A FEDERALIZAÇÃO MATERIAL DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E A AUTONOMIA FISCAL DO ESTADO DO AMAZONAS: OS MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS (ZFM) FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA DECORRENTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 132/2023

THE MATERIAL FEDERALIZATION OF THE TAX ON GOODS AND SERVICES (IBS) AND THE FISCAL AUTONOMY OF THE STATE OF AMAZONAS: THE COMPENSATION MECHANISMS OF THE MANAUS FREE TRADE ZONE (ZFM) IN THE FACE OF THE TAX REFORM RESULTING FROM CONSTITUTIONAL AMENDMENT (EC) 132/2023

LA FEDERALIZACIÓN MATERIAL DEL IMPUESTO SOBRE BIENES Y SERVICIOS (IBS) Y LA AUTONOMÍA FISCAL DEL ESTADO DE AMAZONAS: LOS MECANISMOS DE COMPENSACIÓN DE LA ZONA FRANCA DE MANAOS (ZFM) FRENTE A LA REFORMA TRIBUTARIA DERIVADA DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL (CE) 132/2023

10.56238/IIMultiCientifica-164

Luiz Aurélio Carvalho Leite
Mestrando em Desenvolvimento Regional
Instituição: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)
E-mail: luiz.leite@sou.unijui.edu.br

Wlademir Leite Correia Filho
Professor Pós-Doutor, Professor Orientador
Instituição: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)
E-mail: wlademir.leite@sou.unijui.edu.br

RESUMO
A Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugurou a mais ampla reforma da tributação sobre o consumo no Brasil desde a EC 18/1965, substituindo o IPI, a Cofins, o PIS, o ICMS e o ISS por três novos tributos - a CBS, o Imposto Seletivo e o IBS. Sob o rótulo de "competência compartilhada", o IBS foi constitucionalmente qualificado como imposto de Estados, Distrito Federal e Municípios, mas sua arquitetura normativa revela fenômeno de centralização material do poder tributário, deslocando para instância federal e interfederativa - notadamente o Comitê Gestor do IBS (CGIBS) - as funções normativa, distributiva e decisória. Diante desse cenário, o artigo investiga em que medida a substituição do ICMS pelo IBS afeta a competitividade e o desenvolvimento econômico da Zona Franca de Manaus (ZFM), considerando os mecanismos constitucionais de compensação previstos no art. 92-B do ADCT. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método hipotético-dedutivo. Os resultados demonstram que a EC 132/2023 operou uma federalização material - e não formal - da tributação do consumo, na qual a titularidade permanece subnacional, mas o exercício da competência foi nacionalizado. Conclui-se que o estado do Amazonas migrou de um modelo de "desenvolvimento por competência" para um modelo de "desenvolvimento

por transferência", em que a sustentação da ZFM passou a depender de instrumentos centralizados de compensação, cuja efetividade permanece condicionada à regulamentação pendente dos fundos constitucionais.

Palavras-chave: Reforma Tributária. IBS. Zona Franca de Manaus. Federalismo Fiscal. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT
Constitutional Amendment No. 132/2023 initiated the most comprehensive reform of consumption taxation in Brazil since Constitutional Amendment 18/1965, replacing the IPI, Cofins, PIS, ICMS, and ISS with three new taxes – the CBS, the Selective Tax, and the IBS. Under the label of "shared competence," the IBS was constitutionally qualified as a tax of the States, the Federal District, and Municipalities, but its normative architecture reveals a phenomenon of material centralization of tax power, shifting normative, distributive, and decision-making functions to the federal and inter-federative levels – notably the IBS Management Committee (CGIBS). Given this scenario, this article investigates to what extent the replacement of the ICMS by the IBS affects the competitiveness and economic development of the Manaus Free Trade Zone (ZFM), considering the constitutional compensation mechanisms provided for in Article 92-B of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT). This research adopts a qualitative approach, of a bibliographic and documentary nature, using a hypothetical-deductive method. The results demonstrate that Constitutional Amendment 132/2023 operated a material – and not formal – federalization of consumption taxation, in which ownership remains subnational, but the exercise of competence was nationalized. It concludes that the state of Amazonas migrated from a "development by competence" model to a "development by transfer" model, in which the sustainability of the Manaus Free Trade Zone (ZFM) came to depend on centralized compensation instruments, whose effectiveness remains conditional on the pending regulation of constitutional funds.

Keywords: Tax Reform. IBS. Manaus Free Trade Zone. Fiscal Federalism. Regional Development.

RESUMEN
La Enmienda Constitucional N° 132/2023 inició la reforma más integral de la tributación al consumo en Brasil desde la Enmienda Constitucional 18/1965, reemplazando el IPI, Cofins, PIS, ICMS e ISS con tres nuevos impuestos: el CBS, el Impuesto Selectivo y el IBS. Bajo la etiqueta de "competencia compartida", el IBS fue calificado constitucionalmente como un impuesto de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, pero su arquitectura normativa revela un fenómeno de centralización material del poder tributario, desplazando las funciones normativas, distributivas y de toma de decisiones a los niveles federal e interfederal, en particular al Comité de Gestión del IBS (CGIBS). Ante este escenario, este artículo investiga en qué medida el reemplazo del ICMS por el IBS afecta la competitividad y el desarrollo económico de la Zona Franca de Manaos (ZFM), considerando los mecanismos de compensación constitucional previstos en el Artículo 92-B de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT). Esta investigación adopta un enfoque cualitativo, de carácter bibliográfico y documental, utilizando un método hipotético-deductivo. Los resultados demuestran que la Enmienda Constitucional 132/2023 operó una federalización material —y no formal— de la tributación al consumo, en la que la propiedad sigue siendo subnacional, pero el ejercicio de la competencia se nacionalizó. Se concluye que el estado de Amazonas migró de un modelo de "desarrollo por competencia" a un modelo de "desarrollo por transferencia", en el que la sostenibilidad de la Zona Franca de Manaos (ZFM) pasó a depender de instrumentos de compensación centralizados, cuya efectividad sigue condicionada a la regulación pendiente de los fondos constitucionales.

Palabras clave: Reforma Tributaria. IBS. Zona Franca de Manaos. Federalismo Fiscal. Desarrollo Regional.

1 INTRODUÇÃO

A tributação sobre o consumo no Brasil foi alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023, na mais ampla reforma tributária sobre o consumo desde a EC 18/1965. Ao substituir o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Programa de Integração Social (PIS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) por três novos tributos - a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto Seletivo (IS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) -, a reforma não apenas reorganizou a estrutura tributária nacional, mas redefiniu o próprio fundamento do federalismo fiscal brasileiro (Brasil, 2023). O IBS, em particular, foi constitucionalmente qualificado como "imposto de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios" (art. 156-A da CF), com legislação material instituída pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025 e governança centralizada.

Sob o rótulo de 'competência compartilhada', contudo, opera-se um fenômeno de centralização material do poder tributário: a legislação essencial do imposto, a edição do regulamento único, a uniformização interpretativa, o julgamento do contencioso administrativo e a distribuição da arrecadação foram deslocados para instâncias federais e interfederativas - notadamente o Comitê Gestor do IBS (CGIBS), que concentra as funções normativa, distributiva e decisória. Os entes subnacionais conservam os meios operacionais - a fiscalização, o lançamento, a cobrança e o próprio corpo de julgadores, formado por servidores de carreira estaduais e municipais (art. 92 da LC 227/2026) -, mas perdem o poder de direção sobre eles, que é funcionalizado a um sistema nacional coordenado pelo CGIBS. Resta aos Estados e Municípios, portanto, a fixação da alíquota padrão própria - resíduo uniforme e duplamente condicionado, limitado entre a alíquota de referência fixada pelo Senado Federal e o piso mínimo previsto no art. 371 da LC 214/2025 -, a repartição da receita e a participação institucional no órgão gestor.

A vedação constitucional à concessão de benefícios fiscais pelos entes subnacionais (art. 156-A, § 6º, CF) representa, nesse contexto, o esvaziamento do principal instrumento de que os Estados dispunham para conduzir políticas regionais de desenvolvimento (Brasil, 2025).

