

# POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO: A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES

Submetido em: 17/6/2024

Aceito em: 24/6/2025

Publicado em: 10/9/2025

Beni Trojbic<sup>1</sup>

Ana Claudia Pedrosa de Oliveira<sup>2</sup>

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Desenvolvimento em Questão. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2025.62.16105>

## RESUMO

A decodificação da política tributária do ponto de vista da Economia Política permite uma compreensão aprofundada das disputas de poder em torno da alocação de recursos públicos. Este estudo contribui para os esforços de compreensão dos mecanismos que o poder empresarial emprega para influenciar arranjos tributários de forma a alcançar benefícios financeiros. De forma concreta, a pesquisa mostra como empresas multinacionais do setor de refrigerantes exploraram a concentração regional setorial para influenciar a decisão do Executivo Federal brasileiro por meio da bancada estadual do Estado do Amazonas no Legislativo Federal. Dessa

---

<sup>1</sup> Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM. Diamantina/MG, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-0537-8147>

<sup>2</sup> Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Manaus/AM, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-3260-9756>

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

forma, o objetivo desse estudo é mostrar como o poder econômico consegue influenciar as decisões tributárias em benefício próprio, inclusive aumentando a regressividade do sistema tributário. Nesse sentido, poder econômico é definido pela capacidade de transformar recursos financeiros em influência política, o que pode ocorrer direta ou indiretamente.

**Palavras-chave:** Poder Econômico, Política Tributária, Brasil, Zona Franca de Manaus.

**TAX POLICY AND ECONOMIC POWER: THE MANAUS FREE  
TRADE ZONE AND THE SOFT DRINK INDUSTRY**

**ABSTRACT**

The decoding of tax policy from the point of view of Political Economy allows an in-depth understanding of the power struggles around the allocation of public resources. This study contributes to efforts to understand the mechanisms that corporate power employs to influence tax arrangements in order to achieve financial benefits. Concretely, the research shows how multinational companies in the soft drinks sector exploited the sectoral regional concentration to influence the decision of the Brazilian Federal Executive through the state bench of the State of Amazonas in the Federal Legislature. Thus, the objective of this study is to show how economic power can influence tax decisions for its own benefit, including increasing the regressivity of the tax system. In this sense, economic power is defined by the ability to transform financial resources into political influence, which can occur directly or indirectly.

**Keywords:** Economic Power, Tax Policy, Brazil, Manaus Free Trade Zone.

1. INTRODUÇÃO

A decodificação da política tributária do ponto de vista da Economia Política permite uma compreensão aprofundada das disputas de poder em torno da alocação de recursos públicos. Este estudo contribui para os esforços de compreensão dos mecanismos que o poder empresarial emprega para influenciar arranjos tributários de forma a alcançar benefícios financeiros. De forma concreta, a pesquisa mostra como empresas multinacionais do setor de refrigerantes

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

exploraram a concentração regional setorial para influenciar a decisão do Executivo Federal brasileiro por meio da bancada estadual do Estado do Amazonas no Legislativo Federal. Dessa forma, o objetivo desse estudo é mostrar como o poder econômico consegue influenciar as decisões tributárias em benefício próprio, inclusive aumentando a regressividade do sistema tributário. Nesse sentido, poder econômico é definido pela capacidade de transformar recursos financeiros em influência política, o que pode ocorrer direta ou indiretamente (Fairfield, 2015).

Para tanto, o estudo analisará o setor brasileiro de refrigerantes, *case* que apresenta dois aspectos singulares. Em primeiro lugar, a ocorrência de conflito intrasetorial, uma vez que apenas a produção de concentrado de refrigerantes na Zona Franca de Manaus (ZFM) recebe benefícios fiscais, o que gera embates entre fabricantes instalados na ZFM e fabricantes de outras regiões do país. Adicionalmente, as primeiras são as grandes multinacionais do setor e as últimas são pequenas e médias empresas nacionais. Dessa forma, a partir dos interesses e preferências desses dois grupos, estruturam-se alianças que originaram duas coalizões. O segundo aspecto que torna esse *case* singular é que as ONGs que promovem a alimentação saudável se aliaram às empresas que não estão sediadas na ZFM, a fim de combater o benefício fiscal na ZFM.

A relevância do tema em termos fiscais decorre do alto valor agregado de vendas do setor. No Brasil, refrigerantes ocupam a 15<sup>a</sup> posição nesse quesito, enquanto os concentrados de refrigerantes, a 63<sup>a</sup>, entre todos os produtos do país (IBGE, 2018). Adicionalmente, os refrigerantes são bebidas açucaradas de alto valor calórico, relacionadas a ocorrência de doenças não transmissíveis, com impactos sobre a saúde pública (Carriedo et alii., 2021). Por outro lado, a ZFM é uma política de iniciativa do governo federal para promover o desenvolvimento econômico e social da Amazônia e a produção de concentrado de refrigerantes constitui parte relevante da iniciativa (SUFRAMA, 2019).

Os incentivos fiscais e a disputa tributária sobre os concentrados de refrigerantes produzidos na ZFM envolveram a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a questão ganha relevância em maio de 2018, quando eclode uma greve nacional dos caminhoneiros que desencadeou uma série de mudanças na alíquota do IPI sobre os concentrados. O movimento recebeu concessões significativas do governo federal, entre elas – e mais importante – um subsídio ao preço do óleo diesel. Como pelas regras tributárias brasileiras, qualquer medida

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

para introduzir novos gastos públicos deve indicar a correspondente fonte de receita, o governo federal indicou a redução da alíquota do IPI cobrada na fabricação de concentrados de refrigerantes na ZFM.

É contraintuitivo que a redução de uma alíquota possa constituir uma fonte de receita, mas a fabricação de concentrados de refrigerantes na Zona Franca de Manaus é isenta de impostos. Além disso, essa isenção é convertida em créditos fiscais para os compradores do produto, especialmente engarrafadores com os quais os produtores constituem grupos econômicos por meio de contratos comerciais permanentes. Para essa indústria, quanto maior o percentual cobrado, maiores os créditos tributários gerados. Assim, quanto maior a alíquota do IPI, e quanto mais empresas produzem e vendem o concentrado de refrigerantes produzido na ZFM, maior a demanda por recursos do orçamento do governo federal para cobrir esses créditos tributários.

Este estudo contribui para o debate sobre o modus operandi do poder econômico em influenciar decisões públicas sobre a estrutura tributária, bem como suas consequências distributivas. Em específico, a análise mostra como a estrutura federativa brasileira permite influência por meio dos interesses regionais existentes no país. O texto está estruturado em cinco seções, começando pela introdução. Na segunda seção, discute-se teoricamente a relação entre estrutura tributária e o poder econômico. A terceira apresenta a metodologia com foco nas técnicas de coleta e análise de dados, enquanto na quarta, discutem-se os resultados do estudo e, finalmente conclusões são apresentadas.

