Proposta de operacionalização da tributação favorecida para a Zona Franca de Manaus aderente à EC 132/2023

Centro de Cidadania Fiscal

Versão 2

Março de 2024

O **Centro de Cidadania Fiscal** é um *think tank* independente que tem como objetivo contribuir para a simplificação do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país.

Diretores:

Eurico Marcos Diniz de Santi

Nelson Machado

Apoio Técnico:

Bento Antunes de Andrade Maia

Secretaria:

Sheila Barreto de Lima

Endereço: Rua Itapeva, 26 - cj. 1701 - Bairro Bela Vista - 01332-000 - São Paulo - SP – Brasil.

Contato: ccif@ccif.com.br, tel. (+ 55 11) 2305.2630, www.ccif.com.br.

Direitos autorais: Centro de Estudos Tributários e Financeiros Consultoria e Pesquisa de Interesse Público Limitada (nome de fantasia: **Centro de Cidadania Fiscal**). Permitida a reprodução por quaisquer meios, desde que citada a fonte.

Esta nota apresenta as opiniões institucionais da diretoria do Centro de Cidadania Fiscal, as quais são definidas de forma independente e não necessariamente refletem a posição das empresas e entidades que financiam suas atividades.

O Centro de Cidadania Fiscal não se responsabiliza pelos efeitos de qualquer decisão ou ação tomada com base no conteúdo desta nota.

Sumário

Introdução 3
1. Definição de Zona Franca de Manaus 3
2. Tratamento favorecido à ZFM foi consolidado na Reforma Tributária 4
3. Novo modelo de tributação sobre o consumo 5
4. Modelagem da tributação favorecida à ZFM 6
4.1. Tributação favorecida da ZFM – Modelo para substituição do IPI 7
4.2. Tributação favorecida da ZFM – Modelo para substituição do PIS/Cofins 9
4.3. Tributação favorecida da ZFM – Modelo para substituição do ICMS 11
4.3.1. Cálculo do Valor Equivalente dos Incentivos de ICMS 14
4.4. Síntese dos Valores Equivalentes dos Incentivos Fiscais 15
5. Resumo da proposta 15
Anexo 1: Fórmula de cálculo do Percentual Equivalente dos incentivos de ICMS 17
Anexo 2: Contrapartidas aos incentivos fiscais de ICMS 20

Nota Técnica: Proposta de operacionalização da tributação favorecida para a Zona Franca de Manaus aderente à EC 132/2023

Introdução

Trata-se de atualização da Nota Técnica XXIV – Proposta de operacionalização da tributação favorecida para a Zona Franca de Manaus[1], datada de setembro de 2023, cujo objetivo central é auxiliar na construção de modelo para viabilizar e operacionalizar o tratamento favorecido à Zona Franca de Manaus (ZFM) aderente ao novo sistema IBS/CBS/IPI, considerando o texto da EC 132/2023, de 20 de dezembro de 2023[2].

Quatro princípios fundamentais orientam esta proposta: (a) simplicidade na operação e fiscalização dos incentivos, de modo que os benefícios possam ser aplicados e geridos de forma eficiente; (b) transparência dos gastos tributários, para que a sociedade possa ter controle sobre esses custos; (c) aderência ao modelo geral de arrecadação e fiscalização do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e (d) que a substituição dos atuais benefícios observe o Valor Equivalente de Incentivos Fiscais, ou seja, que a mudança do modelo não altere o impacto econômico dos benefícios hoje concedidos.

1. Definição de Zona Franca de Manaus

Para efeito de tributação favorecida, caracterizam-se como relativas à Zona Franca de Manaus (ou Polo Industrial de Manaus – PIM, seu sinônimo) as operações realizadas: (i) no polígono geográfico da Zona Franca de Manaus, (ii) que tenham Processo Produtivo Básico (PPB) aprovado, e (iii) cujos projetos sejam aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

[1] Disponível em: *https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2023/10/NT_ZFM_09-2023.pdf*. Acesso em 03 mar. 2024.
[2] Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm*. Acesso em 03 mar. 2024.

2. Tratamento favorecido à ZFM foi consolidado na Reforma Tributária

A EC 132/2023 confere tratamento favorecido à ZFM. O artigo 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)[3] assegura o diferencial competitivo da ZFM em carácter geral. A previsão constitucional não impõe a necessidade de que se mantenham exatamente os critérios adotados no contexto dos benefícios atuais. Em razão disso, discute-se a proposição de critérios baseados em: (i) valores médios, (ii) percentagens fixas (para compensar os benefícios de PIS/Cofins), ou até (iii) formulação mais complexa que calibre o valor equivalente aos incentivos atuais específico para cada empresa (para recompor os atuais benefícios de ICMS).