Esse deslocamento assume contornos particularmente sensíveis no caso da ZFM. Desde sua reestruturação pelo Decreto-Lei nº 288/1967, o polo industrial de Manaus sustentou-se em dois pilares tributários: os incentivos federais (IPI) e, sobretudo, os incentivos estaduais de ICMS (Brasil, 1967), materializados na Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais do Amazonas (Lei Estadual nº 2.826/2003) (Secretaria de Estado da Fazenda - Sefaz, 2003). Com a extinção do ICMS e a vedação de benefícios sobre o IBS, o estado do Amazonas perde a autonomia fiscal que historicamente lhe permitia calibrar a competitividade do polo. A continuidade do modelo passa a depender integralmente de mecanismos constitucionais de compensação - o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação

Econômica do Amazonas (art. 92-B, §§ 2º e 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (art. 159-A da CF) - cuja regulamentação pende, ainda que parcialmente, de lei complementar.

A pesquisa situa-se na intersecção entre o direito tributário constitucional e a economia regional, campo em que a literatura brasileira - embora crescente - ainda carece de análises que conectem a nova arquitetura do IBS aos seus impactos concretos sobre o desenvolvimento de regiões historicamente desfavorecidas. Diante desse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a substituição do ICMS pelo IBS, decorrente da EC 132/2023, afeta a competitividade e o desenvolvimento econômico da ZFM, considerando os mecanismos constitucionais de compensação previstos no art. 92-B do ADCT?

A hipótese que orienta a investigação é a de que a EC 132/2023, ao extinguir o ICMS e nacionalizar a tributação do consumo, tende a reduzir a autonomia fiscal do estado do Amazonas como vetor de política de desenvolvimento regional, transferindo a sustentação do modelo da ZFM para instrumentos centralizados de compensação. Esse efeito, contudo, é parcialmente mitigado pela preservação constitucional do diferencial competitivo do polo (art. 92-B do ADCT), e pelos mecanismos da LC 214/2025 (créditos presumidos, suspensões de IBS/CBS e IPI-ZFM). A efetividade final da compensação - e, portanto, o impacto líquido sobre o desenvolvimento regional - dependerá, em larga medida, da regulamentação dos fundos constitucionais ainda não integralmente instituídos.

Para enfrentar o problema e testar a hipótese, o objetivo geral do estudo consiste em analisar os impactos da substituição do ICMS pelo IBS sobre o desenvolvimento econômico da Zona Franca de Manaus, à luz da EC 132/2023 e de sua regulamentação infraconstitucional, verificando a compatibilidade entre a nova arquitetura tributária e os mecanismos constitucionais de compensação regional.

Os objetivos específicos estão divididos em cinco, sendo: a)analisar a reconfiguração da competência tributária sobre o consumo (ICMS → IBS) na EC 132/2023, distinguindo a titularidade formal ("competência compartilhada") do exercício material centralizado; b) examinar os mecanismos compensatórios previstos no art. 92-B do ADCT, no art. 12 da EC 132 e no art. 159-A da CF, e sua regulamentação pela LC 214/2025 e LC 227/2026, identificando lacunas e riscos de efetividade; c) avaliar a compatibilidade entre o princípio da neutralidade do IBS (art. 2º da LC 214/2025), e a extrafiscalidade regional dos incentivos da ZFM; d) verificar os efeitos potenciais da transição do critério de repartição (da origem para o destino), sobre a receita do estado do Amazonas e a competitividade do PIM; e e) discutir as implicações da reforma para a autonomia fiscal estadual como vetor de desenvolvimento regional, à luz da teoria do federalismo fiscal e da economia regional.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método hipotético-dedutivo. A investigação parte da hipótese formulada e busca confirmá-la ou refutá-la

mediante a análise sistemática: da legislação constitucional e infraconstitucional (EC 132/2023, CF/88, LC 214/2025, LC 227/2026, Lei Estadual nº 2.826/2003); doutrina jurídica especializada em direito tributário, federalismo fiscal e desenvolvimento regional; literatura econômica sobre federalismo fiscal sob a ótica dos autores (Oates, Tiebout, e Musgrave) e de desenvolvimento regional na visão de (Perroux, Myrdal, Hirschman e Furtado); e artigos científicos recentes sobre os impactos da reforma na ZFM retirados da base de dados da Universidade Federal do Amazonas - Ufam, Associação Paulista de Estudos Tributários - APET, Consultoria Jurídica - Conjur, entre outras. A análise será complementada por estudo de caso da ZFM, com exame dos mecanismos de compensação previstos e de sua efetividade potencial.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A Seção 2 apresenta o referencial teórico sobre federalismo fiscal e desenvolvimento regional. A Seção 3 analisa a federalização material do IBS, distinguindo competência compartilhada de exercício centralizado. A Seção 4 examina os impactos da reforma sobre a ZFM e o desenvolvimento regional do Amazonas. A Seção 5 apresenta as considerações finais.

2 FEDERALISMO FISCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A análise dos impactos da reforma tributária sobre a Zona Franca de Manaus exige a articulação de dois campos teóricos tradicionalmente tratados de forma dissociada: o federalismo fiscal e a economia do desenvolvimento regional. Esta seção apresenta os fundamentos de cada campo e, em seguida, propõe sua integração analítica, demonstrando como a autonomia tributária dos entes subnacionais se constitui em vetor de política de desenvolvimento regional - e como sua supressão ou reconfiguração afeta as dinâmicas territoriais.

2.1 FEDERALISMO FISCAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

O federalismo fiscal constitui um subcampo da teoria econômica que examina a distribuição de funções fiscais — tributação, gasto e endividamento — entre os diferentes níveis de governo em um Estado federal. Seus fundamentos clássicos remontam às contribuições de Musgrave (1959), Tiebout (1956) e Oates (1972), cujas teses estruturaram o debate contemporâneo sobre descentralização fiscal.

Musgrave (1959) propôs a clássica teoria das três funções da política fiscal: estabilização macroeconômica, redistribuição de renda e alocação de recursos. Para o autor, as duas primeiras funções seriam naturalmente atribuídas ao governo central, dada sua capacidade de atuar sobre a economia nacional e de promover transferências inter-regionais. A função alocativa, por sua vez, poderia ser descentralizada, na medida em que governos subnacionais teriam maior conhecimento das preferências locais e, portanto, maior eficiência na provisão de bens públicos.

Tiebout (1956), em contribuição seminal, formulou a teoria da "votação com os pés" (*voting with feet*): em um sistema federativo com mobilidade de pessoas e capitais, os indivíduos escolheriam residir nas jurisdições cujos pacotes de bens públicos e tributação melhor correspondessem a suas preferências. Esse mecanismo competitivo induziria os governos locais à eficiência alocativa, desde que houvesse descentralização tributária e autonomia para fixar alíquotas e gastos.

Oates (1972) sintetizou e ampliou essas contribuições, formulando o teorema da descentralização: sempre que as preferências por bens públicos variarem entre jurisdições e não houvesse externalidades significativas, a provisão descentralizada seria mais eficiente que a centralizada. Para o autor, a autonomia tributária dos entes subnacionais seria condição necessária para que a descentralização produzisse seus benefícios alocativos - sem poder de tributar, os governos locais dependeriam de transferências intergovernamentais, o que enfraqueceria o mecanismo de *accountability* e a responsividade às preferências locais.

Essa literatura clássica converge em um ponto central para o presente estudo: a autonomia tributária não é mero atributo formal da federação, mas condição funcional para a eficiência alocativa e para a responsividade democrática. Quando os entes subnacionais perdem o poder de tributar - ou, como se argumentará adiante, quando esse poder é esvaziado em seu exercício material -, perdem-se também os mecanismos de ajuste fino das políticas públicas às realidades locais, inclusive as políticas de desenvolvimento regional.