## 2. ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS E PODER ECONÔMICO

Na literatura internacional, o poder econômico é utilizado como variável explicativa dos processos de cobrança de tributos por diferentes autores. A coesão do poder econômico facilitaria a tributação direta (Weyland, 1997; Lieberman, 2003 e Slater, 2010), enquanto a mobilidade de capitais inibiria aumentos nas alíquotas de impostos corporativos (Rodrik, 1997; Williams e Collins, 1997; Apelação, 2011; Swank, 2006; e Hart, 2009). Além disso, a importância econômica de um setor seria fonte de influência (Handley, 2008; Invernós, 2011;

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Gilens, 2012), enquanto a opinião pública seria capaz de anular a influência econômica em questões de alto perfil (Smith, 2000; Culpepper, 2011). Além disso, aumentos de impostos seriam possíveis em troca do aumento dos gastos públicos em benefício de grupos econômicos (Timmons, 2005, 2010), enquanto a instabilidade econômica inibiria ações de aumento de impostos diretos por parte dos formuladores de políticas tributárias (Melo, 2007; Spiller e Tommasi, 2000 e Levitsky e Murillo, 2005). Por fim, a capacidade do poder econômico de influenciar o desenho dos tributos seria definida pelo acúmulo de influência política e capacidade decisória de investimentos que condicionariam o formato do sistema tributário desde a formação da agenda de reformas (Fairfield, 2015).

Em específico, ao identificar a importância do poder econômico na formulação de políticas tributárias, é fundamental entender como se dá essa influência. Elites econômicas influenciam o sistema tributário afetando a definição de agendas e a formulação de políticas, o que pode ocorrer de duas maneiras. A primeira envolve o *poder estrutural*, a agência das elites nas decisões de produção e investimento, que por sua vez afetam as decisões dos formuladores de políticas. A possibilidade de uma reforma tributária prejudicial aos interesses das elites pode levar a cortes de investimentos ou transferências de capital para outros países. Os agentes públicos, por outro lado, ao preverem possível diminuição de investimento, são capazes de inibir reformas tributárias, que podem potencialmente reduzir o crescimento e o emprego. Assim, o *poder estrutural* afeta as decisões sobre as estruturas tributárias tanto quando há uma ameaça objetiva de desinvestimento quanto quando tal ameaça é antecipada pelos agentes públicos (Fairfield, 2015; Lindblom, 1982; Culpepper, 2011).

A segunda forma de influência se dá por meio do *poder instrumental*, que é o exercício de influência sobre a agenda política. Esse poder está enraizado nas relações com os formuladores de políticas e nos recursos mobilizados nessas relações. Laços partidários, consultas institucionalizadas, recrutamento de pessoal para cargos governamentais, eleições para cargos públicos e conexões informais são alguns dos tipos de relações que permitem ao poder econômico acessar os formuladores de políticas fiscais. Os recursos que os economicamente poderosos empregam para influenciar as decisões públicas são a coesão das elites, o conhecimento, o acesso aos meios de comunicação e os recursos financeiros. Os poderes estrutural e instrumental variam de acordo com o tempo e o lugar e são complementares.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Quando um deles é forte, é difícil taxar as elites econômicas, e os reformadores tributários podem eliminar as reformas da agenda se acreditarem que elas levarão a batalhas políticas de alto custo ou desinvestimento (Fairfield, 2015).

Especificamente para a indústria de refrigerantes, a literatura esclarece como a indústria atua para desonerar o setor. A preocupação com o consumo excessivo de açúcar tem origem na sua associação com doenças não transmissíveis, ao mesmo tempo em que o aumento da tributação tem sido apoiado como uma política viável para coibir o consumo de açúcar. No entanto, a indústria usa sua influência no debate de políticas públicas para evitar a consolidação da imagem negativa dos refrigerantes. Esses esforços são empreendidos pelas mesmas empresas que operam na ZFM, que empregam uma série de estratégias econômicas e políticas. No lado político, o poder instrumental permite às empresas fazerem lobby com os membros do Congresso para reverter as propostas de tributação nos países latino-americanos, formando coalizões poderosas para se opor à regulamentação (Carriedo et alii., 2021:2, 6, 8).

Em perspectiva internacional, impostos sobre refrigerantes, mesmo com alíquotas baixas, podem se constituir em fonte de receita substantiva para o Estado (Jacobson e Brownell, 2000), ainda que a criação de impostos sobre esses produtos parece não influenciar significativamente a obesidade (Fletcher, Frisvold e Tefft, 2010). Esse efeito ganha importância para crianças e adolescentes, embora compensado pelo aumento de outros produtos altamente calóricos (Fletcher, Frisvold & Tefft, 2010a; Sturm et al, 2010).

Grandes empresas multinacionais de refrigerantes têm poder de mercado que consegue subverter as decisões públicas, privilegiando interesses financeiros em detrimento da saúde e bem-estar da população (Wook, Baker, Scrinis, McCoy, Williams e Sacks, 2021). Para isso, essas empresas empregam uma série de estratégias políticas e econômicas para atingir objetivos de aumento de vendas e lucratividade (Huse, Reeve, Zambrano, Bell, Teeters, Sacks e Backholer, 2023)

Propostas de tributação em bebidas açucaradas exemplificam como ideias influenciam o resultado dessas iniciativas. No caso do México e do Chile, as propostas de tributação de bebidas açucaradas foram enquadradas como fontes de receita, enquanto na Colômbia questões de saúde apoiaram a ação.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Nossa pesquisa sugere, no entanto, que as empresas multinacionais distorcem as agendas de saúde pública com uma influência indevida e alavancando injustamente seus recursos para limitar o debate baseado em evidências. Isso é particularmente preocupante para processos de institucionalização, em que padrões de relacionamentos podem levar a uma oposição mais arraigada ao debate fundamentado (Carriedo et alii., 2021:11).

Por fim, coalizões pró-impostos também se organizaram em torno de Organizações da Sociedade Civil, em alguns casos mobilizando acadêmicos, organizações internacionais e acadêmicos norte-americanos (Carriedo et alii., 2021:8, 14).

No Brasil, a maioria das iniciativas legislativas relacionadas aos tributos sobre refrigerantes tiveram origem no processo analisado nesta pesquisa (Mariath e Martins, 2021). No entanto, a especificidade desse imposto é que ele não recai diretamente sobre o consumidor, mas sim sobre o processo de fabricação, ao mesmo tempo que traz à tona aspectos regionais da disputa de poder entre diferentes empresas de um mesmo setor.

