

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado; Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Vivianne Rigoldi. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-148-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

É com satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho “Políticas Públicas e Direitos Humanos”, integrante do VIII ENCONTRO CONPEDI VIRTUAL, realizado de 24 a 27 de junho de 2025, composto por 24 artigos que refletem, em profundidade e diversidade, a complexidade do tema no Brasil contemporâneo. Este GT propõe-se como espaço de análise crítica, produção acadêmica comprometida e diálogo efetivo para repensar o papel das políticas públicas no fortalecimento de direitos fundamentais, dignidade humana e democracia em nossa sociedade.

Iniciamos com contribuições teóricas robustas, como a análise jurídica das políticas públicas à luz da teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu, demonstrando como os espaços de poder, disputas simbólicas e estruturas sociais impactam a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas no Brasil. Da mesma forma, a reflexão sobre a formação escolar e a consciência jurídica questiona a ausência dos fundamentos do direito no ensino médio, articulando educação e cidadania.

Os artigos avançam ao tratar de temas centrais como a sustentação dos direitos fundamentais como pilar da democracia, os desafios da subsidiariedade federativa, e os conflitos constitucionais evidentes, exemplificados no dever de cuidado e na judicialização da assistência social à pessoa idosa. Estes estudos evidenciam as tensões entre os poderes do Estado e a necessidade de articulação entre políticas públicas e o Judiciário.

A implementação e sustentabilidade do welfare state no Brasil surge como preocupação recorrente, especialmente diante das desigualdades, conectando-se ao exame das políticas de

Os desafios federativos e regionais também ganham espaço por meio de análises sobre os fundos estaduais do Maranhão, a juventude nem-nem em Belém do Pará, e os direitos educacionais de povos indígenas no Brasil e na Guiné-Bissau, revelando disparidades regionais e a necessidade de concretização do direito à educação.

Questões estruturantes são abordadas pela perspectiva do direito ao desenvolvimento como direito humano, com estudo voltado ao Amapá, e pela análise dos desafios da efetivação do direito humano à água, ao saneamento básico e ao atendimento de populações em situação de rua, à luz do novo marco legal do saneamento.

O GT também se debruça sobre os desafios das políticas de ação afirmativa no Brasil, de políticas públicas de proteção econômica de mulheres em situação de violência doméstica, e sobre o enfrentamento à violência de gênero, destacando a importância do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos como instrumento de transformação social.

Por fim, em tempos de crises, emergem as análises sobre políticas públicas para a população em situação de rua, com ênfase no Decreto nº 7.053/2009 e na ADPF nº 976, além de reflexões sobre a proteção de idosos em vulnerabilidade no Rio Grande do Sul e sobre o fenômeno da shecession no Brasil, reafirmando a urgência de políticas públicas de shecovery para enfrentamento das desigualdades de gênero agravadas pela pandemia.

Este conjunto de artigos demonstra que pensar políticas públicas não é apenas discutir programas e recursos, mas compreender que cada ação estatal está inserida em disputas de poder, desigualdades históricas e necessidades concretas da população. Nossa tarefa, enquanto pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais, é construir pontes entre teoria e prática, contribuindo para políticas públicas inclusivas, democráticas e efetivas, voltadas à realização de direitos humanos e justiça social.