A literatura mais recente sobre federalismo fiscal brasileiro - representada por autores como Paes e Siqueira (2008), Chalfun (2016) e Dalmolin e Carvalho (2020) - tem demonstrado que o modelo brasileiro apresenta tensões estruturais entre a concentração de receitas na União e a descentralização de despesas, gerando desequilíbrios verticais e horizontais que comprometem o desenvolvimento equilibrado (Paes Siqueira, 2008). A reforma tributária de 2023, ao aprofundar a centralização da tributação do consumo, insere-se nesse debate e exige reavaliação.

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A teoria do desenvolvimento regional, por sua vez, oferece as categorias para compreender como e por que determinadas regiões permanecem desfavorecidas e quais instrumentos podem ser mobilizados para reverter essa condição. Três tradições teóricas são particularmente relevantes para o caso da ZFM.

A primeira é a teoria dos polos de crescimento, formulada por François Perroux (1955). Para Perroux, o desenvolvimento não ocorre de forma uniforme no espaço, mas se concentra em polos ou indústrias propulsoras que, por sua dinâmica interna, geram efeitos de encadeamento (*linkages*) sobre o conjunto da economia. Um polo de crescimento é, portanto, um conjunto de atividades econômicas articuladas entre si, capazes de irradiar impulsos desenvolvimentistas sobre o território circundante. A

ZFM foi concebida, em larga medida, como um polo de crescimento artificialmente instalado na Amazônia Ocidental - um enclave industrial destinado a gerar efeitos de encadeamento para trás (demanda por insumos) e para frente (fornecimento de bens intermediários e finais) sobre a economia regional.

A segunda tradição é a teoria da causação circular cumulativa, de Gunnar Myrdal (1957). Para Myrdal, as desigualdades regionais tendem a se auto reforçar: regiões mais desenvolvidas atraem capitais, mão de obra qualificada e investimentos em infraestrutura, enquanto regiões menos desenvolvidas perdem esses fatores em um processo de esvaziamento cumulativo. A intervenção estatal, mediante políticas regionais deliberadas, seria necessária para romper esse ciclo e promover a convergência. A ZFM, nesse sentido, é um exemplo clássico de intervenção estatal destinada a contrariar a lógica da causação cumulativa que tenderia a concentrar a industrialização no Centro-Sul brasileiro.

A terceira tradição é a teoria dos polos e eixos de desenvolvimento, de Albert O. Hirschman (1958), que introduziu os conceitos de encadeamentos para trás e para frente (*backward and forward linkages*) e de estratégias de desenvolvimento desequilibrado. Para Hirschman, o desenvolvimento não requer investimentos simultâneos em todos os setores, mas a concentração de recursos em atividades estratégicas que, por seus encadeamentos, induzam o desenvolvimento de setores complementares. A ZFM, ao concentrar investimentos em eletroeletrônicos, duas rodas e bens de informática, buscou explorar esses encadeamentos - ainda que, na prática, os efeitos de difusão sobre a economia local tenham sido limitados.

No caso brasileiro, Celso Furtado (1959), contribuiu decisivamente para a compreensão das desigualdades regionais e do papel da intervenção estatal. Em *A operação Sudene*, Furtado demonstrou como o Nordeste brasileiro havia sido progressivamente integrado à economia nacional em condições de subordinação, e como a criação de uma superintendência de desenvolvimento (Sudene) buscava romper essa lógica mediante planejamento regional deliberado. A ZFM, criada no mesmo período e com inspiração semelhante, constitui outro exemplo dessa tradição de planejamento regional intervencionista.

2.3 A INTERSEÇÃO: AUTONOMIA FISCAL COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A articulação entre federalismo fiscal e desenvolvimento regional permite formular uma proposição analítica central para o presente estudo: a autonomia tributária dos entes subnacionais não é apenas um atributo do federalismo, mas um instrumento de política de desenvolvimento regional.

Essa proposição decorre da convergência entre as duas tradições teóricas examinadas. Do lado do federalismo fiscal, a literatura demonstra que a descentralização tributária permite aos governos

subnacionais ajustar a carga fiscal às condições locais, conceder incentivos setoriais e regionais e atrair investimentos produtivos. O teorema da descentralização de Oates (1972), já antecipava esse resultado: ao aproximar o poder de decidir das preferências locais, a autonomia fiscal subnacional maximiza a eficiência alocativa. O autor Weingast (1995), vai além, ao sustentar que o federalismo "preservador de mercado" (*market-preserving federalism*), exige que os governos subnacionais detenham autonomia fiscal real, pois é a capacidade de instituir tributos e conceder incentivos que cria os estímulos institucionais para que esses entes promovam o desenvolvimento econômico local - sob pena de se tornarem meros receptores de transferências, sem incentivos para políticas de atração de investimentos.

Do lado do desenvolvimento regional, a teoria dos polos de crescimento (Perroux, 1967) e da causação cumulativa (Myrdal, 1968) demonstra que a intervenção estatal deliberada é necessária para romper as desigualdades territoriais - e essa intervenção, em um Estado federal, depende em larga medida dos instrumentos fiscais disponíveis aos entes subnacionais.

No caso brasileiro, Bercovici (2003) oferece o fundamento constitucional dessa proposição. Para o autor, o federalismo brasileiro, ao consagrar o objetivo de redução das desigualdades regionais (III do art. 3º da CF/88), atribui ao Estado - inclusive aos entes subnacionais - o dever de mobilizar instrumentos fiscais (incentivos, benefícios e renúncias) como política de desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, os incentivos fiscais não são meras exceções ao princípio da isonomia tributária, mas exercício legítimo da extrafiscalidade - a utilização do tributo como instrumento de intervenção sobre o domínio econômico (Becker, 1998; Schoueri, 2022) -, funcionalmente vinculada à redução das desigualdades regionais.

A ZFM ilustra empiricamente essa interseção. Desde sua criação, o polo industrial sustentou-se em dois pilares: (I) incentivos federais (IPI reduzido ou isento) e (II) incentivos estaduais de ICMS, concedidos pelo estado do Amazonas no exercício de sua competência tributária. A Lei Estadual nº 2.826/2003, que regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais do Amazonas, materializa essa autonomia: mediante crédito presumido, diferimento e redução de base de cálculo, o Estado calibra a competitividade do PIM e atrai investimentos (Sefaz, 2003).

Sob a ótica da teoria do desenvolvimento regional, esses incentivos não são meras renúncias fiscais, mas instrumentos de política regional destinados a contrariar a lógica da causação cumulativa que tenderia a concentrar a industrialização no Centro-Sul. Sob a ótica do federalismo fiscal, eles são expressão da autonomia tributária estadual - um dos atributos essenciais do pacto federativo.

2.4 O CASO BRASILEIRO: FEDERALISMO DE COMPETÊNCIA E SUAS TENSÕES

O federalismo fiscal brasileiro, tal como desenhado pela Constituição de 1988, assenta-se no que a doutrina denomina federalismo de competência: cada ente federativo detém competências tributárias próprias, cujo exercício compreende a instituição, a disciplina normativa, a arrecadação e a

fiscalização dos tributos. A autonomia financeira decorre, em larga medida, da titularidade dessas competências, de modo que a capacidade de produzir receitas próprias constitui um dos principais instrumentos de preservação do pacto federativo (Conti, 2014).

Esse modelo, contudo, sempre conviveu com tensões estruturais que comprometem sua coerência. A primeira delas é o desequilíbrio vertical: a Constituição concentrou na União os tributos de maior potencial arrecadatório e de maior elasticidade em relação ao crescimento econômico (IR, IPI, IOF, CIDE e contribuições sociais), ao mesmo tempo em que descentralizou as despesas de execução das políticas públicas - saúde, educação, assistência e segurança - em favor de Estados e Municípios. O resultado é um descompasso permanente entre a capacidade de arrecadar e a responsabilidade de gastar, que obriga os entes subnacionais a depender de transferências intergovernamentais (Fundo de Participação dos Estados-FPE, Fundo de Participação dos Municípios-FPM, Fundo de Fomento às Exportações-FEX) para financiar seus encargos constitucionais (Conti, 2014; Rezende, 2004).

