



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAFAELLY OLIVEIRA FREIRE DOS SANTOS

BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO FDI E DA ZPE NA PROMOÇÃO
DO DESENVOLVIMENTO NO CEARÁ

FORTALEZA

2022

RAFAELLY OLIVEIRA FREIRE DOS SANTOS

BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO ESTADO DO
CEARÁ

Trabalho de Conclusão do Mestrado,
apresentado ao Programa de Pós-Graduação da
Universidade Federal do Ceará – UFC, como
exigência parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. João Luis Matias
Nogueira.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S238b Santos, Rafaelly Oliveira Freire dos.
BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL : UMA ANÁLISE DO PAPEL DO FDI E DA ZPE NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO CEARÁ / Rafaelly Oliveira Freire dos Santos. – 2023.
96 f. : il.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. João Luis Matias Nogueira.
1. benefícios fiscais. 2. atração de investimentos. 3. Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI. 4. Zona de Processamento de Exportações - ZPE. 5. ICMS. I. Título.

CDD 340

RAFAELLY OLIVEIRA FREIRE DOS SANTOS

BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO ESTADO DO
CEARÁ

Trabalho de Conclusão do Mestrado,
apresentado ao Programa de Pós-Graduação da
Universidade Federal do Ceará – UFC, como
exigência parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. João Luis Matias
Nogueira.

Aprovada em __/__/__.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luis Matias Nogueira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Me. Germana Parente Neiva Belchior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores que me acompanharam durante 3 anos de foco, esforço e fé, especialmente ao meu Orientador, João Luis Matias Nogueira, que durante esse período foi orientador e mentor.

Agradeço pelas valiosas correções feitas, sem nunca me desmotivar. Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado em Direito, os quais me deram todo o apoio e amizade, assim como estiveram presentes em todos os momentos. Agradeço aos funcionários das bibliotecas da Faculdade de Direito, que foram sempre prestáveis.

Por fim, agradeço à minha família, parte do meu sangue, de quem eu sou, início e fim de mim, sou grata por sempre acreditarem em mim, participar dos meus momentos.

RESUMO

O presente trabalho objetiva responder se os dois principais grupos de benefícios fiscais concedidos no território do Estado do Ceará, notadamente o FDI e ZPE, contribuem para o desenvolvimento sustentável do Estado. A resposta a tal questionamento foi obtida através de três análises centrais. Na primeira, foram buscados pressupostos da teoria das instituições de Douglas North, a fim de compreender a relação entre instituições e desenvolvimento. Tal teoria leva à conclusão de que a mudança institucional, isto é, nas regras do jogo, é o motor propulsor do desenvolvimento. Sendo este entendido enquanto o processo de transição de uma sociedade na qual a legislação cria privilégios para uma sociedade de livre concorrência, na qual as normas reduzem as discrepâncias nas oportunidades de mercado. Esse movimento, para North, é o que possibilita uma melhor performance econômica. Com esse pressuposto teórico, partiu-se para o exame das normas de concessão de incentivos fiscais no âmbito do Estado do Ceará, constatando-se que ambas, em maior ou menor grau: i) são permeadas por lacunas que conferem um relevante grau de discricionariedade aos agentes concedentes; ii) não são dotadas de critérios objetivos de avaliação dos custos e benefícios dos incentivos concedidos; iii) não conferem transparência ampla do processo de concessão, tampouco da performance dos agentes beneficiados. Por fim, na última análise realizada, constatou-se que benefícios fiscais eficientes na atração de investimentos, depende da alteração legislativa que possibilite: i) análise prévia dos custos e benefícios dos incentivos; ii) redução da discricionariedade no processo de concessão, mediante a adoção de critérios automáticos; iii) adoção de corpo legal único que regulamente esses incentivos, reduzindo as chances de lacunas e antinomias; iv) direcionamento dos incentivos para a geração de externalidades positivas, objetivamente estabelecidas, sobretudo no caso da ZPE. Nessa conjuntura, sugeriu-se como opção a adoção de normas que direcionem os benefícios para setores econômicos com maior potencial de geração de externalidades positivas, isto é, aqueles com maior média salarial e menor emissão de gases do efeito estufa.

Palavras-chave: benefícios fiscais; atração de investimentos; Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI; Zona de Processamento de Exportações - ZPE; ICMS.

ABSTRACT

The present work aims to answer whether the two main groups of tax benefits granted in the territory of the State of Ceará, notably FDI and ZPE, contribute to the sustainable development of the State. The answer to this question was obtained through three central analyses. In the first, assumptions of Douglas North's theory of institutions were sought in order to understand the relationship between institutions and development. This theory leads to the conclusion that institutional change, that is, in the rules of the game, is the driving force behind development. This being understood as the process of transition from a society in which legislation creates privileges to a society of free competition, in which rules reduce discrepancies in market opportunities. This movement, for North, is what makes a better economic performance possible. With this theoretical assumption, we set out to examine the norms for granting tax incentives within the State of Ceará, noting that both, to a greater or lesser extent: i) are permeated by gaps that confer a relevant degree of discretion to granting agents; ii) they are not endowed with objective criteria for evaluating the costs and benefits of the incentives granted; iii) they do not provide broad transparency of the concession process, nor of the performance of the beneficiary agents. Finally, in the last analysis carried out, it was found that efficient tax benefits in attracting investments depend on legislative changes that allow: i) prior analysis of the costs and benefits of incentives; ii) reduction of discretion in the concession process, through the adoption of automatic criteria; iii) adoption of a single legal body that regulates these incentives, reducing the chances of loopholes and antinomies; iv) direction of incentives for the generation of objectively established positive externalities, especially in the case of the EPZ. In this context, it was suggested as an option the adoption of norms that direct the benefits to economic sectors with greater potential for generating positive externalities, that is, those with higher average wages and lower emission of greenhouse gases.

Keywords: tax benefits; attraction of investments; Ceará Industrial Development Fund - FDI; Export Processing Zone - ZPE; ICMS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Quadro 1 – Benefícios do FDI.....	47
Quadro 2 – Benefícios fiscais oferecidos às empresas situadas na ZPE.....	59
Quadro 3 – Carga tributária não paga.....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADECE	Agência do Desenvolvimento do Estado do Ceará
CONDEC	Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará
CSP	Companhia Siderúrgica do Pecém
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICMS	Imposto sobre a Circulação de mercadorias
ITCD	Imposto de Transmissão Causa Mortis
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
PCDM	Programa de Incentivos às Centrais de Distribuição de Mercadorias
PROAD	Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
ZPE	Zona de Processamento de Exportações

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	BENEFÍCIOS FISCAIS COMO ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, A PARTIR DA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO: INSIGHTS A PARTIR DA TEORIA DE DOUGLASS NORTH	15
2.1	A adequação da teoria de North para a análise do papel das Instituições no desenvolvimento em tempo de cadeia de suprimento global	15
2.2	Instituições eficientes: do conceito geral ao enquadramento dos benefícios fiscais	18
2.3	Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento Sustentável	21
2.3.1	<i>Delimitação do conceito de Desenvolvimento Sustentável a partir da teoria de Douglas North</i>	21
2.3.2	<i>Insights acerca do papel das Instituições na promoção do desenvolvimento sustentável a partir da teoria de Douglas North</i>	27
2.3.3	<i>Desenvolvimento Sustentável e investimento estrangeiro direto a partir da teoria de Douglas North</i>	33
3	MAPEAMENTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS ATRAVÉS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EXISTENTES NO ESTADO DO CEARÁ	41
3.1	Mapeamento dos benefícios fiscais concedidos através do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará - FDI	42
3.1.1	<i>Conteúdo dos benefícios fiscais do FDI</i>	43
3.1.2	<i>Requisitos para a concessão do FDI</i>	48
3.1.3	<i>Procedimento de concessão dos benefícios do FDI</i>	52
3.1.4	<i>Procedimento de fiscalização</i>	53
3.1.5	<i>Causas de perda dos benefícios</i>	54
3.2	Mapeamento dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da ZPE	56
3.2.1	<i>Conteúdo dos benefícios concedidos no âmbito da ZPE</i>	57
3.2.2	<i>Dos requisitos de concessão dos benefícios</i>	61
3.2.3	<i>Procedimento de concessão dos benefícios da ZPE</i>	63
3.2.4	<i>Procedimento de fiscalização das empresas beneficiárias dos incentivos fiscais concedidos no âmbito da ZPE</i>	64
3.2.5	<i>Causas de perda do benefício da ZPE</i>	65

4	AVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS COM BASE NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS.....	66
4.1	Da ausência de avaliação prévia dos custos e benefícios desses incentivos	66
4.1.1	<i>Da ausência de acompanhamento do valor efetivo das renúncias de receitas decorrentes dos benefícios fiscais concedidos no âmbito dos programas</i>	69
4.1.2	<i>Dos custos com o processo de concessão e fiscalização dos benefícios.....</i>	70
4.1.3	<i>Dos demais custos.....</i>	71
4.2	Da inexistência de corpo legal único: benefícios regulados por legislação esparsa e acordos individuais	71
4.3	Da ausência de critérios legais automáticos para a concessão dos benefícios.....	73
4.4	Da ausência de direcionamento direto e concreto para a geração de externalidades positivas	74
4.5	Do direcionamento dos benefícios para setores econômicos com menor potencial de geração de externalidades positivas	78
4.6	Da ausência de condicionantes concretos para o usufruto dos benefícios.....	79
5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de economia globalizada, dependente de cadeias de valor global¹, combinada com o decréscimo do Produto Interno Bruto mundial, o qual atingiu -4,3% em 2020², com o aumento da pobreza extrema em 8,5%³, questionamentos emergem.

Estes ficam ainda mais em evidência ao observar a atual conjuntura de rarefação da legitimidade de normas e organizações internacionais⁴, e da crescente pressão por mudanças econômicas que atendam aos imperativos das mudanças climáticas⁵.

Tal pressão é agravada em face de países com a economia voltada para os setores de eletricidade e indústria extrativista, os quais são responsáveis por 49% do CO₂ emitido globalmente⁶, como é o caso do Brasil, o qual tem cerca de 14,84% do seu PIB voltado diretamente para tais atividades,⁷ as quais respondem por 37% das exportações nacionais⁸.

Cerca de 46% das exportações brasileiras são promovidas por empresas que contam com investimento estrangeiro direto. Tais empresas, em 2020, impulsionaram um *superavit* de USD 43 bilhões de dólares na economia nacional, em razão da performance de setores que com alto impacto no aquecimento global, quais sejam: agrobusiness e energia⁹.

¹SERIC, Adnan; TONG, Yee Siong. **What are global value chains and why do they matter?** Iap.unido.org [site], ago. 2019. Disponível em: <https://iap.unido.org/articles/what-are-global-value-chains-and-why-do-they-matter>. Acesso em: 28 jun. 2021.

²UNCTAD. Handbook of Statistics 2022. **Economic Trends: Gross Domestic Product.** Hbs.unctad.org [site], 2021. Disponível em: <https://stats.unctad.org/handbook/EconomicTrends/Gdp.html>. Acesso em: 21 jun. 2022.

³MAHLER, Daniel Gerszon *et al.* **Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: turning the corner on the pandemic in 2021?** Worldbank.org [site], 24 jun. 2021. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>. Acesso em: 20 jun. 2021.

⁴KREUDER-SONNEN, Christian; RITTIBERGER, Berthold. How the liberal international order contributes to its own legitimacy crisis. **Harvard CES Open Forum Series 2019-2020**, 2020. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/102732/1/Working-Paper-Kreuder-Sonnen-April-2020-FINAL.pdf>. <https://core.ac.uk/download/pdf/33074277.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

⁵UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals. **Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts.** Un.org [site], 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

⁶EPA. United States Environmental Protection Agency. **Global Greenhouse Gas Emissions.** Epa.gov [site], 2021. Disponível em: <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data>. Acesso em: 20 jun. 2021.

⁷CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Perfil da Indústria Brasileira.** Portaldaindustria.com.br [site], 2021. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>. Acesso em: 03 jul. 2021.

⁸BANCO MUNDIAL. WITS – World Integrated Solution. **Brazil trades.** Wits.worldbank.org [site], 2022. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/bra>. Acesso em: 05 jul. 2022.

⁹BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de investimento direto.** Bcb.gov.br [site], 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2019/RID_2020.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

Ciente da necessidade de coordenação global para a imposição de políticas ambientais eficientes, a União Europeia vem discutindo a possibilidade de impedir importações de produtos fabricados sem atenção aos padrões de proteção ambiental¹⁰.

Aqui, verificamos o ponto de inflexão que une investimento estrangeiro, sustentabilidade e comércio exterior. Afinal, o investimento estrangeiro representa metade das exportações nacionais, as quais estão atreladas a setores da economia associados a uma significativa emissão de CO₂.

Essa tendência nacional de investimento estrangeiro em setor econômico com alta emissão de CO₂, direcionado para a exportação, é repetida pela economia local cearense.

Afinal, o principal exportador do Estado, responsável por 53,15% das exportações locais, é uma siderúrgica fruto de investimento estrangeiro, qual seja, a Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP¹¹.

Estima-se que, em 2020, a indústria metalurgia global foi responsável por cerca de 7% a 9% do CO₂ emitido, dada a emissão de 1,85 toneladas de dióxido de carbono para cada tonelada de produtos metalúrgicos produzidos¹².

Ressalta-se que tal estimativa é extraída apenas do processo de produção industrial, não abrangendo as emissões ocorridas no processo de extração de matéria prima utilizada pelo setor, quais sejam carvão mineral, minério de ferro e calcário.

Além do CO₂ emitido no processo industrial, a siderúrgica é atrelada à indústria extrativista, a qual responde por 24% das emissões globais de dióxido de carbono. Não bastasse isso, a energia utilizada pela CSP advém de usina termoeletrica¹³, isto é, da fonte de energia que mais emite CO₂¹⁴.

¹⁰ KETTUNEN, Marianne *et al.* IEEP. **An EU Green Deal for Trade Policy and the Environment: aligning trade with climate and sustainable development objectives.** [S.l.]: Institute for European Environmental Policy, 2020. Disponível em: https://eu.boell.org/sites/default/files/2020-02/Trade%20and%20environment_FINAL%20%28Jan%202020%29.pdf?dimension1=lisa2020. Acesso em: 23 jul. 2021.

¹¹ *Ibidem.*

¹² WORLDSTEEL ASSOCIATION. **Climate Change and the production of iron and steel.** Worldsteel.org [site], [s.d.]. Disponível em: https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:228be1e4-5171-4602-b1e3-63df9ed394f5/worldsteel_climatechange_policy%2520paper.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

¹³ CSP. Companhia Siderúrgica do Pecém. **Termelétrica da CSP já gerou 1.150.000 MWh.** Cspecem.com [site], 2017. Disponível em: <https://www.cspecem.com/pt-br/2017/07/termelétrica-da-csp-ja-gerou-1-150-000-mwh/#:~:text=A%20Companhia%20Sider%C3%BARGica%20do%20Pec%C3%A9m,o%20Sistema%20Nacional%20de%20Energia>. Acesso em: 22 jul. 2022.

¹⁴ EIA. U.S Energy Information Administration. **How much carbon dioxide is produced when different fuels are burned?** Eia.gov [site], 2021. Disponível em: <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=73&t=11>. Acesso em: 22 jul.2021.

Essa forma de produção energética é também alvo de investimento estrangeiro no Ceará, através da termoeletrica do Pecém, controlada pela empresa portuguesa EDP. A qual, em seu país de controle, já abandonou a utilização de carvão¹⁵.

Enquanto isso, a Região Metropolitana de Fortaleza, capital cearense, segue a 5ª cidade mais desigual do Brasil, o qual, inclusive, figura como o 9º país mais desigual do mundo.¹⁶

Mas não apenas de CO₂ vive a economia local, afinal, como foi amplamente noticiado, em meio à pandemia do COVID-19, a produção de oxigênio medicinal pela empresa White Martins, assim como as duas outras empresas mencionadas, situada na Zona de Processamento de Exportações – ZPE cearense, teve relevante papel no enfrentamento à pandemia, revelando o desempenho de um papel social dos investimentos situados na ZPE¹⁷.

Em razão desse papel, foi promulgada a lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021, flexibilizando o volume mínimo de exportações na ZPE, possibilitando a venda no mercado nacional de todos os bens produzidos em ZPE¹⁸.

Seguindo essa linha, o atual projeto de investimento para a ZPE é o hub de hidrogênio verde, o qual consiste na produção energética, para a exportação, a partir de fontes renováveis, possibilitando, assim, a migração de matrizes energéticas como carvão e petróleo para fontes mais limpas¹⁹.

A ZPE consiste em área de livre comércio com o exterior, destinada à instalação de empresas a produção voltada para a exportação. Nessas zonas, as empresas desfrutam de tratamento tributário, cambial e administrativo mais benéfico.²⁰

¹⁵ SERPA, Egídio. **UTE Pecém-I: saída para EDP será o hidrogênio verde.** Diário do Nordeste Opinião [site], 28 abr. 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/egidio-serpa/ute-pecem-i-saida-para-edp-sera-o-hidrogenio-verde-1.3078731>. Acesso em: 19 jul. 2021.

¹⁶ GRANDE fortaleza é a 5ª do país de maior desigualdade de renda. **Diário do Nordeste Negócios** [site], 23 out. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/grande-fortaleza-e-a-5-do-pais-de-maior-desigualdade-de-renda-1.3003175>. Acesso em: 18 jul. 2021.

¹⁷ AGÊNCIA SENADO. **Lei que moderniza marco legal das ZPEs é sancionada.** Senado notícias [site], 15 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/15/lei-que-moderniza-marco-legal-das-zpes-e-sancionada>. Acesso em: 18 jul. 2021.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ CRUZ, Joana. **Hub de Hidrogênio Verde: acordo entre Governo do Ceará e Fortescue prevê investimentos de U\$ 6 bi e 3.300 empregos.** Ceara.gov.br [site], 7 jul. 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/07/07/hub-de-hidrogenio-verde-acordo-entre-governo-do-ceara-e-a-fortescue-preve-investimentos-de-u-6-bi-e-3-300-empregos/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

²⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação. **Perguntas e Respostas ZEP.** Gov.br [site], [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/aceso_informacao/Institucional/institucionala_FAQa_CZPE.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

Segundo encarte do Ministério da Economia, a finalidade primária de tais zonas é, exatamente, atrair investimento estrangeiro²¹. Destaca-se que ZPE situada no Ceará foi a primeira e, até o momento, a única em funcionamento no país.

Em termos tributários, esse tratamento diferenciado constitui um verdadeiro benefício fiscal, afinal, a Lei n. 11.508/2007, possibilita a suspensão do pagamento de todos os tributos federais por empresas situadas na zona, a qual, ao final do processo, é convertida no não pagamento desses impostos.

Além desse benefício, as empresas que investem no Ceará podem, ainda, ter os tributos estaduais reduzidos, através do programa do Estado chamado Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial - FDI²².

Para fins da presente pesquisa, benefícios fiscais serão entendidos como na doutrina tradicional, isto é, como a não cobrança, por parte do Estado, de tributos a que estariam obrigados em face das leis gerais, sendo um instrumento com efeito desagravatório²³.

Consoante Denise Lucena, “sendo tais incentivos renúncias de receitas, devem ser rigorosamente fiscalizados, para que não prevaleçam no sistema tributário nacional incentivos ilegítimos.”²⁴.

Para fins da presente pesquisa, a legitimidade dos benefícios fiscais será aferida a partir da (im)possibilidade de contribuição para o desenvolvimento sustentável. Afinal, como amplamente divulgado, a busca pelo desenvolvimento, com o aumento do bem-estar geral, é propagada com o início e fim de toda e qualquer política pública.

É diante dessa problemática que a presente pesquisa busca se posicionar, mapeando elementos que possibilitem indicar se os benefícios fiscais concedidos às empresas, notadamente aquelas fruto de investimento estrangeiro, podem contribuir com o desenvolvimento sustentável.

Apesar de a ZPE Cearense ser a primeira e única em funcionamento no Brasil, poucos são os trabalhos acadêmicos acerca da matéria. Estes, em verdade, são de outras áreas do conhecimento, como administração de empresas, restando essa temática distante dos discursos jus-acadêmicos.

²¹ Ibidem.

²² ADECE. **Guia do investidor**: incentivos fiscais. Complexodopecem.com.br [site], 2022b. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Guia-do-Investidor-Incentivos-Fiscais.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²³ MONCADA, Luís S. Cabral. **Direito econômico**. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 589.

²⁴ CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. In: **Anais do XIV Congresso Nacional de Estudos Tributários**. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2018, p. 199-217. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Denise-Lucena.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

Tal cenário se reflete, também, na falta de doutrina acerca das ZPE's²⁵. Do mesmo modo, poucas são as pesquisas acadêmicas acerca dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Ceará.

Em verdade, incomuns são os trabalhos acadêmicos que problematizem e/ou mapeiem temas atrelados a investimento estrangeiro, sustentabilidade e benefícios fiscais, o que torna o estudo da matéria um pedregoso caminho a seguir.

Apesar disso, na pesquisa preliminar realizada, foi possível identificar; i) uma gama de relatórios produzidos por Organizações Internacionais, que permitem a extração de melhores práticas na concessão de incentivos; ii) um complexo conjunto normativo que forma um corpo de benefícios fiscais concedidos pelo Estado; e iii) a avaliação dos incentivos estaduais pelo TCE.

Diante dos dados disponíveis, o caminho de pesquisa vislumbrado para indicar se os benefícios fiscais concedidos no Ceará, em alguma medida, contribuem para o desenvolvimento sustentável foi através da realização de 3 (três) análises centrais: 1) A partir da teoria econômica de Douglass North, benefícios fiscais podem ser vistos como estrutura institucional de incentivo ao desenvolvimento sustentável?; 2) O conjunto normativo voltado à concessão de benefícios no Estado atende às melhores práticas indicadas nos relatórios produzidos por organizações Internacionais?; por fim, 3) Avaliação dos benefícios a partir de pesquisas promovidas pelo Banco Mundial?

Na primeira análise, é adotado o método hipotético-dedutivo, a fim de extrair da teoria de North conceitos mais específicos para embasar a presente pesquisa, assim como para compreender a relação entre instituições e desenvolvimento.

No segundo percurso, é feito um mapeamento das normas de concessão dos benefícios fiscais. Por fim, no terceiro, é realizado um exame qualitativo das normas mapeadas, com base em pesquisas empíricas.

Para isso, mapear-se-á o investimento estrangeiro no Ceará, apontando-se: i) os setores da economia em que estes estão inseridos; ii) a nacionalidade do investimento; iii) valor dos benefícios fiscais que estes desfrutam.

De posse dos resultados extraídos de cada exame, a pesquisa é concluída com o apontamento de aspectos deletérios e agregativos dos benefícios fiscais concedidos no Ceará.

²⁵ VIEIRA, Edmar Eduardo de Moura. **Intervenção do Estado na economia**: zonas de processamento de exportação. [e-book]. Natal: OWL, 2016. 183p. ISBN: 978-1533653949.

2 BENEFÍCIOS FISCAIS COMO ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, A PARTIR DA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO: INSIGHTS A PARTIR DA TEORIA DE DOUGLASS NORTH

Este capítulo tem como objetivo delimitar o instrumental teórico que será utilizado para examinar se os benefícios fiscais podem ser utilizados como estrutura institucional de incentivo ao desenvolvimento sustentável, através da atração de investimento estrangeiro.

Para isso, adotou-se quatro rotas: i) delimitação razões pelas quais a teoria de North pode ser vista como apropriada para examinar essa relação; ii) conceituação de benefícios fiscais como instituições eficientes; iii) conceituação de desenvolvimento sustentável a partir da contraposição entre a teoria de North e o conceito de sustentabilidade delimitado pela ONU; iv) *insights* acerca da relação entre desenvolvimento sustentável, instituições e investimento estrangeiro.

Concluiu-se com esta pesquisa: i) a possibilidade de compatibilização entre a acepção de desenvolvimento de North com a de desenvolvimento sustentável; ii) a existência de indícios que corroboram para a percepção de que o investimento estrangeiro pode contribuir para ao desenvolvimento sustentável, desde que fomentadas instituições aptas a promover uma conduta sustentável.

2.1 A adequação da teoria de North para a análise do papel das Instituições no desenvolvimento em tempo de cadeia de suprimento global

Ao formular sua teoria do desenvolvimento, Douglas North organizou, a partir do exame da história dos países ocidentais e da teoria econômica, um instrumental teórico para analisar quais elementos impulsionaram o desenvolvimento.

Para Salama, da teoria de North, é possível extrair três pré-condições para o desenvolvimento, são elas: i) a existência de rule of law entre elites; ii) a existência de organizações perenes; iii) controle político-constitucional sobre o poder militar²⁶.

O *rule of law* entre elites diz respeito à proteção de direitos de propriedade pelo Estado, sobretudo vedando a expropriação. As organizações perenes são caracterizadas por sua existência para além do indivíduo, possibilitando a obtenção de financiamento e o

²⁶ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>. p. 10.

estabelecimento de relações de longo prazo. Por fim, o controle político do militar significa limitar a violência à ordem institucional existente

Da publicação da teoria até os dias de hoje, a sociedade global experienciou diversas disrupções, dentre estas, a ascensão da China como maior atriz do comércio exterior²⁷.

Diante desse quadro, Ginsburg argumenta que o quadro teórico formulado por North, acerca da relação entre instituições e desenvolvimento precisa de ajustes para explicar o contexto dos países asiáticos²⁸.