Que este VIII CONPEDI VIRTUAL e este Grupo de Trabalho sejam espaços fecundos de

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Vivianne Rigoldi

FUNDOS ESTADUAIS DO MARANHÃO COMO MECANISMO DE FOMENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS

MARANHÃO STATE FUNDS AS A MECHANISM TO SUPPORT PUBLIC POLICIES

Ricardo Rodrigues Bardella ¹

Paulo Cecilio Junior ²

Sérgio Francisco Martins de Jesus ³

Resumo

O estado do Maranhão possui uma dependência histórica dos incentivos fiscais como mecanismo para atração de investimentos, mas a renúncia fiscal onera a promoção de políticas públicas. Com a instituição dos fundos estaduais como contrapartida à desoneração fiscal enxergam-se novos contornos ao incremento do orçamento e desenvolvimento da sociedade. Assim, o objetivo deste trabalho reside na compreensão acerca da (in)efetividade dos incentivos fiscais como instrumento de redução das desigualdades regionais em paralelo com a renúncia fiscal gerada. Por conseguinte, busca-se avaliar se os fundos estaduais e programas de reestruturação do Maranhão são hábeis a mitigar, ainda que minimamente, os efeitos da renúncia fiscal de modo a permitir um maior orçamento, desenvolvimento socioeconômico e a promoção de políticas públicas. O trabalho adota uma metodologia dedutiva, cujos resultados são oriundos de pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, permite-se concluir que o modelo adotado pelo estado do Maranhão tem o condão de promover um desenvolvimento mais estruturado do Estado e retornos com maior solidez a médio e longo prazo.

Palavras-chave: Renúncia fiscal, Maranhão, Receitas, Políticas públicas, Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

The state of Maranhão has a historical dependence on tax incentives as a mechanism to attract investments, but tax waivers burden the promotion of public policies. With the establishment of state funds as a counterpart to tax exemptions, new contours for budget

understanding the (in)effectiveness of tax incentives as an instrument to reduce regional inequalities in parallel with the generated tax waiver. Therefore, it seeks to evaluate whether the state funds and restructuring programs of Maranhão are able to mitigate, even if minimally, the effects of tax waiver in order to allow a larger budget, socioeconomic development, and the promotion of public policies. The work adopts a deductive methodology, whose results come from bibliographic and documentary research. Finally, it allows to conclude that the model adopted by the state of Maranhão has the potential to promote a more structured development of the State and returns with greater solidity in the medium and long term.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax waiver, Maranhão, Revenues, Public policies, Development

INTRODUÇÃO

Um dos objetivos do legislador constituinte foi a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais¹, o que levou à instituição de princípios e instrumentos jurídicos para a busca destes fins.

Como exemplo de mecanismo para referida redução de desigualdades, o art. 151, inc. I, prevê a concessão de incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico².

Diante dos preceitos constitucionais, os estados passaram a conceder incentivos fiscais, em especial, sobre Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação ("ICMS") visando a atrair empresas para promoção do desenvolvimento local, notadamente pela geração de empregos.

A utilização do tributo em seu caráter extrafiscal é primordial para se condicionar comportamentos ou promover estímulos de desenvolvimento. Luís Eduardo Schoueri leciona sobre a extrafiscalidade como instrumento de intervenção no domínio econômico:

Intervir sobre o domínio econômico significa, num sentido negativo, corrigir distorções do mercado. (...) No art. 170 deste diploma, nós encontramos objetivos de atuação positiva do Estado, como, por exemplo, erradicar desigualdades regionais, diminuir as desigualdades sociais, promover a microempresa, garantir a soberania nacional, assegurar o exercício da função social da propriedade. A intervenção do Estado é que pode, então, ser motivada: no sentido negativo para correções de distorções no mercado e no sentido positivo, para concretizar os princípios da ordem econômica (Schoueri, 2004, p. 144)

Neste pensar, os incentivos fiscais possibilitam a concretização - ou quando menos a sua tentativa - dos fundamentos de nossa constituição.

Os incentivos ora abordados vinculam-se ao ICMS, tributo eminentemente fiscal, mas que, por finalidades diversas, também funciona como ferramenta extrafiscal de indução de comportamentos. Inclusive, segundo Schoueri (2005, p.16), não há tributo exclusivamente fiscal, tampouco exclusivamente extrafiscal a ponto de se ignorar seus efeitos econômicos. Assim, um mesmo tributo pode comportar uma dupla função, afinal o legislador tributário não precisa se valer de um 'tributo indutor', propriamente dito, para atingir suas finalidades,

¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VII – redução das desigualdades regionais e sociais

² O artigo 151 da Constituição Federal bem dispõe que se admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

preferindo antes adotar modificações motivadas por razões indutoras em normas tributárias preexistentes.