O artigo inserido no ADCT pela EC 132/2023 explicita que o diferencial competitivo da ZFM pode ser assegurado por meio de diversos instrumentos – fiscais, econômicos ou financeiros. O artigo 92-B, em seu §5º (não aplicação do art. 149-B, incisos III e IV do *caput*, da Constituição Federal[4]), destaca, ainda, a possibilidade de que sejam adotadas regras distintas para o IBS e para

---

[3] ADCT. "*Art. 92-B. As leis instituidoras dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal estabelecerão os mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus pelos arts. 40 e 92-A e às áreas de livre comércio existentes em 31 de maio de 2023, nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos a que se referem os arts. 126 a 129, todos deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*
*§ 1º Para assegurar o disposto no **caput**, serão utilizados, isolada ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros.*
§ 2º Lei complementar instituirá Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas, que será constituído com recursos da União e por ela gerido, com a efetiva participação do Estado do Amazonas na definição das políticas, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação das atividades econômicas no Estado.
§ 3º A lei complementar de que trata o § 2º:
I - estabelecerá o montante mínimo de aporte anual de recursos ao Fundo, bem como os critérios para sua correção;
II - preverá a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo para compensar eventual perda de receita do Estado do Amazonas em função das alterações no sistema tributário decorrentes da instituição dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal.
§ 4º A União, mediante acordo com o Estado do Amazonas, poderá reduzir o alcance dos instrumentos previstos no § 1º, condicionado ao aporte de recursos adicionais ao Fundo de que trata o § 2º, asseguradas a diversificação das atividades econômicas e a antecedência mínima de 3 (três) anos.
*§ 5º Não se aplica aos mecanismos previstos no **caput** o disposto nos incisos III e IV do **caput** do art. 149-B da Constituição Federal.*
§ 6º Lei complementar instituirá Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, que será constituído com recursos da União e por ela gerido, com a efetiva participação desses Estados na definição das políticas, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação de suas atividades econômicas.
*§ 7º O Fundo de que trata o § 6º será integrado pelos Estados onde estão localizadas as áreas de livre comércio de que trata o **caput** e observará, no que couber, o disposto no § 3º, I e II, sendo, quanto a este inciso, considerados os respectivos Estados, e no § 4º.*"

[4] CF/88. "*Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:*
[...] III – regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; IV – regras de não cumulatividade e de creditamento."

a CBS no que se refere a regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, não cumulatividade e creditamento, com a finalidade de manter o diferencial competitivo da ZFM.

O artigo 126, inciso III, do ADCT estabelece que, a partir de 2027, o IPI "*terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em lei complementar*" e não incidirá de forma cumulativa com o Imposto Seletivo (IS).

O comando constitucional, ao manter a incidência do IPI sobre os produtos da ZFM, preserva os atuais benefícios do imposto. Contudo, por delegar a definição dos critérios à lei complementar, o texto não é explícito acerca da forma de operacionalização do modelo. Em razão disso, possibilita a segmentação de duas características: (i) a manutenção das alíquotas do IPI para os bens finais incentivados e (ii) redução a zero das alíquotas de IPI para os bens intermediários incentivados na ZFM, acompanhada de um benefício equivalente na CBS – o que será aprofundado no item 4.1.

3. Novo modelo de tributação sobre o consumo

Em substituição à contribuição ao Programa de Integração Social, à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) e IPI (exceto para os bens incentivados pela ZFM) serão criados a CBS e o IS[5]. Esses três tributos – CBS, IS e IPI (ZFM) – serão arrecadados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Já, em substituição ao ICMS e ISS, será instituído o IBS, o qual será arrecadado e administrado pelo Comitê Gestor do IBS (CG-IBS).

A regra geral é que a exportação será desonerada e que haverá incidência na importação para a CBS, o IBS e o IPI (ZFM), com direito a crédito da CBS e do IBS nos casos em que o adquirente for contribuinte.

Nas operações internas, a CBS e o IBS serão não cumulativos. O IS terá incidência monofásica e integrará a base de cálculo da CBS e do IBS, mas não integrará a base do IPI.

[5] Para mais informações sobre o IS, ver artigo 153, VIII.

4. Modelagem da tributação favorecida à ZFM

No modelo favorecido ora proposto, a ZFM será tratada como se fosse um ente estrangeiro, de forma que todas as entradas de bens e serviços na ZFM serão desoneradas de IBS e CBS e, por isso, seus adquirentes não possuirão direito ao creditamento dos tributos. As operações internas dentro do PIM também serão totalmente desoneradas de IBS, CBS e IPI, bem como todas as saídas da ZFM.

Nesta proposta, as mercadorias saem da ZFM desoneradas de IBS e CBS, havendo, porém, a incidência de IBS e CBS, em analogia à importação, no momento da entrada das mercadorias no mercado "doméstico" (todo o mercado nacional, exceto a ZFM)[6]. Nesse caso, será concedido direito ao crédito para o adquirente, caso seja contribuinte dos tributos.

O IPI será limitado aos "produtos finais", garantindo o incentivo à produção na ZFM. Desse modo, toda a importação e a produção nacional de produtos com equivalentes produzidos no PIM, com destino ao mercado interno, com exceção da entrada na ZFM[7], serão tributadas normalmente pelo IPI. Haverá desoneração na saída da mercadoria do PIM, seja para o mercado externo ou nacional.

O regime favorecido descrito acima – desoneração completa na Zona Franca – seria insuficiente para garantir a competitividade atual do PIM. É necessário, portanto, adicionar ao modelo o Valor Equivalente dos Incentivos Fiscais (VE) atuais, que serão extintos simultaneamente com a substituição do PIS/COFINS/IPI e ICMS pela CBS, pelo IPI (ZFM) e pelo IBS.

O VE será igual ao valor de venda na saída (VS) da mercadoria da Zona Franca multiplicado pela Percentagem Equivalente dos Incentivos Fiscais (PE). O que pode ser representado pela seguinte equação:

$$VE = VS \times PE$$

A PE e o VE de cada tributo serão detalhados a seguir, assim como suas respectivas periodicidades de apuração.

