

NOTA TÉCNICA

TRIBUTAÇÃO ANTI-SELETIVA? O CASO EXCÊNTRICO DA INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES NO BRASIL



GEDEÃO LOCKS* E LARISSA LAKS**

Ficha técnica

Nota técnica: Tributação anti-seletiva? O caso excêntrico da indústria de refrigerantes no Brasil

AUTORES

Gedeão Locks, economista, Instituto Alemão de Pesquisa Econômica (DIW Berlin).

Larissa Laks, advogada, doutora em Direito Tributário pela PUC-RS.

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE

Marília Albiero – Coordenação de inovação e estratégia

Anna Monteiro – Diretora de comunicação

Ronieri Gomes – Projeto gráfico

Novembro | 2025



NOTA TÉCNICA

Tributação anti-seletiva? O caso excêntrico da indústria de refrigerantes no Brasil

Gedeão Locks e Larissa Laks***

Introdução

Esta nota técnica tem por objetivo contribuir com o debate sobre a regulamentação do imposto seletivo criado pela EC 132, demonstrando que o teto de 2% de alíquota proposto para o setor de refrigerantes pelo senador Eduardo Braga, relator do PLP 108/2025, não cobre sequer a ampliação de benefício fiscal obtida pelo setor com o texto aprovado que regulamenta a reforma da tributação do consumo.

Antecipando os resultados do nosso estudo, conseguimos verificar, por meio de dados oficiais e públicos, que a magnitude dos benefícios fiscais desfrutados pelo setor de refrigerantes, com origem na Zona Franca de Manaus, perfazem um total de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões anuais no âmbito do ICMS e do IPI, e poderão subir a R\$ 3,1 bilhões sob a vigência do novo IVA brasileiro.

Dessa forma, seria necessária uma alíquota de imposto seletivo próxima de 8% para tornar a carga tributária dos refrigerantes semelhante aos bens e serviços submetidos à tributação normal do IBS/CBS. Caso contrário, nós teremos o reverso da seletividade; ou seja, um sistema tributário anti-seletivo, que incentiva o consumo de refrigerantes e outras bebidas açucaradas prejudiciais à saúde.

1. Descrição dos mecanismos de benefício fiscal para a indústria de refrigerantes na Zona Franca de Manaus

A indústria de refrigerantes dispõe de benefícios fiscais tanto no âmbito dos tributos sobre o consumo (ICMS e IPI), quanto na tributação sobre a renda/lucro (IRPJ), e especialmente no âmbito da Zona Franca de Manaus. Com base nos relatórios disponibilizados pela Receita Federal do Brasil e pela SUFRAMA, podemos estimar em aproximadamente R\$ 4 bilhões os benefícios recebidos pelo setor no ano de 2024, sendo R\$ 2,6 bilhões relacionados a tributos federais e R\$ 1,3 bilhão de créditos presumidos de ICMS no Amazonas.¹

Como funciona esse sistema de benefícios?

No caso do ICMS, a indústria de concentrados da Zona Franca, que produz os xaropes utilizados na fabricação dos refrigerantes e bebidas açucaradas ou saborizadas, se beneficia de duas formas: adquire insumos com isenção ou suspensão do imposto estadual e, na venda do concentrado para as engarrafadoras localizadas em outras unidades federadas, obtém um crédito presumido de 90,25% sobre o ICMS devido na operação, que é baseado na alíquota interestadual de 12%.

* Economista, Doutor em Economia pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne

** Advogada tributarista, mestre pela UFRGS e doutora pela PUC-RS

¹ O valor dos benefícios fiscais de ICMS oferecidos pelos demais estados é desconhecido.

Além do benefício do ICMS, o outro grande benefício usufruído pelas empresas do setor de concentrados se dá por meio do IPI. As empresas da ZFM estão livres do recolhimento de IPI, mas as vendas do concentrado para engarrafadoras de outras unidades federadas geram um crédito fictício correspondente à alíquota aplicável sobre os concentrados como se tivessem sido tributados na origem.

Curiosamente, quanto maior a alíquota de IPI sobre o concentrado, maior é o subsídio gerado para sua aquisição de empresas instaladas na ZFM. Atualmente, a alíquota (que já foi de 27%) é de 8% e gera um benefício que estimamos estar em torno de R\$ 900 milhões anuais – sendo 80% dele acumulado por duas empresas, a Arosuco Aromas (que pertence ao grupo AMBEV) e a Recofarma (da Coca-Cola).

Tais benefícios contrariam o próprio princípio da seletividade e o artigo 153 da CF, que determina que a tributação do IPI deva ser baseada no nível de essencialidade do produto.

Em nota técnica produzida ainda em 2018, a RFB já destacava que “há um setor da economia cujo nível de tributação pelo IPI foge completamente ao que seria esperado em função do princípio constitucional da seletividade: é o dos fabricantes de refrigerantes, refrescos, néctares, bebidas à base de mate, isotônicos, energéticos e outras bebidas açucaradas.”

Em função dos benefícios fiscais recebidos, principalmente os da ZFM, os mencionados produtos tem sido tributados a uma alíquota efetiva NEGATIVA pelo IPI, segundo a Receita Federal, que estimava a renúncia fiscal em torno de R\$ 2 bilhões no ano de 2018.