### 3. METODOLOGIA

De natureza qualitativa, este estudo é classificado como descritivo por expor características de determinado fenômeno e ter como objetivo descobrir a existência de associações entre variáveis (Gil, 2017), no nosso caso, compreender como o poder econômico atua para influenciar as decisões fiscais do poder público em benefício próprio.

Para tanto, o método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso único, uma investigação detalhada de um fenômeno contemporâneo, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas (Yin, 2014). A escolha do objeto de estudo levou em conta os recentes conflitos e incertezas sobre a política tributária dos concentrados de refrigerantes produzidos na Zona Franca de Manaus, beneficiando um pequeno

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

e influente grupo de empresas. Além disso, a literatura de economia política não tem abordado essa questão, que tem sido mais abordada do ponto de vista da saúde pública.

Para atingir o objetivo deste estudo, foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Para os dados secundários, foi realizada pesquisa documental em marcos normativos da legislação sobre a ZFM e políticas tributárias, documentos e relatórios da Superintendência da Zona Franca de Manaus, bem como no site institucional do governo estadual e em reportagens publicadas na mídia local e nacional sobre o assunto. Para a obtenção dos dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do governo, de organizações do terceiro setor e do setor econômico diretamente envolvidos com o tema, o que permitiu a compreensão do caso sob diferentes perspectivas e acesso aos interesses dos diversos agentes envolvidos.

Ao todo, foram realizadas 9 entrevistas, sendo 5 com representantes do governo; 3 representantes do setor econômico e 1 representante do terceiro setor. Para preservar a identidade dos entrevistados e melhor compreensão da análise, foram definidos os seguintes códigos de identificação dos entrevistados:

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

|                           |      |   |
|---------------------------|------|---|
| Atores políticos          | AP1  | Assessor de Liderança Partidária no Congresso Nacional  |
|                           | AP2  | Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Governo Federal               |
|                           | AP3  | Assessor Parlamentar do Deputado Federal contrário ao incentivo fiscal à indústria de refrigerantes |
|                           | AP4  | Assessor Parlamentar de Senador do Amazonas.  |
|                           | AP5  | Ex Senador do Estado do Amazonas  |
| Atores do setor econômico | ASE1 | Analista Tributário da Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil - Afrebras.            |
|                           | ASE2 | Presidente da Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil -Afrebras.                      |
|                           | ASE3 | Funcionário de uma grande empresa do setor instalada em Manaus.                                     |
| Ator do terceiro setor    | ATS1 | Coordenador de Advocacia de uma ONG que atua na promoção e defesa de políticas de saúde             |

Para a análise, utilizou-se a triangulação dos dados, que combina a análise conjunta de dados primários e secundários (Yin, 2014), com foco no alcance do objetivo do estudo. Essa abordagem é essencial quando a pesquisa envolve múltiplas fontes de evidência.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

#### 4. RESULTADOS

##### 4.1 A ISENÇÃO DO IPI PARA A PRODUÇÃO DE CONCENTRADO DE REFRIGERANTE NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Criada em 1967, a Zona Franca de Manaus é um modelo de desenvolvimento econômico regional destinado a viabilizar uma base econômica na Amazônia atraindo indústrias para a região por meio de incentivos fiscais, inicialmente por 30 anos. A política foi renovada quatro vezes, estendendo o modelo até 2073.

O modelo abrange os estados da Amazônia Ocidental, compostos pelos estados do Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. No entanto, a base de apoio da Zona Franca é o Polo Industrial de Manaus (PIM), localizado na capital amazonense e que agrega cerca de 600 indústrias que empregam direta e indiretamente aproximadamente meio milhão de trabalhadores, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos, de duas rodas e químico (SUFRAMA, 2019).

A indústria de bebidas iniciou suas atividades na ZFM na década de 1990, quando as multinacionais Coca-Cola, PepsiCo e Ambev, incentivadas pelos benefícios fiscais para a produção de concentrado de refrigerantes, se instalaram em Manaus. Desde então, a ZFM responde por quase todo o concentrado produzido no Brasil .

O principal incentivo é a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que, até 2018, era de 20%. Essa isenção é convertida em crédito presumido para os principais players do setor (multinacionais e engarrafadoras), que compram o produto na ZFM, enquanto os pequenos e médios fabricantes de refrigerantes não têm direito ao benefício, pois geralmente não conseguem comprar os concentrados das multinacionais.

A indústria de concentrados gera cerca de 14 mil empregos diretos e indiretos no estado do Amazonas, enquanto as renúncias de IPI somaram mais de R\$ 12 bilhões em 2013. A Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Fabricantes de Refrigerantes, AFREBRAS, responsabiliza essa política principalmente pelo fechamento de pequenas fábricas em todo o país: em 1960 havia 892 indústrias no setor; em 2015, o número caiu para 235 (SCHONTAG, 2015).

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Além da concorrência desigual, a AFREBRAS acusa as grandes corporações de superfaturar seu produto: o concentrado produzido em Manaus é apontado como até 20 vezes mais caro do que o produzido em qualquer outro lugar do Brasil, e o superfaturamento é estimado em R\$ 9,1 bilhões por ano.

A disputa por incentivos fiscais se intensificou em 2018. Após uma greve nacional de caminhoneiros em maio de 2018, o presidente Temer reduziu a alíquota do IPI sobre concentrados de 20% para 4% (Decreto nº 9.394, de 20 de maio de 2018) como forma de compensar o aumento dos gastos públicos com subsídios ao diesel, conforme acordado para encerrar a greve.

A Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas (ABIR), que representa os grandes fabricantes de refrigerantes, destacou que o governo fez a mudança sem diálogo prévio e que a redução da alíquota ameaçou investimentos na Zona Franca de Manaus.

Em meio à insatisfação dos grandes fabricantes e à pressão da bancada amazonense no Congresso, em 20 de junho de 2018, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou dois Projetos de Decreto Legislativo (PDS 57/2018 e PDS 59/2018) derrubando o Decreto 9.394. Em 28 de setembro, o presidente assinou um novo decreto (Decreto nº. 9.514) alterando a alíquota para 12% no primeiro semestre de 2019 e para 8% no segundo semestre. O documento estipulava que a taxa cairia ainda mais para 4% no primeiro semestre de 2020.

Além de isso ter apenas adiado o problema, a bancada amazonense no Congresso temia que a medida abrisse precedente para que os incentivos fiscais na ZFM, garantidos pela Constituição, pudessem ser alterados por decreto presidencial. Isso desfiguraria completamente o modelo. Embora os representantes legislativos tenham se posicionado contra o novo decreto, foi uma pequena vitória para os grandes fabricantes. Em dezembro de 2018, entre os dois decretos presidenciais, a PepsiCo anunciou o fechamento de sua fábrica em Manaus e a transferência de sua produção de concentrados para o Uruguai.