Em pese o relevante papel dos incentivos fiscais como instrumento de redução de desigualdades socioeconômicas, aqueles sempre foram objeto de crítica, pois ao mesmo tempo que geram a atração de empresas, há extrema renúncia fiscal, inclusive, deletéria ao Estado que não possui recursos para custear as suas despesas ordinárias. E para onerar ainda mais, os benefícios são concedidos de forma indiscriminada, sem estudos de impacto e controle de retornos pretendidos. Neste diapasão, os incentivos seriam uma transferência de recursos do estado para a iniciativa privada.

Segundo Adriana Menezes, Procuradora da Fazenda Nacional, em sua dissertação de mestrado para a UFMA (Menezes, 2009), há uma série de estudos que revelam que os incentivos fiscais não garantem por si só o desenvolvimento econômico ou social das localidades e muitos programas não atingem seus objetivos, em especial pela concentração das empresas e pouca diversidade.

O efetivo resultado de um incentivo fiscal não acontece de forma exclusiva através de sua implantação, mas por meio de uma conjuntura estrutural que assim permita, notadamente no que concerne às condições logísticas, de comunicação, de formação de pessoas, além de reorientação do gasto público para o desenvolvimento social da região abrangida pelos incentivos.

Portanto, o problema ser perseguido reside na identificação de mecanismos, como os fundos estaduais e programas como o “Mais Empresas”, que mitiguem a renúncia fiscal do estado através da concessão de incentivos e com isso haja maior retorno financeiro para aplicação em políticas públicas. Logo, se de um lado os benefícios fiscais são poucos efetivos e significam perda de receita, identificar mecanismos que diminuam este impacto e permitam a melhoria na promoção do desenvolvimento social é salutar.

Esta temática tem plena correlação entre orçamento e políticas públicas, uma vez que quanto menor aquele, menores serão estas. Assim, estudar esta relação e formas de reduzir o impacto no desenvolvimento é primordial. Inclusive, esta análise e a busca por mudanças perpassa pela transparência fiscal, exercício da cidadania pela sociedade e avaliação das políticas tributárias implantadas pelo Estado, notadamente no que concerne à renúncia fiscal e aplicação de recursos angariados.

Assim, objetiva-se inicialmente compreender as críticas existentes aos benefícios fiscais e, de forma consecutória, avaliar mecanismos que permitam o estímulo extrafiscal ao

desenvolvimento regional através de incentivos fiscais em consonância à promoção de políticas públicas.

O estudo adota uma abordagem descritiva através de um método dedutivo, cujos dados são oriundos de pesquisa bibliográfica e documental. A estruturação do trabalho contempla, inicialmente, a análise crítica dos incentivos fiscais como medida de desenvolvimento socioeconômico. Ato seguinte, abordam-se os elementos indicativos de sucesso na concessão de incentivos fiscais e, por fim, aborda-se a tratativa do maranhão como modelo de repaginação dos benefícios fiscais

1. Análise Crítica dos Incentivos Fiscais como Medida de Desenvolvimento Socioeconômico

Historicamente, a região norte e nordeste carece de desenvolvimento econômico e social decorrente de um Estado que não consegue suprir o mínimo no âmbito do *welfare state*³, tampouco oferta condições para que a iniciativa privada atue para tanto no contexto de um Estado neoliberal.

Dito isso, visando a fortalecer a economia local e a reduzir a desigualdade regional através da economia interna, passou-se a fomentar a industrialização por meio de incentivos fiscais, que chegou a um predatismo absoluto, retratado no bojo da guerra fiscal.

Não por outra razão Bercovici, assim se posiciona:

A concessão de incentivos fiscais não é feita de modo coordenado e controlado pelo poder público, mas a iniciativa passa para os setores privados. As políticas de desenvolvimento dos Estados têm sua lógica invertida, deixando de ter o caráter de planejamento estadual para se configurarem como projetos orientados para determinadas empresas privadas. O resultado é o leilão de facilidades oferecidas pelos Estados, estimulados pelas empresas. (BERCOVICI, 2003, p. 186)

A pré-concepção de que os benefícios fiscais promoveriam a industrialização e mitigaria as mazelas sociais não se confirmou. E neste sentido, os dados trazidos neste trabalho esclarece que os estados, notadamente, do norte e nordeste não experimentaram um sólido crescimento econômico e social oriundo da concessão de benefícios fiscais desenfreados.