Ao examinar historicamente a relação entre normas e economia na Ásia, Ginsburg ressalta o papel das instituições informais na regulação do mercado, apontando uma protagonizarão dessas em detrimento do direito formal estatal²⁹.

Nesse exame, apesar de utilizar as bases de análise de North (conceito de instituições, organizações e de desenvolvimento), Ginsburg compreende que as pré-condições para o desenvolvimento estabelecidas por North não funcionam para explicar o desenvolvimento experienciado nos países asiáticos³⁰.

Afinal, uma vez considerado que a economia interna chinesa, como no exemplo específico de Ginsburg, fortaleceu-se nas instituições informais, a importância do *rule of law* entre elites no desenvolvimento é corroída, não sendo esta vista como pré-condição para a alocação eficiente de recursos neste país.

Para o mesmo sentido conflui a conclusão de Ohnesorge,³¹ para o qual a ortodoxia do *rule of law* neoliberal falha no teste asiático, na medida em que as experiências locais fornecem boas razões para crer que a constituição que protege direitos de propriedade não é crucial ao desenvolvimento, sendo suficiente aos empresários e investidores a demonstração de sério comprometimento com o capitalismo³².

²⁷ UNITED NATIONS. **UN Comtrade database**. Comtrade.un.org [site], [s.d.]. Disponível em: <https://comtrade.un.org/data/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

²⁸ GINSBURG, Tom. Does Law Matter for Economic Development? Evidence from East Asia. **Law & Society Review**, v. 34, n. 3, 2000, p. 829-856. Disponível em: <http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesLawMatterForEconomicDevelopment.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁹ Idem. p. 834.

³⁰ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>. p. 24.

³¹ OHNESORGE, John K.M. **Developing development theory: law and development orthodoxies and the northeast asian experience**. Pa. J. Int'l Econ. L. 219: Univ. of Wisconsin. Legal Studies Research Paper No. 1506, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3480753>.

³² Ibidem.

Em que pesem as críticas, o fato é que pesquisadores, tanto ligados a organizações internacionais³³, assim como a universidades³⁴, apontam a adesão ao GATT, isto é, a uma instituição formal, como determinante da participação chinesa na economia global.

Na mesma linha, é possível identificar estudos econométricos que indicam o mesmo resultado em países em desenvolvimento, em decorrência da adesão ao GATT, registrando um aumento de até 30% das exportações de tais países³⁵.

Apesar da singularidade do caso Chinês, é possível observar outros arranjos de instituições formais que possibilitaram um melhor resultado econômico em outros países em desenvolvimento, como foi o caso das ilhas caribenhas com a implantação de incentivos fiscais para a atração de investimentos³⁶.

Ressaltar esse divisor de águas significa compreender que a adesão da China às regras internacionais, ou seja, que a mutação institucional no sentido de liberalização, intensificou o seu comércio, possibilitando-a tornar-se a maior exportadora do mundo e uma das principais economias globais.

Conjugando a teoria de North, com as críticas de Ginsburg e a conclusão de que a adesão ao GATT contribuiu para o fortalecimento econômico chinês, pode-se concluir que, apesar da possível insuficiência da teoria de North para explicar toda a complexidade do desenvolvimento de todos os países, nos diferentes momentos históricos, tal teoria ainda parece adequada para examinar a relação entre instituições e participação dos Estados na economia globalizada.

Portanto, o instrumental teórico de North é aqui utilizado para examinar, especificamente, a relação entre incentivos fiscais e participação do estado na economia

³³ RAZO, Carlos; NICITA, Alessandro. **China**: The rise of a trade titan. Unctad.org [site], 27 abr. 2021. Disponível em: <https://unctad.org/news/China-rise-trade-titan>. Acesso em: 25 jun. 2021.

³⁴ XU, Chenggang. The fundamental institutions of China's reforms and development. **Journal of economic literature**, v. 49, n. 4, p. 1076-1151, 2011. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23071664>. Acesso em: 02 fev. 2022; FOGEL, Georgine K. **Economic institutions in China**: reforms and transactions. Usi.edu [site], [s.d.]. Disponível em: <https://www.usi.edu/media/3654749/Economic-Institutions-China.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021, p. 25; VIJAYAKUMARAN, Ratnam; VIJAYAKUMARAN, Sunitha. Institutional reforms and development of corporate governance and banking system in China. **Asian Journal of Finance & Accounting**, v. 9, v. 2, 2-17, p. 362. ISSN 1946-052X 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3154909. Acesso em: 25 jun. 2021. p. 362.

³⁵ KLASSEN, Stephan. Trade Preferences for Least Developed Countries. Are they Effective? Preliminary Econometric Evidence. **Policy Review**, v. 4, 2016, p. 5. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP-review-2016-4.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

³⁶ JAMES, Sebastien. **Incentives and Investments**: evidences and policy implications. World Bank, 2009. p. 13. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/pdf/588160WP0Incen10BOX353820B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

globalizada, notadamente através da atração de investimento estrangeiro e participação no comércio exterior.

2.2 Instituições eficientes: do conceito geral ao enquadramento dos benefícios fiscais

Buscando explicar como os Estados passam da condição de subdesenvolvido para desenvolvido, North constrói sua teoria a partir de 3 (três) conceitos chave: instituições, organizações e desenvolvimento.

Em que pese a correlação intrínseca entre esses conceitos, busca-se aqui explicá-los de forma separada para, em sequência, construir raciocínios que permitam a melhor compreensão do objeto de estudo desta dissertação.

Para North, o desenvolvimento consiste em um processo de transformação da sociedade que passa de Ordem Social de Acesso Limitado (OAL) para uma Ordem Social de Acesso Aberto (OAA)³⁷.

As OAL são caracterizadas, sobretudo, pela limitação do acesso às esferas econômicas e políticas da sociedade, através da imposição de privilégios das elites em face das não-elites³⁸.

Para North, são exemplos de OAL os países subdesenvolvidos, notadamente os países da América Latina, ao passo em que os países desenvolvidos, como Estados Unidos e Inglaterra, são exemplos de OAA³⁹.

As OAAs são caracterizadas pela abertura do acesso às esferas políticas e econômicas às não-elites, fomentando concorrência entre as organizações na busca por benefícios, assim como a alocação de recursos de forma cada vez mais eficiente⁴⁰.

As organizações, consoante North, são corpos formados por conjuntos de indivíduos, que se unem para alcançar objetivos comuns. Como exemplo de organizações, North aponta as Empresas, Escolas, Igrejas e outras⁴¹.

Para o Economista, as organizações são formadas a partir dos incentivos criados pelas instituições. Na teoria, contudo, o papel de criador e criatura se confundem, pois as

³⁷ NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R. **Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development**. World Bank Policy Research working paper n. WPS 4359, 2007, p. 5. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015978. Acesso em: 19 jul. 2021. p. 36.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Idem, p. 35.

⁴⁰ Idem, p. 38.

⁴¹ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge University Press: New York. 1990. p. 14.

instituições criam os incentivos para a formação das organizações, mas são estas que promovem a mudança institucional, isto é, a modificação e criação de novas regras⁴².

Na teoria de North, a transição de OAL para OAA, isto é, o desenvolvimento, depende de dois fatores, quais sejam: 1) de mudanças institucionais; 2) surgimento de circunstância histórica de expansão⁴³.

Ao colocar as mudanças institucionais como motor propulsor do desenvolvimento, percebe-se a sua alocação como condição *sine qua non* desse processo.

North conceitua instituições como as “regras do jogo”, ou seja, restrições ao comportamento humano, humanamente concebidas, que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Tais restrições podem ter natureza formal (leis, constituição, direitos de propriedade e outras) ou informal (código de ética, convenções, tabus, religiões e outros)⁴⁴.

Dado que benefícios fiscais advêm de normas emanadas dos Estado, estes podem ser compreendidos como instituições formais.

É fato que, ao tratar da importância das instituições para o desenvolvimento, North atribui proeminência ao direito de propriedade, contratos e aos mecanismos de *enforcement*⁴⁵.

Contudo, o Economista também ressalta o papel da tributação na modulação do comportamento e no desenvolvimento. Afinal, destaca North que as empresas surgem para obter vantagens de oportunidades lucrativas, as quais são geradas pelas instituições existentes, como a tributação⁴⁶.

A lógica desse raciocínio reside na aceção de que criar um reflexo financeiro direto para determinada atividade pode incentivar indivíduos a exercê-las ou não.

Logo, por dedução, se, por tributação é compreendida a imposição de encargos, onerando determinada atividade, a desoneração de desta deve ser abrangida nesse conceito. Eis que também cria reflexo financeiro sobre a atividade, podendo igualmente incentivar o comportamento dos indivíduos.

Salama extrai da teoria de North que as instituições serão consideradas eficientes quando colocarem a sociedade no caminho para tornar-se sociedade de acesso aberto⁴⁷, isto é,

⁴² SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>.

⁴³ Idem, p. 9.

⁴⁴ NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, 1991, p. 97-112. p. 97.

⁴⁵ Idem, p. 59.

⁴⁶ Idem, p. 9, p. 67, p.111.

⁴⁷ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>. p. 22.

quando contribuirão para a redução de privilégios, permitindo às não-elites o acesso às esferas econômicas e políticas.

Na medida em que reduzem os privilégios de indivíduos, as mudanças institucionais, não raramente, contrariam interesses de determinados sujeitos⁴⁸.

Logo, para o Economista, uma instituição pode ser eficiente ainda que piore a situação de determinado indivíduo. Tal concepção contraria a ideia clássica de eficiência definida por Pareto, de que determinada medida é eficiente quando melhora o bem-estar econômico de um indivíduo, sem que outro tenha sua situação piorada⁴⁹.

Colocando tais acepções no contexto de mudanças climáticas e crescente degradação ambiental, o conceito de eficiência de North é visto como o mais adequado. Afinal, as discussões voltadas para questões ambientais, tem como pressuposto a existência de atividades que deixam pegadas ambientais que deve-se evitar, sob pena da ocorrência de prejuízo irreversíveis.

Nessa conjuntura, benefícios fiscais podem incentivar atividades e/ou modos de produção sustentáveis em detrimento daqueles que não o são.

Tal ideia alinha-se com a lógica do Acordo de Paris, através do qual os países se comprometeram a reduzir, se não exterminar, a emissão de gases do efeito estufa, o qual pode ter como consequência, a criação de instituições que pioram a situação dos atores envolvidos em setores que contribuem largamente com tal emissão⁵⁰.

A ideia de North acerca de eficiência, inclusive, pode ser relacionada à teoria do imposto pigouviano, a qual se baseia na máxima de que as atividades geradoras de externalidades negativas devem ser desincentivadas com a tributação, ao passo que aquelas com externalidades positivas devem ser incentivadas com benefícios fiscais⁵¹. Nas palavras de Pigou:

When competition rules and social and private net product at the margin diverge, it is theoretically possible to put matters right by the imposition of a tax or the grant of a subsidy⁵².

⁴⁸ NORTH, Douglass C., WALLIS, John Joseph, WEBB, Steven B., WEINGAST, Barry R. **Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development**. World Bank, Policy Research working paper n. WPS 4359. p. 5. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1015978>. Acesso em 24 de jun de 2021.

⁴⁹ PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural LTDA., 1996. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1268541/mod_resource/content/1/pareto%20%281996%29%20manual%20de%20economia%20politica.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021. p. 13.

⁵⁰ UNFCCC. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. **What is the Paris Agreement?** Unfccc.int [site], 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>. Acesso em: 24 jun. 2021.

⁵¹ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008., p. 108.

⁵² PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. Liberty Fund Inc. London: Macmillan, 1932. p. 217.

Portanto, delimita-se que a presente pesquisa é guiada pelo pressuposto de que: i) benefícios fiscais são instituições formais; ii) tais benefícios serão considerados eficientes na medida em que contribuirão para que a sociedade seja colocada no caminho para tornar-se uma sociedade aberta, independentemente da possibilidade de piora da situação de determinados agentes.

Fixadas essas bases, resta compreender a relação entre desenvolvimento na teoria de North e o chamado desenvolvimento sustentável, destacando o papel das instituições nesse contexto.

2.3 Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento Sustentável

Na teoria do desenvolvimento de North, questões como as externalidades das atividades econômicas, impactos socioambientais e sustentabilidade não são tratadas diretamente.

Apesar disso, a teoria do economista permite a formulação de insights acerca da relação entre instituições e desenvolvimento sustentável. Afinal, como será demonstrado, com base na teoria de North, é possível: i) formular uma conceituação de desenvolvimento sustentável pautada na necessidade de inclusão social; e ii) extrair ensinamentos acerca do funcionamento da relação entre instituições e desenvolvimento sustentável.

2.3.1 Delimitação do conceito de Desenvolvimento Sustentável a partir da teoria de Douglas North

O conceito de desenvolvimento sustentável tem como base a definição da Comissão Brundtland da Organização das Nações Unidas - ONU que, em 1987⁵³, definiu tal fenômeno como o modo de satisfação das necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de satisfazer os seus próprios interesses⁵⁴.

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Commission on Environment and Development:** our common future. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

⁵⁴BODANSKY, Daniel *et al.* **International Environmental Law**. Oxford: 2009. p. 615.

A delimitação desse conceito foi motivada pelo avanço nas pesquisas das ciências naturais, as quais permitiram a constatação do fenômeno das mudanças climáticas e outros que revelam a existência de degradação ambiental em níveis que podem chegar ao irreversível⁵⁵.

Em 2006, o então diretor do Banco Mundial, Nicholas Stern, reconheceu que as mudanças climáticas configuram a maior e mais abrangente falha do mercado⁵⁶. Postas nesses termos, mudanças climáticas, assim como o reflexo degradador das ações humanas são incorporadas ao repertório da economia.

Nas escolas clássicas e neoclássica da economia, tal repertório voltava-se para questões de acumulação de capital, novas tecnologias e economias de escala, isto é, para o exame dos dados que refletem uma performance econômica dos Estados positiva.⁵⁷

Nessa conjuntura, o desenvolvimento era observado sob uma perspectiva numérica, em termos de acumulação de recursos financeiros, conjugado ao poder de consumo dos indivíduos em um determinado Estado⁵⁸.

Ao centralizar o objeto de estudo nas instituições, North diverge dessa linha, apontando que as questões centrais da economia clássica e neoclássica não compõem o conceito de desenvolvimento, mas são as suas consequências⁵⁹.

Afinal, para North, como destacado, desenvolvimento consiste na transição da sociedade de uma Ordem de Acesso Limitado para uma Ordem de Acesso Aberto, na qual as não elites passam a ter acesso às esferas de poder político e econômico, através da concorrência, possibilitada por instituições eficientes.

Ao retirar as questões de performance econômica do centro do conceito de desenvolvimento, North transforma-o em um conceito de caráter procedimental, ao passo em que transfere para as instituições a função de incorporação do conteúdo que possibilitará a ocorrência desse procedimento.

⁵⁵ Op. cit., p. 6.

⁵⁶ **Stern Review**: The Economics of Climate Change, 2006. mudancasclimaticas.cptec.inpe.br [site], 2006. Disponível em: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

⁵⁷ DERCON, Stefan; ADAM, Christopher. The political economy of development: an assessment. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, 2009, p.173–189. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23607043>. Acesso em: 15 jun. 2021. p. 176.

⁵⁸ SOARES, D. A. M.; SILVA, G. Economia comportamental e economia ecológica: convergências para redução do *throughput*. In: **Anais do XXI ENGEMA - Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente**, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://engemausp.submissao.com.br/21/arquivos/128.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

⁵⁹ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428.p.21>.

Nesse horizonte, são as instituições que terão conteúdo específico, o qual corresponderá à normas de comportamento que possibilitem o acesso aberto às esferas de poder.

Apesar de não definir com clareza o conteúdo específico de tais normas, North defende que estas têm que sustentar a proteção da propriedade privada, liberdade de contratar, tutela das organizações privadas e economia de mercado⁶⁰.

Afinal, como argui North, com direitos de propriedade inseguros, baixo nível de *enforcement* das normas, barreiras de entrada e restrições monopolísticas, as empresas maximizadoras de lucro tenderão a ter curta duração, pouco capital fixo e pequena escala de produção⁶¹.

Logo, apesar de não trazer conteúdo específico para o conceito de desenvolvimento, North compreende que as bases para que este ocorra são as bases do estado liberal, pautado no aberto acesso às esferas econômicas e políticas.

Desse acesso, na perspectiva do economista, a performance econômica será exercida de forma a aumentar a eficiência das trocas interpessoais⁶².

Desse modo, assim como não define uma fórmula de desenvolvimento, North também não define o conteúdo das instituições que promovem essa transição, o que fica evidenciado ao North concluir que é a eficiência adaptativa das instituições que moldam a performance econômica no decorrer do tempo, adquirindo conhecimento, aprendendo e induzindo inovações, conforme a realidade social em que se insere⁶³.

Em verdade, o Economista destaca a natureza “*path-dependent*” da modificação institucional, isto é, a observação de que, historicamente, tais modificações foram condicionadas por fatores locais, como correlação entre externalidades, processo de aprendizado das organizações e derivação histórica da modelação subjetiva⁶⁴.

Ideia da qual Faudez extrai a necessidade de que as instituições sejam formuladas com base nas demandas dos agentes locais para que possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento⁶⁵.

⁶⁰ Idem, p. 23.

⁶¹ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge University Press: New York, 1990. p. 67.

⁶² Idem, p. 69.

⁶³ Idem, p. 67.

⁶⁴ Idem, p.99.

⁶⁵ FAUNDEZ, Julio. Douglass North's Theory of Institutions: Lessons for Law and Development. **Hague Journal on the Rule of Law**, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305643350_Douglass_North's_Theory_of_Institutions_Lessons_for_Law_and_Development. Acesso em: 06 jul. 2021. p.414.

Diante desse caráter procedimental do conceito de desenvolvimento em North, é possível coordená-lo com o ideal de desenvolvimento sustentável, desde que observada a premissa básica de North, isto é, a ideia de desenvolvimento enquanto o processo de transição da sociedade de OAA para OAL.

Enquanto o conceito de desenvolvimento de North desloca o conteúdo da ação humana para as instituições, o conceito de desenvolvimento sustentável extraído do relatório da ONU, centraliza o conceito deste tal conteúdo.

O conceito de desenvolvimento sustentável, extraído do relatório, tem como centro gravitacional o “modo de satisfação das necessidades presentes”, ou seja, o modo de produção de bens e de serviços, assim como o de consumo na sociedade global.

Em que pese a existência de teorias do decrescimento⁶⁶, estas parecem ser correntes minoritárias. Afinal, hoje, o conceito de desenvolvimento sustentável assumiu um caráter social, no qual o bem-estar dos indivíduos tem caráter também central, juntamente com o imperativo da proteção ambiental⁶⁷.

Tal conteúdo tem guiado a formulação de normas, isto é, instituições, em âmbito nacional e internacional, voltadas a delimitar comportamentos de organizações e indivíduos, a fim de reduzir a degradação ambiental, existindo, hoje, existem cerca 3.750 acordos internacionais sobre a matéria⁶⁸.

Sob esse prisma, é possível observar um consenso, ou, pelo menos uma postura majoritária condizente com a ideia de que, através de instituições (leis, acordos internacionais, contratos e etc) é possível promover o desenvolvimento com caráter sustentável.

⁶⁶ TOKIC, D. The economic and financial dimensions of degrowth. **Ecological Economics**, v. 84, p. 49-56, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800912003734>. Acesso em: 06 jun. 2021.

⁶⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando direito e governança. [S.l.]: Revista dos Tribunais, 2015. p. 64.

⁶⁸ UNIVERSITY OF OREGON. **International environmental agreements database project**. Iea.uoregon.edu [site], 2020. Disponível em: <https://iea.uoregon.edu/>. Acesso em: 06 jun. 2021.

O reflexo desse ideário é observado nos relatórios das diferentes agências ONU⁶⁹, do Banco Mundial⁷⁰, do Fundo Monetário Internacional – FMI⁷¹, assim como nas reivindicações feitas por organizações não governamentais⁷².

E não poderia ser diferente, afinal, as disputas sociais envolvem, como descrito por North, a competição por benefícios individuais, os quais depende da coordenação de esforços para aumentar o bem-estar, possibilitando a aferição de renda, o consumo etc⁷³. Logo, esses indivíduos dependem da limitação e/ou modificação da conduta de uns em prol de outros.

Portanto, assim como na teoria do desenvolvimento de North, há uma postura internacional condizente com o poder das instituições de promover o desenvolvimento sustentável, desde que estas restrinjam a conduta humana de modo a reduzir a degradação ambiental.

Dentro desse quadro, é possível delimitar a ideia de desenvolvimento sustentável condizente com a teoria de North, bastando, para tal, conceituá-lo como a transição de uma OAL para uma OAA, possibilitado por instituições que proporcionam a satisfação da necessidade presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de satisfazer os seus próprios interesses.

Dentro desse conceito, a relevância da participação social deve ser ressaltada, posto estar presente tanto na teoria de North, como na teoria e prática das questões atinentes ao desenvolvimento sustentável.

Na teoria de North, a importância dessa participação é identificada ao na passagem em que North afirma que a eficiência adaptativa, decorrente do processo de *learn by doing*, encoraja o desenvolvimento de processos de tomada de decisão descentralizada⁷⁴.

⁶⁹ UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Sustainable Fisheries**: International Trade, Trade Policy and Regulatory Issues. Unctad.org [site], 2015. Disponível em: <https://unctad.org/webflyer/sustainable-fisheries-international-trade-trade-policy-and-regulatory-issues>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁷⁰ THE WORLD BANK. Public Documents. **Bonds for Sustainable Development**. Thedocs.worldbank.org [site], 2019. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/138051589440217749-0340022020/original/WorldBankSustainableDevelopmentBondImpactReport2019.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁷¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Sustainable development goals**: a post-pandemic assessment of the sustainable development goals. Imf.org [site], [s.d.]. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>. Acesso em: 06 jul. 2022.

⁷² GREENPEACE INTERNATIONAL. **Historic verdict in climate case against Shell**. Greenpeace.org [site], 26 maio 2021. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/international/press-release/47934/historic-verdict-in-climate-case-against-shell/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

⁷³ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge University Press: New York. 1990. p. 102.

⁷⁴ Idem, p.81.

Esse fenômeno é exemplificado por North ao explicar como os governos democráticos, ao conferir à população acesso ao processo de decisão elimina a capacidade do governante de confiscar riqueza e desenvolve um modelo de *enforcement* de contratos com um judiciário independente⁷⁵.

Salama extrai dessa conjuntura a compreensão de que, para possibilitar a transição de OAL para OAA, as instituições devem ser criadas pautadas nas demandas dos agentes privados e operadores da máquina estatal. Caso contrário, serão capturadas pela lógica de acesso limitado, servindo para reforçar privilégios e contribuir com a limitação de acesso às esferas políticas e econômicas⁷⁶.

Assim como tem sua relevância na teoria de North, a participação popular tem relevância na teoria e prática na qual questões de desenvolvimento sustentável estão envolvidas.

Tal importância é destacada no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na qual é consignado que: “O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados.”⁷⁷.

Nos tribunais internacionais, discute-se, inclusive, se a participação popular compõe o corpo do direito costumeiro internacional. Favorável a essa percepção, foi a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Taskin*⁷⁸, no qual foi reconhecido o status de direito internacional costumeiro das normas da Convenção de Aarhus⁷⁹, e no caso *Sarayaku*, junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos⁸⁰, no qual foi declarado costumeiro o direito da população indígena de participar das decisões ambientais.

Assim, a ideia de participação popular como elemento chave da ideia de desenvolvimento, possibilita uma interessante confluência entre o ideário de desenvolvimento sustentável e o conceito de desenvolvimento elaborado por Douglass North.

⁷⁵ Idem, p. 51.

⁷⁶ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>. p.13.

⁷⁷ RIO DECLARATION. Declaração Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. In: **United Nations Conference on Environment and Development**, Rio de Janeiro, Brasil, jun. 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁷⁸ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Taskin and Others v Turkey, No 46117/99**: 2004-X, parágrafo 99 [Taskin]. Worldlii.org [site], 1999. Disponível em: <http://worldlii.org/eu/cases/ECHR/2004/621.html>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁷⁹ A Convenção da UNECE sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental.

⁸⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. **Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v Ecuador, Merits and Reparations**: Case 12.465 (2012) Inter-Am Ct HR (Ser C) No 245 at paras 172, 176, 183. Corteidh.or.cr [site], 2012. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_ing.pdf. Acesso em: 04 jul. 2021.

Logo, o conceito de desenvolvimento sustentável que se adeque à teoria do economista exige: i) a inclusão do conceito de instituições na ideia de desenvolvimento; ii) a delimitação da finalidade de tais instituições.

Relacionar a teoria de North com desenvolvimento sustentável requer a percepção de que: i) North não discute sustentabilidade em sua teoria; ii) o que os documentos internacionais chamam de desenvolvimento, isto é, o modo de a satisfação de necessidades, na teoria de North se enquadraria como consequência do desenvolvimento; iii) um conceito de desenvolvimento sustentável, formulado a partir da teoria do Economista, exige a inclusão da ideia de instituições, com a finalidade de restringir o modo de satisfação das necessidades do presente, sem prejudicar as futuras gerações.

Feitas tais delimitações, resta selecionar os *insights* que podem ser retirados da teoria do economista, a fim de formular pressuposto para a análise dos dados coletados para a elaboração da dissertação.