A essa tensão soma-se um segundo desequilíbrio, de natureza horizontal: as transferências redistributivas, embora atenuem as disparidades entre os entes mais ricos (concentrados no Centro-Sul) e os mais pobres (Norte e Nordeste), mostraram-se insuficientes para neutralizar as assimetrias regionais de capacidade econômica e de base tributária. Estados com economias dinâmicas permanecem com arrecadação própria muito superior à dos demais, o que tende a reforçar, em vez de corrigir, a lógica da causação cumulativa (Myrdal, 1968).

A terceira tensão - e a mais decisiva para o objeto deste artigo - é a guerra fiscal. No exercício da competência do ICMS, os Estados passaram a conceder, de forma unilateral e à revelia do Confaz, benefícios e incentivos fiscais destinados a atrair investimentos privados. A exigência constitucional de unanimidade (art. 155, § 2º, XII, "g", da CF/88), concebida como mecanismo de coordenação federativa, converteu-se, na prática, em fator de paralisia decisória: como o consenso raramente era alcançado, os Estados migraram para a concessão unilateral de benefícios, gerando um cenário de competição predatória que a doutrina descreve como guerra fiscal (Dulci, 2002).

Essa competição produziu efeitos ambivalentes. De um lado, distorceu a alocação de investimentos em escala nacional, fragilizou a segurança jurídica e erodiu a base arrecadatória dos Estados, além de comprometer a eficiência do sistema tributário como um todo. De outro, funcionou, em alguns casos, como instrumento - ainda que precário - de política regional: foi precisamente por meio dela que Estados periféricos, como o Amazonas, puderam compensar suas desvantagens locacionais e atrair atividades produtivas, conforme materializa a Lei Estadual nº 2.826/2003. Há que se lembrar, contudo, que a política de incentivo fiscal amazonense materializada na Lei nº 2.826 tem assento constitucional, não advém de ato unilateral do Amazonas, ao menos na área da ZFM.

Nesse sentido, a guerra fiscal é, simultaneamente, sintoma da perda de coordenação do federalismo de competência e evidência da centralidade da autonomia fiscal para as estratégias de desenvolvimento subnacional (Dulci, 2002).

A literatura brasileira sobre federalismo fiscal tem demonstrado que esse conjunto de tensões produz efeitos distributivos relevantes. Paes e Siqueira (2008), evidenciaram que a adoção do princípio do destino nas transações interestaduais e a eliminação de incentivos fiscais regionais tenderiam a redistribuir receitas em favor dos Estados menos desenvolvidos, embora com perdas para alguns Estados produtores - entre os quais o Amazonas. Os autores Dalmolin e Carvalho (2020), por sua vez, demonstraram que o pacto federativo fiscal brasileiro apresenta assimetrias que comprometem o desenvolvimento equilibrado das regiões, especialmente do Norte e do Nordeste. É justamente sobre esse modelo - marcado por desequilíbrios verticais e horizontais e pela guerra fiscal - que incide a reforma tributária de 2023, cuja resposta, como se verá, aprofunda a centralização da tributação do consumo e inaugura o federalismo de partilha.

3 A FEDERALIZAÇÃO MATERIAL DO IBS: COMPETÊNCIA COMPARTILHADA VERSUS EXERCÍCIO CENTRALIZADO

A demonstração dessa federalização material exige o exame do IBS para além de sua qualificação constitucional formal. Para tanto, a presente seção parte da distinção clássica entre competência tributária e capacidade tributária ativa - categorias centrais da dogmática do direito tributário brasileiro - e as projeta sobre a nova arquitetura instituída pela EC 132/2023 (Brasil, 2023). Em seguida, situa a proteção constitucional diferenciada da ZFM no regime anterior do ICMS, com especial atenção ao precedente do STF na ADI 310/AM, para então examinar, em quatro dimensões analíticas (legislação material, alíquota, benefícios fiscais e administração), o descompasso entre o rótulo de "competência compartilhada" e a realidade normativa centralizada (Brasil, 2014).

O objetivo é demonstrar que a reforma tributária operou uma federalização funcional - e não formal - da tributação do consumo, deslocando o exercício material do poder tributário das esferas subnacionais para a União e para o Comitê Gestor.

A EC 132/2023 opera, nesse sentido, uma transição do federalismo de competência para o federalismo de partilha: a autonomia fiscal dos entes subnacionais, antes fundada na titularidade e no exercício de competências tributárias próprias, passa a depender, em larga medida, da repartição centralizada das receitas, e não mais do poder de instituir e gerir tributos (Mello, 2026). O IBS, apesar do rótulo de "competência compartilhada", é materialmente federalizado: sua legislação essencial, administração, arrecadação e fiscalização foram deslocadas para instâncias federais e interfederativas (Brasil, 2023).

A literatura recente sobre os impactos da reforma na ZFM - representada por trabalhos de Mata e Oliveira (2025), Oliveira e Jesús (2025), Gomes e Oliveira (2024) e Chaar e Ramos Filho (2024) - tem demonstrado que a reforma não extingue o polo, mas o subordina a uma nova arquitetura de compensação cuja efetividade depende de regulamentação pendente, ainda que parcialmente. É nesse debate que se insere a análise que se segue.

3.1 A ESTRUTURA CLÁSSICA DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O pacto federativo desenhado pela Constituição de 1988 assenta-se na premissa de que a autonomia política dos entes federativos pressupõe autonomia tributária. A doutrina clássica do direito tributário distingue dois institutos que, embora frequentemente confundidos, possuem naturezas jurídicas distintas: a competência tributária e a capacidade tributária ativa.

A competência tributária consiste no poder constitucional de instituir tributos, isto é, de criar a norma que define o fato gerador, a base de cálculo, a alíquota e os sujeitos passivo e ativo. Consoante a lição de Paulo de Barros Carvalho (2023), trata-se de prerrogativa "indelegável, incondicionada e imprescritível", atribuída privativamente a cada ente federativo pelo texto constitucional. Já a capacidade tributária ativa designa o poder de arrecadar, fiscalizar e administrar o tributo já instituído - poder este delegável por expressa previsão constitucional (art. 7º do CTN) (Brasil, 1966).

Sob esse paradigma - que a doutrina denomina federalismo de competência -, cada ente federativo exercia plenamente sua competência sobre os tributos que lhe eram constitucionalmente afetos. No tocante ao consumo, os Estados possuíam o ICMS (art. 155, II, da CF/88), com ampla margem para legislar sobre fato gerador, base de cálculo e - especialmente - para conceder benefícios e incentivos fiscais, instrumento que, pelo federalismo de competência, constituía verdadeiro atributo da autonomia estadual (Schoueri, 2022).

Foi exatamente o exercício dessa competência que gerou o fenômeno conhecido como guerra fiscal - a disputa entre Estados por investimentos mediante a concessão unilateral de incentivos de ICMS.

3.2 ZFM E A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DIFERENCIADA NO CONTEXTO DO ICMS

O estado do Amazonas estruturou sua Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais (Lei Estadual nº 2.826/2003), integrada ao modelo industrial da ZFM, valendo-se da competência estadual para reduzir a carga do ICMS como instrumento de atração e manutenção de atividades produtivas (Sefaz, 2003).

No plano jurisprudencial, essa autonomia foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 310/AM, ao reconhecer que o art. 40 do ADCT constitucionalizou os incentivos da ZFM,

conferindo-lhes natureza de imunidade tributária. Em consequência, o Amazonas pode conceder e manter benefícios de ICMS destinados à ZFM independentemente de deliberação prévia do Confaz - exceção singular ao requisito de unanimidade do art. 155, § 2º, XII, "g", da CF/88 e da LC nº 24/1975 (Brasil, 2014).

O alcance dessa dispensa, contudo, é limitado à ZFM e às atividades industriais ali instaladas.

3.3 A EC 132/2023 E A ARQUITETURA DO IBS: O RÓTULO DE "COMPETÊNCIA COMPARTILHADA"

A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu a mais ampla reforma da tributação sobre o consumo desde a EC 18/1965, substituindo o IPI, a COFINS e o PIS (federais), o ICMS (estadual) e o ISS (municipal) por três novos tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União; o Imposto Seletivo (IS), também federal; e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cujo exercício foi atribuído a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A, *caput*, CF) (Brasil, 2023).