Além do crédito ficto (presumido), que antes de 2018 equivalia a 20% do preço total pago na aquisição dos insumos de fornecedores localizados na ZFM, a nota técnica da RFB também destacava os benefícios fiscais decorrentes da aplicação de alíquotas reduzidas de IRPJ, PIS/COFINS e imposto de importação, totalizando outros R\$ 1,9 bilhões de renúncia tributária para as empresas da região.

Um grupo técnico criado pela RFB em 2016 para acompanhar os benefícios fiscais gerados pelo setor de refrigerantes e bebidas açucaradas concluiu que, em muitos casos, as empresas da ZFM estariam desobedecendo a legislação que regula os incentivos concedidos. Ou seja, além de contrariarem os princípios norteadores de uma tributação seletiva, tais benefícios ainda são suspeitos de serem obtidos de modo irregular.

Para entender essa questão, devemos lembrar que, para gerar direito à crédito do IPI, o insumo precisa ser beneficiado na Amazônia Ocidental. E quais são os principais insumos dos concentrados de refrigerantes?

No caso da coca-cola, a fórmula é mantida sob segredo. Porém, ela contém extrato de noz-de-cola, que não é produzido no Brasil. Por sua vez, o refrigerante de guaraná deve conter, obrigatoriamente, semente ou extrato de guaraná, sendo que cerca de 67% deste fruto é produzido na Bahia. Para ter direito ao benefício do IPI, portanto, a indústria que elabora o concentrado de refrigerante precisa acrescentar algum tipo de beneficiamento no território amazonense, como a adição do açúcar produzido na Amazônia.

Além disso, as empresas precisam cumprir um conjunto de etapas de produção obrigatórias para ter acesso aos incentivos fiscais da ZFM. No caso dos concentrados de refrigerantes, o Processo Produtivo Básico (PPB) consiste em dosar, misturar e homogeneizar o extrato natural com demais insumos. De modo que o preparado final tenha capacidade de, ao ser diluído em água, resultar na bebida final.

Na prática, porém, a fiscalização da RFB apurou que a maior parte dos fabricantes de refrigerantes e bebidas açucaradas vêm se aproveitando de créditos oriundos de insumos que não podem ser identificados como concentrados.

“Por exemplo, alguns fornecedores de Manaus dão saída a kits formados por ingredientes acondicionados separadamente, sendo que alguns kits incluem até mesmo substâncias sólidas que não estão concentradas (como o benzoato de sódio em pós, que é usado como conservante, e que é apresentado em condições normais de temperatura e pressão). Tais substâncias sólidas são adquiridas no centro do país e passam por simples reacondicionamento em Manaus, ou seja, possuem baixíssimo valor agregado.”

A Receita também verificou casos de empresas que identificam como “concentrados para elaboração de néctares” preparações que são formadas por aromas e ingredientes artificiais, não contendo nem suco nem polpa de fruta.

Outra irregularidade detectada pela fiscalização tem a ver com sobrevalorização do preço dos insumos vendidos com objetivo de amplificar o benefício fiscal a ser obtido. Isso porque o crédito presumido transferido às engarrafadoras é tanto maior quanto maior forem os preços dos insumos e a alíquota do IPI.

Diante disso, há estímulo para que empresas do mesmo grupo “superfaturem” suas vendas de modo a gerar um maior valor de crédito tributário. Outro artifício usado para inflar preço de insumos é a inclusão das despesas de publicidade e propaganda da marca de bebidas. Em vez do engarrafador pagar a agência de publicidade e os veículos de comunicação, ele faz um acordo com o fornecedor de Manaus para que ele mesmo efetue esse pagamento e repasse esse valor ao preço do insumo a ser adquirido pelo engarrafador.

“Em momento posterior o fornecedor de Manaus devolve parte destes valores para o fabricante de refrigerantes, em forma de crédito financeiro ou contábil. Assim, ocorre um ‘vai e vem’ de valores que tem por finalidade aumentar irregularmente o valor do benefício fiscal.”

De acordo com a RFB, mais de um terço dos gastos bilionários com propaganda de refrigerantes e outras bebidas teriam sido pagos indiretamente pelo contribuinte brasileiro.

Por fim, ainda haveria a prática de subdeclarar o valor de *royalties* pagos pelo direito de uso de marcas das multinacionais de bebidas com a finalidade de ampliar o benefício do desconto de 75% sobre o IRPJ devido pelas empresas. Isso porque esse benefício não se estende à parcela dos lucros gerados por receitas com *royalties*.

“Pode-se dizer que a principal mercadoria vendida por grandes companhias instaladas na ZFM não são os concentrados (produtos de baixo valor agregado), mas sim o direito de uso de marcas estrangeiras”, afirma o documento da RFB.

Na prática, tal prática elisiva subverte a própria finalidade da política de desenvolvimento regional na medida em que essa forma de crédito presumido do IPI vinculado ao preço de venda do insumo acaba por beneficiar mais o fabricante que trabalha com marcas estrangeiras do que aquele que trabalha com marcas brasileiras.