2.3.2 Insights acerca do papel das Instituições na promoção do desenvolvimento sustentável a partir da teoria de Douglas North

Conforme definido no tópico anterior, um conceito de desenvolvimento sustentável que possa ser conjugado com a ideia de desenvolvimento de North, consiste em compreendê-lo como: a transição de OAL para OAA, promovida por instituições que possibilitem a satisfação das necessidades do presente, sem impossibilitar que as gerações futuras o façam.

Partindo dessa concepção, as instituições terão, para o desenvolvimento sustentável, o mesmo papel estrutural delimitado por North em sua teoria, contudo, deverão observar a necessidade de limitar as formas de satisfação das necessidades presentes.

Em outras palavras, as instituições terão o papel de criar mecanismos e estruturas de incentivo à cooperação e produção eficiente que possibilitem o bem-estar hoje, evitando a prática de atividades econômicas possam prejudicar o bem-estar das futuras gerações.

Não comprometer o bem-estar das futuras gerações implica a modificação de concepções básicas, segundo Domingues Cechin, a partir da teoria de Georgescu-Roegen.

Eis que, para o economista, os modos de satisfação das necessidades humanas se pautam na transformação de recursos naturais em produtos valorizados socialmente. Processo esse que gera resíduo⁸¹.

Para Georgescu-Roegen, tal processo ocorre em um circuito fechado e circular, no qual, conforme a 2ª Lei da termodinâmica, a Lei da Entropia, recursos de alta entropia (matéria-prima) são consumidos, retornando ao meio ambiente produtos de baixa entropia (lixo). Círculo esse que pode culminar na degradação desses recursos de forma irreversível⁸².

Partindo dessa concepção, o papel estrutural das instituições na promoção do desenvolvimento sustentável, deve observar os limites do uso dos recursos naturais, para evitar a sua degradação de forma irreversível.

A par dessa concepção, cabe relacioná-la aos elementos que, na percepção de North, permeiam a relação entre instituição e desenvolvimento, ou seja, entre instituições e a transição de OAL para OAA.

Antes de estabelecer tais relações, é preciso compreender o que caracteriza uma OAA e uma OAL.

North descreve as OALs como as sociedades tribais, milenares, sendo compreendidas como a formação básica de conjunto humano, havendo North definindo-as como sociedade em “estado natural”.

Respeitadas as devidas proporções, North afirma que países da América Latina, Ásia e África também se enquadram nesse conceito⁸³.

Dessa observação, North observa que as OALs tem as seguintes características em comum: i) a violência é utilizada por agentes particulares para fazer cumprir as leis; ii) a maioria das organizações não dependem do Estado, mas são submetidas a procedimentos de aprovação estatal para criar barreiras que entrada que reduzam a competição com a elite, gerando renda para estas; iii) instituições formais das OAA são encontradas nas OALs, como repartição tripartite do poder e eleições democráticas, contudo, existem restrições informais que impedem tais instituições de funcionar na lógica de acesso aberto; iv) essas restrições surgem de pequenas

⁸¹ CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 3, set. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300005>.

⁸² GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. Energy and economic myths. **Southern Economic Journal**, v. 41, n. 3, 347–81, 1975. Disponível em: <https://www.uvm.edu/~jfarley/EEseminar/readings/energy%20myths.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

⁸³ NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R. **Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development**. World Bank Policy Research working paper n. WPS 4359, 2007, p. 5. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015978. Acesso em: 19 jul. 2021. p.6-13.

corrupções ocorridas dentro da burocracia estatal; v) as elites toleram tais corrupções, na medida que as favorece e limita a competição⁸⁴.

Por outro lado, as OAAs são caracterizadas pelo livre acesso dos cidadãos às esferas políticas e econômicas, as rendas são obtidas através de inovações tecnológicas e institucionais e não com a restrição ao acesso a tais esferas⁸⁵.

Nas OAAs, o estado apoia as organizações e a *rule of law* é aplicada de forma imparcial a todos os cidadãos. Para North, são exemplos de tais sociedades os países desenvolvidos⁸⁶.

Portanto, três são os fatores que impossibilitam que as instituições promovam o desenvolvimento: i) a incapacidade do Estado de fazer cumprir direitos; ii) limitação da constituição de organizações pelo Estado; iii) pequenas corrupções dentro da burocracia estatal, apoiadas por elites, que delas se beneficiam para a formação de privilégios que limitam o acesso às esferas econômicas e políticas.

Contraopondo esses fatores à situação brasileira, é possível observar a presença destes, em questões ambientais, pois, em primeiro lugar, o fazer cumprir as leis se revela baixo, dado que cerca de 96% das multas ambientais aplicadas não são pagas⁸⁷.

Em segundo lugar, apesar de inexistirem dados específicos acerca da utilização de intervenção estatal como forma de limitação ao acesso às atividades econômicas, diversos são os atos administrativos de autorização do exercício de atividade econômica tratados como atos discricionários.

Atos discricionários, na doutrina administrativista brasileira, são aqueles que permitem ao agente público, em um juízo de conveniência e oportunidade, conceder ou não a autorização para o exercício de determinada atividade que, por Lei, precisa ser chancelada pelo Estado⁸⁸.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Idem, pp. 17-18.

⁸⁷ SILVA, Fabrícia Araujo; RABELO, João Paulo Moraes; HAYASHI, Carmino. A inefetividade da aplicação de multas e sua conversão em serviços ambientais. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345868235_A_inefetividade_da_aplicacao_de_multas_e_sua_conversao_em_servicos_ambientais. Acesso em: 25 jun. 2021. p. 6.

⁸⁸ ANGIOLUCCI, Maria de Lurdes Aparecida Trujillo. **O Controle judicial dos atos administrativos discricionários e a jurisprudência**. Dissertação (Mestrado). 2014. 187f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082017-153306/publico/dissertacaomestradousp6.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Desse modo, para Zanella di Pietro, o agente público poderá escolher uma dentre as várias soluções possíveis, sendo todas igualmente válidas perante o direito⁸⁹.

Assim determinada autorização para o exercício de atividade pode ser indeferida, inexistindo requisitos objetivos, amplos e gerais previstos em Lei, que possibilitem às organizações uma clareza acerca do que é necessário para ter o direito de exercer determinada atividade econômica, isto é, acessar determinado caminho para ter acesso à esfera dessa natureza.

Isto confere maior poder ao Estado de impedir o exercício de determinadas atividades, limitando o acesso a estas, independentemente da legitimação democrática, que ocorre através do processo legislativo, dos motivos que levaram a tal limitação de acesso.

Especificamente dentro da seara ambiental, o Superior Tribunal de Justiça tem dado à licença ambiental a natureza de ato administrativo discricionário, ou seja, ato em que o agente público tem o poder de conceder ou não a licença, independentemente do preenchimento de requisitos objetivos⁹⁰.

Por fim, observando o terceiro aspecto destacado da teoria de North, consoante estimado em estudo levantado em 2006, o custo com a corrupção no Brasil correspondia a 11,36% do PIB, o que, hoje, significaria um custo de mais de R\$ 84 bilhões, em uma conjuntura na qual o Brasil é visto como um dos países mais corruptos do mundo⁹¹.

Verificados indícios da existência das características de OAL no Brasil, com base na teoria de North, qualquer proposta de modificação institucional deverá levá-las em consideração, compreendendo suas causas e efeitos, a fim de evitar que as instituições propostas sejam capturadas pela lógica de acesso limitado.

A transição entre o OAL e OAA, para North, não depende apenas das mudanças institucionais, dependendo, consoante North, da ocorrência de situação histórica de expansão.

Essa circunstância histórica de expansão, na teoria de North, consiste no surgimento de um momento, como alterações no quadro econômico e/ou ideológico, que leva as elites a

⁸⁹ DI PIETRO, Silvia Zanella. Discricionariedade administrativa na constituição de 1988, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 105.

⁹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 476.067 – São Paulo. Relator: Ministro Humberto Martins. Pesquisa de Jurisprudência. Inteiro Teor do Acórdão. 28 maio 2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

⁹¹ CARRARO, A.; FOCHEZATTO, A.; HILLBRECHT, R. O Impacto da Corrupção sobre o Crescimento Econômico do Brasil: aplicação de um Modelo de Equilíbrio Geral para o período 1994-1998. In: XXXIV Encontro Nacional de Economia, 2006, Salvador. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A057.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

crer ser do seu interesse estender as regras aplicáveis entre si para uma esfera maior de indivíduos⁹².

Como exemplo de circunstância histórica, North destaca a extensão do direito de compra de ações de empresas inglesas para toda a sociedade, a qual decorreu da valorização das ações conforme a maior procura por estas⁹³.

Neste exemplo, a mudança institucional decorreu da criação de normas para a comercialização de ações de empresas, ao passo que o interesse em ter uma maior demanda de ações, para aumentar a renda auferida pelos envolvidos nesse mercado, levou-os a pressionar pela extensão desses direitos a todos os cidadãos.

A nível Brasil, é possível estabelecer um interessante paralelo com a abolição da escravidão. Afinal, como aponta Beiguelmen, a extensão do direito de liberdade foi estendida aos negros em razão da pressão da Inglaterra, que buscava a criação de mercado de consumo para os produtos industriais, o que funcionou como circunstância histórica que possibilitou tal mudança institucional⁹⁴.

Examinando os relatos históricos por si coletados, North indica que as circunstâncias históricas de expansão costumam relacionar-se com mudanças de preço,⁹⁵ mudanças ideológicas⁹⁶, e crises fiscais⁹⁷.

As mudanças institucionais, ao seu turno, são aquelas que colocam a sociedade no sentido de tornar-se uma ordem de acesso aberta. Logo, ocorrem quando são criadas instituições que possibilitam intercâmbios interpessoais entre toda a sociedade, assegurando a eficiente alocação de recursos, proporcionada pela concorrência⁹⁸.

Contudo, como observado, tais mudanças, para serem efetivas, precisam observar a realidade da OAL e os problemas que as permeiam, para que possam, efetivamente, contribuir para a abertura de acesso, sem que sejam tomadas pela lógica do acesso limitado.

Para isso, observar as demandas dos agentes envolvidos e tentar construir modificações institucionais pautadas em tais demandas pode ser a forma de possibilitar a interação e o reforço entre estruturas institucionais informais e formais.

⁹² NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge University Press: New York, 1990. p. 99.

⁹³ *Idem.*, p. 127.

⁹⁴ BEIGUELMAN, Paula. A destruição do escravismo capitalista. **Revista de História**, [S. l.], v. 34, n. 69, p. 149-160, 1967. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.1967.125982.

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 84.

⁹⁶ *Idem.*, p. 24.

⁹⁷ *Idem.*, p. 113.

⁹⁸ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>. p. 9.

Afinal, como argumenta North, processos de tomada de decisão descentralizada permite a sociedade maximizar esforços para explorar alternativas para a solução dos problemas, reduzindo os incentivos para adoção de posturas contrárias às instituições criadas através desse processo⁹⁹.

Para North, essa participação reduz os custos com elaboração e *enforcement* das instituições formais, na medida em que as instituições informais exercem o necessário desincentivo para a violação das normas¹⁰⁰.

Exemplo de tal impacto pode ser extraído da Moratória da Soja¹⁰¹, um contrato firmado entre produtores e compradores de soja, ONGS e órgãos governamentais para impedir a comercialização de grãos fruto do desmatamento na Amazônia, o segundo estimado por Holly Gibbs, foi cerca de 5 vezes mais eficiente na redução do desmatamento do que o Código Florestal Brasileiro¹⁰².

Tendo em mente especificamente o desenvolvimento sustentável conforme definido no tópico anterior, as mudanças institucionais deverão observar a conjuntura de baixo *enforcement* das penas ambientais aplicadas, assim como a necessidade de estabelecer mecanismos de autorização de atividades dotados de critérios objetivo, e, por fim, levar em consideração as formas de corrupção que podem impactar tais instituições.

Ademais, essas instituições deverão ser formuladas através da participação dos agentes interessados, comunidade local, empresas, agentes públicos e outros diretamente envolvidos, a fim de que a própria sociedade, de forma direta, seja colocada na posição de produtora de lei, assim como de fiscalizadora do seu cumprimento.

Em que pese a existência de participação popular no procedimento de avaliação do impacto ambiental, nos termos do §2º do art. 11 da Resolução Conama n. 01/86¹⁰³, a efetividade dessa participação tem eficiência duvidosa¹⁰⁴, devendo, portanto, ser repensada.

⁹⁹ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge University Press: New York, 1990, p. 81, p. 109.

¹⁰⁰ Idem, p. 110.

¹⁰¹ ABIOVE. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. **Moratória da soja (safra 2018/2019):** monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a moratória da soja. Abiove.org.br [site], 2020. Disponível em: https://abiove.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio_Morat%C3%B3ria_Soja_2018-19_pt.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

¹⁰² GIBBS, Holly *et al.* Brazil's Soy Moratorium. **Science**, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/271213939_Brazil's_Soy_Moratorium. Acesso em: 15 jun. 2022.

¹⁰³ CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

¹⁰⁴ CASTRO, Mary Dias Lobas de. **Participação da sociedade civil e da administração pública no processo de avaliação de impacto ambiental do município de São Paulo - Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI:10.11606/T.6.2018.tde-15082018-153050.

Consoante Salama, extrai-se da teoria de North que instituições eficientes são a condição básica para o desenvolvimento, de sorte que, a acumulação de capital, desenvolvimento de tecnologia e a criação de uma economia de escala não são as causas, mas sim as suas consequências¹⁰⁵.

Daqui, é extraída a centralidade que North confere às instituições, considerando-as como a base para o desenvolvimento, formulando-as como motor de propulsão para que às esferas políticas e econômicas sejam alcançadas por não elites, impulsionando a concorrência, aumentando de eficiência do mercado e evolução tecnológica.

2.3.3 Desenvolvimento Sustentável e investimento estrangeiro direto a partir da teoria de Douglas North

Feita a relação entre instituições, benefícios fiscais, desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável, resta estabelecer parâmetros para a análise de como investimento estrangeiro pode ser inserido nessa equação.

Delimitado o conceito de desenvolvimento sustentável com a proteção ambiental em seu centro gravitacional, compreender o papel dos investimentos exige observar a existência de dados estatísticos sobre essa relação.

O investimento estrangeiro é dividido em dois tipos, o primeiro é chamado investimento portfólio e o segundo investimento direto.

O primeiro ocorre quando um indivíduo ou empresa decidem investir em uma empresa situada em outro país, comprando ações e/ou outros tipos de participação, visando ganhos financeiros especulados em curto prazo, sem envolver-se ativamente nas práticas da empresa¹⁰⁶.

O segundo ocorre quando o investidor objetiva controlar a empresa, como um todo ou considerável parte de seus agentes. Tal investimento, geralmente, ocorre com a aquisição de, pelo menos, 10% das ações da empresa¹⁰⁷.

Desse modo, teoricamente, apenas o investimento direto envolve a tomada de decisão por investidor estrangeiro, apresentando um fator de distinção que chama mais a

¹⁰⁵ SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>. p. 21.

¹⁰⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Back to Basics: Economic concepts explained**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/pdf/Economic-concepts-explained.pdf>. Acesso em: 07 de jul de 2021.p.20.

¹⁰⁷ Ibidem.

atenção de pesquisadores acadêmicos e institucionalizados. Prova disso, são os inúmeros relatórios da Banco Mundial, UNCTAD, FMI, assim como artigos acadêmicos e dissertações acerca da temática.

O investimento estrangeiro, inserido no repertório teórico de North, pode ser compreendido como espécie de organização, formada pela aplicação de capital estrangeiro em determinada atividade econômica.

Analisando pesquisas estatísticas realizadas na década de 90 e início dos anos 2000 acerca desses, os professores Silva Paixão e Madeira Nogueira constataram que as pesquisas voltadas para o binômio meio ambiente-investimento estrangeiro direto levam à conclusão de que os efeitos ambientais têm a natureza de natureza *context-dependent*¹⁰⁸.

Eis que as pesquisas levaram ao diagnóstico de que os impactos ambientais do investimento estrangeiro dependem do contexto em que ele está inserindo, principalmente dos seguintes fatores: a) comportamento ambiental das subsidiárias em relação à matriz; b) o nível de influência do investimento sobre padrões e normas ambientais; c) o grau de corruptibilidade de governos locais; d) origem do IED como determinante de sua qualidade ambiental; e) a influência de características socioeconômicas locais; e f) o impacto da presença de ONGS ambientais¹⁰⁹.

Ao assim delimitar, os professores rechaçaram as hipóteses de defensores do liberalismo, como o Banco Mundial, para o qual o IED naturalmente traria ganhos econômico, tecnologias limpas e práticas operacionais eficientes¹¹⁰, assim como de pesquisadores contrários, para os quais tais investimentos migram para países com leis ambientais menos rigorosas ou menos eficazes, gerando uma cadeia de incentivos aos Governantes para flexibilizar a legislação, gerando um “paraíso ambiental” análogo aos conhecidos “paraísos fiscais”¹¹¹.

Assumir a natureza *contexto-dependent* corrobora com a observação de North a respeito da natureza *path-dependent* das instituições eficientes.

¹⁰⁸ PAIXÃO, Marcia Cristina Silva; NOGUEIRA, Jorge Madeira. Investimento Estrangeiro Direto (IED) e meio ambiente: da literatura recente às oportunidades para a sustentabilidade. **Revista em Gestão Inovação e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316176800_Investimento_Estrangeiro_Direto_IED_e_meio_ambiente_da_literatura_recente_as_oportunidades_para_a_sustentabilidade. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ THE WORLD BANK. **Investment Policy and Promotion**. Worldbank.org [site], 8 jun. 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/investment-climate/brief/investment-policy-and-promotion>. Acesso em: 07 jul. 2021.

¹¹¹ Op. cit.

Afinal, ao reconhecer a natureza *contexto-dependent* desses investimentos, significa reconhecer que fatores presentes no local de origem e/ou de destino do investimento influenciam os seus impactos sobre o meio ambiente.

Uma vez que tais fatores são enquadrados por North como instituições formais, informais e organizações, implica reconhecer que estes são capazes de influenciar o investimento, de modo a reduzir ou aumentar os impactos ambientais negativos do investimento.

Para concluir que comportamento ambiental da subsidiária em relação à matriz influencia o impacto do investimento sobre o meio ambiente, os professores consideraram a pesquisa de Gentry, segundo o qual, tais impactos são condicionados pelo: a) do rigor da legislação ambiental do país recipiente; b) espaço geográfico envolvido; c) atividade econômica objeto do investimento; d) se a produção da empresa é voltada para o mercado interno ou externo, considerando a maior ou menor exigência ambiental do consumidor¹¹².

Aqui, portanto, observa-se o papel legislação ambiental, isto é, da instituição formal, na atração de investimento com maior impacto ambiental, pois consoante Gentry, quanto menor a eficiência da legislação ambiental e o padrão de proteção, maior o impacto ambiental do investimento atraído.

Um dos exemplos explorados pelo economista para demonstrar sua conclusão foi justamente o caso brasileiro. Relata Gentry que, em razão de legislação ambiental mais restrita na Europa, o processamento úmido do curtume, responsável por 80-90% da poluição total no processo de produção e apenas 15% do valor agregado da mercadoria, foi deslocada para o Brasil, Argentina e outros países subdesenvolvidos¹¹³.

Na década de 90, quando a pesquisa foi realizada, constatou-se que, em razão de incentivos fiscais concedidos, no Brasil e na Europa, para a exportações brasileiras dessa mercadoria tornaram o curtume processado 72% das exportações brasileiras. A Itália, na condição de maior produtora de leather, produto final do curtume, foi responsável por 1/3 do curtume produzido no Brasil¹¹⁴.

Assim, tal pesquisa revela a alocação do Brasil na supply-chain do leather, exatamente na posição de maior poluição gerada e menor valor agregado. É dizer que, nesse

¹¹² GENTRY, B. Foreign direct investment and the environment: boon or bane? In: **Foreign direct investment and the environment**. Paris: OECD, 1999. p. 21-45.

¹¹³ Idem, p. 35.

¹¹⁴ Ibidem.

contexto, o país ficou com 90% da poluição e apenas 15% dos recursos gerados com tal produção.

Daqui, portanto, extrai-se os primeiros insights acerca da relação entre investimento estrangeiro, instituições e desenvolvimento sustentável. Afinal, dentro da economia globalizada, propulsionada pela formação de supply chain global, os países subdesenvolvidos, como o Brasil, tendem a abrigar a parcela da produção com maior poluição e menor valor agregado. Contexto no qual as instituições, seja a legislação ambiental, seja a legislação tributária, são formuladas de modo a contribuir com a inserção do país nesse papel.

Conjuntura essa que confere estabilidade à situação de subdesenvolvimento, em situação conjuntural semelhante à delimitada por North ao explicar como instituições e organizações são coordenadas de modo a manter a ineficiência das instituições.

Em que pese não ser possível extrair da pesquisa de Gentry a elite que se beneficiou de tal contexto, difícil é pressupor que tal conjuntura não beneficiou, diretamente, aqueles que estiveram envolvidos nos processos de decisão que culminaram na atração do investimento voltado para a produção do curtume no país.

Para a mesma compreensão, contribuem os estudos de Cole, Elliott e Zhang, os quais constataram que Brasil e México eram os países com maior potencial de configurar paraísos ambientais para empresas americanas mais poluidoras¹¹⁵.

Aqui, surgem um importante insight acerca da eficiência das instituições, afinal, em tese, dentre os 10 principais países agroexportadores, o Brasil é o país com a legislação ambiental mais rígida, isto é, com maiores padrões de proteção, superando os Estados Unidos, Alemanha e China¹¹⁶.

Contudo, apesar da rigidez de tal legislação, volta-se ao problema de sua efetividade. Afinal, como destacado, apenas 4% das multas ambientais aplicadas são efetivamente pagas.

Logo, em que pese as instituições formais voltadas à proteção ambiental no Brasil serem instituições que traduzem um alto padrão de proteção, na prática tais instituições não surtem o resultado previsto em lei, o que demonstra a incapacidade de *enforcement* da

¹¹⁵ COLE, M. A.; ELLIOTT, R. J. R.; ZHANG, J. Growth. **Foreign direct investment and the environment**: evidence from Chinese cities. Discussion Papers. Department of Economics: University of Birmingham, 2009. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/39919/1/41_zhang.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

¹¹⁶ CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. **Legislação florestal e de uso da terra**: uma comparação internacional. Apexbrasil.com.br [site], 2017. Disponível em: http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Legislacao_Florestal_e_de_Uso_da_Terra_Uma_Comparacao_Internacional.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2021.

instituição pelo Estado Brasileiro. O que, na percepção de North, impede que tais instituições cumpram sua função de desincentivar condutas ineficientes.

Afinal, em uma análise de probabilidade, agir conforme ou desconforme com tais instituições culminam no mesmo resultado: ausência de repressão. Logo, se descumprir a norma ambiental possibilita aumento nos lucros, sem qualquer consequência reversa, o incentivo que prevalece é o de descumprimento da norma.

Em se tratando da compreensão acerca dos impactos da origem do IED na pegada ambiental do investimento, Dean et al, observaram que “o padrão ambiental do próprio país do investidor seria um fator relevante na decisão de localização do IED”, assim, investimentos oriundos de países com legislação ambiental mais rigorosa são atraídos para países com padrões ambientais superiores¹¹⁷.

No mesmo sentido, Cole *et al*, coletaram evidências empíricas de que, em países em desenvolvimento, as empresas estrangeiras apresentam comportamento ambiental superior ao das empresas domésticas.

No caso do Brasil, Seroa da Motta, examinando a indústria brasileira, concluiu que as empresas de grande porte, assim como as estrangeiras situadas no país, adotam número superior de medidas ambientais que as demais.

Observando a indústria petroquímica e de celulose, Almeida e Rocha (2008), chegaram também à conclusão de que empresas de grande porte têm nível superior de gerenciamento ambiental.

No mesmo sentido, Ruud, analisando o comportamento das multinacionais europeias e norte-americanas na Índia, concluiu que: o comportamento ambiental das empresas é fortemente influenciado pela política ambiental de suas matrizes.

Avaliando indicadores da poluição do ar no Brasil, México e China, Wheeler concluiu que, apesar de ente os anos 1982 e 1998 haver ocorrido um aumento de 20% no investimento estrangeiro nos mencionados países, houve queda significativa da poluição¹¹⁸.

Logo, não são apenas as instituições existentes no país de destino do investimento, até mesmo as instituições do país de origem podem interferir no impacto ambiental do investimento.

¹¹⁷ DEAN, Judith M; LOVELY, Mary E.; WANG, Hua. Are foreign investors attracted to weak environmental regulations? evaluating the evidence from China. **Working Paper n. 3505**. World Bank: Policy Research Department, 2005. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3505>. Acesso em: 25 jul. 2020.

¹¹⁸ WHEELER, D. Racing to the bottom? Foreign investment and air pollution in developing countries. **Journal of Environment & Development**, v. 10, n. 3, p. 225-245, set. 2001. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44319565?read-now=1&seq=3#page_scan_tab_contents. Acesso em: 20 jul. 2022.

Interessante, nesse aspecto, observar que, no Estado do Ceará, ao investir no Porto do Pecém, o Porto de Roterdã, holandês, exigiu a adoção de novas práticas condizentes com a proteção ambiental. Como foi o caso da implantação de desconto nas tarifas portuárias para embarcações certificadas como sustentáveis¹¹⁹.

Com base na teoria de North, é possível concluir que, nesse caso, uma instituição informal, como é a regra de concessão de desconto para embarcações sustentáveis, contribuiu para uma prática condizente com a realização de atividades econômicas com menor impacto ambiental.