O texto constitucional expressamente denomina o IBS como "imposto de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios" (Seção V-A do Capítulo I do Título VI da CF). Essa terminologia, contudo, não corresponde à substância normativa do que foi efetivamente desenhado pela reforma, conforme se demonstra a seguir. Parte da doutrina mais recente já identifica nessa expressão uma autêntica "falácia da competência impositiva compartilhada" (Tripodi, 2024; Alves, 2025), na medida em que a distribuição formal de titularidade não se reflete em efetivo compartilhamento do poder de decidir.

Convém, contudo, precisar o alcance dessa conclusão. A federalização operada pela reforma é material - e não formal: a titularidade constitucional do IBS permanece afeta aos Estados e Municípios, não tendo a EC 132/2023 transferido a competência à União. O que foi nacionalizado é o exercício material dessa competência - daí a propriedade das expressões 'federalização funcional' ou 'exercício centralizado'. Essa distinção é essencial porque permite harmonizar o texto constitucional (que fala em 'competência compartilhada') com a realidade normativa (em que o poder decisório essencial foi deslocado para instâncias federais e interfederativas).

3.4 COMPETÊNCIA COMPARTILHADA VERSUS EXERCÍCIO CENTRALIZADO: A ANÁLISE MATERIAL

O descompasso entre o rótulo constitucional e a estrutura normativa impõe que se examine o IBS a partir de quatro dimensões: (I) a legislação material; (II) a alíquota; (III) os benefícios fiscais; e (IV) a administração, arrecadação e fiscalização.

3.4.1 Legislação material - centralizada na União

O art. 156-A determina que o IBS será instituído por lei complementar. E foi a Lei Complementar nº 214/2025, de iniciativa federal, que definiu todos os elementos essenciais da regra-matriz do tributo: fato gerador (art. 3º e ss.), base de cálculo, não cumulatividade, créditos, regimes diferenciados, *split payment* e *cashback*. Não restou aos Estados e Municípios qualquer margem para definir a materialidade do imposto. Conforme já apontado na doutrina, a centralização, na União, da definição dos elementos essenciais da regra-matriz de incidência configura esvaziamento material da autonomia tributária dos entes subnacionais (Scapin, 2026; Ferreira Neto, 2026).

3.4.2 Alíquota - resíduo duplamente condicionado

O único poder legislativo substancial que restou aos entes foi a fixação da alíquota padrão própria de cada Estado e de cada Município, por lei específica (art. 156-A, §§ 4º e 5º, CF) (Brasil, 2023). Trata-se, porém, de um resíduo mínimo e duplamente condicionado: a alíquota é uniforme para todas as operações (sem a variação setorial típica do ICMS) e incapaz de modificar a materialidade do imposto. A primeira limitação decorre do teto: a alíquota está sujeita aos parâmetros e à alíquota de referência estabelecidos pelo Senado Federal. A segunda - mais reveladora para o objeto deste artigo - decorre do piso: o art. 371 da LC 214/2025 veda, de 2029 a 2077, que Estados, Distrito Federal e Municípios fixem alíquotas do IBS inferiores às necessárias para garantir as retenções de que tratam o § 1º do art. 131 e o art. 132 do ADCT (Brasil, 2025). O § 1º desse dispositivo estabelece que as alíquotas não poderão ser inferiores ao valor resultante da aplicação dos percentuais previstos para cada ano no Anexo XVI sobre a alíquota de referência da respectiva esfera federativa; e o § 2º determina que, se o ente fixar alíquota inferior a esse limite, prevalecerá o piso legal.

A existência simultânea de um teto (parâmetros do Senado) e de um piso (art. 371) confirma, com precisão normativa, a tese do "resíduo condicionado": o poder de fixar a alíquota deixa de ser um instrumento de política fiscal estadual e converte-se em competência funcionalmente vinculada ao financiamento da transição e das retenções constitucionais. A alíquota, longe de expressar escolhas locais de desenvolvimento, é calibrada para assegurar a arrecadação necessária às compensações centralizadas do novo sistema. O que resta aos entes é, na prática, a escolha residual de uma alíquota dentro de uma banda estreita - entre o piso legal e a alíquota de referência -, sem qualquer aptidão para modular a competitividade regional. Esse resíduo não restaura a autonomia legislativa, mas apenas concede aos entes um instrumento fiscal limitado e funcionalizado à arquitetura de transição.

3.4.3 Benefícios fiscais - vedação, exceção constitucional e compensação

A alteração mais decisiva para o objeto deste artigo reside na vedação à concessão de benefícios fiscais pelos entes subnacionais. Sob o regime do ICMS, os Estados articulavam a política industrial

mediante incentivos fiscais, como demonstra a Lei Amazonense nº 2.826/2003 (Sefaz, 2003). Com o IBS, essa faculdade é suprimida: os benefícios passam a ser definidos exclusivamente por lei complementar federal (art. 156-A, §§ 5º e 6º, CF), e os entes ficam impedidos de conceder, ampliar ou renovar qualquer benefício (art. 156-A, § 6º, CF) (Brasil, 2023).

Essa vedação, porém, convive com uma exceção constitucional expressa: o diferencial competitivo da ZFM. A Constituição, por meio dos arts. 40, 92-A e 92-B do ADCT, determina que o IBS e a CBS mantenham, em caráter geral, o diferencial competitivo do polo até 2073. Trata-se de exceção que, significativamente, não é exercida pelo ente subnacional - o estado do Amazonas permanece proibido de conceder benefícios -, mas imposta pelo próprio texto constitucional e operacionalizada por lei complementar federal. O que antes era fruto da autonomia estadual (a concessão de incentivos pela Lei 2.826/2003) converte-se, assim, em garantia constitucional centralizada: o *locus* da decisão migra do Estado para a União.

A essa exceção soma-se a compensação financeira. A política de desenvolvimento regional deixa de ser um atributo da autonomia estadual e passa a depender de mecanismos constitucionais de compensação previstos no ADCT e na própria EC 132/2023 - entre os quais se destacam, para o caso do Amazonas, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF, art. 12 da EC 132/2023), o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas (Fundsam, art. 92-B, §§ 2º e 3º, do ADCT da CF) e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá (art. 92-B, § 6º, do ADCT, da CF) (Brasil, 2023).

3.4.4 Administração, arrecadação e fiscalização - centralização institucional

A arquitetura de administração do IBS revela, com particular nitidez, a federalização material do imposto. O art. 156-B da Constituição Federal dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, de forma integrada e exclusivamente por meio do Comitê Gestor do IBS (CGIBS), as competências administrativas relativas ao imposto: editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação; arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação; e decidir o contencioso administrativo (Brasil, 2023). A LC 227/2026, que instituiu o CGIBS, detalhou essas competências e desenhou o processo administrativo tributário unificado do IBS (Brasil, 2026).

No contencioso administrativo, a LC 227/2026 revela uma dissociação estrutural que merece exame detido. Por um lado, a decisão é exercida exclusivamente por meio do CGIBS (art. 88 da LC 227/2026), em processo unificado de três instâncias. Por outro, a primeira instância - composta de 27 Câmaras de Julgamento virtuais - é integrada, de forma colegiada e paritária, exclusivamente por servidores de carreira dos Estados e dos respectivos Municípios, ou do Distrito Federal (art. 92 da LC

227/2026) (Brasil, 2026). O Comitê Gestor, portanto, não dispõe de corpo próprio de julgadores: quem julga, concretamente, são os quadros subnacionais.

Essa dissociação é, para o objeto deste artigo, altamente reveladora. Ela demonstra que a federalização material do IBS não opera pela extinção das estruturas estaduais - as administrações tributárias, as procuradorias e até os julgadores continuam sendo servidores de carreira dos entes -, mas pela funcionalização dessas estruturas a um sistema nacional. O julgador amazonense, que sob o ICMS decidia como órgão da soberania fiscal do Estado, passa a julgar como integrante de câmaras nacionais, sob o regulamento, a coordenação e a direção do Comitê Gestor. O ente subnacional preserva os meios (pessoal e estrutura operacional), mas perde o poder de direção (a norma, a interpretação uniformizada e a atribuição institucional da decisão, que migram para o CGIBS).