2. Cálculo do montante de benefícios fiscais para a indústria de refrigerantes na Zona Franca de Manaus hoje

Os benefícios para indústria de refrigerantes pode ser estimado por dois caminhos alternativos e, em alguns casos, complementares: a partir dos relatórios da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e da base dados da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (DIRBI), divulgado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com informações prestadas pelas próprias empresas.

No relatório “Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus (2020-2025)”, por exemplo, a SUFRAMA informa detalhadamente, por setor econômico, os incentivos fiscais de ICMS, ano a ano (páginas 103 a 113). O setor químico, onde está a indústria de concentrados para refrigerantes, obteve uma restituição de ICMS via crédito presumido de R\$ 1,8 bilhão em 2023 e R\$ 2,1 bilhões em 2024.

Como saber quanto desse valor foi obtido pelos fabricantes de concentrados de refrigerantes? Pela comparação do faturamento deste subsetor específico com o faturamento do setor químico, que também é informado no relatório da SUFRAMA, discriminando quanto do faturamento é obtido em vendas internas e quanto provém de exportações (isentas de ICMS).

Como pode-se ver na tabela 1, cerca de 64,4% do faturamento da indústria química se dá no subsetor de preparação de concentrados para bebidas. Adicionalmente, podemos também verificar que o ICMS devido pelo setor químico é praticamente igual à multiplicação da alíquota de 12% pelo valor total do faturamento. Isso ocorre porque não há praticamente incidência de ICMS sobre os insumos utilizados pela indústria química, de modo que – considerando esse conjunto de dados e informações – podemos estimar que o crédito presumido do subsetor de concentrados para refrigerantes tenha sido de aproximadamente R\$ 1,2 bilhões em 2023 e R\$ 1,3 bilhões em 2024.

Tabela 1 - Faturamento, movimento de ICMS e benefício fiscal por setor:

Faturamento do setor químico e subsetor de concentrados de refrigerante				
Ano	Químico c/ export	Químico s/ export	Concentrados	% Concentrados
2023	17.876.416.928	16.917.623.916	10.910.133.956	64,5%
2024	20.053.584.164	18.967.231.758	12.211.491.085	64,4%
Apuração do ICMS sobre operações nacionais e crédito presumido (setor químico)				
Ano	ICMS devido	ICMS recolhido	ICMS restituído	% Restituição
2023	2.019.615.192	172.984.314	1.846.630.878	91,43%
2024	2.284.614.221	204.137.134	2.080.477.087	91,06%
Estimativa de ICMS e crédito presumido do subsetor de concentrados/refrigerantes				
Ano	ICMS devido	ICMS recolhido	ICMS restituído	% Restituição
2023	1.302.444.858	126.988.374	1.175.456.485	90,25%
2024	1.470.881.283	143.410.925	1.327.470.358	90,25%

Note-se que o crédito restituído previsto na legislação de ICMS do Amazonas é de 90,25% sobre o ICMS devido, porcentual muito próximo aos 91% que se apura pelos dados da própria SUFRAMA.

No caso do crédito presumido do IPI, por outro lado, podemos estimar o valor do benefício fiscal de duas formas alternativas: via aplicação da alíquota de 8% sobre o faturamento do produto “preparação de concentrados para refrigerantes” ou via apuração dos valores de benefício fiscal por CNPJ e setor econômico informados no demonstrativo da DIRBI citado anteriormente.

No caso da estimativa via aplicação da alíquota de IPI sobre o valor de faturamento da indústria de concentrados, encontramos um valor de crédito presumido máximo de R\$ 872 milhões em 2023 e R\$ 976 milhões em 2024. Já por meio da declaração de benefícios fiscais por empresa, que a RFB apura, conseguimos identificar que as duas maiores fabricantes de concentrados na ZFM (Arosuco Aromas, da AMBEV, e Recofarma, da Coca-Cola) geraram um crédito ficto de R\$ 741 milhões em 2024 e outras quatro empresas menores, apenas R\$ 4 milhões, totalizando R\$ 745 milhões, ou 76% do valor total estimado para o subsetor de concentrados via alíquota de IPI sobre o faturamento (vide tabela 2).

Tabela 2 - Crédito presumido de IPI sobre concentrados de refrigerantes (ZFM):

Ano	Faturamento	Estimativa IPI a 8%	Benefício DIRBI*	% DIRBI
2023	10.910.133.956	872.810.716	661.321.551	75,8%
2024	12.211.491.085	976.919.287	745.638.307	76,3%

(*) Valor de benefício apurado pela declaração das empresas do setor

Além do crédito do IPI, podemos identificar outros benefícios fiscais de PIS/COFINS e IRPJ obtidos por esses fabricantes de concentrados que declararam benefícios fiscais com tributos federais, num total de R\$ 2,1 bilhões em 2024, conforme detalhado na tabela 3. Sendo que as duas maiores empresas da ZFM fornecedoras de xarope para as engarrafadoras da AMBEV e Coca-Cola concentram cerca de 98% dos benefícios declarados.²