[6] Notar que o relacionamento da ZFM com o Estado do Amazonas é igual ao relacionamento com qualquer outro estado da federação.

[7] O IPI continuará isento quando um produto final incentivado for adquirido de outra região do Brasil ou do exterior (suspensão convertida em isenção). O volume de importações do PIM de produtos finais incentivados não deve ser muito expressivo, no entanto, pode ocorrer, como no exemplo de uma fábrica instalada na ZFM adquirir aparelhos de ar-condicionado com origem do exterior ou de outra região do Brasil.

4.1. Tributação favorecida da ZFM – Modelo para substituição do IPI

Os incentivos atuais referentes ao IPI estão sumarizados, abaixo, na Tabela 1. A entrada de insumos de origem nacional tem isenção e toda a saída de bens finais para outros locais do território nacional é isenta. A saída dos bens intermediários da ZFM com destino ao restante do país também é contemplada com isenção e, nesse caso, há concessão do direito ao crédito para o adquirente contribuinte. Além disso, os insumos importados são isentos (suspensão convertida em isenção) e a exportação é imune.

Tabela 1: Incentivos fiscais de IPI na ZFM

Mercado	Entrada na ZFM	Saída da ZFM
Nacional	Isenta. (RIPI – Decreto 7.212/2010, art. 81, I e III; Decreto-Lei 288/1967, art. 9º)	Bem final – Isenta. Bem Intermediário – Isenta, com presunção de crédito para o adquirente. (RIPI – Decreto 7.212/2010, art. 81, II; Decreto-Lei 288/1967, art. 9º; STF, Tema 322 de Repercussão Geral, RE 592.891/SP)
Externo	Suspensão convertida em isenção. Sujeito ao pagamento do imposto quando sair da ZFM para outros locais do território nacional. (RIPI – Decreto 7.212/2010, art. 86; Decreto-Lei 288/1967, art. 3º)	Imune. (RIPI – Decreto 7.212/2010, art. 18, II)

Fonte: Elaboração própria (2024).

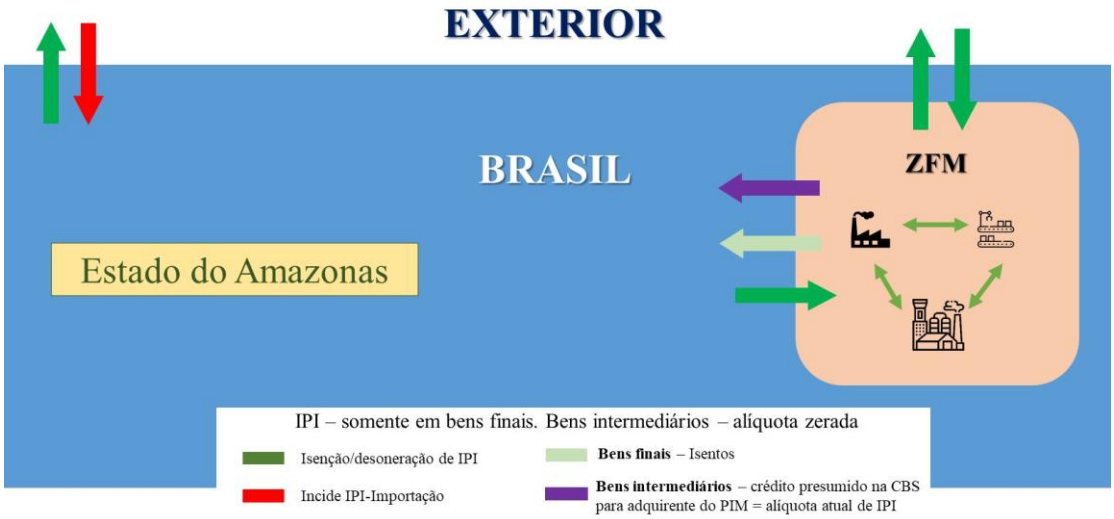
Tendo presente que as regras do IPI relacionadas ao incentivo da ZFM diferenciam os bens intermediários dos bens finais, o modelo de regime favorecido no contexto da EC 132/2023 também deverá contemplar essa distinção. No caso dos bens finais, defendemos a simples solução de manutenção do IPI, assim como ocorre hoje. Ou seja, defende-se que sejam tributados pelo IPI, em todo o país, os bens que tenham produção incentivada na ZFM e, além disso, que saída da ZFM com destino a qualquer localidade do território nacional seja isenta.

Ademais, defende-se que a lei complementar que regulamentará a EC 132/2023 zere a alíquota do IPI dos bens intermediários e conceda crédito presumido de CBS para o adquirente

(contribuinte situado fora da ZFM) na mesma dimensão do crédito do IPI[8]. Nesse contexto, destaca-se que o art. 7º[9] da PEC 45/2019[10], que originou a EC 132/2023, prevê a compensação das receitas vinculadas ao IPI, de modo que não serão necessários ajustes adicionais na partilha das receitas do imposto hoje distribuídas pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Figura 1, a seguir, ilustra o modelo de favorecimento para a ZFM relacionado ao IPI, mantendo equivalência aos benefícios atuais:

Figura 1: Resumo do modelo de tributação favorecida à ZFM equivalente ao IPI



Fonte: Elaboração própria (2024).