Em outro giro, desenvolvimento econômico, retratado na majoração do Produto Interno Bruto (PIB), não garante retornos sociais ou melhoria na condição econômica dos estados a longo prazo. Diversos entes federativos tiveram incremento de PIB em razão da

³ O *Welfare State*, também denominado de Estado de Bem-Estar Social (EBES) e de Estado Providência, representa um conjunto institucional, cultural, jurídico, social e econômico, os ideais de liberdade, igualdade (esta, particularmente, em sentido substancial), solidariedade, direitos individuais e sociais, Democracia, valorização da pessoa humana, valorização do trabalho e especialmente do emprego, justiça social e bem-estar das populações envolvidas.

instalação de empresas beneficiadas fiscalmente, mas que não alcançaram proporcional crescimento social, como enfatiza Neder (2020, p. 16):

As desigualdades no desenvolvimento mostram-se ainda mais preocupantes no estado do Maranhão, que apresenta os piores índices sociais e econômicos entre 16 os estados do Nordeste e em todo o Brasil, considerando-se sobretudo níveis de desenvolvimento, taxa de analfabetismo e pobreza, além dos mais baixos valores do PIB e renda per capita. Segundo (OTTATI, 2013), a renda média do maranhense em 2010 era de R\$319,00, valor bem abaixo do montante do salário mínimo para a mesma época. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) quando comparado com outros estados do Nordeste é também alarmante: para o ano de 2010 foi de 0,636 (o pior da região nordestina), e dos dez piores valores de IDH municipais do país, quatro são de municípios maranhenses (PNUD, 2013; OTTATI, 2013). Ainda, considera-se relevante destacar a contribuição dos municípios para o PIB do estado, dado que bem ilustra a concentração do desenvolvimento nesse território: dos 217 municípios, São Luís contribui com 38% do PIB estadual (os cinco maiores valores de PIB municipal no estado são representados pelos municípios São Luís, Imperatriz, Açailândia, Balsas e Caxias, totalizando uma taxa de 51,65% de contribuição para o PIB estadual) (IBGE, 2012; OTTATI, 2013).

Neste sentido, Oksandro Gonçalves (2018, p. 221) aborda a incompatibilidade entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a taxa de crescimento econômico em diversos países, incluindo o Brasil. A análise demonstra que uma economia em crescimento não garante automaticamente um desenvolvimento humano relevante.

No mesmo sentido, Amartya Sen (2018) também enfatiza que a busca exclusiva pelo crescimento econômico é insuficiente para justificar o progresso social, sendo que as duas facetas devem andar de forma conjunta, conforme leciona Torres (2005).

Em arrimo, considerar apenas o crescimento do PIB para qualificar o caracterizar o incentivos como elemento de redução da desigualdade social é muito precário.

De nada adiantam as políticas agressivas de obtenção de mais recursos ou indústrias para as áreas menos desenvolvidas (levadas a cabo recentemente por vários Estados por meio da guerra fiscal), sem que haja uma política de desenvolvimento e reorientação do gasto público em todos os níveis, voltada para a melhoria das condições de vida da população. O planejamento regional precisa ser retomado sem o caráter acessório que o condenou. Para tanto, as políticas públicas nacionais devem ser regionalizadas, adequando melhor os investimentos públicos e fazendo com que o planejamento regional adquira um papel essencial no planejamento nacional. A solução da “Questão Regional” é política, não meramente técnica. (BERCOVICI, 2005. p 97).

Portanto, incentivos fiscais devem ter um viés estruturante para formar infra-estrutura e mão de obra qualificada. Diversos autores dissertam sobre a relação entre desenvolvimento econômico e a justiça fiscal⁴, sendo inexistente o consenso sobre a eficácia dos incentivos na

⁴ André Elali, no mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Mackenzie (Tributação e Desenvolvimento Econômico Regional – um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais); Adilson Rodrigues Pires (Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico); Paulo Melo da Silva (Incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento); Marcos André Vinhas Catão (Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais).

concretização deste objetivo.