Com relação à corrupção e à influência do investimento na legislação ambiental, Cole et al, o investimento estrangeiro poderia conduzir ao surgimento de paraísos ambientais em países com alto nível de corrupção¹²⁰.

Aqui portanto, é vista a relação entre mudanças institucionais e corrupção. Assim como descrito na teoria de North, a corrupção impede mudanças institucionais que possibilitem o desenvolvimento sustentável.

Pois, tentando maximizar seus lucros, o investidor, que se beneficia da corrupção, preferirá utilizá-la e maximizar seus lucros, criando privilégios não acessíveis aos demais.

Assim, Cole, Elliott e Fredriksson levam a percepção de que a corrupção impacta na relação entre IED e desenvolvimentos sustentável na medida em que cria privilégios para determinados agentes, os quais não são acessíveis aos demais, possibilitando a formação e manutenção de atividades ineficientes, mantidas apenas por tal privilégio.

Por fim, Jorgenson e Dick constataram que a maior presença de ONGs ambientais é inversamente proporcional ao volume de emissões de gases poluentes, concluindo que a presença dessas organizações influencia o comportamento das multinacionais¹²¹.

Nesse aspecto, percebendo que as ONGs se enquadram no conceito de organizações de North, é possível constatar que esta, assim como na teoria de North, tem um papel no desenvolvimento, na medida em que influencia comportamentos.

¹¹⁹ TOMAZ, Celso. **Pecém concede descontos para navios sustentáveis e se torna primeiro porto brasileiro reconhecido por fundação holandesa.** Ceara.gov.br [site], 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/06/05/pecem-se-torna-primeiro-porto-brasileiro-reconhecido-por-fundacao-holandesa-ao-conceder-descontos-para-navios-sustentaveis/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹²⁰ COLE, Matthew A.; ELLIOTT, Robert JR; FREDRIKSSON, Per G. Endogenous pollution havens: Does FDI influence environmental regulations? **Scandinavian Journal of Economics**, v. 108, n. 1, p. 157-178, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9442.2006.00439.x>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹²¹ JORGENSON, A. K. The transnational organization of production, the scale of degradation, and ecoefficiency: a study of carbon dioxide emissions in less developed countries. **Human Ecology Review**, v. 16, p. 64-74, 2009. Disponível em: <https://www.humanecologyreview.org/pastissues/her161/jorgenson.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

Vale ressaltar que, no caso da moratória da soja, as ONGs tiveram papel fundamental na elaboração do acordo, na medida em que promoveram um boicote aos hambúrgueres do Mc Donalds, em razão de estes serem feitos com produto agrícolas extraídos de terrenos desmatados na Amazônia¹²².

Esse exemplo, elucidada a percepção de North acerca de que apenas as organizações podem promover a mudança institucional, através da competição pelo acesso às esferas políticas econômicas.

Eis que, no caso da moratória da soja, o protesto do Greenpeace contra o consumo de produtos fruto do desmatamento consiste em uma forma de competição pela tomada de decisão na esfera política que impacta, diretamente, na esfera econômica.

Ao participar da competição pelo acesso à esfera política, o Green Peace foi inserido no processo de decisão, contribuindo com a formulação do contrato, isto é, a instituição que restringiu a atividade econômica das empresas que compravam e produziam bens agrícolas.

Dentre essas empresas, estava a Cargil¹²³, empresa norte-americana que se tornou maior exportadora de soja do Brasil em 2019¹²⁴. Assim, além de prover um exemplo da relação entre organizações e mudança institucional, o caso da moratória da soja expressa, ainda, um exemplo de como esses dois fatores impactaram no investimento estrangeiro.

Examinando a realidade de 43.900 empresas situadas no Estado de São Paulo, Young e Roncisvalle compreenderam que as indústrias de inserção internacional, isto é, exportadoras e compostas por capital estrangeiro, destacam-se como líderes em interesse e de efetiva adoção de inovações ambientais¹²⁵.

Assim, a conclusão parcial a que se chega é a de que não existe um nexo causal direto entre investimento estrangeiro e maior dano ambiental. Pelo contrário, a depender da estrutura de incentivos na qual esse investimento esteja inserido, ele poderá ser mais ambientalmente limpo que o próprio investimento doméstico.

¹²² GIRARDI, Giovana. **Aos 10 anos, moratória da soja reduziu desmate na Amazônia, mas enfrenta desafios**. Estadão.com.br [site], 24 jul. 2006. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/moratoria-da-soja/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

¹²³ GREENPEACE BRASIL. **Greenpeace recebe reconhecimento por moratória da soja**. Greenpeace.org [site], 10 jun. 2015. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/greenpeace-recebe-reconhecimento-por-moratoria-da-soja/>. Acesso em: 01 jul. 2021.

¹²⁴ REUTERS. **Cargill lidera entre exportadores de grãos do Brasil em 2019**. Biodieselbr.com [site], 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.biodieselbr.com/noticias/materia-prima/soja1/cargill-lidera-entre-exportadores-de-graos-do-brasil-em-2019-veja-os-destinos-100120>. Acesso em 05 jul. 2022.

¹²⁵ YOUNG, Carlos Eduardo; RONCISVALLE, Carlos A. **Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil**. ECLAC, nov. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262561240_Expenditures_Investment_and_Financing_for_Sustainable_Development_in_Brazil. Acesso em: 29 jul. 2020.

Por fim, apesar de os pesquisadores não adentrarem em tal questão, North aponta que elemento essencial para a promoção do desenvolvimento, isto é, abertura das feras econômica e política é a concorrência. Vez que esta possibilita a formulação de instituições e organizações mais eficientes.

Assim, a entrada de IED, caso feita de forma ampla, possibilita a concorrência econômica, fomentando a produção de instituições, tecnologias, procedimentos e outros cada vez mais eficientes.

3 MAPEAMENTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS ATRAVÉS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EXISTENTES NO ESTADO DO CEARÁ

Os Estados são responsáveis pela instituição de três impostos: o Imposto sobre a Circulação de mercadorias – ICMS, Imposto de Transmissão Causa Mortis – ITCMD e Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor – IPVA¹²⁶.

Dentre estes, o ICMS é o que incide diretamente sobre a atividade empresarial, afinal, é cobrado sobre toda a venda de mercadoria, seja via indústria, comércio ou distribuidora. Além disso, o ICMS é a maior fonte de arrecadação do Estado, respondendo por cerca de 94% dos recursos que ingressam nos cofres desse ente¹²⁷. Em razão disso, o tributo estadual objeto da presente análise é o ICMS.

Diversas são as normas editadas pelo Estado Cearense que estabelecem benefícios fiscais. É possível categorizar essas normas em três grupos, quais sejam: i) benefícios previstos nos anexos do Regulamento do ICMS, tais como isenções, reduções de base de cálculo, diferimento e outros; ii) benefícios que decorrem de regimes especiais de tributação, concedidos com base na Lei Estadual nº 14.237/2009, a qual cria o regime de substituição tributária para certos setores econômicos; e iii) os benefícios decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

Ante a vastidão de benefícios fiscais concedidos pelo Estado, assim como a complexidade normativa que abrange a cada um desses, foi selecionado como objeto de estudo os benefícios concedidos no âmbito do FDI.

Afinal, o FDI é responsável por uma renúncia de receita anual de aproximadamente R\$ 1.227 bilhões de reais¹²⁸, quando a receita do Estado com o mesmo imposto corresponde a R\$ 1.164 bilhões de reais¹²⁹.

¹²⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 155.

¹²⁷ CEARÁ. Secretaria da Fazenda. **Boletim da Arrecadação** – jul. 2020. Sefaz.ce.gov [site], jul. 2020. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2020/08/BOLETIM-DA-ARRECADACAO-C3%87%83O-JULHO20.pdf>. Acesso em: 04 ago 2022. p.5.

¹²⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de Auditoria**: Auditoria de Conformidade para avaliar a adequação dos controles relacionados à renúncia de receitas no âmbito do Estado do Ceará. Tce.ce.gov [site], 2020. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 06 jul. 2021. p. 3.

¹²⁹ UNCTAD. Handbook of Statistics 2022. **Economic Trends**: Gross Domestic Product. Hbs.unctad.org [site], 2021. Disponível em: <https://stats.unctad.org/handbook/EconomicTrends/Gdp.html>. Acesso em: 21 jun. 2022.

Além desse programa, no Estado do Ceará há, ainda, o programa de incentivos fiscais que mais desonera as empresas situadas no país, qual seja, a Zona de Processamento de Exportação¹³⁰.

Cada um desses programas possuem uma série de características próprias, contando com diferentes benefícios, critérios de concessão, procedimento de fiscalização e outros.

Para melhor compreender a sistemática de cada um desses benefícios, assim como avaliá-los, optou-se por mapeá-los conforme os seguintes critérios: i) conteúdo; ii) critérios de concessão; iii) procedimento de concessão; iv) procedimento de fiscalização; v) causas de perda dos benefícios.

3.1 Mapeamento dos benefícios fiscais concedidos através do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará - FDI

O FDI foi estabelecido através da Lei Estadual nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, e consolidou-se como uma das principais políticas de desenvolvimento econômico do Ceará, com enfoque na atração de indústrias para o Estado¹³¹.

O FDI é regulamentado por três normas centrais, quais sejam: i) Lei Estadual nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979; ii) Decreto nº 32.438/2017; iii) Resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Ceará - Condec; e iv) Termo de acordo firmado entre o Estado e a empresa beneficiada.

Portanto, a regulamentação do programa é esparsa, e varia com base no Termo de Acordo e Resolução editada para cada empresa beneficiária do programa.

O FDI possui quatro subprogramas, um destinado a empresas distribuidoras, dois voltados a indústrias e o quarto voltado a empresas da cadeia produtiva de energias renováveis. Os subprogramas são: i) Programa de Incentivos às Centrais de Distribuição de Mercadorias – PCDM; ii) Programa de Incentivos ao Funcionamento de Empresas – PROVIN; iii) Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos – PROADE; e iv) Programa de Incentivo da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis - PIER.

¹³⁰ LOBO, Cristiano Aquino de. **Zona de Processamento de Exportações**: um estudo tributário comparado. Brasília: Legitimus, 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/zona-de-processamento-de-exportacao-mdic/>. Acesso em: 04 ago. 2022. p. 267.

¹³¹ CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET). **Fundo de Desenvolvimento Industrial**. Sedet.ce.gov.br [site], s.d. Disponível em: [https://www.sedet.ce.gov.br/incentivos-fiscais/fdi/#:~:text=Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Industrial%20\(FDI\)&text=Este%20conselho%20tem%20o%20objetivo,empresa%20pleiteante%20deve%20ser%20inserida..](https://www.sedet.ce.gov.br/incentivos-fiscais/fdi/#:~:text=Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Industrial%20(FDI)&text=Este%20conselho%20tem%20o%20objetivo,empresa%20pleiteante%20deve%20ser%20inserida..) Acesso em: 04 ago. 2022.

Tais subprogramas serão a seguir analisados com base em suas peculiaridades e semelhanças.

3.1.1 Conteúdo dos benefícios fiscais do FDI

Consoante a Lei Estadual nº 10.367/1979, a finalidade dos benefícios concedidos no âmbito do FDI são: i) geração de emprego; ii) incentivar investimentos privados; iii) interiorizar investimentos; iv) atrair investimentos em novas tecnologias; e v) promover o desenvolvimento sócio-econômico.

Nos 12 (doze) artigos da Lei, são fixados os diferentes tipos de benefícios, assim como as atividades beneficiadas por cada um deles.

Para atingir os objetivos listados, o programa do FDI abrange incentivos de diferentes naturezas. São listados como benefícios na legislação: a aquisição de participação societária na empresa investidora, a concessão de empréstimos e, por fim, a concessão de incentivos fiscais.

A base dos incentivos fiscais consiste na possibilidade de redução de até 75% (setenta e cinco por cento) do valor do ICMS próprio gerado pela empresa beneficiada, assim como do ICMS incidente nas operações de importação de insumos¹³²¹³³.

Essa redução pode ser aumentada no caso de “empresas consideradas relevantes para o desenvolvimento do Estado e enquadradas no Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (Proade)”¹³⁴.

Para as empresas do Proade, o benefício pode chegar a 99% (noventa e nove por cento) do valor do ICMS devido em razão das operações da empresa¹³⁵. O percentual exato do benefício é estabelecido em Resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Ceará - Condec¹³⁶.

Em regra, o percentual de redução do ICMS é definido por um sistema de pontuação que majora o valor do benefício, com base no atendimento de critérios objetivos estabelecidos no Anexo I do Regulamento do FDI.

¹³² CEARÁ. Decreto nº 34.508/22. Regulamenta a Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, que dispõe acerca do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/05/Decreto-no-34.508-de-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022. Art. 58, inc. III.

¹³³ Idem, Art.5º, §1º.

¹³⁴ Idem, parágrafo único do art. 21.

¹³⁵ Idem, 53.

¹³⁶ Idem, Art. 54.

Por esse sistema, as empresas iniciam com a redução de ICMS mínima de 25% e, com base no comprometimento em atender aos critérios estabelecidos, o percentual de redução é acrescido.

Esses critérios têm natureza social, ambiental e de eficiência de mercado. São caracterizados como critérios sociais: i) a geração de empregos (até 25 pontos, caso gerados mais de 300 empregos); ii) salário médio acima de 1,5 salário-mínimo (5 pontos); iii) localização geográfica (até 20 pontos, com base no distanciamento da Capital e no PIB do município de destino); iv) programa de capacitação permanente (2 pontos); v) contratação de primeiro emprego a partir de 5% da mão de obra (2 pontos).

Os critérios ambientais são apenas dois: i) utilização de energia renovável correspondente a até 30% do consumo (2 pontos); ii) reuso de água em até 30% do consumo (2 pontos).

Já os critérios de eficiência de mercado são os seguintes: i) investimento de R\$ 30 milhões (10 pontos); ii) Produtividade (RB/MO) da mão de obra acima de R\$ 200 mil (5 pontos); iii) Estabelecimento de centro de pesquisa e desenvolvimento no Ceará (5 pontos); iv) Localização no entorno do Pecém (5 pontos); v) Enquadramento nos Clusters prioritários da Sedet (investimentos nos seguintes setores: saúde, energias renováveis, agronegócio, recursos hídricos, têxtil, economia do mar e outros - 5 pontos); vi) Fluxo de comércio externo superior a 40% da receita; e vii) Indústria 4.0 (captação de investimentos com maior valor agregado e com inovação tecnológica¹³⁷ - 5 pontos)¹³⁸.

Com a análise de tais critérios, é possível observar que o Estado beneficia mais as empresas que se adequam aos aspectos classicamente atrelados à concessão de benefícios, quais sejam, valor do investimento (beneficiado com um acréscimo de 10 pontos) e geração de emprego (beneficiado com um acréscimo de 25 pontos).

Contudo, é possível observar, também, uma preocupação com o investimento em energias renováveis e inovação tecnológica.

Ressalta-se que, a empresa que não atinja qualquer dos critérios estabelecidos ainda assim poderá ser beneficiada com a redução mínima de 25% do ICMS, de sorte que tais critérios não consistem em requisitos para a concessão, mas sim em padrões para a majoração do benefício.

¹³⁷ CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plataforma Ceará 2050**: Programa estratégico – Indústria 4.0. Seplag.com.br [site], 2020. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Ind%C3%BAstria-4.0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2022.

¹³⁸ Op. cit., Art. 54. Anexo I.

Em que pese esse conteúdo geral dos benefícios, existem conteúdos específicos para cada subprograma do FDI.

No caso do PCDM, subprograma voltado às empresas distribuidoras, o benefício consiste na redução de ICMS, em percentual definido com base no Anexo I do Regulamento do FDI, sobre as vendas para empresas situadas em outros estados. Assim, a venda de produtos para o mercado local não recebe benefício fiscal¹³⁹.

Com relação às aquisições feitas pela empresa, é concedido o diferimento da integralidade do valor do ICMS, isto é, a postergação do pagamento do imposto, por prazo estabelecido no Termo de Acordo de Concessão dos benefícios.

Tal prazo, em regra, não é diretamente limitado pelas normas gerais do FDI, de sorte que poderá corresponder ao prazo geral de concessão dos benefícios.

O benefício do diferimento de ICMS só é aplicado para as seguintes operações: i) importação de mercadoria sem similar produzida no Estado; ii) importação de bem destinada ao ativo imobilizado; e iii) compra interestadual de bem destinado ao ativo imobilizado, hipótese em que o imposto deve ser pago apenas no momento da desincorporação¹⁴⁰.

Assim, em regra, não são beneficiadas as operações realizadas no mercado local, isto é, a compra e venda de mercadoria entre duas empresas situadas no Ceará. Tal limitação revela a preocupação do Estado com a balança comercial, revelando o interesse de impulsionar as vendas para outras localidades.

Nessa conjuntura, o Estado deixa de beneficiar a compra de mercadorias locais, beneficiando as operações de importação e compras de mercadorias advindas de outros Estados.

O segundo subprograma do FDI, o PIER, beneficia empresas do setor da cadeia produtiva de energias renováveis com o diferimento de 75% do ICMS gerado em decorrência da produção industrial da empresa, com o pagamento efetivo de apenas 1% do valor diferido¹⁴¹. As operações de geração, transmissão e distribuição de energia não são beneficiadas.

Assim, para as empresas voltadas ao setor de energias renováveis, o benefício consiste apenas na redução do ICMS decorrente das vendas das empresas. De sorte que a aquisição de produtos, em regra, não recebe qualquer benefício.

Com relação ao subprograma do PROADE, voltado ao benefício de empresas de “relevante interesse para o Estado”, o conteúdo dos benefícios fiscais foge do sistema de definição do percentual do benefício com base nos critérios objetivos definidos na legislação.

¹³⁹ Idem, §2º, art. 42.

¹⁴⁰ Idem, Art. 42.

¹⁴¹ Idem, Art. 49, inc. II.

Eis que, no âmbito do PROADE, o percentual da redução do ICMS pode chegar a 99%, e é definido independentemente do atendimento dos critérios gerais fixados no Anexo I do Regulamento do FDI¹⁴².

Assim, carece a legislação de critérios objetivos para a definição do valor do benefício concedido no âmbito desse programa, majorando a margem de discricionariedade em sua concessão.

O benefício do PROADE reduz, apenas, o ICMS incidente sobre as vendas feitas pela indústria beneficiada¹⁴³. Desse modo, o PROADE se assemelha ao PIER no que atine à operação beneficiada, vez que ambos beneficiam apenas as operações de vendas pela indústria.

Assim como o PIER e o PCDM, o PROADE visa um setor específico de empresa e lista

15 setores industriais que podem ser beneficiados pelo subprograma, os quais são avaliados como critério de concessão do benefício no tópico subsequente.

O quarto e último subprograma do FDI, o PROVIN, difere-se dos demais, na medida em que não limita o setor de atuação da indústria que pode ser por ele beneficiada. O regulamento do FDI estabelece, apenas, que serão beneficiadas pelo PROVIN as indústrias “consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado”¹⁴⁴.

Por outro lado, o conteúdo do benefício segue a regra geral do FDI, ou seja, diferimento de até 75% do valor do ICMS incidente sobre as vendas da empresa, com o pagamento de percentual do valor diferido, após um prazo de carência de 36 (trinta e seis) meses.

Observadas as operações beneficiadas pelo FDI, constata-se que o programa tem como alvo desonerar operações B2B (*business to business*), deixando de fornecer qualquer incentivo para empresas voltadas à venda para o consumidor final.

Tal fator, adicionado ao fato de que alguns dos benefícios do FDI são diretamente voltados para a venda interestadual de produtos, revela que os benefícios concedidos neste Estado não desoneram o consumidor final. Isto é, não reduzem diretamente custos sobre o consumo local.

Assim, os benefícios do FDI não desoneram o mercado local, inclusive no que diz respeito à compra de produtos vendidos em solo cearense. Eis que, no âmbito do FDI, as aquisições de mercadorias vendidas no Estado não são beneficiadas por nenhum dos

¹⁴² Idem, Art. 54.

¹⁴³ Idem, §5º do art. 55.

¹⁴⁴ Idem, Art. 37.

subprogramas, contudo, se a mercadoria for vendida por empresa situada em outro Estado, haverá a concessão de benefício, como ocorre no PCMD.

Em síntese, portanto, o conteúdo dos benefícios do FDI pode ser mapeado conforme a planilha abaixo:

Quadro 1 – Benefícios do FDI

Programa	Operações Beneficiadas	Valor do Benefício
PCDM	Importação de mercadorias sem similar local.	Diferimento de 100% do valor do imposto pelo prazo estabelecido em acordo.
	Aquisição interestadual de bens para integrar o ativo imobilizado.	
	Saídas interestaduais para outras empresas	Redução de até 75% do valor do ICMS gerado na operação
PIER	Aquisição de insumos	Diferimento de 75% do ICMS com pagamento efetivo de 1% do valor diferido.
	Venda dos produtos industrializados pela empresa beneficiária	
	Aquisição de bens destinados ao ativo imobilizado	Diferimento de 100% do valor do imposto, a ser pago no momento de desincorporação do ativo.
PROADE	Aquisição de insumos	Diferimento de até 99% do ICMS, independentemente do atendimentos dos critérios do Regulamento do FDI, com pagamento efetivo de 1% do ICMS diferido.
	Venda dos produtos industrializados pela empresa beneficiária	
PROVIN	Venda dos produtos industrializados pela empresa beneficiária	Diferimento de até 75% do ICMS, com o pagamento de parcela do percentual reduzido, a ser estabelecido no acordo, em 36 (trinta e seis meses).

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse benefício tem o prazo específico de 120 meses, prorrogáveis com base em reavaliação do atendimento dos requisitos estabelecidos no anexo do Regulamento do FDI¹⁴⁵. Ressalta-se que as normas do FDI não limitam o número de prorrogações do benefício concedido, possibilitando a compreensão de que a prorrogação pode ocorrer de forma ilimitada.

3.1.2 Requisitos para a concessão do FDI

A concessão dos benefícios do FDI tem três requisitos gerais a serem cumpridos pelas empresas interessadas.

Tais requisitos gerais são aplicados aos quatro subprogramas e são os seguintes: i) seja a empresa considerada “de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado”; ii) o benefício seja destinado para a implantação, funcionamento, realocação, ampliação, modernização, diversificação ou recuperação do investimento¹⁴⁶; e iii) a atividade seja industrial, importadora ou distribuidora¹⁴⁷.

Em que pese a clareza relativa de dois dos três requisitos mencionados, o primeiro requisito mencionado é dotado de notável abstração. Apesar disso, inexistem nas normas reguladoras do FDI a definição de critérios para a caracterização de uma empresa como de “fundamental interesse para o Estado”.

Assim, tal critério pode ser utilizado como válvula de discricionariedade, concedida ao Agente Público para optar ou não pela concessão dos benefícios do FDI para determinada empresa.

Além desses requisitos gerais, existem três vedações que impossibilita a concessão do benefício para empresas que: i) sejam optantes pelo Simples Nacional; ii) atuante no ramo da construção civil; iii) estejam voltadas à restauração de objetos usados; e iii) operem no setor de armas e munições.

Além desses requisitos e vedações gerais, as normas do FDI estabelecem requisitos específicos para a concessão de cada um dos seus quatro subprogramas. Dentre os requisitos específicos, destaca-se a delimitação do setor econômico beneficiado por cada um desses.

¹⁴⁵ Idem, Art. 21.

¹⁴⁶ Idem, Art. 2º.

¹⁴⁷ Idem, Art. 2º, §1º.

No subprograma PIER, são beneficiadas apenas empresas que atuem na cadeia produtiva de energias renováveis, isto é, de energias produzidas a partir de fontes como biocombustíveis, biomassa, ventos, energia solar, hidrogênio e mares¹⁴⁸.

Assim, podem ser beneficiadas pelo PIER indústria de equipamentos utilizados para a produção de energias renováveis, como a AERIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS PARA GERACAO DE ENERGIA S.A, já instalada no Estado, e empresas geradoras de energias renováveis, como a multinacional francesa HDF Energy, com a qual o Governo do Ceará vem assinado memorandos de entendimento para a produção de hidrogênio verde, com a expectativa de geração de US\$ 2 bilhões de dólares em energias renováveis¹⁴⁹.

Com relação ao subprograma PROVIN, existem dois requisitos específicos, quais sejam: i) empresa tenha natureza industrial; e ii) a empresa apresente um incremento mínimo de 50% (cinquenta por cento) na produção média dos últimos 24 (vinte e quatro) meses, contados da data do pedido de incentivo¹⁵⁰.

A norma, contudo, não estabelece quando a empresa deverá comprovar esse aumento na produção. De sorte que esse requisito específico, na prática, pode ser operacionalizado antes como a assunção de um compromisso pela empresa beneficiária do PROVIN, do que como um requisito para a concessão dos benefícios.

Inclusive, na minuta do Termo de Acordo do PROVIN, consta que o benefício concedido no âmbito do programa abrange o ICMS incidente sobre todas as vendas de produtos produzidos pela indústria beneficiada¹⁵¹. Assim, independentemente do incremento ou não na produção, a empresa será beneficiada pela redução de ICMS.

São requisitos específicos do subprograma do PCDM, que as empresas: i) atuem como distribuidoras, isto é, venda para empresas varejistas; ii) após a concessão do benefício, apresentem faturamento anual mínimo de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), sendo R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) nos 12 meses subsequentes à assinatura do termo de acordo e de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) do 13º (décimo terceiro) ao 24º (vigésimo quarto) mês, contados da assinatura do Termo de Acordo; iii) apresentar incremento

¹⁴⁸ Idem, Art. 46.