[8] Ou seja, se a alíquota do IPI para o produto hipotético Y é de 20% sobre o preço de venda, o valor do crédito presumido na CBS será também de 20%.

[9] PEC 45/2019. "*Art. 7º. A partir de 2027, a União compensará eventual redução no montante dos valores entregues nos termos do art. 159, I e II, em razão da substituição da arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV, pela arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII, todos da Constituição Federal, nos termos de lei complementar.*
§ 1º A compensação de que trata o caput:
I - terá como referência a média de recursos transferidos do imposto previsto no art. 153, IV, de 2022 a 2026, atualizada:
a) até 2027, na forma da lei complementar;
b) a partir de 2028, pela variação do produto da arrecadação da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal, apurada com base na alíquota de referência de que trata o art. 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
II - observará os mesmos critérios, prazos e garantias aplicáveis à entrega de recursos de que trata o art. 159, I e II, da Constituição Federal.
§ 2º Aplica-se à compensação de que trata o caput o disposto nos arts. 167, § 4º, 198, § 2º, 212, caput e § 1º, e 212-A, II, da Constituição Federal."

[10] Disponível em: *https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2380280&filename=RDF+1+MESA+%3D>+PEC+45/2019+%28Fase+2+-+CD%29*. Acesso em 03 mar. 2024.

Traduzindo esse modelo de favorecimento de bens intermediários relacionado ao IPI para os conceitos apresentados de Valor Equivalente dos Incentivos Fiscais (VE) e de Percentagem Equivalente dos Incentivos Fiscais (PE), temos que o PE seria igual à alíquota atual do IPI (ou a alíquota do IPI aplicável antes de 2027, ou seja, antes de sua redução a zero). O VE, por sua vez, seria igual ao preço de venda (VS) multiplicado pela alíquota do IPI (Alíq. IPI):

$$VE = VS \times Alíq.IPI$$

4.2. Tributação favorecida da ZFM – Modelo para substituição do PIS/Cofins

A tributação favorecida da ZFM referente ao PIS/Cofins concede benefícios na entrada e na saída dos bens da região, como detalhado na Tabela 2, abaixo. Nas operações com o mercado interno, as entradas dos insumos têm alíquota zero, sem direito à recuperação de créditos. A saída dos bens da ZFM, para os adquirentes que apuram IRPJ na modalidade de Lucro Real, é contemplada com crédito presumido de 1,95%, gerado pela diferença entre a saída do PIM com alíquota de 3,65%, que outorga, ao respectivo adquirente, direito ao crédito de 5,60%. Contudo, não há incentivo fiscal caso o adquirente seja optante do Lucro Presumido ou SIMPLES Nacional. Adicionalmente, há suspensão da tributação na entrada de insumos do exterior.

Tabela 2: Incentivos fiscais de PIS/Cofins concedidos para a ZFM[1]

Mercado	Entrada na ZFM	Saída da ZFM
Nacional	Alíquota zero, sem direito ao crédito. (Lei 10.996/2004, art. 2º)	Alíquota zero nas operações internas. Alíquota diferenciada na saída: PIS – 0,65% e Cofins – 3,00%[2], com crédito para o adquirente de 1% de PIS e 4,6% de Cofins (diferencial de 1,95% de crédito presumido). (Lei 10.833/2003, art. 2º, §5º, e art. 3º, §17; Lei 10.637/2002, art. 2º, §4º, e art. 3º, §12)
Externo	Regime de suspensão do pagamento do imposto. (Lei 10.865, art. 14, §1º, e 14-A)	Não incidência. (Lei 10.833/2003, art. 6º, I; Lei 10.637/2002, art. 5º, I)
Notas: 1 – Empresas que apuram o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) na modalidade de lucro real. 2 – O diferencial entre a alíquota (entre entrada e saída) de PIS e Cofins nas operações com outros estados brasileiros é de 1,95%, que consiste em um crédito presumido concedido às empresas adquirentes de bens da ZFM.		

Fonte: Elaboração própria (2024).