No início do governo 2019-2022, todos os oito deputados federais do Amazonas fizeram da defesa da Zona Industrial de Manaus sua principal prioridade de pauta. Naquela época, eles já haviam percebido que seria de fundamental importância defender a zona, dada a resistência das autoridades econômicas do novo governo.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Em meados de 2019, o senador Eduardo Braga (MDB-AM) liderou um movimento para pressionar o governo a retirar a redução do IPI e, em 1º de julho de 2019, obteve uma vitória parcial. Com a publicação do Decreto nº 9.897, o governo prorrogou a alíquota de 8% até 30 de setembro de 2019, fixou a alíquota em 10% de 1º de outubro a 31 de dezembro de 2019 e a deixou indefinida a partir de então.

No fim de 2019, apesar da pressão da Coca-Cola, da Ambev e da bancada amazonense, o governo federal não publicou um novo decreto a tempo, fazendo com que a alíquota do IPI voltasse automaticamente para 4% em janeiro de 2020, como estipulado anteriormente. Essa decisão parece ter sido tomada sob influência direta do ministro da Economia, Paulo Guedes, que era abertamente contrário à Zona Franca de Manaus.

Depois de muita expectativa, em 21 de fevereiro de 2020, o presidente e o ministro da Economia assinaram o decreto nº 10.254 fixando a alíquota do IPI em 8% de 1º de junho a 30 de novembro de 2020. Por fim, em 20 de outubro de 2020, o presidente decretou que a alíquota seria de 8% permanentemente.

Em abril de 2022, o governo federal publicou o Decreto Presidencial nº 11.052, que reduziu a alíquota do IPI dos concentrados de refrigerantes fabricados na ZFM para 0%. No entanto, em maio do mesmo ano, a medida foi judicializada e o STF contestou o decreto.

Por outro lado, o Projeto de Lei Complementar 68/2023, que regulamenta a Reforma Tributária no país, não deixa claro se as mudanças no sistema tributário acabariam ou não com os subsídios e créditos tributários concedidos aos fabricantes da ZFM. A tabela 1 resume as mudanças na alíquota do IPI sobre concentrados ao longo do período em análise.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Tabela 1: Alíquotas de IPI sobre concentrados de refrigerantes

| <b>Data</b>                       | <b>Alíquota do IPI sobre concentrados</b>  |
|-----------------------------------|--|
| Até Maio de 2018                  | 20 %   |
| May 2018                          | 4 %  |
| Setembro de 2018                  | 12 % no 1o semestre de 2019<br>8 % no 2o semestre de 2019<br>4 % a partir de 1º de janeiro de 2020 |
| Julho de 2019                     | 8 % até 20 de setembro de 2019 10 % de 1o de outubro a 31 de dezembro de 2019                      |
| Janeiro de 2020                   | 4 %  |
| Fevereiro de 2020                 | 8 % de 1o de junho a 20 de novembro de 2020  |
| A partir de 20 de outubro de 2020 | 8 %, permanentemente.  |

Fonte: elaborado pelos autores

#### 4.2 AÇÃO POLÍTICA: PODER ECONÔMICO E INTERESSES REGIONAIS

Até a década de 1990, fábricas de refrigerantes produziam seu concentrado em todo o território brasileiro. No entanto, com a criação de incentivos à produção de concentrados na Zona Franca de Manaus, grandes indústrias se instalaram na região e criaram unidades específicas para a produção de concentrados, como é o caso da Recofarma, da Coca-Cola e Arosuco, da Ambev.

Como resultado, hoje, a produção de xarope de refrigerante está altamente concentrada no Estado do Amazonas, que fabrica 98,5% do total do país (PIA, 2018), mostrando a relevância do estado para esse setor econômico. Além disso, a indústria de concentrados respondeu por 11,9% das receitas da ZFM em 2018 e pela maioria de suas exportações. "A ZFM exporta cerca de 5% da produção - e quase todos esses 5% são concentrados" (Entrevistado AP2).

Na Ambev existem apenas as usinas de Maués e Manaus, que na verdade são uma só, e que embarcam para todo o mundo. O concentrado de guaraná plantado e produzido aqui vai para o Japão, para a República

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Dominicana (...) O concentrado é todo produzido aqui. América do Sul, Ásia, tudo é produzido aqui, não tem outro concentrado que se produza fora (Entrevistado ASE 3)

Como mencionado, a centralização da produção do concentrado de refrigerantes no Amazonas criou dois grupos dentro do setor. O primeiro se opõe a qualquer redução do incentivo fiscal e engloba principalmente as empresas que se beneficiam da isenção: as grandes empresas que fazem o concentrado e os engarrafadores, que compram o produto para diluir e engarrafar. As engarrafadoras se beneficiam pois ao comprarem o produto produzido na ZFM, passam a ter direito ao crédito presumido, calculado pela alíquota do IPI. Para o Entrevistado AP1, esses atores constituem um sistema com contratos perenes e, portanto, estão comercialmente entrelaçados. Além disso, eles têm acesso aos tomadores de decisão no Congresso.

Outros setores econômicos que fabricam na Zona Franca de Manaus se posicionam favoravelmente sempre que haja qualquer ameaça às isenções. As ameaças de corte de benefícios fiscais a um único setor, principalmente via decreto presidencial, alertam outros setores para a possibilidade de mudanças que possam afetá-los:

Não podemos criar risco jurídico. O fato de estarmos contestando o que foi decidido gera insegurança jurídica não só para esse setor, mas para todo mundo (Entrevistado AP2).

No que tange às mudanças da alíquota do IPI dos concentrados a partir de 2018, parlamentares e o governo amazonense também tentaram envolver outros setores industriais na Zona Franca, de modo a aumentar a pressão contra as intenções do governo federal de modificar o *status quo* e os interesses das indústrias instaladas na região. Nesse sentido, a indústria de duas rodas da Zona Industrial de Manaus, principalmente a Honda, tem se envolvido diretamente na questão, pois teme que mudanças nos benefícios fiscais de um setor possam abrir precedente para mudanças em outros.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

... quando conversamos com alguns senadores, alguns deputados, eles foram pressionados pela Honda, o que aparentemente não faz sentido... Não que a Honda fosse a favor ou contra esse benefício ou não, mas... se você tira os incentivos, você tira as condições necessárias para fabricar no Brasil. Para a Honda, só vale a pena produzir no Brasil na Zona Franca; caso contrário, podem transferir a fábrica para a Argentina ou Paraguai e importar tudo para o Brasil. (*Entrevistado AP31*)

O segundo grupo é formado por grupos contrários à regulamentação tributária sobre o concentrado de refrigerantes produzido na ZFM, são os pequenos e médios produtores de refrigerantes de todo o país, que não compram o concentrado produzido em Manaus. A maioria desses fabricantes produz seu próprio concentrado.