Tabela 3 - Benefício fiscais federais obtidos pelas duas principais empresas fabricantes de concentrados para refrigerantes no Brasil em 2024:

Benefícios fiscais federais	COCA-COLA	AMBEV	DEMAIS	TOTAL DA IND
	RECOFARMA IND	AROSUCO AROMAS	EMPRESAS	CONCENTRADOS
IRPJ da SUDAM - Redução 75%	681.245.107	250.627.199	2.258.023	934.130.330
Pis/Pasep Importação da ZFM - Matérias Primas, Produtos Intermediários e Mat de Embalagem	15.884.319	2.378.143	893.817	19.156.278
Cofins Importação da ZFM - Matérias Primas, Produtos Intermediários e Mat Embalagem	72.992.227	8.112.990	4.107.301	85.212.519
Cofins da ZONA FRANCA DE MANAUS - Alíquotas Diferenciadas 0,65% e 3%	17.246.750	2.585.480	233.487	20.065.717
PIS/Pasep da ZONA FRANCA DE MANAUS - Alíquotas Diferenciadas 0,65% e 3%	3.736.796	4.418.811	407.291	8.562.898
Cofins da ZFM - Aquisições Destinadas ao Consumo ou à Industrialização na ZFM	-	2.817.906	107.815	2.925.721
PIS/Pasep da ZFM - Aquisições Destinadas ao Consumo ou à Industrialização na ZFM	-	11.711.729	440.590	12.152.318
Cofins da ZFM - Venda de Matérias-Primas, Produtos Intermediários e Mat Embalagem	-	35.342.527	1.936.121	37.278.647
PIS/Pasep da ZFM - Venda de Matérias-Primas, Produtos Intermediários e Mat Embalagem	-	112.256.560	423.787	112.680.347
PIS/Pasep - Importação de Bens para Elaboração de Matérias Primas, Produtos Intermediários	-	-	237.893	237.893
Cofins - Importação de Bens para Elaboração de Matérias Primas, Produtos Intermediários	-	-	52.473	52.473
IPI da ZONA FRANCA DE MANAUS - Produtos Industrializados para Consumo Interno	12.586.427	2.123.808	153.373	14.863.608
Valor do IPI da ZFM - Produtos Industrializados para Comercialização no Território Nacional	611.001.173	129.870.313	4.766.820	745.638.307
IPI da ZONA FRANCA DE MANAUS - Entrada de Produtos Nacionais	-	19.183.272	-	19.183.272
IPI - Importação da ZONA FRANCA DE MANAUS - Entrada de Produtos Estrangeiros	14.284.777	7.300.848	783.629	22.369.254
Imposto de Importação da ZONA FRANCA DE MANAUS - Entrada de Produtos Estrangeiros	67.769.658	7.178.591	5.478.299	80.426.548
Imposto de Importação da ZFM - Coeficiente de Redução - Projetos Aprovados (88%)	38.732.429	9.977.409	7.629.907	56.339.745
Imposto de Importação da ZFM - Coeficiente de Redução - Regra Geral	-	-	688.320	688.320
Valor consolidado global de todos os benefícios fiscais e todos os tributos	1.535.479.664	605.885.586	30.598.945	2.171.964.195

Visto que o DIRB é uma declaração obrigatória, mas ainda em processo de consolidação, podem haver muitas empresas que não informaram seus benefícios fiscais do ano de 2024. Por isso, vamos assumir que o benefício total do IPI é mais próximo daquele estimado pela aplicação da alíquota de 8% sobre o valor de faturamento dos produtores de concentrados.

² É possível que haja outras empresas de concentrados que não declararam a DIRBI referente ao ano de 2024, o que explicaria a diferença de valores identificada na tabela 2.

3) Elucidação dos novos mecanismos de benefício fiscal para a indústria de refrigerantes na Zona Franca de Manaus aprovados na reforma tributária (PLP 68 e LC 214/2025)

O objetivo desta seção é fazer uma análise da tramitação do projeto de lei que regulamentou a reforma da tributação do consumo e os benefícios da Zona Franca de Manaus.

O texto final da lei complementar 214/2025, como ficará demonstrado, criou dispositivos que poderão ampliar ainda mais os benefícios fiscais dos concentrados de refrigerantes produzidos na ZFM devido a alterações promovidas durante a tramitação legislativa que, na prática, contrariam as diretrizes originais da emenda constitucional da reforma tributária. Para que se entenda essa questão, vamos analisar o que a EC 132 definia sobre os benefícios da ZFM, inicialmente, e o que passou a ser previsto nos textos de regulamentação da reforma tributária, tanto na versão original do PLP 68/2024 encaminhada pelo governo, quanto no texto final aprovado e sancionado (LC 214/2025).

Começando pelo ADCT da EC 132, ele contém o seguinte artigo:

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.

Ou seja, a Constituição prevê que a lei complementar que instituir o IBS e a CBS deverá estabelecer mecanismos necessários para **manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à ZFM**. Mas o que o texto de regulamentação da reforma definiu na prática, sobre essa matéria?