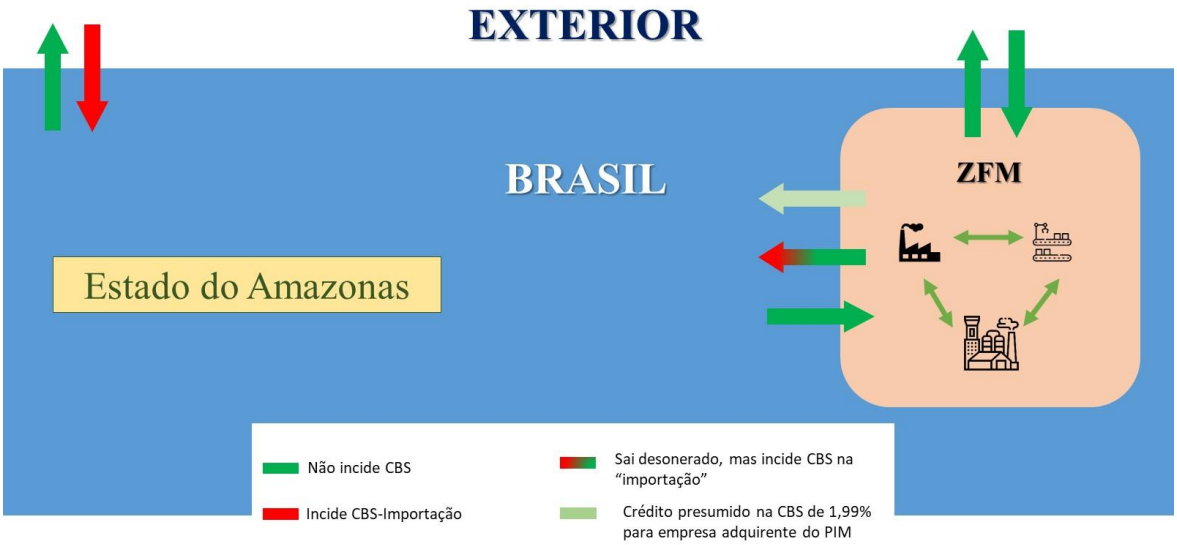
Para que o tratamento favorecido da ZFM compense os benefícios atuais do PIS/Cofins, é necessária, na saída do bem do PIM, a concessão de crédito presumido de CBS equivalente ao diferencial entre o valor recolhido de 3,65%[11] pelo vendedor na ZFM e o crédito diferenciado de 5,60%[12] que o adquirente fora da ZFM recebe. Destaca-se que o valor desse benefício é de 1,95% calculado por dentro. Contudo, como a CBS será calculada por fora, o crédito presumido deve ser de 1,99%[13].

Dessa forma, a Percentagem Equivalente de Incentivos Fiscais (PE) será fixa, sempre de 1,99%. Já o Valor Equivalente dos Incentivos Fiscais (VE) será igual ao valor de saída (VS) da mercadoria vezes a PE, ou seja,

$$VE = VS \times 1{,}99\%$$

A Figura 2 representa, esquematicamente, a proposta sugerida para manutenção do tratamento favorecido da ZFM ao que se refere ao PIS/Cofins.

Figura 2: Resumo do modelo de tributação favorecida à ZFM equivalente a PIS/Cofins



Fonte: Elaboração própria (2024).

[11] 3% de Cofins e 0,65% de PIS (Lei 10.833/2003, art. 2º, §5º; Lei 10.637/2002, art. 2º, §4º).
[12] 4,6% de Cofins e 1% de PIS (Lei 10.833/2003, art. 3º, §17; Lei 10.637/2002, art. 3º, §12).
[13] 1,99% = 1,95% / (1-1,95%).

4.3. Tributação favorecida da ZFM – Modelo para substituição do ICMS

A tributação favorecida no âmbito do ICMS para estímulo da produção na ZFM possui diferentes instrumentos, sendo significativamente mais complexa do que os benefícios relacionados ao IPI e ao PIS/Cofins.

Os benefícios referentes ao ICMS, no caso das importações de insumos, são de dois tipos: (i) a redução da base de cálculo e (ii) o diferimento. Nas operações com o mercado interno, a entrada de insumos é isenta e, ainda assim, o adquirente na ZFM possui direito a crédito presumido de (a) 12%, caso seja oriundo de estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou Espírito Santo, ou (b) de 7%, se a origem for do Amazonas ou de estados do Sul e Sudeste, ou (c) de 4%, no caso de insumos que possuem percentual de conteúdo importado superior a 40%, independentemente do estado de origem.

Na saída das mercadorias da ZFM, há aplicação do benefício fiscal denominado de crédito estímulo (CE), o qual reduz o ICMS a pagar, variando entre 55% e 100%. O crédito estímulo possuí quatro faixas de benefícios, sendo duas referentes a bens finais (i) a padrão de 55% e outra, menos comum, (ii) de 75%; além de outras duas relacionadas aos bens intermediários, caso em que (iii) a faixa padrão é de 90,25% e (iv) a faixa de 100% é restrita a poucos bens. Esses benefícios relacionados ao ICMS são concedidos aos contribuintes com vinculação a contrapartidas, como o objetivo de compensar ao estado do Amazonas e viabilizar o financiamento de fundos, em especial, o Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviço e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas (FTI), o Fundo de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e ao Desenvolvimento Social do Estado do Amazonas (FMPES) e o Fundo de Desenvolvimento Humano do Estado do Amazonas (FDH), que custeia a Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

A Tabela 3 esquematiza os benefícios fiscais da ZFM no âmbito do ICMS, demonstrando tanto os incentivos relacionados às operações com o mercado externo, quanto aqueles referentes às operações com o mercado interno.

Tabela 3: Incentivos fiscais de ICMS[1] na ZFM

Mercado	Entrada na ZFM	Saída da ZFM
Nacional	Sai dos Estados isentos (equivalente a exportação) e, apesar disso, o adquirente na ZFM registra um crédito presumido de 4% ou 7% ou 12%. (Convênio CONFAZ ICMS 65/1988, cláusula quarta)	Crédito Estímulo de 55% a 100% do ICMS a pagar. (Lei Estadual AM 2.826/2013, art. 12-A)
Externo	(i) Redução da base de cálculo referente a matérias-primas ou materiais secundários, de forma que a carga tributária corresponda a percentuais entre 6,39% e 15%, conforme o caso (Lei Estadual AM 2.826/2013, art. 18, com redação dada pela Lei 5.750/2021 e produção de efeitos a partir de 06 out. 2023). (ii) Diferimento do imposto, no caso de matérias-primas e material secundário para industrialização de bens intermediários e outros específicos (Lei Estadual AM 2.826/2013, art. 14, I).	Não incidência/imunidade. (CF/88, art. 155, X, alínea "a"; LC 87/1996, art. 3º, II).
Notas: 1 – Há contrapartidas exigidas para os incentivos fiscais de ICMS: para o Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviço e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas (FTI), o Fundo de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e ao Desenvolvimento Social do Estado do Amazonas (FMPES) e o Fundo de Desenvolvimento Humano do Estado do Amazonas (FDH), que custeia a Universidade do Estado do Amazonas (UEA). 2 – Aquisição interestadual de insumos que possuem percentual de conteúdo importado superior a 40%.		