Para eles, quanto menor a alíquota do IPI para a produção de concentrados, menor o custo de produção e menor a distorção dos custos de produção do concentrado na ZFM em relação ao restante do país. No entanto, os pequenos e médios produtores não detêm a mesma influência política das grandes empresas do setor. A pressão das grandes marcas é muito maior. Nas palavras do entrevistado AP1, "esse grupo não tem acesso tão fácil ao Congresso, ainda assim, eles têm vínculos com líderes partidários".

Para acessar os parlamentares de forma mais estratégica, a coalizão opera por meio da AFREBRAS, como já mencionado, a entidade que representa pequenos e médios fabricantes.

De forma extemporânea e pontual, organizações não governamentais que trabalham com questões relacionadas à alimentação saudável se aliaram à AFREBRAS, no sentido de defender a redução dos incentivos fiscais à indústria de refrigerantes. Organizações como a *ACT Promoção da Saúde* e a *Gestos* propõem reduzir os benefícios fiscais para bebidas açucaradas como forma de desencorajar o consumo. Para o entrevistado AP5, ex-senador pelo Amazonas, a aproximação entre a AFREBRAS e o lobby da alimentação saudável fortaleceu esse grupo de interesse e ampliou o alcance de seus argumentos, em detrimento das empresas multinacionais de refrigerantes instaladas na Zona Franca.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

As associações – sempre, em qualquer disputa – se envolvem com o Congresso. Mas acho que, no caso dos concentrados, o segmento que representava os pequenos [fabricantes do setor] era mais forte. ... conseguiram envolver entidades... que defendem uma alimentação saudável. Então, o lobby que eles formaram era muito superior ao lobby que representava as grandes empresas. (Entrevista, Vanessa Grazziotin)

Para o entrevistado, essa aproximação resultou na formação de um grupo mais influente do que a coalizão dos grandes produtores do setor. Esse entendimento levanta alguns questionamentos, pois os produtores de concentrados na ZFM ainda apresentam vantagens e benefícios fiscais quando comparados aos produtores do restante do país. No entanto, a associação à defesa da alimentação saudável permitiu maior visibilidade e maior apoio à reivindicação dos pequenos e médios produtores.

Em 2018, o Governo Federal se posicionou contra a isenção setorial e regional do IPI e o crédito tributário associado. Para a entrevistada AP1, a escolha do IPI sobre concentrados como compensação para o subsídio ao diesel foi a escolha óbvia. Para o entrevistado AP1,

*A equipe econômica buscava uma fonte que não precisasse passar pela quarentena. Eles precisavam aumentar a arrecadação sem aumentar as alíquotas, e uma das alternativas era o concentrado de refrigerantes, por causa do mecanismo utilizado: quanto menor a alíquota, maior a arrecadação para o Estado.*

Na época, o superintendente da Suframa, Alfredo Meneses, apesar de ser próximo do então presidente do país e ter mantido diálogo direto com a bancada amazonense e com a equipe econômica do governo, não conseguiu garantir os benefícios do modelo e os interesses do Amazonas. De certa forma, observa-se que os cargos da Suframa não têm tido penetração no Ministério da Economia.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Para o entrevistado AP3, até meados de 2019, a equipe técnica da Suframa acreditava que a proximidade do superintendente com o presidente, aliada a estudos técnicos enviados ao Ministério da Economia, influenciaria na decisão do governo de aumentar a alíquota do IPI. De forma complementar, em entrevista ao jornal Amazonas Atual<sup>3</sup>, o ex-deputado federal Marcelo Ramos sustentou que o excesso de confiança de parte da Suframa e a convicção de que o governo federal assinaria um novo decreto em 2020 beneficiando a ZFM, fez com que a bancada do Amazonas ficasse "desarmada". Para Ramos, a Suframa havia "garantido" que o Executivo federal assinaria um novo decreto e, nesses termos, tanto parlamentares quanto o setor de refrigerantes "confiaram na palavra do superintendente", já que a Suframa é um órgão do Ministério da Economia no Amazonas.

A trajetória das iniciativas legislativas para reverter a queda do incentivo traz alguns aspectos interessantes. Os esforços para manter o benefício foram melhor sucedidos no Senado. A posição institucional dos três senadores amazonenses - Eduardo Braga (MDB), Omar Aziz (PSD) e Vanessa Grazziotin (PCdoB) - em termos de cargos de liderança em comissões ou em seus partidos, influenciou positivamente a promoção das preferências da coalizão. Para o entrevistado da AP3, mesmo com uma bancada tão plural no espectro partidário, os senadores pressionaram e conseguiram "entrar e influenciar suas bancadas partidárias com facilidade".

Outros senadores em cargos de liderança também atuaram nessa questão. Em especial, alguns dos entrevistados citaram o então senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) por ser empresário do setor de refrigerantes, dono de uma engarrafadora do Sistema Coca-Cola e muito interessado em manter o benefício fiscal. Para o entrevistado ATS1, Jereissati é a figura no Senado que, independentemente do estado que representa, defenderá os interesses da indústria de concentrados da ZFM. O entrevistado AP 3 acrescenta que:

Ele [Jereissati] foi pessoalmente o maior beneficiário da questão que estávamos disputando. E ele era o líder do PSDB e muito influente. Isso já encaminhou a discussão para o outro lado. (Entrevistado AP3)

---

<sup>3</sup> Amazônia atual. Janeiro de 2020. Entrevista com o deputado Marcelo Ramos. Disponível em: <https://www.facebook.com/amazonasatual/videos/219313795758290/>. Acesso em 13 de março de 2020.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

O fato de Jereissati ser uma figura importante no PSDB influenciou a posição dos parlamentares do partido, já que a bancada optou por não contrariar a posição do líder. Um caso emblemático foi o de José Serra (PSDB-SP), aliado de ONGs como a *ACT Promoção da Saúde* na defesa de medidas restritivas ao tabaco, mas que, no caso específico dos refrigerantes, não apoiou a posição das organizações não governamentais "porque significa uma briga interna no partido, porque ele vai ter que se chocar com Tasso" (Entrevistado ATS 1).