Os críticos dos benefícios fiscais argumentam, com propriedade, que estes não promovem desenvolvimento efetivo e não garantem a permanência das empresas por longo prazo diante da carência de infraestrutura, logística, educação para formação técnica dos profissionais, entre outros.

E justamente pela inexistência concomitante de todos estes fatores e a relativização do proveito finalístico dos incentivos fiscais, alguns juristas, como Vasco Branco Guimarães (2008), defendem a existência de fundos específicos de desenvolvimento.

“Os fundos regionais de desenvolvimento, nos moldes dos que existem na União Européia, são mais eficazes, desde que usados no financiamento de infra-estrutura nos Estados, evitando o repasse direto para as empresas, como os fundos constitucionais regionais.”

Neste cenário, vários estados instituíram fundos para financiamento de certas atividades⁵. Em regra, estes fundos são financiados pelos contribuintes como contrapartida à fruição de benefícios fiscais como diferimento, redução de base de cálculo, isenção etc.

É certo que os fundos agora referidos não são exatamente os fundos presentes na União Européia voltados para o financiamento da infraestrutura, tal como tivemos o FINOR e FINAM⁶, porém atuam de forma similar ao impulsionar os investimentos em áreas estruturais.

Como estes fundos possuem desígnios específicos, ou seja, os recursos deles devem ser destinados a determinado fim, tem-se que o seu fomento pode financiar segmentos-chave para o desenvolvimento econômico e social, ilustrativamente, como a infraestrutura, a malha viária, a indústria entre outros.

De certa maneira, com a instituição de fundos estaduais os incentivos fiscais passam a ter uma função duplícé, em que estimulam o desenvolvimento mediante renúncia de receita de impostos, que se fosse arrecadado, não teria a estinação vinculada, nos termos do artigo 167 da Constituição Federal, mas, por outro lado, arrecadam receitas que possuem destinação direcionada, o que é vedado ao ICMS.

Logo, deixa-se de ter receitas de impostos para custeio amplo das despesas públicas, mas se obtém receita que deve ser aplicada de modo direcionado sendo este o vergalhão que pode promover o desenvolvimento de determinado segmento social.

Neste contexto, conclui-se que os incentivos fiscais por si só não podem ser

⁵ Alguns fundos são FETHAB (MT), FUNDERSUL (MS), FDI (MA), FET (TO), FUNDEINFRA (GO)

⁶ Esses dois fundos foram criados em 1974 com o objetivo de alavancar o desenvolvimento econômico da Região Nordeste e parte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, no caso do Finor, e da Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, no caso do Finam. A administração cabe aos bancos do Nordeste (BnB) e da Amazônia (Basa), respectivamente.

considerados como ferramenta de redução de desigualdade social. Lado outro, estes podem ser gatilhos de um desenvolvimento estruturado e políticas públicas concretas, que encontram nos fundos um instrumento para a sua viabilização.

2. Elementos Indicativos de Sucesso na Concessão de Incentivos Fiscais

Alguns aspectos considerados na defesa da política de concessão de incentivos fiscais são: i) aumento da industrialização; ii) criação de empregos; iii) aumento da prestação de serviços e do comércio; iv) modernização da economia e v) melhoria da infraestrutura.

Sustenta-se que inúmeras empresas apenas se mudaram ou se instalaram em regiões menos desenvolvidas em razão dos benefícios fiscais. Sem estes, o capital privado permaneceria nas regiões sul e sudeste.