Fonte: Elaboração própria (2024).

Para compensar a perda desses benefícios decorrente da extinção do ICMS, o regime favorecido proposto consiste na devolução, para as empresas do PIM, do valor equivalente aos incentivos fiscais existentes hoje. O montante do benefício deverá ser abatido da arrecadação geral do IBS, mantendo inalterada a situação atual, onde o benefício do ICMS direcionado à ZFM é suportado pela totalidade dos estados brasileiros.

Propõe-se que essa devolução seja operacionalizada por meio da concessão de crédito presumido de IBS, no valor equivalente aos incentivos fiscais recebidos hoje no âmbito do ICMS, para as empresas da ZFM. Como todas as saídas da ZFM são desoneradas, as empresas do PIM acumulariam créditos que seriam ressarcidos pelo CG-IBS.

Nesse modelo, o Valor Equivalente (VE) dos incentivos fiscais de cada empresa será calculado mensalmente[14], a partir da multiplicação do Valor das Saídas[15] (VS) pela Porcentagem Equivalente (PE) dos incentivos fiscais. A PE não será fixa e, sim, calculada para cada empresa por meio da fórmula que se encontra detalhada no Anexo 1.

Além disso, sugere-se que as contrapartidas pagas atualmente pelas empresas ao Estado do Amazonas como compensação pelos benefícios fiscais de ICMS recebidos sejam descontadas/retidas automaticamente pelo Comitê Gestor do IBS, o qual as destinará diretamente para o Estado do Amazonas ou aos respectivos fundos (FTI, FMPES ou FDH, UEA).

Importante destacar que nas operações em que os bens saiam da ZFM em direção a outra localidade do país haverá: (i) desoneração na saída do bem; (ii) direito a crédito presumido no IBS, com base no Valor Equivalente de Incentivo Fiscal calculado para a empresa vendedora do PIM; (iii) incidência de IBS-"Importação" na entrada do bem nas demais localidades do mercado nacional; e (iv) concessão de direito ao crédito de igual valor ao IBS-"Importação" incidente, para o adquirente que for contribuinte. Nesse modelo, o custo do benefício é suportado por uma alíquota de referência maior do IBS, de forma que não será suportado por nenhum ente específico, mas, sim, por todas as operações realizadas no Brasil que sofram a incidência do IBS.

A Figura 3, a seguir, ilustra o modelo de devolução para as empresas do Valor Equivalente dos Benefícios fiscais de ICMS proposto no âmbito do IBS, assim como a destinação das contrapartidas para o Estado do Amazonas.

[14] O prazo sugerido de apuração é mensal, no entanto, pode-se fazer essa apuração de forma mais breve, como semanalmente, para diminuir a necessidade de capital de giro.
[15] O Valor das Saídas representa o valor de venda dos produtos na saída da ZFM com destino ao resto do país.

Figura 3: Modelo do tratamento favorecido à ZFM no IBS

Fonte: Elaboração própria (2024).

4.3.1. Cálculo do Valor Equivalente dos Incentivos de ICMS

A fórmula de cálculo do Percentual Equivalente (PE) de incentivos fiscais de ICMS é bastante complexa e, por isso, será detalhada no Anexo 1. Para fins didáticos, com o objetivo de introduzir o assunto, apresenta-se, por ora, sua versão simplificada.

De forma resumida, os benefícios atualmente concedidos no âmbito do ICMS são referentes a créditos presumidos (CP) na aquisição de insumos e ao Crédito Estímulo (CE), que incide na saída dos bens da ZFM, sobre o ICMS a pagar. Desses dois benefícios devem ser subtraídos o valor das contrapartidas (CT), as quais serão retidas e pagas diretamente pelo Comitê Gestor do IBS. Algebricamente, temos:

$$PE = (CP + CE) - CT$$

Onde:

PE = percentagem equivalente dos incentivos fiscais de ICMS

CP = somatório do crédito presumido na entrada dos insumos nacionais na ZFM

CE = somatório do crédito estímulo de ICMS sobre o valor a pagar na saída da mercadoria da ZFM para as demais localidades do Brasil

CT = somatório das contrapartidas pagas pelas empresas ao Estado do Amazonas

4.4. Síntese dos Valores Equivalentes dos Incentivos Fiscais

A Tabela 4, abaixo, sintetiza a Percentagem Equivalente (PE) e o Valor Equivalente (VE) dos Incentivos Fiscais referentes aos tributos IPI (bens intermediários), PIS/Cofins e ICMS, assim como a periodicidade da sua apuração. No caso de IPI dos bens finais, como a proposta é sua manutenção, não consideramos como valor equivalente.