¹⁴⁹ QUEIROZ, Adriano. **O Ceará assina 20º memorando de entendimento para a produção de hidrogênio verde.** O Povo [site], 04 ago. 2022. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2022/08/04/ceara-assina-20-memorando-de-entendimento-para-producao-de-hidrogenio-verde.html>. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁵⁰ Op. cit., §1º do art. 40.

¹⁵¹ ADECE. **Minuta termo de acordo PROVIN.** Adece.ce.gov.br [site], 2022c. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022. Cláusula 2ª.

de 5% no recolhimento de ICMS em comparação com o ano anterior à concessão do benefício¹⁵².

Do mesmo modo que ocorre no PROVIN, a regulamentação do PCDM, incluindo o Termo de Acordo, não estabelece prazo para a comprovação do incremento no recolhimento de ICMS. Razão pela qual tal requisito, pode ser operacionalizado como a assunção de compromisso pela empresa e não propriamente um requisito.

Além desses requisitos, o Regulamento do FDI autoriza o Condec a fixar outros, “em função do interesse econômico e social do Estado”¹⁵³.

Por fim, o PROADE, subprograma do FDI que proporciona a maior desoneração fiscal das empresas, tem como principal requisito específico de concessão o setor de atuação da empresa beneficiada.

Eis que, no regulamento do FDI, consta um rol de setores industriais que podem ser beneficiados pelo subprograma.

Em tal rol, são inseridos setores em que operam grandes indústrias já instaladas no Estado, quais sejam: i) siderurgia; ii) fabricação de farmoquímicos e farmacêuticos; iii) indústria têxtil; iv) indústria de calçados; e v) moagem de trigo¹⁵⁴.

Com relação à siderurgia, enquadra-se nesse critério a maior Indústria situada no Estado, qual seja, a Companhia Siderúrgica do Pecém. Com relação aos demais setores, a Nufarm, Vicunha, Grandene e M. Dias Branco.

Além desses setores, são beneficiados pelo PROADE outras indústrias de base, tais como: i) extração de minerais metálicos; ii) fabricação de minerais não metálicos; iii) fabricação de produtos petroquímicos.

Além dessas, são beneficiadas pelo PROADE, as seguintes indústrias de transformação: i) fabricação de locomotivas; ii) fabricação de aeronaves e suas peças; iii) fabricação de motores elétricos¹⁵⁵.

Por fim, o âmbito do PROADE é expandido pela Regulamento do FDI, ao possibilitar a concessão dos benefícios desse subprograma às empresas que exerçam atividades: i) sem similar no país e ii) em poligonais com unidades prisionais, destinando 90% (noventa por cento) das vagas de empregos aos internos do Complexo Penitenciário do Estado do Ceará.

¹⁵² Op. Cit., Art. 4, §1º.

¹⁵³ Idem, §1º do art. 43.

¹⁵⁴ Idem, Art. 55.

¹⁵⁵ Idem, Art. 55.

Aqui, é possível observar um forte critério social no programa, impulsionando a reinserção social daqueles internos do sistema penitenciário.

Além dos requisitos quanto ao setor de atuação das indústrias, a concessão dos benefícios do PROADE é condicionada ao atendimento de outros requisitos, que variam conforme o setor de atuação da empresa.

As indústrias de extração e fabricação de minerais, por exemplo, assim como a de fabricação de locomotivas, deverão localizar-se a uma distância mínima de 150 (cento e cinquenta) quilômetros da capital do Estado¹⁵⁶.

Tais indústrias, assim como a indústria automotiva e de produtos químicos, deverão comprovar um investimento mínimo de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)¹⁵⁷.

Por outro lado, a indústria de farmoquímicos devem atender aos seguintes requisitos: i) realizar investimentos superiores a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) nos 24 meses anteriores ao parecer técnico do Agente Operador do FDI; ii) manter o nível de recolhimento da parcela do ICMS não beneficiada pelo FDI; e iii) gerar 50 empregos diretos adicionais aqueles existentes nos 24 meses anteriores ao parecer do agente operador¹⁵⁸.

A norma prevê que o não atendimento dos requisitos acima reduzirá o benefício de ICMS concedido à indústria, com o retorno deste ao patamar fixado na Resolução do Condec aprovada quando da implementação da empresa no Estado.

Para a indústria têxtil, os requisitos são: i) investir R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões) em ativo fixo para confecção de artigos de vestuário e acessórios; e ii) investir R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) nos segmentos de fiação, malharia e tecelagem. Se a empresa visa enquadrar-se em modernização, o investimento mínimo deverá ser de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões)¹⁵⁹.

Para as empresas de siderurgia, o investimento mínimo é de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)¹⁶⁰.

Além de dispor acerca de benefícios, o regulamento do FDI impõe alguns ônus para as empresas beneficiárias, tais como: destinar 9% do valor do IRPJ recolhido a programas governamentais¹⁶¹ e pagar uma taxa de 6% do valor dos benefícios do FDI para o Agente Financeiro¹⁶².

¹⁵⁶ Idem, § 1º do art. 55

¹⁵⁷ Idem, Art. 54, § 4º

¹⁵⁸ Idem, Art. 55, § 2º

¹⁵⁹ Idem, § 6º do art. 55.

¹⁶⁰ Idem, Art. 55, § 7º.

¹⁶¹ Idem, Art. 63.

¹⁶² Idem, Art. 63.

3.1.3 Procedimento de concessão dos benefícios do FDI

O procedimento de concessão dos benefícios do FDI é feito perante a Agência do Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE, Sociedade de Economia Mista, sob o controle do Estado, criada pela Lei nº 13.960, de 04/09/2007.

A ADECE tem papel central no procedimento de concessão dos diferentes tipos de benefícios integrantes do FDI.

Eis que cabe à ADECE tanto a injeção direta de recursos financeiros dentro das empresas beneficiárias do FDI, como processar os pedidos de concessão dos benefícios, elaborando os termos de acordo de concessão dos benefícios, e, ainda, atua como agente fiscalizador das empresas beneficiárias.

O procedimento de concessão dos benefícios do FDI é feito de forma digital, através do sistema disponibilizado pelo Estado¹⁶³.

Apesar da facilidade de acesso, os processos tramitam de forma sigilosa e sem a participação popular, o que indica uma falta de transparência na concessão desses benefícios.

Tal ausência de transparência é confirmada ao buscar o acesso aos termos de acordo de concessão dos benefícios à ADECE, pois o acesso a tais documentos é negado em razão da suposta natureza sigilosa.

Contudo, ao observar a minuta dos termos de acordo, é possível constatar a inexistência de informações que possam ser caracterizadas como sensíveis, em outras palavras, aptas a expor segredo de negócio das empresas beneficiárias, ou informações financeiras sensíveis.

Afinal, os termos de acordo possuem roteiro básico que, inclusive, deveria se repetir em todos os acordos, contendo disposições apenas sobre: i) o exato percentual do benefício concedido; ii) obrigações da empresa beneficiária do termo de acordo; e iii) adesão a benefícios federais.

Assim, a única informação que deve mudar entre os acordos específicos firmados consiste no percentual exato do benefício. Informação que, sob hipótese alguma, pode ser tida

¹⁶³ CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET). **Sistema do FDI**. Sedet.ce.gov.br [site], s.d. Disponível em: <https://fdi.sedet.ce.gov.br/fdi/#/fdi/login?returnUrl=%2F>. Acesso em: 04 ago. 2022.

como sigilosa, sob pena de violação à Constituição Federal e à própria base do Estado Democrático de Direito¹⁶⁴.

Afinal, como justificar que todo o poder emana do povo e é exercido pelo povo e para o povo se o povo sequer tem o direito de saber o valor dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado?

Voltando para o processo de concessão dos benefícios, este segue 9 (nove) etapas, iniciando com a apresentação do pedido de benefício à ADECE.

A ADECE, então, submete o pedido à Comissão técnica do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará – Condec, onde o pedido é aprovado ou não.

A aprovação, pelo CONDEC, do pedido de benefício é via a edição de Resolução específica. Editada tal resolução, é assinado o Protocolo de Intenções, no qual deverá ser informado os compromissos que serão assumidos pela empresa, contendo metas específicas de produção, geração de empregos e volume de investimentos.

Já nesse protocolo, é possível a concessão de diferimento de ICMS para a importação de máquinas, equipamentos e estruturas metálicas, sem similar produzido no Estado, o que significa possibilitar que as empresas importem maquinário sendo desoneradas em cerca de 40% do valor do bem¹⁶⁵.

Assinado o protocolo, a Empresa deve elaborar um projeto econômico-financeiro baseado no roteiro fornecido pela ADECE, formulado a partir do Protocolo de Intenções firmado. O processo, então, vai para a análise do Agente Financeiro do FDI, empresa contratada por licitação pelo Estado, o qual emite parecer conclusivo sobre o pedido de benefício¹⁶⁶.

Esse parecer é submetido à ADECE e, em sequência, à Comissão Técnica do Condec para o firmamento do Termo de Acordo de Concessão dos benefícios do FDI¹⁶⁷.

3.1.4 Procedimento de fiscalização

O Regulamento do FDI não estabelece procedimento próprio de fiscalização dos benefícios concedidos, fixando, apenas, que cabe à ADECE o exercício de tal atividade.

¹⁶⁴ FIORI. Elcio Henriques. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartien Latin, 2010.

¹⁶⁵ CEARÁ. Decreto nº 34.508/22. Regulamenta a Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, que dispõe acerca do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/05/Decreto-no-34.508-de-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022. §3º do art. 13.

¹⁶⁶ Idem, Art. 17.

¹⁶⁷ Idem, Art. 19.

Nas minutas dos termos de acordo dos benefícios do FDI, é possível observar que consta, como procedimentos de fiscalização os seguintes: i) comunicação mensal pela empresa do número de admissões e dispensas de empregados por meio do GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social); e ii) avaliação anual do termo de Acordo pela SEFAZ, SEDET e ADECE¹⁶⁸.

Portanto, a única obrigação procedimental, voltada à fiscalização, consiste na obrigação da empresa de enviar mensalmente GFIP, a qual comprova, apenas, o número de empregados vinculados à empresa.

Portanto, não é possível encontrar na legislação do FDI, tampouco nos termos de acordo, procedimento próprio de fiscalização do cumprimento dos demais requisitos para a concessão do benefício.

Em relatório elaborado em 2020, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará identificou uma deficiência no acompanhamento dos benefícios concedidos no âmbito do FDI, a partir do monitoramento dos Planos Plurianuais de 2016 a 2019 e dos relatórios do processo de monitoramento das empresas beneficiadas no ano de 2019.

Concluiu o TCE que tais deficiência impactam negativamente no retorno do benefício concedido com o investimento em geração de emprego, taxa de investimento, inovações, infraestrutura e outros. De sorte que recomendou à SEDET o melhoramento dos mecanismos de acompanhamento e monitoramento do programa do FDI.

3.1.5 Causas de perda dos benefícios

O Regulamento do FDI estabelece quatro hipóteses de cancelamento do termo de acordo, isto é, de perda dos benefícios fiscais concedidos, quais sejam: i) reiterado descumprimento da legislação tributária; ii) fraude, dolo ou simulação que culmine na falta de recolhimento de ICMS; iii) baixa no Cadastro da empresa junto à Fazenda; e iv) descumprimento das obrigações assumidas no termo de acordo¹⁶⁹.

Nesses termos, o regulamento do FDI deixa brechas que não permitem uma maior clareza acerca das causas de perda e do procedimento específico para que esta ocorra. Eis que inexistente um critério normativo que defina o que é “reiterado” descumprimento da legislação tributária. Assim, ficam evidentes as seguintes dúvidas: quantos descumprimentos seriam

¹⁶⁸ ADECE. **Minuta termo de acordo PCDM**. Adece.ce.gov.br [site], 2022d. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022. Cláusula 6ª, inc. VII.

¹⁶⁹ Op. Cit., Art. 62.

considerados reiterados? O que pode ser considerado descumprimento das obrigações assumidas no termo de acordo? Deverá haver uma notificação prévia antes da revogação dos benefícios?

Assim como o regulamento do FDI, as cláusulas do termo de acordo deixam margem interpretativa, afinal, apenas elenca como causa de revogação do termo de acordo o descumprimento de quaisquer das cláusulas do Protocolo de Intenções, das normas estabelecidas em Resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará - CONDEC.

Assim, conforme termo de acordo, o descumprimento de qualquer das normas estabelecidas pelas instituições envolvidas no processo de concessão dos benefícios pode ser causa de perda destes.

Dentre as obrigações existentes no termo de acordo, estão: i) valor do investimento a ser feito e ii) número de empregos a serem gerados. Contudo, há a previsão de que o descumprimento da meta atinente ao número de empregos gerados geraria apenas a perda parcial do benefício fiscal¹⁷⁰.

Essa perda parcial pode ser justificada em razão da fórmula de composição do valor do benefício de ICMS concedido no âmbito do FDI, o qual é acrescido em percentuais estabelecidos a partir da obtenção de pontos que variam conforme o valor investido e o número de empregos concedidos.

Assim, para uma empresa que, por exemplo, tenha obtido 25 pontos por ter se comprometido a gerar mais de 300 empregos diretos, poderá ter reduzido o seu benefício de ICMS em 25%.

Em que pese a razoabilidade dessa causa de perda parcial do benefício, o mesmo não se observa com relação ao descumprimento dos demais critérios de majoração do benefício fiscal de ICMS.

Eis que a mesma cláusula da minuta do termo de acordo que estabelece essa redução parcial para a não geração de empregos do volume de empregos assumido pelo investidor, deixa de estabelecê-la para os casos de não realização do investimento, tampouco para a falta de aplicação das medidas sociais e ambientais com as quais o investidor se comprometeu para aumentar o seu benefício.

Assim, inexistente norma que vincule de forma direta o descumprimento dos critérios para a concessão do benefício à perda deste. Portanto, há margem para que as empresas

¹⁷⁰ Op.Cit., Cláusula 6ª, inc. III.

beneficiárias descumpram os critérios com os quais se comprometeram e continuarem beneficiadas pela desoneração de ICMS.

Havendo o descumprimento do termo de acordo, há ainda a previsão da obrigatoriedade de pagamento antecipado do ICMS outrora diferido¹⁷¹.

3.2 Mapeamento dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da ZPE

Em uma perspectiva histórica, a Zona de Processamento de Exportações é uma ferramenta política criada por Arthur D. Little, com o apoio do Governo Norte-Americana, por volta da década de 40, para possibilitar a globalização da produção, em resposta aos anseios da Guerra Fria.

Nessa globalização, as atividades de uso intensivo de mão-de-obra deveriam ser alocadas em países subdesenvolvidos, ao passo que as de *high-tech* deveriam ser alocadas na parte sul dos Estados Unidos¹⁷².

Para possibilitar a produção global, deveria ser criado nos países de menor desenvolvimento áreas específicas com a infraestrutura adequada para essas indústrias, as quais deveriam, ainda, ser beneficiadas pela não incidência de tributos.

Essa política foi estendida para países da América Latina e da Ásia, sendo aproveitada, também, por investidores oriundos de outros países desenvolvidos.

Essa produção transfronteiriça gerou o fenômeno chamado cadeia de suprimento global, que consiste em uma cadeia de empresas, situadas em diferentes países, que produzem partes e componentes de um determinado produto. Como por exemplo a Apple, que tem o *design* de seus aparelhos feito no vale do silício e a montagem deles na China.

O crescimento econômico possibilitado por essas cadeias, teve como moeda de troca a consolidação de um mercado global solidificado na desigualdade. Afinal, foram para os países subdesenvolvidos restaram apenas os segmentos da produção com menor valor agregado, menor média salarial, maior risco de acidente de trabalho e de dano ambiental.

¹⁷¹ Idem, Cláusula 8ª.

¹⁷² KRANAKIS, Eda. *Moving Companies: how U.S. engineering consulting firms created the global assembly line, 1949-1969. Unpublished working draft*. Lisbon: INES workshop, 2008. Disponível em: <https://www.inesweb.org/files/Kranakis.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022.

No Brasil, por exemplo, os setores que mais faturam são justamente aqueles com menor valor agregado, quais sejam: i) agricultura e pecuária; ii) produção florestal (extração de madeira); iii) pesca; iv) extração de carvão; e v) extração de petróleo e gás¹⁷³.

No país, essa ferramenta foi incorporada como uma política de atração de investimento estrangeiro¹⁷⁴.

A ZPE foi instituída pelo Decreto-Lei nº 2.452/1988, revogado pela Lei Federal nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Ao longo dos seus 28 (vinte e oito) artigos, a Lei estabelece a forma de criação da ZPE, os benefícios concedidos e as penalidades aduaneiras aplicáveis em caso de descumprimento.

A ZPE, hoje, tem como principais normas reguladoras: i) a Lei Federal nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime da ZPE; ii) o Decreto nº 9.933, de 23 de Julho de 2019, que regulamenta o CZPE; iii) Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009, que regulamenta a Lei da ZPE; iv) Instrução Normativa RFB nº 952, de 02 de julho de 2009, que regulamenta o despacho e controle aduaneiro em ZPE; e, v) Resolução Czpe Me nº 29, de 4 de Agosto de 2021, que estabelece normas e diretrizes para os agentes da ZPE, assim como para as empresas instaladas.

Consoante a Lei, a ZPE é criada por Decreto Federal, editado a partir de proposta feita pelo Estado e/ou Município interessado, o qual indica a localização da área em que a ZPE será implantada, a disponibilidade financeira do estado e dos potenciais investidores, assim como da infraestrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos da implantação, a forma de administração da ZPE e outros.

3.2.1 Conteúdo dos benefícios concedidos no âmbito da ZPE

Os benefícios concedidos são de natureza Administrativa, Aduaneira, Cambial e Tributária. O principal benefício administrativo é a dispensa de licenças ou autorizações de órgãos federais para a instalação e/ou operacionalização do investimento¹⁷⁵.

¹⁷³ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. **Arrecadação por Divisão Econômica da CNAE**. Gov.br [site], jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-divisao-economica-da-cnae>. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁷⁴ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Regime Brasileiro de ZPE**. Gov.br [site], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/zpe/regime-brasileiro-de-zpe>. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁷⁵ BRASIL. Lei nº 11.508 de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 05 ago. 2022. Art. 12.

Já os benefícios de natureza aduaneira consistem na dispensa de licenças e autorizações regularmente exigidas no processo de importação e exportação.

O benefício cambial, ao seu turno, consiste na possibilidade de a empresa manter, no exterior, 100% de suas receitas obtidas com a exportação, independente de resolução do Conselho Monetário Nacional¹⁷⁶.

Os benefícios tributários, foco dessa análise, ofertados às empresas instaladas na ZPE consiste na “Suspensão” de 5 tributos federais, quais sejam: i) Imposto de Importação - II; ii) IPI; iii) Pis/Pasep; iv) cofins e v) AFRMM.

As operações beneficiadas são as seguintes: i) importação ou aquisição no mercado interno de máquinas, instrumentos e equipamentos destinados ao ativo permanente da empresa; e ii) importação ou aquisição, de empresa situada na ZPE, de matéria-prima, produtos intermediários e/ou embalagens.

Ademais, são beneficiadas com alíquota 0 de PIS/PASE e COFINS, na importação ou aquisição nacional de serviços, desde que prestados por empresas situadas na ZPE¹⁷⁷.

Assim, as empresas instaladas na ZPE podem realizar todo o seu processo produtivo sendo desonerada de 3 (três) dos quatro impostos federais regularmente incidentes sobre a atividade, sendo devido, apenas o recolhimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica.

Esse imposto, inclusive, pode ser reduzido em até 75% (setenta e cinco por cento), para os empreendimentos de infra-estrutura, agroindústria, indústria extrativista de minerais metálicos, indústria têxtil, farmacêutica, alimentícia, madeireira, eletro eletrônica e outras, através de apresentação do pedido de benefício à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene.

O imposto de exportação não é abrangido pelo regime da ZPE, de modo que, caso o bem produzido pela indústria situada na zona esteja submetido à incidência do I.E, isto é, esteja listado no Anexo XVII da Portaria SECEX nº 23/2011, o imposto será devido em sua totalidade¹⁷⁸.

Além do não pagamento dos impostos federais, a Resolução nº 29/2021 do CZPE, vincula a criação da ZPE à adesão ao Convênio ICMS 099/98, isto é, à concessão de isenção

¹⁷⁶ CEARÁ. ZPE. **Benefícios.** Zpeceara.com.br [site], [s.d.]. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/beneficios/#:~:text=Benef%C3%ADcios%20Fiscais&text=Incidentes%20na%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20bens,%3B%20e%20PIS%20FPASEP%20Importa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁷⁷ Op. cit., Art. 6º-D.

¹⁷⁸ BRASIL. Decreto nº 6.759 de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

de ICMS nas seguintes operações realizadas por empresas situadas na ZPE: i) aquisição de insumos no mercado interno; ii) importação; iii) serviços de transporte; iv) aquisição interestadual de bens para o ativo imobilizado, incluindo sobre o transporte; e v) exportação¹⁷⁹¹⁸⁰.

Nessa conjuntura, as únicas operações não beneficiadas são: i) aquisição de insumos e serviços no mercado nacional, dentro ou fora do Estado do Ceará; ii) venda dos produtos no mercado nacional; iii) aquisição de serviços no mercado nacional.

Desse modo, os benefícios fiscais oferecidos para as empresas situadas na ZPE são os seguintes:

Quadro 2 – Benefícios fiscais oferecidos às empresas situadas na ZPE

Tributos	Operações Beneficiadas	Benefício
II, IPI, PIS/PAS EP, COFINS, AFRMM	Importação de máquinas, instrumentos e equipamentos destinados ao ativo permanente da empresa.	Suspensão do pagamento dos impostos. Desoneração total caso a mercadoria produzida seja exportada.
	Importação de matéria-prima, produtos intermediários e/ou embalagens.	
	Aquisição de matéria-prima, produtos intermediários e/ou embalagens de empresa situada na ZPE.	
ICMS	Importação de mercadoria ou bem, por estabelecimento localizado em ZPE	Isenção
	Aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado	
	Exportação de mercadorias	
PIS e COFINS	A importação ou aquisição nacional de serviços, desde que prestados por empresas situadas na ZPE	Alíquota 0

Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁷⁹ CONFAZ. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Convênio ICMS 099/98**. Autoriza os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, do Tocantins e do Rio de Janeiro a conceder isenção nas saídas internas destinadas aos estabelecimentos localizados em Zona de Processamento de Exportação - ZPE, na forma que especifica. Disponível em: <https://www.sefanet.pr.gov.br/dados/SEFADOCUMENTOS/8199800099.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022. Cláusula 2ª.

¹⁸⁰ CEARÁ. Decreto nº 33.251 de 28 de agosto de 2019. Consolida a legislação do ICMS relativa a operações e prestações de comércio exterior, remessa de produtos para a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio e operações com estabelecimentos sediados na Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 2019. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389566>. Acesso em: 05 ago. 2022. §1º do art. 33 e art. 2, inc. II.

Assim, é possível constatar que os benefícios concedidos no âmbito da ZPE, beneficiam, apenas, a produção voltada à exportação, mantendo o programa fiel ao objetivo de fomentar empresas exportadoras. Tornando mais onerosa, do ponto de vista tributário, a venda dos bens produzidos pela ZPE no mercado interno.

O programa deixa, ainda, de beneficiar as aquisições no mercado local, tornando, no aspecto tributário, a importação mais vantajosa do que a aquisição no mercado local.

Nessa conjuntura, a empresa beneficiada pelo regime da ZPE tem a possibilidade de produzir suas mercadorias e vendê-las pagando, apenas, o IRPJ, sendo completamente desonerada da incidência dos demais impostos regularmente incidentes.

Por outro lado, caso opte por vender todos os seus produtos no mercado nacional, contanto que efetuem o pagamento de todos os impostos outrora suspensos, acrescido de juros¹⁸¹, assim como daqueles regularmente incidentes na operação de saída¹⁸²¹⁸³.

Logo, ainda que a empresa situada na ZPE comercialize seus produtos no mercado interno, ela terá sido beneficiada pelo diferimento, isto é, pela possibilidade de realizar toda a sua produção a um custo mais baixo, funcionando tal sistemática como uma espécie de empréstimo.

Em estudo elaborado pela Legitimus, constatou-se que as empresas situadas na ZPE são as que arcam com que operam no setor de metalurgia. Deixam de pagar, assim, a seguinte carga tributária sobre o valor da operação¹⁸⁴:

¹⁸¹ BRASIL. Lei nº 11.508 de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 05 ago. 2022. Art. 6-a, §4º.

¹⁸² Idem, Art. 6º-C.

¹⁸³ CEARÁ. Decreto nº 33.251 de 28 de agosto de 2019. Consolida a legislação do ICMS relativa a operações e prestações de comércio exterior, remessa de produtos para a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio e operações com estabelecimentos sediados na Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 2019. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389566>. Acesso em: 05 ago. 2022. Art. 33.

¹⁸⁴ LOBO, Cristiano Aquino de. **Zona de Processamento de Exportações: um estudo tributário comparado**. Brasília: Legitimus, 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/zona-de-processamento-de-exportacao-mdic/>. Acesso em: 04 ago. 2022. p. 121.

Quadro 3 – Carga tributária não paga

/	Ativo Imobilizado	Insumo
Importação	59,03%	42,45%
Aquisição Interna	44,89%	44,89%
Aquisição Interestadual	25,08%	16,96%

Fonte: Elaborado pela autora.