Por outro lado, a coligação contrária ao benefício não conseguiu influenciar de forma significativa outros senadores. Em certa medida, a posição dos senadores amazonenses está relacionada à geografia econômica da questão, uma vez que a perda do benefício fiscal implicaria perdas pontuais para a economia do Amazonas, enquanto os ganhos dos outros estados seriam difusos. Dessa forma, parlamentares de outros estados não se mobilizaram na mesma medida. Em específico, alguns senadores alegaram que o ganho não era suficiente para justificar o conflito com a bancada amazonense ou com colegas de partido. "Embora a bancada amazonense tivesse grande interesse no tema, os ganhos para outros grupos políticos foram bastante difusos, o que inviabilizaria uma disputa mais ampla sobre refrigerantes" (Entrevistado ATS 1).

Nesse sentido, a posição institucional dos senadores amazonenses foi fundamental para o resultado no Senado. Note-se que, naquela época, os três senadores pelo Amazonas eram líderes de seus respectivos partidos, o que garantia maior capacidade de articulação com outras bancadas e grupos políticos.

Foi isso que tornou a bancada do Amazonas [no Senado] tão forte naquela época, porque os três eram líderes. Uma coincidência fora da caixa. (...) Isso fez com que eles tivessem uma capacidade de interlocução muito maior do que o habitual. Mas, de qualquer forma, o argumento construído foi que, não vamos criar conflito por tão pouco. (Entrevistado AP3).

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

Ainda sobre a influência dos senadores amazonenses nessa questão e os ganhos difusos para deputados de outros estados, é significativo que o senador Cristovam Buarque (PPS-DF), que inicialmente era favorável à redução dos incentivos, tenha votado com a bancada amazonense. Buarque percebeu que, independentemente de seu voto, o resultado da votação seria favorável ao Amazonas e que, nesse caso, não valeria a pena enfrentar uma bancada forte: "o custo de enfrentá-los poderia afetar as negociações sobre outros projetos ou interesses, contra algo que tivesse pouco impacto em seu grupo político" (Entrevistado AP3).

O entrevistado AP5 acrescenta que, no Senado, em questões envolvendo a ZFM ou seus incentivos fiscais, as bancadas de estados do Norte (que também fazem parte do modelo) e do Nordeste tendem a votar juntas. Especificamente em relação aos concentrados, a principal resistência à manutenção do benefício partiu de membros do Congresso de estados produtores de refrigerantes fora da ZFM.

Dependendo do assunto, como os concentrados, além do Paraná, que é o nosso maior adversário, temos São Paulo e alguns outros estados. (...) Em geral, o apoio à ZFM vem do Norte e Nordeste, mas, dependendo do segmento, alguns estados são contra. O que eu vejo como natural (Entrevista AP5).

A bancada do Norte fecha com a bancada do Amazonas e com os estados que compõem a Zona Franca. Mas o modelo da ZFM sempre foi questionado pelos paulistas, que acreditam que a ZFM compete com a indústria paulista. (Entrevista AP4).

A influência da bancada do Amazonas pode ser observada na sessão do Senado Federal do dia 10 de julho de 2018, para aprovar o *Projeto de Decreto Legislativo nº 57* de 2018, elaborado para suprimir o Decreto nº 9394, de 30 de maio de 2018, que havia reduzido a alíquota do IPI sobre concentrados de refrigerantes. Essa votação, a única que mostra o comportamento parlamentar por região e partido, ilumina vários aspectos da questão. O primeiro é que nenhum partido direcionou sua bancada contra a proposta. Os membros foram liberados ou orientados a aprovar a proposta. Além disso, a votação confirmou a percepção dos entrevistados: as bancadas dos estados da região Norte alinharam-se com a bancada do Amazonas. Apenas dois

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

senadores da região não votaram pela aprovação: Romero Jucá (MDB-RR) e Randolfe Rodrigues (REDE-AP) se abstiveram e Kátia Abreu (PDT-TO) votou contra.

A votação também mostrou alinhamento entre os representantes da região Nordeste. Dos 27 senadores da região, apenas três não votaram pela aprovação: Regina Souza (PT-PI) se absteve e Humberto Costa (PT-PE) e Fátima Bezerra (PT-RN) votaram contra. Além disso, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) votou a favor, confirmando a percepção de alinhamento aos interesses das grandes empresas de refrigerantes. Os votos dispersos de representantes das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste não contrariam a ideia de que a diminuição dos benefícios fiscais gerou ganhos difusos. Nesse sentido, as representações desses estados assumiram posições diferentes.

Na Câmara, a proposta naufragou, em parte devido à menor proporção de representantes do Amazonas e de outros estados da região Norte e à relutância de representantes de outros estados em se envolver. Fausto Pinato (PP-SP) – membro ligado ao grupo de pequenos produtores de refrigerantes e, portanto, contra o benefício – foi um dos poucos integrantes que realmente se engajou com o tema e desenvolveu uma estratégia para barrar a proposta:

Na Câmara dos Deputados, houve praticamente apenas o envolvimento de Fausto Pinato, que era contrário. Ele fez o dever de casa, fez a estratégia mais básica dentro do parlamento. Se estiver interessado em se opor a uma matéria, solicitar a relatoria ao presidente da comissão. Porque caso não seja possível ganhar a votação, impedir que ela ocorra. E conseguiu, foi membro da Comissão de Finanças e Tributação e recebeu a relatoria. A ABIR, representantes da Coca-Cola e da Ambev, ficou completamente amarrada. O texto tinha passado no Senado, uma grande vitória, mas estava nas mãos de uma pessoa que poderia segurá-lo por até quatro anos (AP3 entrevistado).

Naquele ano, havia apenas um parlamentar da bancada do Amazonas na comissão, Pauderney Avelino, o que prejudicou as negociações e a aprovação do texto. "Foi um contra o resto da comissão, e Fausto trouxe a concentração de receitas no Amazonas para a discussão" (Entrevistado AP3). Com isso, o argumento de que era uma matéria muito pequena para os

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

demais estados entrarem na disputa – argumento usado por Serra – não convenceu a Câmara. "Na Câmara, os deputados não a consideraram uma questão menor", concluiu o entrevistado.