Tabela 4: Síntese da Percentagem e do Valor Equivalente dos Incentivos Fiscais nos diferentes cenários analisados

Tributo	PE	VE	Periodicidade da apuração
IPI – bens intermediários	Alíquota atual (ou aplicável antes de 2027) de IPI	VS * Alíq. IPI	A cada operação
PIS/Cofins	1.99%	VS * 1,99%	A cada operação
ICMS	CP + CE - CT	VS * (CP + CE – CT)	Mensal

Fonte: Elaboração própria (2024).

5. Resumo da proposta

A operacionalização do tratamento favorecido à ZFM proposta teve como fundamento a equivalência dos benefícios atuais e a aderência ao novo modelo de tributação sobre o consumo resultante da EC 132/2023. O desenho dos incentivos fiscais nesta proposta considera, para fins de incidência do IBS e da CBS, a Zona Franca de Manaus como se fosse ente estrangeiro, com todas as entradas e saídas de bens e serviços desoneradas.

Nossa avaliação é que a formulação detalhada na presente Nota Técnica, com base no Valor Equivalente do Incentivo Fiscal, se adequa perfeitamente ao comando constitucional, pois viabiliza, operacionalmente, a manutenção das vantagens competitivas da ZFM atualmente existentes no âmbito do PIS/Cofins e do ICMS (tributos que serão extintos), no arcabouço dos novos tributos (CBS e IBS, que serão implementados de acordo com a EC 132/2023).

Com relação ao IPI, o texto da EC 132/2023, apesar de prever redução a zero das alíquotas do imposto a partir de 2027, disciplina sua manutenção restrita aos bens com equivalentes que

possuam industrialização incentivada na ZFM. Entendemos que a opção pela permanência do IPI como instrumento para viabilizar a manutenção dos benefícios com produção incentivada na ZFM é uma estratégia adequada. Contudo, defendemos que a utilização do IPI deva ser mais limitada, restringindo-se apenas aos bens finais.

No caso dos bens intermediários com produção na ZFM, recomenda-se que a alíquota do IPI seja reduzida a zero a partir de 2027 – como ocorrerá com os demais produtos que não possuam equivalentes com industrialização favorecida na ZFM. Nesse caso, propõe-se a concessão de crédito presumido de CBS, equivalente à alíquota do IPI (alíquota atual ou a aplicável antes de 2027), para as empresas adquirentes de bens intermediários produzidos na ZFM.

A Tabela 5, abaixo, reflete o resumo da proposta de operacionalização do regime favorecido da ZFM, considerando o texto promulgado na EC 132/2023.

Tabela 5: Resumo do tratamento favorecido à ZFM com base na EC 132/2023

Tributo	Benefício	Empresa beneficiada
CBS	Crédito presumido de 1,99%	Empresa adquirente que apura o IRPJ na modalidade de lucro real
	Crédito presumido equivalente a alíquota de IPI	Adquirente de bens intermediários
IPI	Desoneração (bens finais)	Empresa do PIM
IBS	Crédito presumido com percentagem equivalente = CP + CE - CT	Empresa do PIM

Fonte: Elaboração própria (2024).

Anexo 1: Fórmula de cálculo do Percentual Equivalente dos incentivos de ICMS

A fórmula geral desses benefícios já foi apresentada, mas é importante recapitulá-la para poder avançarmos no seu desdobramento:

$$\boldsymbol{PE} = (CP + CE) - CT$$

Onde:

PE = percentagem equivalente dos incentivos fiscais de ICMS

CP = somatório do crédito presumido na entrada dos insumos nacionais na ZFM

CE = somatório do crédito estímulo de ICMS sobre o valor a pagar na saída da mercadoria da ZFM para as demais localidades do Brasil

CT = somatório das contrapartidas pagas pelas empresas ao Estado do Amazonas

Desagregando a fórmula, começando pela parcela referente ao crédito presumido (CP), temos:

$$\boldsymbol{CP} = \frac{(I_{12} + I_7 + I_4)}{VS}$$

Onde:

$\mathbf{I_{12}}$(R$) = somatório do valor de entrada dos insumos de origem do N, NE, CO, ES multiplicados pelo crédito presumido de 12% para o adquirente na ZFM

$\mathbf{I_7}$(R$) = somatório do valor de entrada dos insumos de origem do S, SE, ZFM multiplicados pelo crédito presumido de 7% para o adquirente na ZFM

$\mathbf{I_4}$(R$) = somatório da aquisição interestadual de insumos que possuem percentual de conteúdo importado superior a 40% multiplicados pela alíquota de 4%.

VS (R$) = valor de saída do bem da ZFM para os demais locais do Brasil

O Crédito Estímulo (CE), por sua vez, é um benefício que diminui o montante do ICMS a pagar de acordo com uma alíquota pré-determinada, denominada de faixa de crédito estímulo (FCE). Como apresentado no item 3, existem quatro faixas de crédito estímulo (55%, 75%, 90,25% e 100%). Detalhando a fórmula do CE, temos:

$$\boldsymbol{CE} = FCE \times ICMS_{a\ pagar}$$

Onde:

FCE = faixa do crédito estímulo (55%, 75%, 90,25% e 100%)

$$\boldsymbol{ICMS_{a\ pagar}} = 14{,}15\% - CP - ICMI - I_{outros}$$

14,15%[16] = alíquota de saída da ZFM para outras regiões do país por fora (pois o IBS é calculado por fora) e com PIS/Cofins na base de cálculo