O prazo dos benefícios é de até 20 (vinte) anos, prorrogáveis por “por períodos adicionais de até 20 (vinte) anos”¹⁸⁵.

3.2.2 Dos requisitos de concessão dos benefícios

A Resolução CZPE nº 29 estabelece os objetivos da ZPE e critérios para a instalação das empresas.

Os objetivos são os seguintes: i) redução dos desequilíbrios regionais; ii) incremento das exportações; iii) geração de emprego; iv) desenvolvimento econômico e socioambiental; e iv) a difusão tecnológica¹⁸⁶.

Já os critérios para estabelecimento das empresas são: i) “contribuição para a agregação de valor aos bens produzidos na região e aumentar a competitividade desses produtos”; ii) “contribuição para a difusão tecnológica”; iii) “evitar a desmobilização dos setores ou arranjos produtivos locais já consolidados”; iv) “minimizar eventuais impactos negativos à indústria nacional”; v) “evitar o estrangulamento da infraestrutura urbana de transportes, água, saneamento e eletricidade”; e vi) “diversificar a pauta das exportações e os parceiros comerciais brasileiros”¹⁸⁷.

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 11.508 de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 05 ago. 2022. Art. 8, §2º.

¹⁸⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Resolução CZPE nº 29 de 29 de agosto de 2021. Dispõe sobre as normas e diretrizes aplicáveis às Zonas de Processamento de Exportação, aos seus proponentes, às suas administradoras e às empresas autorizadas a se instalar nas Zonas de Processamento de Exportação. **Diário Oficial Eletrônico da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-czpe/me-n-29-de-4-de-agosto-de-2021-340729147>. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁸⁷ Idem, Art. 9º.

Extraí-se de tais critérios o interesse na atração de indústrias que possam agregar valor aos bens produzidos localmente, difundir a tecnologia e gerar empregos localmente, sem, contudo, impactar negativamente nas indústrias já instaladas no país.

Logo, as ZPEs são guiadas por quatro interesses centrais: i) agregar valor aos bens produzidos localmente; ii) gerar empregos; iii) difundir a tecnologia e iv) proteger as indústrias já instaladas no país.

O desenvolvimento socioambiental, da forma como consta na legislação da ZPE carece de respaldo em outras normas de caráter objetivo, que pudessem regular as atividades das empresas beneficiárias em prol dessa finalidade.

As normas que regulam a ZPE apenas reforçam a necessidade de licença ambiental, nos moldes da legislação vigente, não estabelecendo qualquer outra norma nesse sentido.

Em verdade, todos os critérios listados são dotados de certo grau de abstração, uma vez que não são fixados números, tampouco obrigações específicas para as empresas que desejam se instalar em ZPE.

Conforme análise feita por Hespanhol e Cruz, apesar de levantar a bandeira do desenvolvimento regional, “essa política econômica industrial liberalizante, retrata, na verdade, um processo mais flexível de integração competitiva de determinadas localidades/regiões com potência para a exportação”. Promovida sob as bênçãos das elites locais¹⁸⁸.

Isso é confirmado, inclusive, pelo anexo III da Resolução nº 29/2021, o qual lista os itens que devem constar no projeto industrial de instalação da empresa em ZPE. Quais sejam: i) lista dos produtos a serem fabricados; ii) relação das matérias primas utilizadas e o local de origem; iii) descrição do processo produtivo; iv) empregos a serem gerados; v) investimento em maquinário e infraestrutura a ser feito; vi) demanda de área; vii) projeção para as vendas; viii) potencial de difusão tecnológica; ix) ações de capacitação dos colaboradores; x) adensamento das cadeias produtivas locais¹⁸⁹.

Dentre tais itens, é possível verificar a inexistência de análise de critérios voltados à proteção do meio-ambiente. Porém constam dois itens de caráter social, quais sejam: geração de emprego e potencial de difusão de tecnologia.

¹⁸⁸ CRUZ, J. da S; HESPANHOL, A. N. A criação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP). **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. e-175193, 2021. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2021.175193.

¹⁸⁹ CEARÁ. ZPE. **Informações mínimas para pré-projeto de implantação na ZPE - CE**. Zpeceara.com.br [site], [s.d.]. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/wp-content/uploads/2021/12/INFORMACOES-MINIMAS-PARA-PRE-PROJETO.pdf>; Acesso em: 05 ago. 2022.

Contudo, como destacado, inexistente na legislação qualquer obrigação específica com relação ao grau de cumprimento de tais critérios.

3.2.3 Procedimento de concessão dos benefícios da ZPE

O procedimento para instalação da empresa na ZPE e fruição dos benefícios está descrito na Resolução nº 29/2021, do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação do Ministério da Economia - CZPE.

A instalação da empresa em ZPE depende de duas autorizações específicas. A primeira emanada na Administradora da ZPE na qual a empresa pretende se instalar e a segunda emitida pelo ZPE.

A Administradora da ZPE é uma empresa criada pelo Estado e/ou Município em que a ZPE se situa, a qual tem a atribuição de implementar a ZPE e fiscalizar a área, auxiliando as autoridades aduaneiras¹⁹⁰.

O procedimento é iniciado com a obtenção de declaração firmada pela Administradora da ZPE na qual a empresa pretende se instalar.

Em sequência, deverá a empresa apresentar projeto industrial ao CZPE, que consiste no Conselho pertencente ao Ministério da Economia, sendo a principal instância decisória da Política Nacional das ZPE.

O CZPE é formado pelo Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, Secretário Especial da Receita Federal e do Ministério da Economia, Secretário do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Infraestrutura.

Assim, em tal órgão, inexistente a participação de órgãos voltados à questões socioambientais, tampouco representantes da esfera estadual e municipal.

Apresentado o projeto, a CZPE avaliará conforme os seguintes critérios: i) orientação do empreendimento ao mercado externo; ii) contribuição para o desenvolvimento regional; iii) difusão de tecnologia; e iv) atendimento às prioridades políticas governamentais.

Inexistente na legislação critérios específicos de análise, de sorte que a autorização ou não de implantação da empresa se reveste de caráter discricionário.

¹⁹⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Resolução CZPE nº 29 de 29 de agosto de 2021. Dispõe sobre as normas e diretrizes aplicáveis às Zonas de Processamento de Exportação, aos seus proponentes, às suas administradoras e às empresas autorizadas a se instalar nas Zonas de Processamento de Exportação. **Diário Oficial Eletrônico da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-czpe/me-n-29-de-4-de-agosto-de-2021-340729147>. Acesso em: 05 ago. 2022. Art. 23.

3.2.4 Procedimento de fiscalização das empresas beneficiárias dos incentivos fiscais concedidos no âmbito da ZPE

A Lei que cria a ZPE, assim como o Decreto que a regulamenta, não estabelece um procedimento próprio de fiscalização das empresas beneficiadas pelo regime, que tenha uma periodicidade clara, seja apto a avaliar a performance econômica das empresas beneficiadas, tampouco o custo e benefício dos incentivos concedidos.

Apesar disso, existem duas normas esparsas que estabelecem procedimentos fiscalizatórios com objetos específicos. A primeira norma é a Instrução Normativa da Receita Federal de nº 952 de 02 de julho de 2009 - IN RFB 952/09.

Nela é regulamentado o controle aduaneiro de bens na ZPE, de sorte que apenas os trâmites da importação e fruição dos incentivos é regulado. Na IN RFB 952/09 são estabelecidos 4 três requisitos para a manutenção da empresa em ZPE, quais sejam: i) manter no mínimo 80% de sua receita bruta advinda de exportação; ii) escriturar o bloco k, isto é, apresentar Livro de Registro da Produção e do Estoque; iii) emitir nota fiscal; iv) entregar regularmente a EFD.

O primeiro requisito, apesar de ainda constar na IN, deve ser considerado revogado, dada a superveniência da Lei nº 14.184, de 2021, dado que esta revogou da Lei da ZPE tal exigência, não sendo arrazoada a manutenção de norma infralegal que mantenha tal obrigação.

As demais obrigações são de caráter geral, sendo cumpridas regularmente por todas as empresas instaladas em âmbito nacional, ressalvadas as exceções legais.

A segunda norma é a Resolução nº 29/2021, a qual estabelece a obrigatoriedade de as empresas situadas na ZPE, quando requisitadas pelo CZPE, informarem: i) a mão de obra empregada; ii) massa salarial; iii) volume de produção; iv) faturamento bruto; v) volume de exportação, vendas para outras empresas atuantes sob o regime das ZPE's; vi) importações; vii) investimentos; viii) despesas com a aquisição de insumos e serviços no âmbito nacional; ix) o valor dos tributos recolhidos no âmbito municipal, estadual e nacional.

Contudo, tal norma não estabelece um procedimento fiscalizatório com periodicidade certa, de sorte que a requisição ou não de tais informações converte-se do condão de ato discricionário da Autoridade da CZPE.

A análise de tais normas evidencia a ausência de critérios e procedimentos de fiscalização periódica que possibilitem, de forma rotineira, a análise dos retornos objetivamente gerados por esses investimentos.

3.2.5 Causas de perda do benefício da ZPE

Apesar de as normas próprias da ZPE não estabelecerem de forma clara e direta causas para a perda dos benefícios, o Regulamento Aduaneiro, Decreto nº 6.759 de 2009 estabelece como causa de perda de isenção ou da redução de tributo a apuração de que o beneficiário não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições e/ou requisitos para a concessão dos benefícios, cobrando-se o crédito acrescido de juros.

Não há vedação expressa à aplicação de tais normas às operações de empresas situadas na ZPE, contudo, resta o questionamento se ela tem o condão de revogar todos os benefícios da ZPE, implicando na desinstalação da empresa beneficiária da Zona ou se apenas poderá atingir operações específicas.

Na prática, como já demonstrado nos capítulos anteriores, após a revogação do volume mínimo de exportações, deixaram de existir critérios objetivos para a concessão dos benefícios da ZPE.

Ademais, o regulamento da ZPE estabelece que, caso a mercadoria seja comercializada no território nacional, o investidor, após usufruído do benefício de diferimento dos tributos, irá pagá-los no momento da comercialização.

Feita a consulta no portal de acesso à informação do Governo Federal¹⁹¹, não foi recebida qualquer resposta objetiva quanto à existência de tais causas, confirmando a inexistência de normas específicas nesse sentido.

Assim, não se observa nas normas que regulamentam a ZPE critérios para a perda dos benefícios, tampouco espaço para a supressão do benefício da suspensão dos tributos. Logo, em regra, uma vez instalada na ZPE, as empresas desfrutam dos benefícios da suspensão dos tributos incidentes sobre a mercadoria adquirida e, caso exporte a mercadoria, tal suspensão é convertida em isenção, ao passo que, caso comercializada no mercado interno, a suspensão é finalizada com o pagamento de todos os tributos no momento da comercialização da mercadoria.

¹⁹¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). **Portal de Acesso à Informação**. Gov.br [site], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/sic. Acesso em: 20 dez. 2022.

4 AVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS COM BASE NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

Nas últimas duas décadas, diversas pesquisas sobre benefícios fiscais e investimento foram financiadas pelas organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, ONU e FMI. Entre pesquisas teóricas, empíricas e econométricas, a preocupação é sempre uma: como atrair investimentos e socializar as riquezas deles decorrentes, garantindo o que se convencionou chamar de desenvolvimento.

Há muito, foi rechaçada a ideia de que tais benefícios teriam um papel central na atração de investimentos, pois diversas pesquisas empíricas, apontam que fatores como confiabilidade das instituições (clareza e eficiência nas regras do jogo) e infraestrutura são os fatores preponderantes na decisão do investidor.

Apesar disso, as pesquisas indicam que os benefícios fiscais estão, de fato, na matriz decisória de vários investidores, havendo evidências de que investimentos em setores de inovação tendem a ser mais sensíveis aos incentivos, do que investimentos nos setores da indústria extrativista.

Com base em tais pesquisas, é possível extrair 9 critérios de avaliação de eficiência dos benefícios fiscais, os quais são aqui utilizados para o exame dos benefícios concedidos no âmbito do Estado do Ceará, quais sejam: i) realização de avaliação prévia dos custos e benefícios, assim como periódica; ii) consolidação das regras dos benefícios fiscais em corpo legal único; iii) direcionamento dos benefícios para correção de falha de mercado; iv) previsão de critérios automáticos de concessão; v) transparência; vi) condicionamento dos benefícios a requisitos de performance econômica; vii) concentração do processo de concessão dos benefícios na administração tributária; viii) limitação temporal dos benefícios; ix) direcionamento destes para setores específicos.

4.1 Da ausência de avaliação prévia dos custos e benefícios desses incentivos

Apesar de não representarem desembolso direto por parte da Administração Pública, os incentivos fiscais têm um alto custo.

Analisando a experiência de países em desenvolvimento, o pesquisador Sebastian James, identificou a origem desses custos, aqui classificados como de natureza direta e indireta. O primeiro grupo abrange aqueles que se relacionam com o regular processo de concessão do

incentivo, ao passo que o segundo, de natureza indireta, são os que não necessariamente ocorrerão.

Os de natureza direta são: i) renúncia de receita, o que no caso do Ceará, em 2022, representou R\$ 1,4 bilhões de reais¹⁹²; ii) custos com o processo de concessão e fiscalização dos benefícios, tais como custos com profissionais e estrutura; e iii) custos com compliance arcados pelo investidor, os quais envolvem a hora do CEO, assim como honorários e salários dos profissionais envolvidos.

Já os custos de natureza indireta consistem: i) no potencial prejuízo concorrencial causado aos investidores locais que não possuem benefício; ii) custos com lobby junto ao Governo; iii) receita perdida para aqueles que falsificam informações para obter o benefício, quando, na realidade, não se enquadram nos critérios estabelecidos pelo Estado.

James explica como analisar cada um dos custos integrantes desses grupos. Segundo o Banco Mundial, as renúncias de receitas decorrentes dos incentivos fiscais correspondem a até 8,5% do Produto Interno Bruto - PIB dos países. No Ceará, considerando os dados da Lei de Diretrizes Orçamentária, essa renúncia representa cerca de 4,6% da receita tributária do Estado¹⁹³.

Começando pela renúncia de receita, James indica que estas devem ser contabilizadas pelos Estados, o que auxilia no exame de efetividade dos benefícios, aumentando a transparência das finanças públicas.

Essa publicidade também gera um enfraquecimento do lobby de empresas para a concessão de benefícios fiscais que não tragam retornos sociais significativos, possibilitando o empoderamento da população para decidir se esses incentivos geram mais que prejuízos.

Com tal finalidade, James recomenda a elaboração de relatórios anuais acerca dessas renúncias de receitas decorrentes dos benefícios fiscais concedidos e inseri-los no orçamento, conforme já existe na Austrália, Estados Unidos, Alemanha e França¹⁹⁴.

¹⁹² CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023**. Seplag.com.br [site], 2022. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/10/Ploa-2023-Livro-Vol.-I.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022. p. 17.

¹⁹³ IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Arrecadação do ICMS no quarto bimestre de 2022 no Ceará tem queda de 7,8% em relação a igual período de 2021**. Ipece.ce.gov.br [site], 7 out. 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2022/10/07/arrecadacao-do-icms-no-quarto-bimestre-de-2022-no-ceara-tem-queda-de-78-em-relacao-a-igual-periodo-de-2021/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁹⁴ JAMES, Sebastien. **Incentives and Investments: evidences and policy implications**. World Bank, 2009. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/pdf/588160WP0Incen10BOX353820B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021. p.21.

Com relação aos custos de compliance, examinando a experiência da Jordânia, Moçambique e Nicarágua, James observou que a obtenção desses benefícios atrasou ou aumentou os custos do investimento para 50% dos investidores¹⁹⁵.

Além disso, observou que esses custos aumentam se o investidor tiver de passar por um processo de concessão do benefício, havendo indícios de que o início do investimento costuma demorar mais quando os benefícios são obtidos de maneira discricionária, chegando a demorar até 95 dias a mais, o que foi observado a partir da experiência dos países da África Subsaariana.

Quanto aos custos de natureza indireta, a começar pelas perdas decorrentes de ilícitos, James destaca a experiência da Índia, onde eram concedidos feriados fiscais para novos investimentos, isto é, para as novas empresas abertas, era concedido um período com redução na tributação. Diante desse benefício, os investidores começaram a se reorganizar para criar novas empresas e transferir o faturamento das antigas para as novas.

Retirados esses benefícios, o Governo indiano percebeu que o nível de investimento dessas empresas na compra de ativos continuou o mesmo. De sorte que concluiu-se que os benefícios concedidos eram inefetivos, pois não geraram maiores investimentos¹⁹⁶.

Essa tendência foi observada em outros 12 países em desenvolvimento, sendo observado que, uma média de 79,58% dos CEO's de investidores que obtiveram benefícios fiscais afirmaram que haveriam investido no país independentemente do benefício.

Nesses países, inclusive, aqueles com o maior percentual de investimentos redundantes (que teriam investido independentemente do incentivo concedido), foram os mesmos que tiveram uma menor participação na criação de emprego no país¹⁹⁷.

Com relação à distorção de mercado, os incentivos podem culminar no beneficiamento de empresas fracas que, de outro modo, teriam cedido espaço para empresas mais eficientes. Como experienciado pela Tailândia, onde as empresas beneficiadas com incentivos tinham um equilíbrio financeiro inferior ao daquelas empresas que não tinham benefícios¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Idem, p. 27.

¹⁹⁶ Idem, p. 31.

¹⁹⁷ BOLNICK, Bruce. **Investing in Mozambique**: the role of Fiscal Incentives. USAID: Maputo, 2009. Disponível em: https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/Incentives_for_Investment_in_Mozambique-DRAFT.pdf. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁹⁸ FIAS. The Facility for Investment Climate Advisory Services. **Kingdom of Thailand**: a review of investment incentives. Washington, D.C: World Bank Group, 1999.

Por fim, com relação aos custos com lobby, James destaca que a política de incentivos fiscais cria uma comunidade dependente deles, inexistindo pesquisas empíricas sobre a questão, contudo, sendo ela tratada como um pressuposto.

Em razão da constatação de tais custos, a formulação de um plano de incentivos fiscais deve ser precedida por um exame prévio dos custos e benefícios que esse incentivo poderá trazer, a fim de que estes tenham a efetividade esperada, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento local.

Os benefícios podem ser medidos a partir do: i) número de empregos gerados; ii) investimento em qualificação da mão-de-obra empregada; iii) incorporação de novas tecnologias; iv) formação de cadeia de suprimento com a economia local.

A partir disso, a primeira métrica sugerida para a avaliação dos custos e benefícios é a divisão da receita renunciada pelo número de empregos criados.

A segunda é avaliar a média de salário pago aos trabalhadores, multiplicando o valor médio dos salários pelo número de empregos criados, e verificar a proporção entre esse valor e o valor da receita renunciada.

A terceira métrica é observar os empregos indiretos criados por setor. O que pode ser feito através da aplicação de um fator de multiplicação médio, desenvolvido a partir da experiência local, isto é, do número médio de empregos indiretos médios já gerados pelos investimentos já estabelecidos no Estado.

Por fim, os impactos do investimento sobre tecnologia podem ser apurados a partir do número de patentes registradas pelo investimento beneficiado.

4.1.1 Da ausência de acompanhamento do valor efetivo das renúncias de receitas decorrentes dos benefícios fiscais concedidos no âmbito dos programas

Inexiste na legislação brasileira, a obrigação de realização de tal análise, contudo, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei nº 10.276, de 2001, condiciona a concessão de incentivos fiscais à apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, acompanhado da demonstração de que a renúncia foi considerada na Lei orçamentária ou de medidas de compensação (tais como a criação ou majoração de outros tributos).

Tal previsão legal tem duas consequências: i) a renúncia de receitas deve ser, obrigatoriamente, estimada e observada pela Administração Pública; e ii) uma vez que está

presente na Lei Orçamentária Anual, possibilita aos cidadãos conhecer o valor total de tal renúncia, garantindo um certo grau de transparência.

Contudo, a LRF não prevê penalidade para o descumprimento dessa obrigação, ao contrário do que faz com outras disposições.

Além disso, a LRF não estabelece o acompanhamento periódico dos impactos desses benefícios. Em 2019, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará identificou a ausência desse acompanhamento de impactos, apontando, inclusive, uma diferença de R\$ 23 milhões de reais entre o valor estimado e o valor efetivamente renunciado pelo Estado, em razão dos benefícios do FDI¹⁹⁹.

Apesar da ausência de Lei específica, o TCE, fundamentado no artigo 165, § 6º da Constituição Federal, artigo 203, § 3º, inciso V da Constituição Estadual do Ceará e no artigo 5º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendou o acompanhamento dos impactos financeiros desses benefícios.

No âmbito federal, não foi possível localizar na Lei orçamentária anual a parcela de gastos destinados à renúncia de receitas.

4.1.2 Dos custos com o processo de concessão e fiscalização dos benefícios

Inexiste um levantamento consolidado sobre os custos envolvidos no processo de concessão dos benefícios. Contudo, a Lei Orçamentária anual e o balanço patrimonial da ADECE nos permite chegar a uma noção desse custo.

Eis que o processo de concessão dos benefícios fiscais é feito pela ADECE, empresa de economia mista criada pelo Estado para executar a política de desenvolvimento econômico e industrial do Ceará²⁰⁰, a qual tem como principal política a concessão dos benefícios fiscais.

Na Lei Orçamentária, é possível verificar os valores destinados a gastos com investimentos e despesas usuais, o qual soma R\$ 21,11 milhões de reais²⁰¹, ao passo que no

¹⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 02700/2021. **Processo nº 19081/2020-3**. Relatora: Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. Fortaleza, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 03 jul. 2021. p. 4.

²⁰⁰ CEARÁ. Lei nº 15.010/2011. Altera dispositivo da LEI Nº 13.960, de 4 de setembro de 2007, que autoriza o Poder Executivo a constituir a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 2011. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2012/12/lei15.010.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

²⁰¹ CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023**. Seplag.com.br [site], 2022. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/10/Ploa-2023-Livro-Vol.-I.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

balanço patrimonial, conseguimos identificar o gasto com pessoal, o qual somou, em 2021, R\$ 496 mil reais²⁰².

No âmbito federal, no que atine a ZPE, não foi possível localizar base de dados disponível online.

4.1.3 Dos demais custos

O levantamento dos custos com compliance arcados pelo investidor, assim como os custos de natureza indireta, tal como custos com lobby, decorrentes da ausência de dados consolidados sobre o conteúdo e processo de concessão dos incentivos fiscais, dependem da realização de pesquisas empíricas a serem objeto de um outro estudo.

Eis que inexiste uma base de dados consolidada com dados referentes a esses custos indiretos, afinal, são eles, por natureza, extraoficiais.

O que se pode constatar da análise das normas envolvendo os benefícios estudados é que ambos possuem regramento próprio para a operacionalização e usufruto dos benefícios, regramento esse com várias obrigações diferentes e sem uma clareza objetiva.

Regramento esse exige um incremento da mão de obra do setor fiscal da empresa, a qual é levada a aumentar o número de contratações, assim como buscar pessoas com maior qualificação, gerando um novo custo para o investidor.

Assim, eventual pesquisa sobre os custos indiretos dos incentivos fiscais concedidos no Estado deverá levantar dados a partir de entrevistas com gestores das empresas que usufruem dos benefícios, em modelo semelhante ao realizado por Phu, quando pesquisou sobre os impactos dos incentivos fiscais sobre empresas²⁰³.

4.2 Da inexistência de corpo legal único: benefícios regulados por legislação esparsa e acordos individuais

Nas pesquisas analisadas, é sugerida a utilização de um corpo legal único para regulamentar a concessão dos benefícios fiscais. Tal orientação tem como objetivo: i) as regras dos benefícios foram aprovadas pelo Poder Legislativo; ii) as normas são claras e transparentes;

²⁰² ADECE. Secretária de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Balanço patrimonial dos exercícios findos em 31 de dezembro de 2021 e 2020**. Adece.ce.gov.br [site], 2022a. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰³ CANH, N. T. *et al.* **An empirical study of corporate income tax investment incentives for domestic companies in Vietnam**. USAID Vietnam Competitiveness Initiative, 2004.

iii) são acessíveis a todos os contribuintes; iv) reduzir o risco de antinomia; v) reduzir margem de discricionariedade indireta gerada pelas brechas e antinomias decorrentes da legislação esparsa²⁰⁴.

No caso dos incentivos fiscais concedidos no âmbito do FDI essa sugestão não é seguida. Eis que apesar de norma instituidora do programa ter sido aprovada pelo Poder Legislativo, através da Lei nº 10.365/79, as regras que quantificam o benefício fiscal e que estabelecem os critérios para a sua concessão estão na legislação esparsa, notadamente no Decreto nº 32.438/2017 e Termo de acordo firmado com as empresas beneficiárias.

Assim, as regras específicas para a concessão desses benefícios não passam pelo crivo do Poder Legislativo, reduzindo o debate sobre eles. Com relação ao estabelecido no Termo de Acordo, seu conteúdo é tratado como confidencial pela administração pública, de sorte que não é ofertada à população a possibilidade de conhecer o seu conteúdo.

Desse modo, parte das regras que limitam ou expandem o benefício usufruído pelas empresas beneficiadas consta no termo de acordo e, ao tratá-lo de forma sigilosa, tais informações são omitidas.

Por outro lado, todas as normas que regulam a concessão desses benefícios estão disponíveis online, o que fornece um nível de transparência, porém, por se tratar de legislação esparsa, é notória a margem para antinomias.