Além disso, as ideias desempenham um papel relevante. O aumento da conscientização sobre a necessidade de coibir o consumo de produtos nocivos à saúde trouxe apoio adicional para os pequenos fabricantes: bebidas açucaradas não devem receber subsídios do governo. A necessidade de contenção fiscal também foi uma influência, já que uma emenda constitucional havia sido aprovada impondo um teto para as despesas, criando a necessidade de compensar aumento de despesas com diminuição em outras áreas, justificativa do próprio decreto que reduziu os incentivos à indústria de refrigerantes

Decisões de grupos econômicos sobre produção e investimento têm grande influência sobre a esfera política (Fairfield, 2015), na medida em que os políticos atuarão em defesa dos interesses desses grupos que resultarão em mais investimentos na região que representam. Nesse caso, a queda da alíquota do IPI e a insegurança jurídica da Zona Franca de Manaus tendem a influenciar grandes produtores a encerrarem suas operações na cidade, já que o incentivo fiscal é a principal variável que levou indústrias a se instalarem na região desde a década de 1990. Nos últimos anos as decisões das sedes das multinacionais e a insegurança jurídica do modelo, empresas como Heineken, PepsiCo, Sony e Panasonic fecharam suas atividades em Manaus, prejudicando diretamente a economia do Amazonas ao reduzir o número de empregos e renda na região.

Como apontam Fairfield (2015), Lindblom (1982) e Culpepper (2011), diante desse cenário de incertezas, a bancada amazonense no Congresso Nacional e no Senado assume um papel estratégico na defesa do modelo e na inibição de qualquer mudança tributária que ameace a economia do Amazonas e os interesses das multinacionais que ali operam.

Como vimos, o fato de os três senadores amazonenses serem líderes partidários teve uma importância significativa na disputa. No entanto, a coalizão de pequenos produtores, mesmo com menor peso econômico, conseguiu reunir grupos que abraçaram a causa, como políticos e organizações do terceiro setor que defendem a alimentação saudável.

É importante ressaltar que é improvável que os representantes das grandes indústrias do setor se posicionem publicamente sobre os benefícios fiscais. No anúncio da Pepsico sobre o

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

fechamento da fábrica em Manaus, publicado dois meses após o governo federal anunciar a primeira redução do IPI, não havia referência à mudança na alíquota. As demais indústrias do setor que produzem na ZFM não emitem notas públicas desde 2018. No entanto, o setor econômico atua ativamente nos bastidores para influenciar as decisões públicas, seja por meio de conhecimento interno, lobby, apoio da mídia e da mídia e da formação de coalizões de advocacia (Carriedo et all., 2021; Fairfield, 2015).

#### 4. CONCLUSÕES

Este estudo foi delineado com vistas a ampliação teórica por meio da análise de um caso empírico que combina os elementos constitutivos dessa teoria. Nesse aspecto, o caso do IPI sobre concentrados de refrigerantes produzidos na Zona Franca de Manaus mostrou relação entre as variáveis de interesse, ao mesmo tempo em que evidenciou a influência de outros fatores.

É prerrogativa do Executivo federal cobrar esse imposto e fixar a alíquota. Assim, quando uma greve nacional dos caminhoneiros colocou a necessidade de aumentar a arrecadação para subsidiar a redução do preço do óleo diesel, o presidente Temer alterou a alíquota por decreto, diminuindo o crédito do IPI originados na venda de concentrado aos produtores de refrigerantes. Movimentos para reverter o decreto no Legislativo federal mostraram membros do Congresso de diferentes estados em ação. A mobilização mais significativa foi de parlamentares amazonenses, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados, com resultados diferentes. A partir dessa característica, foi possível contrastar as ações das duas coalizões envolvidas em dois contextos institucionais distintos.

As ações políticas refletem a influência do poder econômico reflete-se visível, como na ação da coalizão favorável ao benefício fiscal, composta pelas multinacionais Coca-Cola, Inbev e Pepsico, responsáveis pela maior fatia do volume e do valor do setor. Além disso, a conduta do senador Tasso Jereissati mostrou que, nesse caso, o poder instrumental (Fairfield, 2015) estava consubstanciado no próprio parlamentar, que comandava grande influência sobre seus pares.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

O segundo elemento da teoria presente foi a influência das ideias. A coalizão contrária ao benefício fez parceria com ONGs que defendem a alimentação saudável como forma de incorporar uma causa simpática à opinião pública em sua agenda e também para aumentar sua influência no Congresso. Essa parceria *ad hoc* entre associações intermediárias – pequenos fabricantes de refrigerantes e organizações que promovem hábitos alimentares saudáveis – contrabalanceou a recompensa prometida pela outra coalizão: a conservação da floresta amazônica.

Em terceiro lugar, observou-se o papel desempenhado pelas associações intermediárias: elas transmitiram as preferências das coalizões à estrutura do Estado, como na intervenção central da ABIR e da AFREBRAS nos debates, e também das ONGs, como a ACT. A este respeito, estas organizações não-governamentais recorreram às redes sociais e a spots mediáticos para informar as pessoas sobre o quão prejudiciais os refrigerantes eram para a saúde e para pressionar por impostos mais elevados sobre estes produtos: "se faz mal à saúde, tem de pagar mais imposto".

Em quarto lugar, no que diz respeito à Estrutura do Estado, a Suframa não teve sucesso em pressionar a equipe econômica do governo federal pelo modelo ZFM, especialmente no final de 2019. Nesse período, o então superintendente da Suframa dava como certo que a alíquota do IPI subiria para 10% a partir de 1º de janeiro de 2020. Além dessa expectativa que não se concretizou, o presidente manteve incertas as expectativas sobre o futuro do setor até outubro de 2020, quando a taxa foi decidida de forma definitiva. Tudo isso evidencia a importância das preferências do Fisco na fixação da alíquota do IPI.

Este caso apresenta novos aspectos de interesse. A primeira é a relação entre ação política e interesse regional. Mais uma vez, a relação entre *perdas concentradas* e *ganhos difusos* organizou as reações dos congressistas. O mesmo pode ser observado na disputa pelos recursos dos royalties do petróleo no Brasil no início dos anos 2010, onde as grandes perdas sofridas pelo Estado do Rio de Janeiro mobilizaram mais seus representantes do que parlamentares para outros estados, cujos ganhos atomizados não foram suficientes para motivar o confronto (Trojbciz, 2019). No caso aqui estudado, as perdas concentradas do Amazonas criaram fortes incentivos para a ação incisiva de seus representantes.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

O segundo é a posição institucional dos atores políticos, que tiveram papel decisivo nos resultados das coalizões, mas que divergiram nas duas casas legislativas. No Senado, políticos do Amazonas ocuparam cargos de liderança partidária e também participaram de comissões relevantes, o que lhes permitiu promover as preferências da coligação que representavam. Isso também se aplica à posição do senador Tasso Jereissati. Por outro lado, na Câmara, a estratégia da coalizão contrária ao benefício dependeu da atuação do deputado Fausto Pinato na comissão que trata do tema, que conseguiu enterrar o movimento contra o decreto presidencial.

