

## Reforma tributária desafia neutralidade entre produtos nacionais e importados nas vendas à ZFM

A redação do artigo 445 da Lei Complementar nº 214/2025 (LC 214/25) pode suscitar um debate relevante sobre a extensão do benefício aplicável às operações destinadas à Zona Franca de Manaus (ZFM) no novo modelo de IBS e CBS. O dispositivo prevê a redução a zero das alíquotas incidentes sobre a “operação originada fora da ZFM que destine bem material industrializado de origem nacional” ao contribuinte habilitado na região.

Em outras palavras, trata-se de norma que zera as alíquotas de tributos para operações realizadas por contribuintes situados fora da ZFM que vendem a destinatários habilitados ao regime favorecido da ZFM. A expressão “origem nacional”, numa leitura inicial, parece restringir determinadas operações, especialmente a revenda de produtos importados já nacionalizados, prática comum e essencial para diversos segmentos industriais instalados na ZFM.

Essa interpretação, contudo, revelaria incompatibilidades quando analisada à luz do regime favorecido da ZFM no contexto da reforma tributária, do histórico de incentivos federais e estaduais aplicados à região e das obrigações assumidas pelo Brasil no sistema internacional, especialmente no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt) e dos demais acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Historicamente, os regimes tributários federais e estaduais aplicáveis à ZFM sempre se orientaram pelo princípio da neutralidade entre bens fabricados no Brasil e bens importados nacionalizados, desde que atendidas condições como a existência de similar nacional e a origem em país signatário do Gatt/OMC. Essa neutralidade decorre do compromisso internacional de tratamento não discriminatório, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro desde 1947 e reafirmado em 1994, com a criação da OMC.

A aplicação desse compromisso no contexto da ZFM foi amplamente reconhecida pela jurisprudência, pela Receita Federal e por diversas Secretarias de Fazenda Estaduais, consolidando-se como elemento estruturante do regime fiscal de abastecimento dessa região.

No âmbito federal, um exemplo, é o tratamento conferido à isenção do IPI prevista no artigo 81, inciso III, do Decreto nº 7.212/2010 (Ripi). O entendimento Receita é de que a isenção aplicável às remessas de produtos nacionais à ZFM deve, por força do Gatt/OMC, ser estendida também aos produtos importados nacionalizados, desde que provenientes de países signatários e exista similar nacional (Solução de Consulta Cosit nº 99.015/2024).

A RFB reconhece que a literalidade do dispositivo, que menciona apenas “produtos nacionais”, não pode justificar um tratamento mais oneroso aos bens importados, sob pena de violação ao compromisso internacional de não discriminação. Por essa razão, o produto importado nacionalizado recebe o mesmo regime de isenção aplicável ao produto nacional quando remetido à ZFM.

Para as contribuições sociais ao PIS/Cofins, o cenário é ainda mais claro. A Lei nº 10.996/2004 reduz a zero as alíquotas incidentes sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas à ZFM, sem qualquer distinção entre bens fabricados no Brasil e bens importados nacionalizados. Essa opção legislativa evidencia uma política tributária orientada pela destinação, e não pela origem, reforçando a neutralidade como diretriz histórica do regime fiscal aplicável à região.

### Âmbito estadual

O mesmo racional se verifica em diversos estados quanto à isenção do ICMS. Em São Paulo, a isenção aplicável às remessas destinadas à ZFM alcança também produtos importados provenientes de países signatários da OMC, desde que exista similar nacional (Resposta à Consulta Tributária nº 31.070/2024).

*Spacca*

# opinião



O entendimento fundamenta-se na aplicação do artigo 98 do Código Tributário Nacional (CTN), segundo o qual “os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha”, bem como na Súmula nº 575 do Supremo Tribunal Federal, que determina que a isenção concedida a produto nacional deve ser estendida ao produto importado originário de país signatário do Gatt.

O estado do Paraná adota raciocínio idêntico, reconhecendo a extensão da isenção aos bens importados nas mesmas condições, uma vez que o tratado internacional impõe igualdade de tratamento quanto aos tributos internos (Consulta Sefaz nº 74/2020). O Espírito Santo igualmente concluiu que a isenção deve alcançar mercadorias importadas originárias de países signatários do Gatt/OMC, desde que haja similar nacional e observadas as exigências regulamentares (Parecer nº 275/2024).