Os benefícios concedidos no âmbito federal, em razão do estabelecimento do investimento em ZPE, têm suas principais normas contidas na Lei nº 11.508/2007, a qual estabelece a extensão do benefício (a suspensão dos tributos federais incidentes sobre a importação e exportação), assim como o requisito de concessão (ter sua produção voltada à exportação).

Assim, apesar da existência de legislação esparsa que regulamenta o programa da ZPE, é possível compreender que a regulamentação dos benefícios fiscais está consolidada na Lei Federal, a qual foi aprovada pelo Poder Legislativo, possuindo certo grau de transparência e acessibilidade.

Logo, é possível concluir que os incentivos fiscais objeto de ambos os programas, FDI e ZPE, tem suas regras estabelecidas em legislação esparsa, contudo, no que se refere à ZPE, as normas referentes à extensão dos benefícios e critério de concessão estão centralizadas

²⁰⁴ JAMES, Sebastien. **Incentives and Investments**: evidences and policy implications. World Bank, 2009. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/pdf/588160WP0Incen10BOX353820B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021. p. 29.

na Lei nº 11.508/2007, ao passo que no FDI, tais normas estão contidas no Decreto nº 32.438/2017 e Termo de acordo firmado com as empresas beneficiárias.

Tal conjuntura, adicionada ao fato de o próprio ordenamento tributário brasileiro ser composto por legislações esparsas, leva à compreensão acerca da existência de lacunas e antinomias aptas a reduzir a clareza acerca regras do jogo quando o tema é concessão e extensão dos benefícios fiscais.

Apesar disso, merecem destaque três iniciativas do Estado do Ceará com potencial de garantir maior transparência aos temas atinentes aos benefícios, quais sejam publicação de: i) lista de investidores beneficiados; ii) lista de leis e decretos sobre o FDI²⁰⁵.

4.3 Da ausência de critérios legais automáticos para a concessão dos benefícios

Através de pesquisa feita na Jordânia, Moçambique, Nicarágua e Sérvia, constatou-se que processos discricionários de concessão de incentivos fiscais elevaram o custo do investimento para 50% dos investidores, chegando a levar a um atraso de mais de um ano no início das operações decorrentes dos investimentos²⁰⁶.

Por outro lado, no oeste asiático, foi possível constatar impactos positivos de benefícios fiscais concedidos de forma automática, sobretudo na promoção de exportações e difusão tecnológica e de inovações²⁰⁷.

Com vistas a evitar os custos indiretos decorrentes da concessão de benefícios, Sebastien aponta a necessidade de reduzir a margem de discricionariedade na concessão desses benefícios ao máximo²⁰⁸.

Essa redução pode ocorrer com o estabelecimento de critérios legais automáticos de concessão. Em ambos os programas de benefícios fiscais examinados inexistem critérios automáticos.

Seja através do texto vago da legislação, seja através do estrito estabelecimento da discricionariedade, ambas as normas outorgam ao agente público a discricionariedade para conceder, assim como para revogar os benefícios.

²⁰⁵ CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET). **Incentivos fiscais**. Sedet.ce.gov.br [site], s.d. Disponível em: <https://www.sedet.ce.gov.br/incentivos-fiscais/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰⁶ Op. cit., p. 27.

²⁰⁷ WHALLEY, John; TRELA; Irene. The role of tax policy in Korea's economic growth. In: **The political economy of tax reform**. University of Chicago Press, 1992. p. 187-210. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c8518/c8518.pdf>. Acesso em: 10 nov. p. 206.

²⁰⁸ Op. cit., p. 43.

No caso da ZPE, além de critérios objetivos, como ter como objeto a realização de atividade industrial (art. 6, Resolução CZPE), a mencionada resolução estabelece que os benefícios apenas serão concedidos para projetos compatíveis com os objetivos que justificam a criação da ZPE, quais sejam, reduzir os desequilíbrios regionais, difusão de tecnologia e promover o desenvolvimento econômico e social do país (art. 5, Resolução CZPE).

Contudo, a norma não estabelece, com clareza o que, objetivamente, o investidor deve fazer para que seu investimento seja considerado como apto a promover esse desenvolvimento, como por exemplo, quantos empregos deverá gerar, quanto deverá investir e etc.

Ao não estabelecer tais critérios de forma objetiva, a norma confere ao Conselho Nacional das ZPE's margem discricionária para definir, caso a caso, o que deve ser considerado como apto a promover o desenvolvimento e o que não.

Com relação ao FDI, a situação é semelhante, posto que, apesar de estabelecer alguns critérios específicos, como o exercício de atividade industrial, importadora ou distribuidora, a o Decreto que regulamenta o FDI estabelece que este será concedido às empresas consideradas “de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado”.

Ao não delimitar o que deve ser feito pela empresa para ser assim considerada, é conferida discricionariade ao agente público responsável pelo deferimento dos benefícios. A margem discricionária na revogação dos benefícios, é limitada ao não cumprimento dos compromissos assumidos no Termo de Acordo de Concessão do benefício (Cláusula 8ª da Minuta de Termo de Acordo FDI/PCDM. 2022).

4.4 Da ausência de direcionamento direto e concreto para a geração de externalidades positivas

Diante dos custos diretos e indiretos dos incentivos, assim como do indicativo de que, na maioria dos casos, a sua concessão ou não tem reduzido impacto na tomada de decisão dos investidores, é sugerido que os incentivos concedidos sejam direcionados à correção de falhas de mercado²⁰⁹.

²⁰⁹ Idem, p. 23.

É sugerido, ainda, que antes de conceder o benefício, seja feita a análise acerca do impacto do investimento em infraestrutura versus renúncia de receitas para fomentar a iniciativa privada.

Afinal, como apontado em diversos estudos, a existência de infraestrutura adequada tem um impacto mais relevante na atração de investimento, do que a concessão de benefícios.

Apesar disso, por vezes, a Administração Pública se vê privada de caixa e da possibilidade de fazer o investimento direto, precisando do apoio da iniciativa privada.

Esse apoio pode ser buscado diretamente dos setores da economia e de investimentos que tendem a gerar externalidades positivas, tais como investimento: i) em tecnologia, como por exemplo, em pesquisa e desenvolvimento ou indústrias high tech, que possam elevar as habilidades dos trabalhadores; ii) projetos de infraestrutura que possam encorajar a implantação de mais empresas na região; iii) que possam criar empregos em áreas com alto índice de desemprego; iv) tecnologias limpas; v) âncora, com o potencial de promover um efeito multiplicador, criando um forte link com a economia local²¹⁰.

Em ambos os programas objeto de estudo, FDI e ZPE, é possível identificar um direcionamento para investimentos em tecnologia em geral, assim como para a criação de empregos. Há, ainda, um pequeno direcionamento para investimentos em tecnologias limpas.

Contudo, nenhum dos dois tem direcionamento para investimento em infraestrutura e investimentos com *link* com a economia local.

Eis que com relação ao investimento em tecnologia, é possível constatar que a promoção desta está na razão de ser da criação da ZPE²¹¹, por outro lado, a Lei limita a concessão dos benefícios para empresas que prestem serviços de pesquisa e desenvolvimento, científicos ou técnicos, de tecnologia da informação²¹².

Do mesmo modo que na ZPE, o FDI tem como objetivo a absorção de tecnologia, com o fortalecimento de empresas locais de base tecnológica²¹³, indo além da norma da ZPE ao: i) estabelecer a obrigação dos investidores de encaminhar relatório anual de inovações tecnológicas²¹⁴; ii) aumentar o valor do benefício concedido a empresas que invistam em

²¹⁰ Idem, p. 24.

²¹¹ BRASIL. Lei nº 11.508 de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 05 ago. 2022. Art. 1º.

²¹² Idem, art. 21-A, §2º.

²¹³ CEARÁ. Decreto nº 34.508/22. Regulamenta a Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, que dispõe acerca do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/05/Decreto-no-34.508-de-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²¹⁴ Idem, Art. 13.

pesquisa e desenvolvimento, assim como para aquelas que invistam em tecnologias aplicadas à cultura e à inclusão digital²¹⁵.

Com relação ao incentivo a investimento em tecnologias limpas, no âmbito da ZPE, a Lei insere no rol de empresas que podem ser beneficiadas aquelas que prestem serviços de coleta e tratamento de água, assim como aquelas voltadas a serviços ambientais²¹⁶.

Por outro lado, no âmbito do FDI, é ofertado um aumento no valor do benefício para as empresas que invistam na utilização de energia renovável e reuso de água²¹⁷.

Nessa linha, é possível constatar que há um certo direcionamento dos incentivos para investimentos em tecnologia em geral e em tecnologias limpas, contudo, esse direcionamento opera em um plano genérico.

Eis que, no panorama geral de ambos os programas, o impacto de investimentos em tecnologia sobre o valor dos benefícios concedidos é de pequena monta, pois, no caso da ZPE, empresas industriais, as quais são o foco dos incentivos, podem receber os benefícios independentemente de seu objeto social.

Assim, no âmbito da ZPE, o direcionamento limita apenas às empresas prestadoras de serviços, inexistindo qualquer condicionamento dos benefícios concedidos às indústrias ao investimento em tecnologias.

Na verdade, no Estado do Ceará, é possível constatar que a única indústria geradora de energia, beneficiada pela ZPE, é uma termoelétrica, isto é, uma das indústrias mais poluentes e com um processo produtivo à muito abandonado em países europeus. Prova disso é o fato de que, a empresa beneficiada, a EDP, já ter desativado todas as termelétricas que possuía, mantendo apenas a que se situa no Pecém.

Já no âmbito do FDI, ao observar que, em uma escala de 15 a 95 pontos, é concedido apenas 1 ponto para investimento em gestão ambiental e 6 pontos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em tecnologias, constata-se que o grau de importância desses investimentos é de 7%. Ou seja, tais investimentos podem gerar um aumento de até 7% no incentivo fiscal concedido.

Apesar de conceder um benefício de 1% para empresas que investem em gestão ambiental, no FDI, o maior valor de incentivo fiscal é concedido para empresas voltadas a

²¹⁵ CEARÁ. Decreto nº 34.508/22. Regulamenta a Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, que dispõe acerca do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/05/Decreto-no-34.508-de-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022. Anexo I.

²¹⁶ Idem, art. 21-A, §2º, inc. VIII.

²¹⁷ Idem, Anexo I.

indústrias extrativistas, farmoquímicas e siderúrgicas que, por sua natureza, costumam ser acompanhadas de alto impacto ambiental²¹⁸.

Assim, em um balanço geral, é possível concluir que os benefícios concedidos tanto no âmbito do FDI e da ZPE carecem de um direcionamento concreto e significativo para investimentos em tecnologia em geral e em tecnologias limpas.

Assim como também carecem do incentivo a investimentos em infraestrutura e promotores de links com a economia local.

Em verdade, ambos os programas são voltados para o link com a economia externa, remando em fluxo contrário ao indicado em pesquisas sobre o tema. Eis que ambos buscam incentivar investimentos que adquiram mercadorias de fora do Estado e comercializar bens para fora.

No âmbito da ZPE, isto é perceptível ao observar que: i) o programa tem como objetivo fomentar as exportações; ii) caso os bens produzidos sejam comercializados no mercado local, toda a tributação outrora suspensa deverá ser paga, e; iii) a importação de mercadorias é beneficiada com a não incidência de tributação, ao passo que a compra no mercado interno tem apenas o benefício do ICMS, incidindo normalmente sobre ela toda a tributação regular.

Já no espectro do FDI, o incentivo à links com a economia externa consiste: i) no fato de ser conferido um aumento de até 20% do valor do incentivo fiscal para empresas que efetuam mais compras e vendas interestaduais; ii) existir um subprograma de incentivo destinado às empresas distribuidoras que importam mercadorias e as vendem para outros estados.

Por fim, ambos os programas direcionam os benefícios fiscais para a criação de empregos em áreas mais necessitadas. A ZPE assim faz ao estabelecer como seu objetivo a redução das desigualdades regionais. Já no âmbito do FDI, esse direcionamento está presente na concessão de até 25 pontos para empresas que gerem acima de 300 empregos diretos, assim como na concessão de até 40 pontos para aquelas que invistam em municípios com o menor PIB.

²¹⁸ Idem, Art. 57.

4.5 Do direcionamento dos benefícios para setores econômicos com menor potencial de geração de externalidades positivas

Uma das formas de viabilizar a geração de externalidades positivas pelos investimentos, e incentivando o investimento em setores econômicos que, per si, envolvam o desenvolvimento de infraestrutura, a aplicação de alta tecnologia, o desenvolvimento de pesquisas, e a alta demanda de mão de obra.

Em nenhum dos programas analisados foi possível constatar a outorga de destaque para setores econômicos com maior potencial de geração de externalidades positivas.

Nesse aspecto, a partir do banco de dados disponibilizados pelo portal da indústria, é possível constatar que a indústria de equipamentos de informática, quando comparada à indústria metalúrgica por exemplo, foi possível constatar que a primeira é capaz de gerar até 3 vezes mais externalidades positivas do que a segunda.

Isso porque, na primeira: i) a média salarial é 32% maior; ii) gera 3 vezes mais empregos por estabelecimento; iii) gera lucro, por estabelecimento, 5 vezes superior; iv) consome bens em valor 4 vezes maior para cada real de lucro; v) gera um lucro 2 vezes maior por real de energia consumida no processo produtivo²¹⁹.

Desses números, é possível extrair que a indústria de informática, quando em comparação com a metalúrgica, tem o potencial de gerar 3 vezes mais empregos, aumentar a renda média da população, gerar maior valor agregado, assim como gerar links com a economia local com maior valor agregado, afinal, para cada R\$ 1,00 (um real) de lucro, essa indústria gasta cerca de R\$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos) com insumos, enquanto a indústria metalúrgica gasta três vezes menos.

Tais indicadores levam à constatação acerca da necessidade de uma revisão do setor dos investimentos que são beneficiados com os incentivos fiscais, com vistas a criar políticas de incentivos voltadas a esses setores com maior potencial de geração de externalidades positivas.

²¹⁹ CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Perfil da Indústria Brasileira**. Portal da indústria.com.br [site], 2021. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>. Acesso em: 03 jul. 2021.

4.6 Da ausência de condicionantes concretos para o usufruto dos benefícios

Por fim, o último critério de exame dos benefícios consiste na análise acerca da duração dos benefícios concedidos. Pesquisas empíricas indicam que os chamados *tax holidays*, isto é, não incidência de tributos e por determinado período, não estando condicionada a qualquer performance ou investimento, tem reduzida capacidade de incentivar investimentos que gerem externalidades positivas²²⁰.

Por essa razão, esse tipo de incentivo fiscal, ao longo do tempo, foi abandonado por países desenvolvidos, havendo, hoje, uma tendência de criação e aplicação de incentivos diretamente voltados para pesquisa e desenvolvimento, tendência essa repetida por países asiáticos²²¹.

Como uma saída a esse tipo de benefícios, Sebastien, indica a adoção de créditos fiscais adquiridos com investimentos, por exemplo a dedução de porcentagem fixa do valor do tributo, dedução fixa de valor do lucro com base no valor do investimento, e depreciação acelerada²²².

Nenhum dos programas de benefícios fiscais têm a natureza de *tax holiday*. Contudo, ambos têm algumas das características desse tipo de benefício.

A ZPE, por exemplo, apesar de ser um tipo próprio de benefício, condicionado à exportação dos bens produzidos, é da natureza do benefício operar, em verdade, como uma isenção ampla, não condicionada à performance econômica.

Por outro lado, o FDI, apesar de exigir do investidor que atenda a certos requisitos econômicos sociais, como o investimento de determinados valores e a geração de empregos, é exigido apenas um comprometimento, havendo o TCE constatado uma falta de fiscalização quanto à concretização desse comprometimento²²³.

No mais, nenhum dos dois programas têm como conteúdo do benefício crédito fiscal, dedução fixa da base de cálculo dos tributos, tampouco depreciação acelerada. Assim, é necessária uma revisão quanto ao conteúdo desses benefícios, assim como sobre o potencial de

²²⁰ WELLS JR, Louis T.; ALLEN, Nancy J.; MORISSET, Jacques; PIRNIA, Neda. **Using tax incentives to compete for foreign investment—are they worth the costs?** Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Occasional Paper n. 15, 2001, p. 21-24. Disponível em: [frontmat\(hvtc.edu.vn\)](http://frontmat(hvtc.edu.vn)). Acesso em: 03 nov. 2022.

²²¹ JAMES, Sebastien. **Incentives and Investments: evidences and policy implications.** World Bank, 2009. p. 13. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/pdf/588160WP0Incen10BOX353820B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021. p.4.

²²² Idem. p. 42.

²²³ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 02700/2021. **Processo nº 19081/2020-3.** Relatora: Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. Fortaleza, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

adequação deles aos instrumentos que se mostram mais efetivos na geração de externalidades positivas.

5 CONCLUSÃO

Com base na pesquisa realizada, foi possível constatar elementos que possibilitam a adequação da teoria de North para examinar a relação entre instituições e desenvolvimento, partindo do prisma da sociedade global capitalista, a qual tem seu modo de produção pautado em cadeia de suprimento global.

Dentro dessa teoria, foi possível conjugar os pressupostos teóricos que levam ao enquadramento dos benefícios fiscais no conceito de instituições e, sobretudo, instituições eficientes na promoção do desenvolvimento sustentável.

Eis que, no campo teórico, os benefícios fiscais nivelam as regras do jogo, consistindo em um primeiro passo para a criação de oportunidades amplas, premiando determinados investimentos em detrimento de outros.

Com tais constatações foi possível formular um conceito de desenvolvimento sustentável, compatibilizando a concepção jurídica internacional deste com a ideia de desenvolvimento de North, destacando que: i) North não discute sustentabilidade em sua teoria; ii) os documentos internacionais conceituam como desenvolvimento, isto é, o modo de a satisfação de necessidades, North relaciona com as consequências do desenvolvimento; iii) um conceito de desenvolvimento sustentável, formulado a partir da teoria do Economista, exige a inclusão da ideia de instituições, limitada pelo conceito de desenvolvimento sustentável.

Assim, o desenvolvimento sustentável nesta pesquisa, foi observado enquanto o processo de abertura social, com a nivelção de oportunidades, fomentado por normas criam e disseminam oportunidades, limitando-as à necessidade de satisfação das necessidades das gerações futuras, mas ainda assim resultando no fomento à concorrência, aumento da eficiência do mercado e a evolução tecnológica.

Com pesquisas empíricas, foi possível identificar dados que corroboram com a essa percepção na medida em que apontam a natureza *contexto-dependent* da relação investimento e meio-ambiente, a qual é condicionada por instituições formais, informais e organizações existentes no país de origem e de destino do investimento.

Assim, o potencial dos benefícios fiscais de contribuir para o chamado desenvolvimento sustentável tem base em instrumental teórico, assim como em pesquisas empíricas.

Contudo, partindo da concepção de que essas normas são produzidas por agentes que já estão inseridos nas esferas de poder, e visam maximizar o próprio lucro, é necessária a produção de normas que tornem mais atrativa a alocação do investimento em atividades que

viabilizem a maior socialização das riquezas geradas, seja através de um menor impacto ambiental ou da promoção de maior distribuição de renda.

A formulação de tais instituições poderia partir da busca ao incentivo de investimentos em setores menos poluentes e incentivar o investimento em tecnologias verdes, o qual tem como grande desafio a competitividade no mercado, seja em razão do custo de produção, seja em relação às barreiras de entrada.

Conduto, para que tais benefícios sejam implementados como mudanças institucionais é preciso observar que: i) o Ceará está inserido na lógica da Ordem Social de Acesso Limitado; ii) a implementação desses benefícios ameaça a forma de obtenção de renda de certos agentes, de sorte que haverá resistência; iii) os benefícios tributários concedidos em outros países não necessariamente operariam de forma semelhante no Estado, pois instituições funcionam de formas diferentes para diferentes sociedades; iv) a mudança institucional deve ser proposta com base nas demandas dos agentes privados e estatais, caso contrário, a lógica do acesso limitado se apropria das instituições criadas, adaptando-as ao propósito de limitação de acesso, extração de renda dessas limitações e manutenção da coalizão política dominante.

Diante desse instrumental teórico e prático, passou-se a análise das principais estruturas de incentivos fiscais concedidos no Estado do Ceará, quais sejam, o FDI e a ZPE, mapeando as normas a eles atinentes e, em sequência, avaliando-os com base em critérios desenvolvidos em pesquisa promovida pelo Banco Mundial.

A partir de tal mapeamento foi possível constatar que: i) inexistem mecanismos de avaliação prévia dos custos e benefícios dos incentivos concedidos; ii) ambos os benefícios são regulamentados por legislação esparsa e acordos individuais; iii) inexistem critérios automáticos para a concessão dos benefícios, sendo estes concedidos de forma discricionária; iv) apenas com relação ao FDI é possível notar a concessão desses incentivos de modo a direcionar a conduta dos investidores em prol do meio ambiente, geração de emprego, qualificação da mão de obra e outros; e v) ausência de condicionantes concretos para o usufruto dos benefícios.

Apesar da inexistência de mecanismos voltados ao monitoramento de custos e benefícios decorrentes desses investimentos, foi possível levantar dados referentes a algumas categorias de custos envolvidos na concessão desses benefícios, notadamente: valor global das renúncias de receitas estaduais e custos com a Sociedade de Economia Mista responsável pelo processo de concessão, constatando-se um custo anual no valor de R\$ 2,5 bilhões de reais.

Com relação aos benefícios gerados pelos incentivos fiscais, a estrutura normativa do FDI e ZPE, não pressupõe tal análise para a concessão desses. Ao contrário, a outorga de

incentivos no âmbito da ZPE não pressupõe a atenção a requisitos claros, havendo apenas a previsão legal de que o investimento deve contribuir para o desenvolvimento local.

Por outro lado, no FDI, apesar de as normas não determinarem a realização dessa avaliação prévia, existem requisitos de quantificação do valor do incentivo, que permitem a realização da avaliação do custo e benefício deste incentivo.

Por exemplo, a empresa que adota medidas de responsabilidade social e ambiental, tais como utilização de energia renovável e reutilização de água, pode obter até 10% de redução do ICMS a ser pago.

Contudo, apesar da existência desse mecanismo de quantificação, para que a empresa tem concedido o benefício, basta uma declaração de compromisso, não tendo sido observado mecanismos de avaliação periódica do atendimento ou não a esses critérios.

Os exames aqui levantados são iniciais, carecendo de uma segunda pesquisa empírica para apuração mais precisa da avaliação dos custos e benefícios, sobretudo para compreender e levantar os custos indiretos desse processo.

Para Wells, Louis T., Nancy J. Allen, Jacques Morisse, incentivos eficientes requerem a redução dos custos indiretos²²⁴. Isto pode ocorrer com a adoção das seguintes medidas: i) redução do grau de discricionariedade no processo de concessão dos incentivos com a utilização de critérios automáticos de concessão; ii) utilização de um corpo legal único; e iii) publicidade do processo.

Na pesquisa feita, não foi possível observar o atendimento de nenhum desses três critérios. Eis que, em primeiro lugar, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífico o entendimento de que a concessão e revogação de incentivos fiscais é ato discricionário, isto é, ato que fica a critério do juízo de conveniência e oportunidade do Agente Público²²⁵.

Assim, por mais que eventual investimento atenda todos os critérios legais e tenha o potencial para contribuir com o desenvolvimento local, não terá espaço para discutir direito a eventual incentivo fiscal existente localmente.

A segunda medida também não foi adotada no âmbito normativo da ZPE e do FDI, eis que ambos os incentivos têm suas normas estabelecidas em legislação esparsa, assim como a legislação dos tributos reduzidos em decorrência deles.

²²⁴ WELLS JR, Louis T.; ALLEN, Nancy J.; MORISSET, Jacques; PIRNIA, Neda. **Using tax incentives to compete for foreign investment—are they worth the costs?** Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Occasional Paper n. 15, 2001, p. 21-24. Disponível em: [frontmat\(hvtc.edu.vn\)](http://frontmat.hvtc.edu.vn). Acesso em: 03 nov. 2022.

²²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.145 – São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Inteiro Teor do Acórdão. 5 abr. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274800>. Acesso em: 03 nov. 2022.

Tal situação reduz o grau de clareza do conjunto normativo que regula os incentivos, tornando mais alto os custos de *compliance*, assim como é imprevisível o processo de concessão e de controle.

Por fim, a terceira medida também não é atendida na medida em que as autoridades alegam ser sigilosa a íntegra dos processos de concessão dos benefícios, assim como os termos de acordo assinados.

Tal postura impede uma participação e controle popular do processo, o que, em tese, eleva o grau de discricionariedade, reduzindo a possibilidade de que esses incentivos sejam concedidos de modo a reduzir privilégios e incentivar investimentos socialmente mais benéficos.

Em outras palavras, aplicada a teoria de North nesse contexto, é possível indicar que a ausência de atenção às três medidas indicadas por Wells, Louis T., Nancy J., Allen e Jacques Morisse, reduz a possibilidade de que esses incentivos contribuam para o processo de transição de uma sociedade de acesso limitado para uma sociedade de acesso aberta, na qual a performance econômica otimizada, com a geração de externalidades positivas, pode ser observada.

Ante a análise feita, a conclusão do presente trabalho é de que os incentivos fiscais podem contribuir para o desenvolvimento sustentável, na medida em que podem incentivar a realização de investimentos que promovam um maior retorno social, assim como gerem um menor impacto ambiental.