Em terceiro lugar, o caso mostra o esforço para aumentar o número de atores na coalizão, como observado na inclusão da indústria de motocicletas ZFM e na causa da alimentação saudável. Por fim, a reação dos congressistas ao Amazonas produziu resultados mistos. Foi bem-sucedido em uma arena, o Executivo federal, ao forçar uma revisão dos termos do decreto e reverter parcialmente a decisão ao ter a alíquota fixada em 8% em vez de 4%. No entanto, essa reação não foi suficiente para um retorno ao patamar anterior de tributação.

Por fim, voltando ao tema da influência do poder econômico, o caso mostra um arranjo tributário que favorece grandes empresas, em sua maioria multinacionais, e é defendido por representantes de uma região do Brasil. Esse arranjo tributário é regressivo e, no entanto, foi defendido por políticos que demandam uma distribuição mais equitativa da riqueza. Nesse sentido, a configuração tributária, destinada a reduzir a desigualdade regional, não contribui para melhorar a desigualdade social. Se esse arranjo não existisse, o argumento contrário poderia ser avançado: essa situação reduziria a importância da ZFM e, conseqüentemente, resultaria em menos empregos e menos renda para a população da região, dadas suas características e dificuldades logísticas.

Este estudo lança luz sobre como a governança multinível cria novas maneiras para atores poderosos influenciarem as estruturas fiscais de maneiras que não melhoram a igualdade social ou mesmo regional. Em países em desenvolvimento desiguais, isso pode ajudar a determinar as estruturas que intervêm em tais processos. A fim de identificar padrões mais consistentes na forma como o poder econômico e o federalismo se combinam na determinação das estruturas fiscais, outros setores econômicos devem ser analisados, de modo a compreender melhor como as posições institucionais são usadas pelas coalizões para promover suas preferências.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

## REFERÊNCIAS

- APPEL, H. *Tax Politics in Eastern Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2011.
- CARRIEDO, A., KOON, A.D., ENCARNACIÓN, L.M. The political economy of sugar-sweetened beverage taxation in Latin America: lessons from Mexico, Chile and Colombia. *Global Health* v. 17, n. 5, 2021. <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00656-2>
- CULPEPPER, Pepper D. *Quiet Politics and Business Power*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- FAIRFIELD, T. A. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- FLETCHER, J. M.; FRISVOLD, D.; TEFFT, N. Can soft drink taxes reduce population weight? *Contemporary economic policy*, v. 28, n. 1, p. 23-35, 2010.
- FLETCHER, J. M.; FRISVOLD, D.; TEFFT, N. The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes. *Journal of Public Economics*, v. 94, n. 11-12, p. 967-974, 2010a.
- GIL, A.C. *Como fazer pesquisa qualitativa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GILENS, M. *Affluence and Influence*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- HANDLEY, A. *Business and the State in Africa*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- HART, A. *Death of the Partisan? Globalization and Taxation in South America, 1990-2006*. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 3, 2009.
- HUSE, O., REEVE, E., ZAMBRANO, P., BELL C., PEETERS, A., SACKS, G., BACKHOLER, K. Understanding the corporate political activity of the ultra-processed food industry in East Asia: a Philippines case study. *Globalization and Health*, v. 19, n. 1, 2023.
- JACOBSON, M. F.; BROWNELL, K. D. Small taxes on soft drinks and snack foods to promote health. *American journal of public health*, v. 90, n. 6, p. 854, 2000.
- LEVITSKY, S., MURILLO, V. Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina. In LEVITSKY, S., MURILLO, V. (eds.), *The Politics of Institutional Weakness: Argentine Democracy*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2005.
- LIEBERMAN, E.. *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. New York: Cambridge University Press, 2003.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

LINDBLOOM, C. E. The Market as Prison. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, p.324–336, 1982.

MARIATH, A. B., MARTINS, A. P. B. Década da Ação em Nutrição e tributação de bebidas açucaradas no Brasil: onde estamos?. *Cadernos De Saúde Pública*, v. 37, n. 7, 2021. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00157220>.

MELO, M.A. Institutional Weakness and the Puzzle of Argentina's Low Taxation. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n.4, 2007.

RODRIK, D. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. *Foreign Policy*, v.107, 1997.

SCHONTAG, J. A. *Tributação e incentivos fiscais*. 2015. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/shontag\\_incentivosfiscais\\_pt.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/shontag_incentivosfiscais_pt.pdf). Acesso em: 5 de junho de 2024.

SLATER, D. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press, 2010.

SMITH, M. *American Business and Political Power*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

SPILLER, P. TOMMASI, M. *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires, 2000.

STURM, R., POWELL, L.M., CHRIQUI J.F., CHALOUPKA F.J. Soda taxes, soft drink consumption, and children's body mass index. *Health Affairs*, v. 29, n. 5, p. 1052-1058, 2010.

SUFRAMA. Free Zone Model. *What is the ZFM Project?* Available at: [http://www.suframa.gov.br/zfm\\_o\\_que\\_e\\_o\\_projeto\\_zfm.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_o_que_e_o_projeto_zfm.cfm). Acesso em: 26 de setembro de 2019.

SWANK, D. Tax Policy in an Era of Internationalization. *International Organization*, v. 60, n.4, 2006.

TIMMONS, J. The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services. *World Politics*, v. 57, n.4, 2005.

TIMMONS, J. Taxation and Credible Commitment: Left, Right, and Partisan Turnover. *Comparative Politics*, v. 42, n. 2, 2010.

TROJBICZ, B. Federalism and Governability in Brazil: Oil Royalties in Dispute. *Bulletin of Latin American Research*, v. 38, n.5, p.607-623, 2019.

WEYLAND, K. Growth with Equity in Chile's New Democracy? *Latin American Research Review*, v. 32, n. 1, 1997.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E PODER ECONÔMICO:  
A ZONA FRANCA DE MANAUS E A INDÚSTRIA DE REFRIGERANTES**

WILLIAMS, J., COLLINS, B. The Political Economy of Corporate Taxation. *American Journal of Political Science*, v.41, 1997.

WINTERS, J. *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press, 2011.

WOOD, B., BAKER, P., SCRINIS, G., McCOY, D., WILLIAMS, O., SACKS, G. Maximising the wealth of few at the expense of the health of many: a public health analysis of market power and corporate wealth and income distribution in the global soft drink market. *Globalization and Health*, v. 17, p.1-17, 2021.

YIN, R. *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

**Autor Correspondente:**

Beni Trojbicz

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM

Prédio Administrativo da FIH: Campus JK - Rodovia MGT 367 – Km 583, nº 5000 - Bairro Alto da Jacuba. Diamantina/MG, Brasil. CEP 39100-000

[btrojbicz@gmail.com](mailto:btrojbicz@gmail.com)

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