No caso do texto original do PLP 68/2024, enviado pelo governo ao Congresso, a exposição de motivos estabelecia os seguintes incentivos para a ZFM:

a) suspensão da incidência do IBS e da CBS nas importações de bens materiais realizadas por indústrias incentivadas estabelecidas na referida área, com conversão em isenção após o cumprimento dos requisitos;

b) redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS incidentes nas operações originadas fora da ZFM que destinem para ela bens industrializados de origem nacional;

c) crédito presumido de IBS para o contribuinte estabelecido na citada área em relação à aquisição de bens contemplados pela redução de alíquota apresentada no item anterior;

d) redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS incidentes nas operações em que uma indústria incentivada na ZFM fornece bens intermediários para outra indústria incentivada na mesma área;

e) crédito presumido de IBS para a indústria de bens finais estabelecida na ZFM que adquire bens intermediários com a redução de alíquotas explanada no item anterior; e

f) crédito presumido do IBS e da CBS nas vendas de bens finais produzidos na ZFM por indústrias incentivadas.

Na versão inicial do PLP 68, havia o seguinte dispositivo relacionado aos créditos presumidos:

Art. 433. Ficam concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional bem material produzido pela própria indústria incentivada na referida área nos termos do projeto econômico aprovado, exceto em relação às operações previstas no art. 431.

§ 1º O crédito presumido de IBS de que trata o caput será definido de forma a equivaler, para cada bem ou categoria de bens, ao benefício concedido pelo Estado do Amazonas, no âmbito do imposto previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal, às vendas interestaduais de produção própria das indústrias incentivadas, deduzido:

I - do valor estimado, para cada bem ou categoria de bens, da média dos benefícios concedidos por outros Estados, no âmbito do imposto previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal, às vendas interestaduais dos mesmos produtos; e

II - da redução de custos alocada, mediante critérios de distribuição, a cada bem ou categoria de bens em decorrência da extinção de contrapartidas à concessão dos benefícios de que trata esse inciso, exigidas mediante contribuição financeira para fundos ou programas instituídos pelo Estado do Amazonas;

§ 2º Os benefícios concedidos pelo Estado do Amazonas e pelos demais Estados e as contrapartidas exigidas pelo Estado do Amazonas a serem considerados na definição do crédito presumido nos termos do § 1º e de seus incisos serão aqueles previstos na respectiva legislação vigente em 31 de dezembro de 2023.

§ 3º A forma de cálculo e os percentuais a serem aplicados na determinação do crédito presumido de IBS de que trata esse artigo serão estabelecidos por ato da autoridade máxima do Comitê Gestor do IBS para cada bem ou categoria de bens, observados os seguintes procedimentos:

I - a metodologia de cálculo será aprovada por ato da referida autoridade, após consulta e homologação pelo Tribunal de Contas da União;

II - os cálculos efetuados com base na metodologia homologada serão enviados ao Tribunal de Contas da União para validação; e

III - o Estado do Amazonas será ouvido em todas as etapas de elaboração da metodologia e dos cálculos a que se refere esse artigo.

§ 4º O crédito presumido de CBS de que trata o caput será calculado mediante aplicação dos seguintes percentuais sobre o valor da operação registrado em documento fiscal idôneo:

I - 6% (seis por cento) na venda de produtos cuja alíquota de IPI tenha sido reduzida a zero, nos termos do art. 436; ou

II - 2% (dois por cento) nos demais casos.”

Art. 436. A partir de 1º de janeiro de 2027 fica reduzida a zero a alíquota do IPI relativa a produtos industrializados na Zona Franca de Manaus em 2023 e sujeitos a alíquota inferior a 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) prevista na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - Tipi vigente em 31 de dezembro de 2023.”

Traduzindo, o que o art. 436 da redação original previa, no caso do concentrado de refrigerante, é que sua alíquota de IPI não será zerada porque é superior a 6,5%. Na prática, portanto, o benefício continuará similar ao atual. Mas, no caso da CBS, pelo art. 433, § 4º, II, os concentrados passarão a fazer jus a um crédito presumido de 2%, enquanto hoje estão sujeitos à alíquota zero de PIS/Cofins. Ou seja, hoje não há benefício (não há débito e nem crédito), mas no futuro pós-reforma haverá um novo benefício.

Além disso, no caso do IBS, o texto original do PLP 68 previa que, para cumprir com a meta de manter o diferencial competitivo, o Comitê Gestor deveria desenvolver uma metodologia de cálculo, avalizada pelo Tribunal de Contas da União, com objetivo de apurar a diferença entre os benefícios fiscais de ICMS hoje vigentes no Estado do Amazonas e nos demais estados. No caso dos concentrados, em que inexistente benefício de ICMS em outras unidades federadas, o diferencial competitivo seria mantido pela reprodução no IBS de um crédito presumido igual àquele hoje oferecido pelo governo amazonense.

No texto aprovado na Câmara e enviada para o Senado, houve uma primeira alteração desse dispositivo, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 447. Ficam concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional bem material produzido pela própria indústria incentivada na referida área nos termos do projeto econômico aprovado, exceto em relação às operações previstas no art. 444.