CP = Crédito Presumido como porcentagem do valor de venda (%) (calculado anteriormente)

$$\boldsymbol{ICMI} = \frac{[(1 - B_{imp}) \times Alíq. \times I_{imp}]}{VS}$$

ICMI = recomposição equivalente ao ICMS importação na aquisição dos insumos importados como proporção do valor de saída (VS)[17]

$\mathbf{B_{imp}}$ = percentual do benefício de ICMS importação do produto

Obs.: No caso de diferimento, $\mathbf{B_{imp}} = 100\%$ e **ICMI** = 0%

Alíq. = alíquota do ICMS – Importação

VS (R$) = valor de saída do bem da ZFM para os demais locais do Brasil

$\mathbf{I_{outros}}$ = valor do ICMS dos insumos adquiridos localmente (sem diferimento) como proporção do valor de saída ($\frac{\text{Insumos} \times \text{Alíq.}}{\text{VS}}$).

a. Energia Elétrica
b. Fretes
c. CIAP (ativo fixo) e DIFAL (diferencial de alíquota)

[16] 14,15% = 12% / (1-3,65%) / (1-12%).
[17] A recomposição se faz necessária porque no modelo proposto todas as entradas do exterior serão desoneradas.

Desse modo, a fórmula estendida do Percentual Equivalente dos incentivos Fiscais de ICMS (PE) seria:

$$\boldsymbol{PE} = \frac{(I_{12} + I_7 + I_4)}{VS} + FCE \times \left\{14{,}15\% - \frac{(I_{12} + I_7 + I_4)}{VS} - \frac{[(1 - B_{imp}) \times Alíq. \times I_{imp}]}{VS} - I_{outros}\right\} - CT$$

Já o Valor Equivalente (VE) dos incentivos fiscais de ICMS (VS*PE) seria igual a:

$$\boldsymbol{VE} = (I_{12} + I_7 + I_4) + FCE \times \{VS \times 14{,}15\% - (I_{12} + I_7 + I_4) - [(1 - B_{imp}) \times Alíq. \times I_{imp}] - VS \times I_{outros}\} - VS \times CT$$

Por fim, resta modelar as contrapartidas, como ilustradas na Tabela 6 (Anexo 2):

$$\boldsymbol{CT} = FMPES + FDH, UEA + FTI$$

$$\mathbf{FMPES} = 6\%\ \mathrm{CE}$$

$$\mathbf{FDH, UEA} = \mathrm{FDH, UEA_1} + \frac{\mathrm{FDH, UEA_2}}{VS} + \frac{\mathrm{FDH, UEA_3}}{VS}$$

$\mathbf{FDH, UEA_1} = 0\%\mathrm{CE}$ (para bens com FCE de 100%)

$\mathbf{FDH, UEA_2} = 1{,}3\% \times$ faturamento bruto dentro da ZFM (vendas internas de bens intermediários)

$\mathbf{FDH, UEA_3} = 1{,}5\%\mathrm{CE} \times (\text{saídas fora da ZFM} - \mathrm{FDH, UEA_1} - \mathrm{FDH, UEA_2})$

$$\mathbf{FTI} = \frac{(\mathrm{FTI_1} + \mathrm{FTI_2} + \mathrm{FTI_3} + \mathrm{FTI_4} + \mathrm{FTI_5})}{\mathrm{VS}}$$

$\mathbf{FTI_1} = \mathrm{I_{imp}} \times 2\%$ (para bens finais)

$\mathbf{FTI_2} = \mathrm{VS} \times 1\%$ (para bens com FCE de 100%)

$\mathbf{FTI_3} =$ Entradas de insumos nacionais $\times 1\%$ (no caso de bens finais)

$\mathbf{FTI_4} = 1\% \times$ vendas internas de bens intermediários

$\mathbf{FTI_5} = 1{,}5\% \times$ vendas internas de concentrados

Anexo 2: Contrapartidas aos incentivos fiscais de ICMS

Existem diversas compensações que as empresas do PIM devem pagar para o Estado do Amazonas em troca dos benefícios de ICMS que possuem. A Tabela 6, a seguir, elenca as principais contrapartidas exigidas.

Tabela 6: Principais contrapartidas aos incentivos fiscais de ICMS

Fundos	Produtos incentivados c/ Crédito Estímulo (CE) ou diferimento	% S/ CRED ESTÍMULO	% S/ Faturamento	% S/ INSUMOS
FMPES	TODOS OS NÍVEIS de FCE	6%		
FDH, UEA	FCE 100%	10%		
	Bens intermediários venda dentro da ZFM(c/diferimento)		1,3% s/ Faturamento Bruto dentro da ZFM	
	Bens intermediários / Bens finais, c/ CE exceto (FCE) 100%	1,50%		
FTI	Bens finais (exceto celular, monitor, bens de informática)			2% S/ FOB IMPORTAÇÕES
	FCE 100%		1%	
	Bens finais (exceto celular, monitor, bens de informática)			1% S/ INSUMOS NACIONAIS
	Bens intermediários venda dentro da ZFM(c/diferimento)		1% s/ Faturamento Bruto dentro da ZFM	
	Operações com concentrados, extrato de bebidas (exceto diferidas)		1,5% s/Faturamento Bruto (exceto diferimento)	

Fonte: Elaboração própria (2024).