O mesmo desenho se repete na fiscalização e na cobrança: a LC 227/2026 confere às administrações tributárias dos Estados, do DF e dos Municípios a execução da fiscalização, do lançamento, da cobrança e da representação administrativas, mas reserva ao CGIBS a coordenação integrada dessas atividades (arts. 2º, VI, e 4º da LC 227/2026) (Brasil, 2026). Trata-se, assim, de um modelo de coordenação centralizada com pessoal descentralizado: a força de trabalho permanece subnacional, mas a direção normativa, distributiva e decisória foi deslocada para o Comitê Gestor.

O que resta aos entes, nesse arranjo, é apenas a participação institucional no órgão gestor - mediante seus representantes no Conselho Superior do CGIBS -, e não mais a direção autônoma das funções administrativas do imposto. Confirma-se, assim, em todas as dimensões examinadas, a dissociação entre os meios - que permanecem subnacionais - e a direção - que migra para o Comitê Gestor.

Esse equacionamento é o que permite enfrentar, com rigor, o problema de pesquisa deste artigo: se o Estado do Amazonas perde o ICMS-incentivo como instrumento autônomo de política de desenvolvimento, a continuidade do modelo industrial da Zona Franca de Manaus passa a depender integralmente dos mecanismos constitucionais de compensação - o que remete à análise dos arts. 92-A e 92-B do ADCT, e da efetividade desses instrumentos diante da nova arquitetura tributária.

4 A FEDERALIZAÇÃO MATERIAL DO IBS E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DA ZONA FRANCA DE MANAUS

Demonstrada a federalização material do IBS na seção anterior, importa agora examinar seus impactos concretos sobre o desenvolvimento regional do Amazonas e, em particular, sobre a ZFM. Para tanto, a presente seção parte da compreensão da ZFM como instrumento de política regional - à luz das teorias do desenvolvimento territorial - e examina, em sequência, o elo entre a federalização do imposto e a reconfiguração do modelo de desenvolvimento do polo, os mecanismos constitucionais

de compensação instituídos pela reforma, e a transição qualitativa de um modelo fundado na autonomia fiscal competencial para um modelo dependente de transferências centralizadas.

O objetivo é responder ao problema de pesquisa, avaliando em que medida a substituição do ICMS pelo IBS afeta a competitividade e o desenvolvimento da ZFM diante dos mecanismos compensatórios previstos no ADCT.

4.1 A ZFM COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A ZFM constitui um dos mais longevos e emblemáticos experimentos brasileiros de desenvolvimento regional induzido por incentivos fiscais. Criada pela Lei nº 3.173/1957 como porto livre e reestruturada pelo Decreto-Lei nº 288/1967, a ZFM foi concebida em um contexto marcado pelo pensamento cepalino e pela preocupação com a integração territorial e a ocupação econômica da Amazônia Ocidental, materializada institucionalmente na criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) (Brasil, 1967).

Sob a ótica da economia regional, a ZFM pode ser compreendida à luz da teoria dos polos de crescimento, de François Perroux, e dos processos de causação circular cumulativa, de Gunnar Myrdal: um enclave produtivo instalado artificialmente em território desfavorecido, destinado a irradiar efeitos de encadeamento (para trás e para frente) sobre a economia local, gerando emprego, renda e arrecadação em uma região historicamente desassistida pelas dinâmicas de mercado (Perroux, 1967; Myrdal, 1968). O Amazonas, por sua posição geográfica e custos logísticos elevados, jamais teria atraído o parque industrial que hoje concentra (eletroeletrônicos, duas rodas, bens de informática, químico etc.), sem um diferencial competitivo artificialmente construído.

Esse diferencial competitivo sempre se assentou em dois pilares tributários:

1. **Incentivos federais** - sobretudo a desoneração do **IPI** sobre produtos industrializados na ZFM (com alíquotas reduzidas ou isenção), historicamente o principal vetor de atratividade;
2. **Incentivos estaduais de ICMS** - materializados, atualmente, no Amazonas, pela **Lei Estadual nº 2.826/2003**, que regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais, instituindo crédito presumido, diferimento e redução de base de cálculo do ICMS (Sefaz, 2003).

É justamente sobre esse segundo pilar - o exercício da competência estadual sobre o ICMS como instrumento de política de desenvolvimento - que a reforma tributária incide de forma mais profunda.

4.2 O ELO ENTRE A FEDERALIZAÇÃO MATERIAL E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA ZFM

A tese desenvolvida na seção anterior - de que o IBS, apesar do rótulo de "competência compartilhada", foi materialmente federalizado - possui consequência direta e decisiva para o objeto deste trabalho. A federalização material opera, no plano do desenvolvimento regional, a transferência do *locus* decisório da política de incentivos: aquilo que era decidido no âmbito da autonomia fiscal estadual (o estado do Amazonas concedendo incentivos de ICMS) passa a ser decidido, centralizadamente, pela União e pelo Comitê Gestor. Esse deslocamento produz três efeitos convergentes sobre a ZFM:

4.2.1 Supressão da autonomia estadual como vetor de competitividade

Com a extinção do ICMS (integralmente a partir de 2033) e a vedação constitucional à concessão de benefícios de IBS pelos entes (art. 156-A, § 6º, CF), o estado do Amazonas perde o principal instrumento fiscal que detinha para calibrar a competitividade do PIM. A Lei Estadual nº 2.826/2003, em sua função de política de desenvolvimento, esvazia-se: o ente estadual deixa de ser sujeito ativo da política regional e passa a depender de mecanismos definidos por lei complementar federal (Sefaz, 2003).

Como aponta a doutrina, a centralização dos elementos essenciais da regra-matriz do IBS configura esvaziamento material da autonomia tributária subnacional (Mello, 2026; Scapin, 2026) - o que, em perspectiva regional, equivale ao esvaziamento do federalismo de competência como base da política de desenvolvimento estadual.

4.2.2 Tensão entre o princípio da neutralidade e a extrafiscalidade regional

O IBS é informado pelo princípio da neutralidade (art. 2º da LC 214/2025), segundo o qual o tributo deve evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica. Trata-se de princípio antagônico à lógica da ZFM, cuja razão de existir é exatamente a distorção deliberada das condições de mercado em favor de uma região desfavorecida (Brasil, 2025).

A reforma, contudo, excepciona a ZFM desse princípio geral, preservando-a como "ilha de extrafiscalidade" dentro de um sistema concebido para a neutralidade. O artigo explora, portanto, essa tensão: a ZFM só sobrevive como exceção explícita ao paradigma neutral do IBS - exceção que depende, integralmente, de norma federal.

4.2.3 Mudança do critério de repartição: da origem ao destino

A transição federativa da repartição (art. 130 do ADCT) desloca a apropriação da receita do imposto sobre o consumo da origem para o destino ao longo de 50 anos. Para um Estado produtor-

exportador como o Amazonas - cuja indústria atende majoritariamente o mercado nacional -, essa mudança tende a reduzir a participação na receita derivada da produção local, substituindo-a por transferências federativas e fundos. Trata-se de mais um vetor de perda de autonomia financeira que se soma à perda de autonomia legislativa já descrita (Brasil, 2014).

4.3 OS MECANISMOS COMPENSATÓRIOS E A RECONFIGURAÇÃO DO MODELO

Ciente do risco de desestruturação do polo, a EC 132/2023 criou uma arquitetura constitucional de compensação destinada a substituir o incentivo estadual por instrumentos federais. Essa arquitetura articula três camadas normativas: a vedação dos benefícios estaduais sobre o IBS, as exceções que preservam o diferencial competitivo da ZFM e os fundos de compensação financeira.