§ 1º O crédito presumido de IBS de que trata o caput será definido de forma a equivaler a **dois terços do valor calculado** mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre o imposto apurado:

I - 55% (cinquenta e cinco por cento) para bens de consumo final;

II - 75% (setenta e cinco por cento) para bens de capital;

III - 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) para bens intermediários; e

IV - 100% (cem por cento) para bens de informática.

Ou seja, o crédito presumido do IBS passou a ter a forma de cálculo definida na própria lei complementar, retirando a prerrogativa do Comitê Gestor. E sem prever que a média dos benefícios existentes nos demais estados seja descontada dos benefícios de Amazonas a fim de se chegar ao “diferencial” a ser mantido. Na prática, portanto, essa redação amplia, ao invés de manter, o diferencial competitivo da ZFM para os produtos que hoje recebem benefício de ICMS em outros estados (o que não é o caso dos concentrados)³.

Por outro lado, o texto aprovado na Câmara previa um redutor de **dois terços** sobre o crédito presumido do IBS. A ideia era manter algo semelhante ao que existe hoje: o crédito presumido oferecido pela ZFM incide apenas sobre a alíquota de 12% de ICMS incidente nas operações interestaduais do Amazonas para outras unidades federadas e não sobre o diferencial de alíquota cobrado no estado de destino, que geralmente é de 6% (no caso de alíquota modal de 18%, como em São Paulo). Logo, como o benefício incide sobre 12/18, isso equivale a dois terços do ICMS total que incide na mercadoria. Dito de outro modelo, 2/3 é uma proxy razoável de redutor sobre o IBS a fim de manter um crédito presumido semelhante ao atual.

Contudo, a versão aprovada no Senado Federal foi além e retirou o redutor de 2/3. O resultado é uma ampliação substancial do incentivo fiscal aos produtos da ZFM, como podemos verificar pela redação final do PLP 68, que foi convertido na LC 214:

Art. 450. Ficam concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional, inclusive para a própria Zona Franca de Manaus, bem material produzido pela própria indústria incentivada na referida área nos termos do projeto econômico aprovado, exceto em relação às operações previstas no art. 447 desta Lei Complementar.

§ 1º O crédito presumido de IBS de que trata o caput será calculado mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre o saldo devedor do IBS no período de apuração:

I – 55% (cinquenta e cinco por cento) para bens de consumo final;

II – 75% (setenta e cinco por cento) para bens de capital;

III – 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) para bens intermediários; e

IV – 100% (cem por cento) para bens de informática e para os produtos que a legislação do Estado do Amazonas, até 31 de dezembro de 2023, estabeleceu crédito estímulo de ICMS neste percentual.

³ Não há benefícios fiscais de ICMS para empresas de concentrados de refrigerantes instaladas em outros estados. Logo, nesse caso, o “diferencial” efetivamente equivale ao benefício que a ZFM concede. Já para outros produtos com benefício for a da ZFM, o “diferencial” de competitividade equivaleria a uma proporção do benefício da ZFM.

Em resumo, o texto de regulamentação da reforma tributária acabou por ampliar os benefícios fiscais para concentrados produzidos na ZFM, tanto pelo novo crédito da CBS, quanto pelo maior crédito presumido do IBS, que será calculado sobre a alíquota cheia do imposto, em torno de 18,5%. Ou seja, na prática o Congresso extrapolou a prerrogativa constitucional de manter o diferencial competitivo definido do ADCT da EC 132 ao prever mecanismos que, na prática, ampliam o diferencial competitivo obtido por empresas instaladas no Amazonas.

4) Cálculo do montante adicional de benefícios fiscais para a indústria de refrigerantes na Zona Franca de Manaus com a aprovação da reforma tributária

A fim de calcular o acréscimo de benefícios fiscais para os setor de refrigerantes e concentrados ensejado pelo texto final da LC 214/2025, partimos dos dados de valores de faturamento, impostos e benefícios inicialmente mostrados nas tabelas 1 e 2 e que voltamos a apresentar abaixo na tabela 4.

Hoje, como se vê, o ICMS devido sobre as vendas de concentrados da ZFM equivale a aproximadamente 12% (alíquota interestadual) do faturamento das empresas da região. O crédito presumido de 90,25% é calculado sobre esse valor de ICMS, da mesma forma que o crédito presumido do IPI é calculado aplicando a alíquota de 8% sobre o valor total de faturamento. Disso resulta um benefício total de R\$ 2,3 bilhões (só de tributos sobre consumo).

Com as mudanças da reforma tributária, a base de cálculo para o IBS/CBS passa a ser o valor de venda sem os impostos, o que equivale aos R\$ 10,7 bilhões identificados na parte direita da tabela 4. O IBS devido passa a ser calculado aplicando uma alíquota que estimamos em torno de 18,5% sobre essa base de cálculo, resultando em R\$ 2 bilhões, dos quais 90,25% ou R\$ 1,8 bilhões são restituídos pelo mecanismo de crédito presumido.