Com o início de projetos de atração de investimentos privados, muitos deles subsidiados pelo Estado, através de fundos, incentivos fiscais e empréstimos bancários, os agentes econômicos começaram a desenvolver uma série de atividades de base. O resultado é evidente: milhões de empregos foram gerados e bilhões de reais empregados em investimentos. (...) Diante de tal ótica, o papel do Estado tem sido fundamental ao conceder determinados incentivos fiscais. O turismo, nesta perspectiva, é o maior responsável pela atração de investimentos. E somente foi possível a instalação de centenas de empresas no Nordeste em face da concessão, pela União Federal e por parte de alguns Estados e municípios, de incentivos fiscais, ou seja, de normas tributárias indutoras. (...) Apresenta-se razoável, portanto, a noção de que não fossem as normas tributárias indutoras, instituindo benefícios fiscais para a redução de desigualdades regionais e sociais, na busca do desenvolvimento econômico regional, a situação não teria melhorado (Elali, 2006).

Estes incentivos têm conseguido alcançar os seus objetivos, pois nos estados onde foram implementados o desenvolvimento econômico já se faz notar, sendo o maior responsável pelo crescimento da economia e da oferta de emprego nas respectivas regiões. Os incentivos fiscais, erroneamente denominados pelo Governo Federal e estados mais ricos de guerra fiscal, são um instrumento catalisador de investimentos para os estados e regiões mais pobres do País, como o Centro Oeste, Norte e Nordeste, onde têm atuado de forma positiva, ajudando no crescimento econômico daquelas regiões, gerando milhares de empregos diretos e indiretos e renda para a população mais carente. (Lopes, 2008 apud Menezes, 2009, p. 113).

Este ponto relaciona-se ao estado do Maranhão, que experimenta desenvolvimento local em razão de benefícios fiscais, sendo que o questionamento ainda latente reside no efetivo retorno no aspecto socioeconômico local.

A análise de uma evolução econômica e social tendo como objeto apenas os incentivos fiscais é complexa, pois fatores como posição logística, portos, recursos naturais entre outros são considerados pelas empresas em conjunto com aqueles.

Em outro giro, dados relativos a geração de emprego, aumento e distribuição de renda, melhoria de infraestrutura, educação, redução de criminalidade entre outros não podem ser tomados de forma indissociada aos benefícios fiscais implementados pelo estado, pois, ainda

que não decorram diretamente do incentivo outorgado, a existência deste tende a promover maior circulação econômica.

Ilustrativamente, a instalação de uma indústria que gere a contratação de 500 (quinhentas) pessoas introduzirá na economia local renda que circulará no comércio e serviços impulsionando, assim, toda uma cadeia.

Logo, ainda que os incentivos fiscais não sejam o instrumento adequado para para redução da desigualdade e desenvolvimento sócio-econômico, urge a análise sobre a capacidade de desenvolvimento local de forma direta e indireta, de modo a justificar renúncia de receita do Estado.

Neste cenário, Varsano (1998, p. 04). estabelece que só há justificção racional para a utilização de incentivos fiscais acaso o uso privado do recurso tributário a que se renuncia se direcione a: a) um empreendimento que não se instalaria em nenhum ponto do território da unidade federal acaso o incentivo fiscal não fosse concedido; b) um empreendimento que constitua atividade efetivamente nova, capaz de adicionar diversidade e qualidade à atividade econômica; c) um empreendimento cujos benefícios sejam ao menos parcialmente apropriados pelos residentes da unidade concessora dos incentivos, desde que essa apropriação supere os benefícios que seriam gerados pelo anterior uso público das receitas tributárias.

Neste cenário, é possível que os benefícios fiscais sejam instrumentos hábeis ao desenvolvimento local, mas que precisam atrair e reter investimento, gerar emprego, renda e melhoria da infra-estrutura e capacitação dos trabalhadores.

Assim, a concessão de benefícios fiscais gratuitos visando unicamente a atrair empresas por si só não permite compreender pelo retorno à sociedade e ao Estado no que concerne ao desenvolvimento socioeconômico. As análises devem considerar os reflexos diretos e indiretos da concessão dos benefícios fiscais, cuja aferição é difícil e fragiliza a sua real viabilidade.

Portanto, pensar em modelos de incentivos que permitam uma aferição mais direta e concreta é primordial não apenas à luz da cidadania fiscal, mas acerca da sua real viabilidade no desenvolvimento e promoção da políticas públicas.