Quadro 1 - Arquitetura Constitucional de Compensação da ZFM

CATEGORIA	INSTRUMENTO	BASE NORMATIVA
Vedação	Proibição de os entes subnacionais concederem benefícios fiscais de IBS	art. 156-A, § 6º, CF
Exceção constitucional	Proteção originária da ZFM (natureza de imunidade, conforme ADI 310/AM)	art. 40 do ADCT
	Prorrogação do diferencial competitivo da ZFM até 2073	art. 92-A do ADCT
	Manutenção, em caráter geral, do diferencial competitivo da ZFM no regime do IBS/CBS	art. 92-B, *caput*, do ADCT
	Manutenção seletiva do IPI para produtos com similar produzido na ZFM (IPI-ZFM), demais hipóteses terá alíquota reduzida a zero	art. 126, III, a, do ADCT
	Créditos presumidos e suspensões de IBS/CBS nas operações com o PIM	art. 447 da LC 214/2025
Compensação financeira	Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF)	art. 12 da EC 132/2023
	Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas (Fundsam)	art. 92-B, §§ 2º e 3º, do ADCT
	Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá	art. 92-B, § 6º, do ADCT
	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)	art. 159-A, CF

Fonte: Elaborado pelo autor, 2026.

A LC 214/2025 operacionalizou parte dessa compensação: suspensão (convertível em isenção) de IBS/CBS sobre importações destinadas ao polo, alíquota zero nas aquisições nacionais remetidas à ZFM sem perda de crédito, e créditos presumidos que se somam aos créditos ordinários (Brasil, 2025). A avaliação crítica da suficiência e da efetividade desses mecanismos - bem como dos juízos doutrinários que veem neles a preservação, ou mesmo o reforço, das vantagens competitivas do polo - constitui objeto do item seguinte.

4.4 A TRANSIÇÃO DO MODELO: DE "DESENVOLVIMENTO POR COMPETÊNCIA" A "DESENVOLVIMENTO POR TRANSFERÊNCIA"

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, o fenômeno mais relevante da reforma é a mudança qualitativa da natureza do incentivo que sustenta a ZFM. Antes da reforma, a competitividade do polo derivava, em parte, do exercício autônomo da competência estadual (ICMS-incentivo da Lei

2.826/2003): o desenvolvimento era, nessa medida, endógeno ao pacto federativo, na medida em que cada ente, no exercício de sua autonomia, produzia sua política regional. Depois da reforma, a competitividade passa a derivar exclusivamente de instrumentos constitucionais e de lei complementar federal (créditos presumidos, IPI-ZFM e fundos), tornando-se exógena à vontade estadual - dependente de aportes e de decisões centralizadas.

Essa transição não é neutra. À luz do referencial teórico examinado, ela produz um custo federativo silencioso: se, para Weingast (1995), o federalismo "preservador de mercado" exige que os governos subnacionais detenham autonomia fiscal real, pois é a capacidade de instituir tributos e conceder incentivos que gera os estímulos institucionais para promover o desenvolvimento local, então a substituição do incentivo próprio por transferências centralizadas rebaixa o papel do estado do Amazonas de protagonista a mero receptor - com perda de accountability e de responsividade às preferências locais, nos termos em que Oates (1972) condicionara os benefícios da descentralização precisamente à existência de poder tributário autônomo. O que se verifica, portanto, não é apenas a manutenção ou a supressão de um benefício fiscal, mas a transferência do *locus* decisório da política industrial: aquilo que antes era definido no âmbito da autonomia estadual passa a ser definido pela União e pelo Comitê Gestor.

Esse deslocamento produz três riscos analíticos, que o presente trabalho enfrenta de forma específica.

Em primeiro lugar, insegurança jurídica e lacuna regulatória. O Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas (art. 92-B, §§ 2º e 3º, do ADCT) e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá (art. 92-B, § 6º, do ADCT), embora previstos constitucionalmente, ainda não foram regulamentados, comprometendo a previsibilidade da compensação (Scaff, 2025). A doutrina tem apontado o "custo federativo" dos novos fundos e sua dependência de lei complementar ainda não editada (BNC, 2025). A consequência é a exposição do polo à incerteza quanto à entrega efetiva da compensação, que depende de decisões futuras da União.

Em segundo lugar, dependência de transferências versus competitividade estrutural. A substituição do incentivo estadual por créditos federais e fundos pode preservar a competitividade no curto prazo, mas mantém o modelo da ZFM como enclave artificial - agora sustentado por transferências intergovernamentais e renúncias federais, e não por ganhos endógenos de produtividade. Para a literatura do desenvolvimento regional (Furtado, 2005; Hirschman, 1961), permanece a crítica estrutural: um modelo de industrialização dependente de incentivos externos é vulnerável a mudanças de prioridade política e fiscal da União. Nada no texto constitucional assegura permanência absoluta dos aportes; há apenas a garantia - ela própria dependente de regulamentação - da manutenção do diferencial competitivo.

Em terceiro lugar, concentração e diversificação. O desenho do Fundo do Amazonas (art. 92-B, §§ 2º e 3º, do ADCT) visa justamente fomentar a diversificação econômica, reconhecendo a excessiva concentração do polo em poucos setores. Aqui há um ponto de convergência entre a agenda da reforma tributária e a agenda clássica do desenvolvimento regional: para romper a lógica da causação circular cumulativa (Myrdal, 1968), a compensação não deve apenas manter o diferencial competitivo, mas transformar a base produtiva do Estado, convertendo um polo setorialmente concentrado e artificialmente sustentado em estrutura econômica diversificada e autônoma.

Cumpre enfrentar, contudo, a leitura contrária. Estudos recentes sustentam que a reforma, em vez de extinguir a ZFM, preservou e até reforçou suas vantagens competitivas dentro da arquitetura do IVA dual (Costa, 2026). Essa leitura, porém, concentra-se no curto prazo e na dimensão estritamente normativa do diferencial competitivo, que, de fato, permanece constitucionalmente garantido. A tese aqui defendida desloca o foco para o longo prazo e para a dimensão institucional: ainda que a vantagem competitiva esteja preservada, o poder de sustentá-la deixou de residir no Estado do Amazonas e passou a residir na União - e é essa alteração de titularidade decisória, e não a manutenção ou supressão do benefício em si, que constitui o fato novo e estrutural da reforma.

Em síntese, a substituição do ICMS pelo IBS não ameaça a ZFM pela via da extinção do diferencial competitivo - que está constitucionalmente preservado até 2073 -, mas pela via da substituição da fonte do incentivo. A continuidade do modelo deixa de depender da capacidade estadual de calibrar a competitividade do polo e passa a depender da efetividade de uma compensação centralizada, ainda parcialmente não regulamentada. O desenvolvimento regional do Amazonas migra, assim, de um modelo fundado no exercício autônomo da competência tributária para um modelo fundado na dependência de transferências e de renúncias decididas em âmbito federal - o que, em última instância, subordina o destino do PIM às prioridades político-fiscais da União.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite confirmar, em larga medida, a hipótese inicialmente formulada: a EC 132/2023, ao extinguir o ICMS e nacionalizar a tributação do consumo, reduziu substancialmente a autonomia fiscal do estado do Amazonas como vetor de política de desenvolvimento regional, transferindo a sustentação do modelo da ZFM para instrumentos centralizados de compensação. Esse efeito, contudo, é parcial e condicionado, mitigado pela preservação constitucional do diferencial competitivo do polo e pelos mecanismos instituídos pela LC 214/2025, mas subordinado à efetiva regulamentação dos fundos constitucionais ainda pendentes.

Três conclusões principais emergem da investigação. A Primeira é que a qualificação constitucional do IBS como "imposto de competência compartilhada" (art. 156-A da CF) não corresponde à substância normativa do desenho instituído pela reforma. A análise das quatro

dimensões do tributo - legislação material, alíquota, benefícios fiscais e administração - demonstrou que houve uma federalização material (funcional) da tributação do consumo: a criação do imposto deu-se por lei federal (LC 214/2025); os elementos essenciais da regra-matriz são definidos por norma federal; os benefícios fiscais são vedados aos entes e reservados a lei complementar federal; e a administração, arrecadação, fiscalização e o contencioso foram centralizados no Comitê Gestor. O que os entes efetivamente conservam é a receita (repartida pelo critério do destino), a alíquota padrão própria (uniforme e condicionada) e a participação institucional no órgão gestor. Configura-se, portanto, uma competência compartilhada de exercício centralizado, na qual a titularidade formal e aparente permanece subnacional, mas o exercício material foi nacionalizado.