O crédito presumido de 2% da CBS também é calculado sobre a mesma base de cálculo. Já o crédito do IPI é calculado aplicando a alíquota de 8% sobre a base de cálculo acrescida da incidência plena de IBS e CBS, ou seja, acrescida de algo em torno de 28%, supondo que essa seja a futura alíquota de referência do IVA brasileiro.⁴

Tabela 4 - Benefícios fiscais para os concentrados de refrigerantes no modelo atual e pós-reforma (base 2024):

Item	Base/Imposto	Crédito presumido	Crédito presumido	Base/Imposto	Item
Base Cálculo ICMS	12.211.491.085			10.740.609.802	Base Cálculo IBS/CBS
Base Cálculo IPI	12.211.491.085			13.747.980.546	Base Cálculo IPI
ICMS	1.470.881.283	1.327.470.358	1.793.279.064	1.987.012.813	IBS
IPI	-	976.919.287	1.099.838.444		IPI
PIS/COFINS	-	-	214.812.196		CBS
Total de benefício fiscal		2.304.389.645	3.107.929.704		Total de benefício fiscal
			(+) 803.540.058		

No final das contas, a soma dos benefícios fiscais sob o novo regime tributário chega a R\$ 3,1 bilhões, um acréscimo de R\$ 803 milhões sobre o valor atual.

⁴ Com base na média de arrecadação dos últimos anos de ICMS e ISS, de um lado, e PIS/COFINS, de outro lado, estimamos que, se a alíquota do IBS/CBS totalizar 28%, serão 18,5% no âmbito de estados e municípios (IBS) e 9,5% no âmbito federal (CBS).

5) Cálculo da estimativa da alíquota do imposto seletivo para as bebidas açucaradas necessária para a compensação dos benefícios fiscais totais com a aprovação da reforma tributária

Por fim, passamos ao cálculo de qual deveria ser a alíquota do imposto seletivo para compensar os benefícios fiscais totais que a indústria de refrigerantes e bebidas açucaradas vai manter sob o novo regime de tributação inaugurado pela reforma tributária, devido a esses tratamentos especiais dispensados aos fabricantes de xarope da ZFM.

Para fazer esse cálculo, precisamos partir de uma estimativa de qual seja o volume total de vendas de refrigerantes e bebidas açucaradas no mesmo ano base de 2024 utilizado para estimar os benefícios fiscais difundidos a partir da ZFM. Os relatórios da PIA (Pesquisa Industrial Anual) do IBGE apresentam dados um tanto divergentes relacionados à indústria de refrigerantes e os dados mais recentes são de 2023.

A tabela 5 mostra que o valor da produção atingiu R\$ 38 bilhões em 2023 e superou o valor da receita líquida no mesmo ano. Esse mesmo padrão foi verificado em 2022 e 2021; ou seja, valor de produção sempre estaria superando o valor de venda.

Partindo do dado mais otimista para a base potencial do imposto seletivo, que é o valor de produção de R\$ 38 bilhões, podemos concluir que uma alíquota de 8% sobre essa base proporcionaria uma receita equivalente ao valor total de R\$ 3,1 bilhões de benefícios projetados para o pós-reforma. Ou seja, a alíquota do imposto seletivo sobre refrigerantes precisaria ter um piso de 8% (e não um teto de 2%) para que a seletividade seja efetivamente aplicada no Brasil.

Tabela 5 - Produção e receita de vendas de refrigerantes (2023):

UF	Número de informações	Produção		Vendas	
		Quantidade (mil litros)	Valor (1 000 R\$)	Quantidade (mil litros)	Receita Líquida (1 000 R\$)
Rondônia	3	102 727	812 022	24 624	200 471
Amazonas	6	492 666	480 239	1 274 994	791 193
Pará	4	482 743	1 278 374	299 220	773 995
Maranhão	4	378 173	3 909 270	97 429	851 430
Ceará	8	757 441	1 147 882	841 297	1 241 165
Pernambuco	5	1 000 848	1 381 185	1 094 972	1 595 424
Bahia	8	848 789	976 616	1 199 842	1 473 208
Minas Gerais	19	1 776 257	1 925 910	989 564	987 541
Rio de Janeiro	12	1 667 224	3 680 781	1 542 997	3 349 448
São Paulo	34	4 977 870	12 908 066	2 435 738	4 359 539
Paraná	9	709 583	2 075 428	1 021 199	1 402 792
Santa Catarina	6	462 201	194 554	65 455	106 562
Rio Grande do Sul	11	1 037 747	1 879 077	359 846	753 535
Mato Grosso	4	351 868	358 683	1 193 308	1 036 221
Goiás	5	1 445 888	1 490 368	1 311 366	1 432 811
Outras	13	2 533 638	4 143 423	1 853 172	3 496 804
Total	151	19 025 663	38 641 878	15 605 023	23 852 139

ANEXOS

A tabela A1 reproduz os valores coletados na DIRBI com os valores de benefício fiscal declarados pelas empresas fabricantes de bebidas não-alcoólicas (CNAE 111), destacando-se em vermelho as fabricantes de concentrados para refrigerantes.

O benefício fiscal total obtido pelo conjunto das empresas selecionadas somou R\$ 2,6 bilhões em 2024, sendo R\$ 2,2 bilhões pelas fabricantes de concentrados, sendo especificamente R\$ 745 milhões o benefício de crédito presumido do IPI, que é o principal item entre todos os benefícios de IPI destacados na tabela abaixo, num total de R\$ 779 milhões.