Contudo, a geração de tal efeito depende da revisão das atuais estruturas normativas desses incentivos, a qual deverá estabelecer critérios para análise prévia e periódica do custo e benefício dos incentivos, consolidação das normas em corpo legal único e emprego de critérios automáticos de concessão desses incentivos.

REFERÊNCIAS

- ABIOVE. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. **Moratória da soja (safra 2018/2019):** monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a moratória da soja. Abiov.org.br [site], 2020. Disponível em: https://abiove.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio_Morat%C3%B3ria_Soja_2018-19_pt.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.
- ADECE. Secretária de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Balço patrimonial dos exercícios findos em 31 de dezembro de 2021 e 2020.** Adece.ce.gov.br [site], 2022a. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- ADECE. **Guia do investidor:** incentivos fiscais. Complexodopecem.com.br [site], 2022b. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Guia-do-Investidor-Incentivos-Fiscais.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- ADECE. **Minuta termo de acordo PROVIN.** Adece.ce.gov.br [site], 2022c. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- ADECE. **Minuta termo de acordo PCDM.** Adece.ce.gov.br [site], 2022d. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- ADECE. **Minuta termo de acordo PIER.** Adece.ce.gov.br [site], 2022e. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- ADECE. **Minuta termo de acordo PROADE.** Adece.ce.gov.br [site], 2022f. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Lei que moderniza marco legal das ZPEs é sancionada.** Senado notícias [site], 15 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/15/lei-que-moderniza-marco-legal-das-zpes-e-sancionada>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- ANGIOLUCCI, Maria de Lurdes Aparecida Trujillo. **O Controle judicial dos atos administrativos discricionários e a jurisprudência.** Dissertação (Mestrado). 2014. 187f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082017-153306/publico/dissertacaomestradosp6.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de investimento direto.** Bcb.gov.br [site], 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2019/RID_2020.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.
- BANCO MUNDIAL. WITS – World Integrated Solution. **Brazil trades.** Wits.worldbank.org [site], 2022. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/bra>. Acesso em: 05 jul. 2022.

BEIGUELMAN, Paula. A destruição do escravismo capitalista. **Revista de História**, [S. l.], v. 34, n. 69, p. 149-160, 1967. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.1967.125982.

BODANSKY, Daniel *et al.* **International Environmental Law**. Oxford: 2009. p. 615.

BOLNICK, Bruce. **Investing in Mozambique**: the role of Fiscal Incentives. USAID: Maputo, 2009. Disponível em: https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/Incentives_for_Investment_in_Mozambique-DRAFT.pdf. Acesso em: 05 ago. 2022.

BOSELNANN, Klauss. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. [S. l.]: Revista dos Tribunais, 2015. p. 64.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.759 de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.508 de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Eletrônico Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11508.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 476.067 – São Paulo. Relator: Ministro Humberto Martins. Pesquisa de Jurisprudência. Inteiro Teor do Acórdão. 28 maio 2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.145 – São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Inteiro Teor do Acórdão. 5 abr. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274800>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 02700/2021. **Processo nº 19081/2020-3**. Relatora: Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. Fortaleza, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CALLEN, Tim. **Gross domestic product: an economy's all**: Back to Basics. Finance & Development: International Monetary Fund, [s.d.]. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/pdf/Economic-concepts-explained.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021.

CANH, N. T. *et al.* **An empirical study of corporate income tax investment incentives for domestic companies in Vietnam**. USAID Vietnam Competitiveness Initiative, 2004.

CARRARO, A.; FOCHEZATTO, A.; HILLBRECHT, R. O Impacto da Corrupção sobre o Crescimento Econômico do Brasil: aplicação de um Modelo de Equilíbrio Geral para o período 1994-1998. *In: XXXIV Encontro Nacional de Economia*, 2006, Salvador. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A057.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

CASTRO, Mary Dias Lobas de. **Participação da sociedade civil e da administração pública no processo de avaliação de impacto ambiental do município de São Paulo - Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI:10.11606/T.6.2018.tde-15082018-153050.

CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. *In: Anais do XIV Congresso Nacional de Estudos Tributários*. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2018, p. 199-217. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Denise-Lucena.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CEARÁ. Decreto nº 33.251 de 28 de agosto de 2019. Consolida a legislação do ICMS relativa a operações e prestações de comércio exterior, remessa de produtos para a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio e operações com estabelecimentos sediados na Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 2019. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389566>. Acesso em: 05 ago. 2022.

CEARÁ. Decreto nº 34.508/22. Regulamenta a Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, que dispõe acerca do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/05/Decreto-no-34.508-de-2022.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CEARÁ. Lei nº 15.010/2011. Altera dispositivo da LEI Nº 13.960, de 4 de setembro de 2007, que autoriza o Poder Executivo a constituir a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Ceará, 2011. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2012/12/lei15.010.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CEARÁ. Secretaria da Fazenda. **Boletim da Arrecadação** – jul. 2020. Sefaz.ce.gov [site], jul. 2020. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2020/08/BOLETIM-DA-ARRECADA%C3%87%C3%83O-JULHO20.pdf>. Acesso em: 04 ago 2022. p.5.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plataforma Ceará 2050**: Programa estratégico – Indústria 4.0. Seplag.com.br [site], 2020. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Ind%C3%BAstria-4.0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2022.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023**. Seplag.com.br [site], 2022. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/10/Ploa-2023-Livro-Vol.-I.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET). **Incentivos fiscais**. Sedet.ce.gov.br [site], s.d. Disponível em: <https://www.sedet.ce.gov.br/incentivos-fiscais/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET). **Fundo de Desenvolvimento Industrial**. Sedet.ce.gov.br [site], s.d. Disponível em: [https://www.sedet.ce.gov.br/incentivos-fiscais/fdi/#:~:text=Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Industrial%20\(FDI\)&text=Este%20conselho%20tem%20o%20objetivo,empresa%20pleiteante%20deve%20ser%20inserida..](https://www.sedet.ce.gov.br/incentivos-fiscais/fdi/#:~:text=Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Industrial%20(FDI)&text=Este%20conselho%20tem%20o%20objetivo,empresa%20pleiteante%20deve%20ser%20inserida..) Acesso em: 04 ago. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET). **Sistema do FDI**. Sedet.ce.gov.br [site], s.d. Disponível em: <https://fdi.sedet.ce.gov.br/fdi/#/fdi/login?returnUrl=%2F>. Acesso em: 04 ago. 2022.

CEARÁ. ZPE. **Benefícios**. Zpeceara.com.br [site], [s.d.] Disponível em: <https://zpeceara.com.br/beneficios/#:~:text=Benef%C3%ADcios%20Fiscais&text=Incidentes%20na%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20bens,%3B%20e%20PIS%2FPASEP%20Importa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 05 ago. 2022.

CEARÁ. ZPE. **Informações mínimas para pré-projeto de implantação na ZPE - CE**. Zpeceara.com.br [site], [s.d.]. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/wp-content/uploads/2021/12/INFORMACOES-MINIMAS-PARA-PRE-PROJETO.pdf>: Acesso em: 05 ago. 2022.

CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 3, set. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300005>.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. **Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional**. Apexbrasil.com.br [site], 2017. Disponível em: http://www.apexbrasil.com.br/uploads/Legislacao_Florestal_e_de_Uso_da_Terra_Uma_Comparacao_Internacional.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2021.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Perfil da Indústria Brasileira**. Portaldaindustria.com.br [site], 2021. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>. Acesso em: 03 jul. 2021.

COLE, Matthew A.; ELLIOTT, Robert JR; FREDRIKSSON, Per G. Endogenous pollution havens: Does FDI influence environmental regulations? **Scandinavian Journal of Economics**, v. 108, n. 1, p. 157-178, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9442.2006.00439.x>. Acesso em: 06 jul. 2021.

COLE, M. A.; ELLIOTT, R. J. R.; ZHANG, J. Growth. **Foreign direct investment and the environment: evidence from Chinese cities**. Discussion Papers. Department of Economics: University of Birmingham, 2009. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/39919/1/41_zhang.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CONFAZ. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Convênio ICMS 099/98**. Autoriza os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, do Tocantins e do Rio de Janeiro a conceder isenção nas saídas internas destinadas aos estabelecimentos localizados em Zona de Processamento de Exportação - ZPE, na forma que especifica. Disponível em: <https://www.sefanet.pr.gov.br/dados/SEFADOCUMENTOS/8199800099.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Taskin and Others v Turkey, No 46117/99**: 2004-X, parágrafo 99 [Taskin]. Worldlii.org [site], 1999. Disponível em: <http://worldlii.org/eu/cases/ECHR/2004/621.html>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. **Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v Ecuador, Merits and Reparations**: Case 12.465 (2012) Inter-Am Ct HR (Ser C) No 245 at paras 172, 176, 183. Corteidh.or.cr [site], 2012. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_ing.pdf. Acesso em: 04 jul. 2021.

CRUZ, J. da S; HESPANHOL, A. N. A criação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP). **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. e-175193, 2021. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2021.175193.

CRUZ, Joana. **Hub de Hidrogênio Verde**: acordo entre Governo do Ceará e Fortescue prevê investimentos de US\$ 6 bi e 3.300 empregos. Ceara.gov.br [site], 7 jul. 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/07/07/hub-de-hidrogenio-verde-acordo-entre-governo-do-ceara-e-a-fortescue-preve-investimentos-de-u-6-bi-e-3-300-empregos/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CSP. Companhia Siderúrgica do Pecém. **Termelétrica da CSP já gerou 1.150.000 MWh**. Cspecem.com [site], 2017. Disponível em: <https://www.cspecem.com/pt-br/2017/07/termeletrica-da-csp-ja-gerou-1-150-000-mwh/#:~:text=A%20Companhia%20Sider%C3%BArgica%20do%20Pec%C3%A9m,o%20Sistema%20Nacional%20de%20Energia>. Acesso em: 22 jul. 2022.

DEAN, Judith M; LOVELY, Mary E.; WANG, Hua. Are foreign investors attracted to weak environmental regulations? evaluating the evidence from China. **Working Paper n. 3505**. World Bank: Policy Research Department, 2005. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3505>. Acesso em: 25 jul. 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 108.

DERCON, Stefan; ADAM, Christopher. The political economy of development: an assessment. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, 2009, p.173–189. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23607043>. Acesso em: 15 jun. 2021. p. 176.

DI PIETRO, Silvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EIA. U.S Energy Information Administration. **How much carbon dioxide is produced when different fuels are burned?** Eia.gov [site], 2021. Disponível em: <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=73&t=11>. Acesso em: 22 jul.2021.

EPA. United States Environmental Protection Agency. **Global Greenhouse Gas Emissions.** Epa.gov [site], 2021. Disponível em: <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FAUNDEZ, Julio. Douglass North's Theory of Institutions: Lessons for Law and Development. **Hague Journal on the Rule of Law**, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305643350_Douglass_North's_Theory_of_Institutions_Lessons_for_Law_and_Development. Acesso em: 06 jul. 2021.

FIAS. The Facility for Investment Climate Advisory Services. **Kingdom of Thailand: a review of investment incentives.** Washington, D.C: World Bank Group, 1999.

FIORI, Elcio Henriques. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro.** São Paulo: Quartien Latin, 2010.

FOGEL, Georgine K. **Economic institutions in China: reforms and transactions.** Usi.edu [site], [s.d.]. Disponível em: <https://www.usi.edu/media/3654749/Economic-Institutions-China.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GENTRY, B. Foreign direct investment and the environment: boon or bane? *In: Foreign direct investment and the environment.* Paris: OECD, 1999. p. 21-45.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. Energy and economic myths. **Southern Economic Journal**, v. 41, n. 3, 347–81, 1975. Disponível em: <https://www.uvm.edu/~jfarley/EEseminar/readings/energy%20myths.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

GIBBS, Holly *et al.* Brazil's Soy Moratorium. **Science**, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/271213939_Brazil's_Soy_Moratorium. Acesso em: 15 jun. 2022.

GINSBURG, Tom. Does Law Matter for Economic Development? Evidence from East Asia. **Law & Society Review**, v. 34, n. 3, 2000, p. 829-856. Disponível em: <http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesLawMatterForEconomicDevelopment.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

GIRARDI, Giovana. **Aos 10 anos, moratória da soja reduziu desmate na Amazônia, mas enfrenta desafios.** Estadão.com.br [site], 24 jul. 2006. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/moratoria-da-soja/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

GRANDE fortaleza é a 5ª do país de maior desigualdade de renda. **Diário do Nordeste Negócios** [site], 23 out. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/grande-fortaleza-e-a-5-do-pais-de-maior-desigualdade-de-renda-1.3003175>. Acesso em: 18 jul. 2021.

GREENPEACE BRASIL. **Greenpeace recebe reconhecimento por moratória da soja.** Greenpeace.org [site], 10 jun. 2015. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/greenpeace-recebe-reconhecimento-por-moratoria-da-soja/>. Acesso em: 01 jul. 2021.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Historic verdict in climate case against Shell.** Greenpeace.org [site], 26 maio 2021. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/international/press-release/47934/historic-verdict-in-climate-case-against-shell/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

HANAČEK, Ksenija et al. Ecological economics and degrowth: Proposing a future research agenda from the margins. **Ecological Economics**, v. 169, p. 106495, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800919304744>. Acesso em: 06 jun. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Sustainable development goals:** a post-pandemic assessment of the sustainable development goals. Imf.org [site], [s.d.]. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>. Acesso em: 06 jul. 2022.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Arrecadação do ICMS no quarto bimestre de 2022 no Ceará tem queda de 7,8% em relação a igual período de 2021.** Ipece.ce.gov.br [site], 7 out. 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2022/10/07/arrecadacao-do-icms-no-quarto-bimestre-de-2022-no-ceara-tem-queda-de-78-em-relacao-a-igual-periodo-de-2021/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

JAMES, Sebastien. **Incentives and Investments:** evidences and policy implications. World Bank, 2009. p. 13. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/pdf/588160WP0Incen10BOX353820B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

JORGENSON, A. K. The transnational organization of production, the scale of degradation, and ecoefficiency: a study of carbon dioxide emissions in less developed countries. **Human Ecology Review**, v. 16, p. 64-74, 2009. Disponível em: <https://www.humanecologyreview.org/pastissues/her161/jorgenson.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

KETTUNEN, Marianne *et al.* IEEP. **An EU Green Deal for Trade Policy and the Environment:** aligning trade with climate and sustainable development objectives. [S.l.]: Institute for European Environmental Policy, 2020. Disponível em: https://eu.boell.org/sites/default/files/2020-02/Trade%20and%20environment_FINAL%20%28Jan%202020%29.pdf?dimension1=lisa2020. Acesso em: 23 jul. 2021.

KLASEN, Stephan. Trade Preferences for Least Developed Countries. Are they Effective? Preliminary Econometric Evidence. **Policy Review**, v. 4, 2016, p. 5. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP-review-2016-4.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

KRANAKIS, Eda. Moving Companies: how U.S. engineering consulting firms created the global assembly line, 1949-1969. **Unpublished working draft**. Lisbon: INES workshop, 2008. Disponível em: <https://www.inesweb.org/files/Kranakis.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022.

KREUDER-SONNEN, Christian; RITTIBERGER, Berthold. How the liberal international order contributes to its own legitimacy crisis. **Harvard CES Open Forum Series 2019-2020**, 2020. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/102732/1/Working-Paper-Kreuder-Sonnen-April-2020-FINAL.pdf>. <https://core.ac.uk/download/pdf/33074277.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

LOBO, Cristiano Aquino de. **Zona de Processamento de Exportações**: um estudo tributário comparado. Brasília: Legitimus, 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/zona-de-processamento-de-exportacao-mdic/>. Acesso em: 04 ago. 2022.

MAHLER, Daniel Gerszon *et al.* **Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty**: turning the corner on the pandemic in 2021? Worldbank.org [site], 24 jun. 2021. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>. Acesso em: 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Regime Brasileiro de ZPE**. Gov.br [site], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/zpe/regime-brasileiro-de-zpe>. Acesso em: 05 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Resolução CZPE nº 29 de 29 de agosto de 2021. Dispõe sobre as normas e diretrizes aplicáveis às Zonas de Processamento de Exportação, aos seus proponentes, às suas administradoras e às empresas autorizadas a se instalar nas Zonas de Processamento de Exportação. **Diário Oficial Eletrônico da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-czpe/me-n-29-de-4-de-agosto-de-2021-340729147>. Acesso em: 05 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). **Portal de Acesso à Informação**. Gov.br [site], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/sic. Acesso em: 20 dez. 2022.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. **Arrecadação por Divisão Econômica da CNAE**. Gov.br [site], jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-divisao-economica-da-cnae>. Acesso em: 05 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação. **Perguntas e Respostas ZEP**. Gov.br [site], [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/aceso_informacao/Institucional/institucionala_FAQa_CZPE.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

MONCADA, Luís S. Cabral. **Direito econômico**. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 589.

MORISSET, Jacques; PIRNIA, Neda. How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review. *In: Using tax incentives to compete for foreign investment*. World Bank Group Foreign Investment Advisory Service (FIAS): Wells and others, 2001.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R. **Limited access orders in the developing world**: a new approach to the problems of development. World Bank Policy Research working paper n. WPS 4359, 2007, p. 5. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015978. Acesso em: 19 jul. 2021.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional changes and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, 1991, p. 97-112. p. 97.

OHNESORGE, John K.M. **Developing development theory**: law and development orthodoxies and the northeast asian experience. Pa. J. Int'l Econ. L. 219: Univ. of Wisconsin. Legal Studies Research Paper No. 1506, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3480753>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Commission on Environment and Development**: our common future. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

PAIXÃO, Marcia Cristina Silva; NOGUEIRA, Jorge Madeira. Investimento Estrangeiro Direto (IED) e meio ambiente: da literatura recente às oportunidades para a sustentabilidade. **Revista em Gestão Inovação e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316176800_Investimento_Estrangeiro_Direto_IED_e_meio_ambiente_da_literatura_recente_as_oportunidades_para_a_sustentabilidade. Acesso em: 20 jul. 2020.

PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural LTDA., 1996. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1268541/mod_resource/content/1/pareto%20%281996%29%20manual%20de%20economia%20politica.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021. p. 13.

PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. Liberty Fund Inc. London: Macmillan, 1932. p. 217.

QUEIROZ, Adriano. **O Ceará assina 20º memorando de entendimento para a produção de hidrogênio verde**. O Povo [site], 04 ago. 2022. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2022/08/04/ceara-assina-20-memorando-de-entendimento-para-producao-de-hidrogenio-verde.html>. Acesso em: 05 ago. 2022.

RAZO, Carlos; NICITA, Alessandro. **China**: The rise of a trade titan. Unctad.org [site], 27 abr. 2021. Disponível em: <https://unctad.org/news/China-rise-trade-titan>. Acesso em: 25 jun. 2021.

REUTERS. **Cargill lidera entre exportadores de grãos do Brasil em 2019.**

Biodieselbr.com [site], 10 jan. 2020. Disponível em:

<https://www.biodieselbr.com/noticias/materia-prima/soja1/cargill-lidera-entre-exportadores-de-graos-do-brasil-em-2019-veja-os-destinos-100120>. Acesso em 05 jul. 2022.

RIO DECLARATION. Declaração Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. *In: United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, Brasil, jun. 1992.

Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf.

Acesso em: 10 jun. 2022.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North.

Economic Analysis of Law Review, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011. DOI:

<https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>.

SCACCABAROZZI, Najla Cavalcante. SEFAZ-CE. **Um novo olhar na relação fisco**

contribuinte. Sefaz.ce.gov.br [site], 2022. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2022/05/Apresentacao-Setor-Farmaceutico-Maio-2022-Programa-Contribuinte-Pai-Degua-1.pdf>.

Acesso em: 04 ago. 2022.

SERIC, Adnan; TONG, Yee Siong. **What are global value chains and why do they**

matter? Iap.unido.org [site], ago. 2019. Disponível em: <https://iap.unido.org/articles/what-are-global-value-chains-and-why-do-they-matter>.

Acesso em: 28 jun. 2021.

SERPA, Egídio. **UTE Pecém-I: saída para EDP será o hidrogênio verde.** Diário do Nordeste Opinião [site], 28 abr. 2021. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/opinioao/colunistas/egidio-serpa/ute-pecem-i-saida-para-edp-sera-o-hidrogenio-verde-1.3078731>. Acesso em: 19 jul. 2021.

SILVA, Fabrícia Araujo; RABELO, João Paulo Moraes; HAYASHI, Carmino. A inefetividade da aplicação de multas e sua conversão em serviços ambientais. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, 2020. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/345868235_A_inefetividade_da_aplicacao_de_multas_e_sua_conversao_em_servicos_ambientais.

Acesso em: 25 jun. 2021.

SOARES, D. A. M.; SILVA, G. Economia comportamental e economia ecológica:

convergências para redução do *throughput*. *In: Anais do XXI ENGEMA - Encontro*

Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, São Paulo, 2019. Disponível

em: <http://engemausp.submissao.com.br/21/arquivos/128.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

STERN, Nicholas. **Stern Review: The Economics of Climate Change**, 2006.

mudancasclimaticas.cptec.inpe.br [site], 2006. Disponível em:

http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

THE WORLD BANK. Public Documents. **Bonds for Sustainable Development.**

Thedocs.worldbank.org [site], 2019. Disponível em:

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/138051589440217749-0340022020/original/WorldBankSustainableDevelopmentBondImpactReport2019.pdf>.

Acesso em: 06 jul. 2021.

THE WORLD BANK. **Investment Policy and Promotion**. Worldbank.org [site], 8 jun. 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/investment-climate/brief/investment-policy-and-promotion>. Acesso em: 07 jul. 2021.

TOKIC, D. The economic and financial dimensions of degrowth. **Ecological Economics**, v. 84, p. 49-56, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800912003734>. Acesso em: 06 jun. 2021.

TOMAZ, Celso. **Pecém concede descontos para navios sustentáveis e se torna primeiro porto brasileiro reconhecido por fundação holandesa**. Ceara.gov.br [site], 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/06/05/pecem-se-torna-primeiro-porto-brasileiro-reconhecido-por-fundacao-holandesa-ao-conceder-descontos-para-navios-sustentaveis/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de Auditoria: Auditoria de Conformidade para avaliar a adequação dos controles relacionados à renúncia de receitas no âmbito do Estado do Ceará**. Tce.ce.gov [site], 2020. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

UNCTAD. Handbook of Statistics 2022. **Economic Trends: Gross Domestic Product**. Hbs.unctad.org [site], 2021. Disponível em: <https://stats.unctad.org/handbook/EconomicTrends/Gdp.html>. Acesso em: 21 jun. 2022.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Sustainable Fisheries: International Trade, Trade Policy and Regulatory Issues**. Unctad.org [site], 2015. Disponível em: <https://unctad.org/webflyer/sustainable-fisheries-international-trade-trade-policy-and-regulatory-issues>. Acesso em: 06 jul. 2021.

UNFCCC. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. **What is the Paris Agreement?** Unfccc.int [site], 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>. Acesso em: 24 jun. 2021.

UNITED NATIONS. **UN Comtrade database**. Comtrade.un.org [site], [s.d.]. Disponível em: <https://comtrade.un.org/data/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals. **Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts**. Un.org [site], 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

UNIVERSITY OF OREGON. **International environmental agreements database project**. Iea.uoregon.edu [site], 2020. Disponível em: <https://iea.uoregon.edu/>. Acesso em: 06 jun. 2021.

VIEIRA, Edmar Eduardo de Moura. **Intervenção do Estado na economia: zonas de processamento de exportação**. [e-book]. Natal: OWL, 2016. 183p. ISBN: 978-1533653949.

VIJAYAKUMARAN, Ratnam; VIJAYAKUMARAN, Sunitha. Institutional reforms and development of corporate governance and banking system in China. **Asian Journal of**

Finance & Accounting, v. 9, n. 2, p. 2-17, p. 362. ISSN 1946-052X 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3154909. Acesso em: 25 jun. 2021.

XU, Chenggang. The fundamental institutions of China's reforms and development. **Journal of economic literature**, v. 49, n. 4, p. 1076-1151, 2011. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23071664>. Acesso em: 02 fev. 2022.

YOUNG, Carlos Eduardo; RONCISVALLE, Carlos A. **Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil**. ECLAC, nov. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262561240_Expenditures_Investment_and_Financing_for_Sustainable_Development_in_Brazil. Acesso em: 29 jul. 2020.

WELLS JR, Louis T.; ALLEN, Nancy J.; MORISSET, Jacques; PIRNIA, Neda. **Using tax incentives to compete for foreign investment—are they worth the costs?** Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Occasional Paper n. 15, 2001, p. 21-24. Disponível em: [frontmat \(hvtc.edu.vn\)](http://frontmat.hvtc.edu.vn). Acesso em: 03 nov. 2022.

WHALLEY, John; TRELA, Irene. The role of tax policy in Korea's economic growth. *In: The political economy of tax reform*. University of Chicago Press, 1992. p. 187-210. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c8518/c8518.pdf>. Acesso em: 10 nov. p. 206.

WHEELER, D. Racing to the bottom? Foreign investment and air pollution in developing countries. **Journal of Environment & Development**, v. 10, n. 3, p. 225-245, set. 2001. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44319565?read-now=1&seq=3#page_scan_tab_contents. Acesso em: 20 jul. 2022.

WORLDSTEEL ASSOCIATION. **Climate Change and the production of iron and steel**. Worldsteel.org [site], [s.d.]. Disponível em: https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:228be1e4-5171-4602-b1e3-63df9ed394f5/worldsteel_climatechange_policy%2520paper.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.