A Segunda é que a federalização material opera, no plano do desenvolvimento regional, uma transferência qualitativa do *locus* decisório da política de incentivos. Sob o regime do ICMS, o estado do Amazonas - mediante a Lei Estadual nº 2.826/2003 - exercia autonomia fiscal para calibrar a competitividade do polo industrial da ZFM, concedendo crédito presumido, diferimento e redução de base de cálculo. Com o IBS, essa faculdade é suprimida, e a competitividade do polo passa a derivar exclusivamente de instrumentos constitucionais e de lei complementar federal (créditos presumidos de IBS/CBS, IPI-ZFM, suspensões do imposto na importação e fundos federais). O desenvolvimento regional do Amazonas migra, assim, de um modelo fundado no exercício autônomo da competência tributária - um "desenvolvimento por competência" - para um modelo fundado na dependência de transferências e renúncias centralizadas - um "desenvolvimento por transferência". Essa transição não é neutra: à luz do referencial teórico examinado, ela produz um custo federativo silencioso, na medida em que converte o estado do Amazonas de protagonista em mero receptor, com perda de accountability e de responsividade às preferências locais, nos termos em que Weingast (1995) e Oates (1972) condicionaram os benefícios da descentralização à existência de poder tributário autônomo.

A Terceira é que a efetividade dessa compensação é incerta e condicionada. A arquitetura constitucional de preservação do diferencial competitivo da ZFM (arts. 92-A e 92-B do ADCT) e os mecanismos operacionais da LC 214/2025 preservam, no curto prazo, as vantagens competitivas do polo industrial - o que, em parte, justifica a leitura de que a reforma preservou e até reforçou as vantagens da ZFM no IVA dual (Costa, 2026). Contudo, essa leitura concentra-se na dimensão estritamente normativa do diferencial, que, de fato, permanece constitucionalmente garantido. A tese aqui defendida desloca o foco para o longo prazo e para a dimensão institucional: ainda que a vantagem competitiva esteja preservada, o poder de sustentá-la deixou de residir no estado do Amazonas e passou a residir na União - e é essa alteração de titularidade decisória, e não a manutenção ou supressão do benefício em si, que constitui o fato novo e estrutural da reforma. Ademais, o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas (Fundsam, art. 92-B, §§ 2º e 3º, do ADCT) e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá (art. 92-

B, § 6º, do ADCT) ainda não foram regulamentados, o que compromete a previsibilidade da compensação no longo prazo. A transição do critério de repartição da origem para o destino (art. 130 do ADCT), ao longo de 50 anos, tende a reduzir a participação do Amazonas na receita derivada da produção local, ampliando a dependência de transferências federativas.

Em síntese, a substituição do ICMS pelo IBS não ameaça a ZFM pela via da extinção do diferencial competitivo - que está constitucionalmente preservado até 2073 -, mas pela via da substituição da fonte do incentivo. A continuidade do modelo deixa de depender da capacidade estadual de calibrar a competitividade do polo e passa a depender da efetividade de uma compensação centralizada, ainda parcialmente não regulamentada. O desenvolvimento regional do Amazonas migra, assim, de um modelo fundado no exercício autônomo da competência tributária para um modelo fundado na dependência de transferências e de renúncias decididas em âmbito federal - o que, em última instância, subordina o destino do polo às prioridades político-fiscais da União.

REFERÊNCIAS

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Competência compartilhada, o desenho do Comitê Gestor do IBS e a constitucionalidade da EC n. 132/2023. **Revista Plenário**, Brasília, 2025.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

_____. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional, institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

_____. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

_____. **Lei Complementar nº 227, de 14 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e sobre a forma de distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; altera a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 310/AM**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgada em 19 de fevereiro de 2014, 2014. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2014-02-19;310-1501549. Acesso em: 19 set. 2026.

_____. Planalto. **Decreto-Lei Nº 288, de 28 de Fevereiro de 1967,** 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

_____. Planalto. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CHAAR, Diego Francivan dos Santos; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. A reforma tributária e os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. **Revista de Direito Tributário da APET**, São Paulo, 2024. Disponível em: https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/676. Acesso em: 19 set. 2026.

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 1, 2016. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643042. Acesso em: 19 set. 2026.

COSTA, Victor Bastos da. Reforma tributária deveria acabar com a Zona Franca de Manaus, mas a tornou mais atrativa. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 29 jun. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-jun-29/reforma-tributaria-deveria-acabar-com-a-zona-franca-de-manaus-mas-a-tornou-mais-atrativa-2/. Acesso em: 19 set. 2026.

DALMOLIN, Marcelo Dalton; CARVALHO, Carlos Eduardo. Uma análise institucionalista do pacto federativo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 7, n. 3, p. 27–52, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.7867/2317-5443.2019v7n3p27-52. Acesso em: 19 set. 2026.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 95–107, jun. 2002.

FERREIRA NETO, Arthur Maria. Natureza e estrutura da competência tributária do IBS. **Revista de Direito Tributário da APET**, 2026.

FURTADO, Celso. **A operação Sudene**: um estudo sobre o processo de desenvolvimento e a formação de políticas públicas. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

GOMES, Emilly Cristina Maciel; OLIVEIRA, Ananias Ribeiro. A reforma tributária na Zona Franca de Manaus: análise do diferencial competitivo. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 12, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v10i12.17724. Acesso em: 19 set. 2026.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

MATA, Marco Antônio Izidro da; OLIVEIRA, Ananias Ribeiro de. Os impactos da reforma tributária (EC nº 132/2023) na Zona Franca de Manaus: desafios e perspectivas do desenvolvimento regional frente ao novo modelo de tributação. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 11, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v11i11.21938. Acesso em: 19 set. 2026.

MELLO, Letícia de. Reforma tributária: do federalismo de competência ao de partilha. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 jul. 2026. Disponível em: https://conjur.com.br/2026-jul-08/do-federalismo-de-competencia-ao-federalismo-de-partilha-2/. Acesso em: 19 set. 2026.

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and under-developed regions**. London: Gerald Duckworth, 1957.

OATES, Wallace E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, Jhonathan A.; JESÚS, Susana de. Reforma tributária e os impactos na Zona Franca de Manaus. **Research, Society and Development**, v. 14, n. 12, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.33448/rsd-v14i12.50334. Acesso em: 19 set. 2026.

PAES, Nélson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 707–742, out./dez. 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s1413-80502008000400008. Acesso em: 19 set. 2026.

PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. **Revue Économique**, Paris, v. 6, n. 1, p. 109–120, 1955.

_____, François. **L'économie du XXe siècle**. Paris: PUF, 1967.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. ***Federalismo e integração econômica regional****: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.*

SEFAZ, **Lei Nº 2.826, de 29 de Setembro de 2003,** 2003. Disponível em: https://sistemas.sefaz.am.gov.br/get/Normas.do?metodo=viewDoc&uuidDoc=86b92eb5-3220-422e-98ff-c84c39569974. Acesso em: 19 set. 2026.

SCAFF, Fernando Facury. Os novos fundos da reforma tributária e seu custo federativo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 ago. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-ago-26/os-novos-fundos-da-reforma-tributaria-e-seu-custo-federativo/. Acesso em: 19 set. 2026.

SCAPIN, Andréia Cristina. Competência compartilhada e linguagem constitucional. **Revista de Direito Tributário da APET**, 2026.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956.

TRIPODI, Leandro. Entidade pública sob regime especial: natureza do Comitê Gestor criado pela Emenda Constitucional n. 132/2023. **Revista de Informação Legislativa**, v. 61, n. 243, 2024.

WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 11, n. 1, p. 1–31, 1995.