Em sentido contrário, Pernambuco firmou entendimento restritivo, concluindo que a isenção deve ser interpretada de forma estritamente literal e limitada aos bens de origem nacional (Resolução de Consulta nº 08/2022).

O conjunto desses entendimentos demonstra que, sempre que o ordenamento concede um benefício fiscal a operações envolvendo bens nacionais destinados à ZFM, a sua extensão aos produtos importados nacionalizados provenientes de países signatários do Gatt/OMC é juridicamente exigida. A justificativa é simples: evitar qualquer discriminação incompatível com o compromisso internacional de tratamento nacional e preservar a funcionalidade econômica da ZFM, cujas cadeias produtivas frequentemente dependem de insumos importados.

## Incompatibilidade

No entanto, as assimetrias interpretativas já observadas entre os estados no âmbito do ICMS indicam que, no Comitê Gestor do IBS, que será composto por representantes de todas as unidades federadas, poderão surgir tensões relevantes na regulamentação do artigo 445 da LC 214/25.

De todo modo, à luz desse histórico, a interpretação literal da expressão “origem nacional” constante do artigo 445 da LC 214/25 não se mostra compatível com a lógica e a finalidade do regime favorecido da ZFM. A aplicação restritiva criaria uma ruptura relevante: operações até então amplamente desoneradas (IPI, ICMS e PIS/Cofins), seja por isenção ou alíquota zero, passariam a ser integralmente tributadas pelo IBS e pela CBS, elevando custos operacionais e reduzindo competitividade. Esse modelo geraria impactos de fluxo de caixa, efeito cumulativo (ainda que temporário) e perda de eficiência.

Esse cenário se torna ainda mais sensível porque as empresas da ZFM, em suas saídas subsequentes, operarão com créditos presumidos calculados sobre o saldo devedor (IBS) ou sobre o valor da operação registrado em documento fiscal idôneo (CBS). Ou seja, a tributação das entradas poderá gerar um acúmulo de saldo credor que impactará o fluxo de caixa da empresa na ZFM. A consequência seria a geração de efeitos incompatíveis com a premissa histórica de desoneração plena das entradas destinadas à região favorecida, além de um acréscimo relevante de complexidade operacional.

A distinção entre as duas possíveis leituras do artigo 445 produz efeitos concretos relevantes. Sob uma interpretação sistemática com o regime histórico da ZFM, as revendas de produtos importados estariam submetidas à alíquota zero de IBS e CBS, preservando-se igualmente o direito ao crédito presumido (da entrada) do adquirente da ZFM previsto no regime favorecido. Pela leitura literal, entretanto, a operação seria integralmente tributada, ainda que com posterior crédito ao estabelecimento da ZFM. Como exposto, a opção pela tributação impactaria não apenas a coerência do tratamento favorecido assegurado EC 132/23, mas também o fluxo de caixa e a complexidade operacional, afastando-se dos objetivos constitucionais de simplificação e de desoneração das operações destinadas à região.

Aliás, a necessidade de uma interpretação sistêmica torna-se ainda mais evidente quando se considera o artigo 92-B do ADCT, introduzido pela EC 132/23, segundo o qual a legislação do IBS e da CBS deve preservar, de forma geral, o diferencial competitivo assegurado à ZFM em 31 de maio de 2023. A aplicação literal do artigo 445, porém, tenderia a reduzir esse tratamento na prática, abrindo espaço para controvérsias judiciais a depender da regulamentação futura a ser editada pela RFB e pelo Comitê Gestor do IBS.

À luz dos acordos internacionais, do histórico normativo e da jurisprudência aplicável ao regime da ZFM, a expressão “origem nacional” constante do artigo 445 da LC 214/25 deve ser interpretada de forma ampla. A leitura sistemática do ordenamento revela que, sempre que houver similar nacional, o tratamento favorecido deve ser estendido aos produtos importados nacionalizados provenientes de países signatários do Gatt/OMC, evitando-se qualquer forma de discriminação incompatível com o compromisso de tratamento nacional.



Trata-se da interpretação que melhor preserva a competitividade da ZFM, harmoniza-se com o tratamento favorecido assegurado pela EC 132/23, respeita os acordos internacionais, alinha-se à jurisprudência consolidada e mantém a coerência do novo sistema de tributação.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-10/reforma-tributaria-desafia-neutralidade-entre-produtos-nacionais-e-importados-nas-vendas-a-zfm/>