Os benefícios relativos à aquisição de insumos, porém, não foram considerados no cálculo do valor a ser neutralizado pelo imposto seletivo porque, na ótica do IVA, não afetam a tributação até o consumidor final. A tributação no meio da cadeia gera crédito efetivo e não crédito ficto como os que envolvem os benefícios do ICMS e do IPI considerados no estudo.

Tabela A1 - Valor total de benefícios fiscais sobre tributos federais entre empresas de refrigerantes e bebidas açucaradas (2024):

Nome empresa	UF	Valor total	IRPJ/CSLL	Cofins	Cofins - Imp	PIS	PIS - Imp	IPI	IPI - Imp
RECOFARMA INDUSTRIA DO AMAZONAS LTDA	AM	1.535.479.664	681.245.107	17.246.750	72.992.227	3.736.796	15.884.319	623.587.600	120.786.865
AROSUCO AROMAS E SUCOS LTDA	AM	605.885.586	250.627.199	40.745.913	8.112.990	128.387.100	2.378.143	151.177.393	24.456.847
NORSA REFRIGERANTES S.A	CE	258.726.891	258.726.891	-	-	-	-	-	-
REFRESCOS GUARARAPES LTDA	PE	46.696.667	46.696.667	-	-	-	-	-	-
COMPAR COMPANHIA PARAENSE DE REFRIGERANTES	PA	40.127.096	40.127.096	-	-	-	-	-	-
BRASAL REFRIGERANTES S/A	DF	32.692.830	32.692.830	-	-	-	-	-	-
NIDALA DA AMAZONIA LTDA	AM	22.371.356	-	1.931.606	3.651.760	418.515	1.021.158	2.092.573	13.255.744
BRASIL NORTE BEBIDAS S/A	AM	19.054.108	16.654.705	1.971.401	-	428.002	-	-	-
TORRES E PEDROSA COMERCIO DE AGUAS MINERAIS LTDA	PE	12.141.987	12.141.987	-	-	-	-	-	-
REFRIGERANTES MARAJA S.A.	MT	7.212.241	7.212.241	-	-	-	-	-	-
RIO DE JANEIRO REFRESCOS LTDA	RJ	7.014.938	7.014.938	-	-	-	-	-	-
CAJUINA SAO GERALDO LTDA	CE	6.723.738	6.723.738	-	-	-	-	-	-
WILD AMAZON FLAVORS CONCENTRADOS E CORANTES PARA	AM	5.969.565	-	345.816	508.014	853.152	110.552	2.827.620	1.324.411
CAF - CRYSTAL AGUAS DO NORDESTE LTDA	AL	5.053.658	5.053.658	-	-	-	-	-	-
FRUKI BEBIDAS S/A.	RS	4.471.382	4.342.306	106.052	-	23.024	-	-	-
INDAIA BRASIL AGUAS MINERAIS LTDA	CE	2.476.579	2.476.579	-	-	-	-	-	-
CONCENTRADOS PARANA S/A	AM	2.258.023	2.258.023	-	=	-	-	-	-
FEMAR IND E COM DE BEBIDAS LTDA	RO	1.388.935	1.388.935	-	-	-	-	-	-
NATURAGUA AGUAS MINERAIS INDUSTRIA E COMERCIO S.A	CE	1.386.433	1.386.433	-	-	-	-	-	-
LBN INDUSTRIA E COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	SP	1.101.025	1.101.025	-	-	-	-	-	-
AGUA MINERAL BRUNADO MINERACAO LTDA	MT	443.966	443.966	-	-	-	-	-	-
BEBIDAS RAVENA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	BA	255.028	255.028	-	-	-	-	-	-
BVG BRASIL CONCENTRADOS DA AMAZONIA LTDA	AM	210.797	164.764	-	8.227	-	37.805	-	-
CERVEJARIA BAMBOA LTDA	MS	81.978	-	67.355	-	14.623	-	-	-
AGUAS PETROPOLIS PAULISTA LTDA	SP	45.081	-	37.040	-	8.041	-	-	-
MONSTER ENERGY BRASIL COMERCIO DE BEBIDAS LTDA.	SP	26.617	-	21.869	-	4.748	-	-	-
GUAYAKI YERBA MATE BRASIL PRODUCAO E COMERCIO LTDA	PR	11.852	-	9.738	-	2.114	-	-	-
AGUAS DO PORTO INDUSTRIA E COMERCIO DE AGUAS LTDA	BA	10.852	10.852	-	-	-	-	-	-
IMBAMAD ALIMENTOS LTDA	RJ	964	-	792	-	172	-	-	-
J. CRUZ INDUSTRIA DE BEBIDAS LTDA.	AM	0	0	-	-	-	-	-	-
TOTAL		2.619.319.837	1.378.744.970	62.484.331	85.273.219	133.876.287	19.431.977	779.685.187	159.823.867

Referências

<https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/base-de-dados>

<https://www.gov.br/suframa/pt-br/centrais-de-conteudo/indicadores>

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-e-atividade...>

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html>