Esta premissa encontra suporte nos fundos estaduais, cuja receita tem destinação vinculada e permite melhor controle e garantia de retorno à sociedade em razão dos incentivos fiscais outorgados.

3. Maranhão – Uma Repaginação dos Benefícios Fiscais

O Estado do Maranhão tem chamado a atenção no que concerne aos retornos dos

benefícios fiscais por vincular condições específicas às concessões, como a geração de empregos, contribuições a fundos, a exemplo o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP), o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) e as políticas de implantação de empresas em municípios de baixo IDH, como o programa “Mais Empresas”.

Inicialmente, a vinculação de benefícios a fundos específicos garantem um equilíbrio fiscal, até para que a renúncia fiscal não seja criticada consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal⁷.

Em outro giro, os entes federativos precisam apresentar quadro contendo a renúncia fiscal e medidas de compensação financeira, nos moldes ilustrados a seguir (Maranhão, 2023 p.46).

MARANHÃO						
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS						
ANEXO DE METAS FISCAIS						
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA						
2023						
AMF - Tabela 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)			RS Milhões			
TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2022	2023	2024	
ICMS	Isenção*	Incentivo a indústria e agroindústria, agricultura pecuária/economia	624.169.370,77	656.314.093,36	689.786.112,13	A Lei nº 10.329/2015 majorou a alíquota modal de 17% para 18%, acrescentou produtos no FUMACOP (instituído pela Lei nº 8.205/2004) e majorou todas as taxas e emolumentos do Estado (em vigor). A Lei nº 10.542/2016 majorou alíquotas de Combustíveis, E. Elétrica e Telecom (em vigor). A Lei nº 10.956/2018 majorou a alíquota da gasolina, cervejas e refrigerantes e incluiu o óleo diesel e outros produtos no FUMACOP (em vigor). A Lei nº 11.184/2019, que majorou multas sobre infrações tributárias e criou novas penalidades para o mesmo objeto. Essas medidas mais a modernização da A.T. e admissão, por concurso, de novos auditores e agentes fazendários - que aumentaram a eficiência e a eficácia na cobrança de tributos - compensam a renúncia fiscal concedida.
	Crédito Presumido		1.208.688.770,60	1.270.936.242,29	1.335.753.990,65	
	Redução de Base de Cálculo		457.088.639,43	480.628.704,36	505.140.768,28	
TOTAL			2.289.946.780,80	2.407.879.040,02	2.530.680.871,06	
FONTE da base para projeção: BI-Oracle-SFEAZ-MA. Unidade Responsável: NEEF-SFEAZ. Data da emissão: 17/02/2022						

FONTE: da base para projeção: BI-Oracle-SEFAZ-MA. Unidade Responsável NEEF-SEFAZ, Data da emissão 17/02/2022

É possível observar que o estado do Maranhão institui medidas de compensação, entre eles aumento de penalidade por infrações tributárias, aumento de alíquota e contribuição ao FUMECOP.

Em relação ao aumento da carga tributária, é pacífico os seus malefícios para o desenvolvimento econômico. Isso não é diferente quanto à penalização exacerbada dos contribuintes, que em sua maior parte opera com boa-fé, sendo que as penalidades onerosas violam a sua capacidade contributiva.

Os fundos, por sua vez, são muito importantes para o desenvolvimento econômico e social, pois possuem finalidade específica e custeiam o desenvolvimento do estado de forma direta.

⁷ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

A legalidade dos fundos estaduais já foi objeto análise junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu não se tratar de novos tributos dada a inexistência de compulsoriedade, uma vez que vinculados como contrapartidas a benefícios fiscais.

Vejamos a compreensão do STF sobre fundos estaduais no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7363:

Oportuno registrar que vigoram vários outros fundos estaduais aportados por “contribuições voluntárias” como condicionantes à fruição de incentivos e benefícios fiscais de ICMS, a citar: Rio de Janeiro, Maranhão, Tocantins, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Mato Grosso; alguns dos quais já em análise perante este Eg. STF, com destaque para o FETHAB; objeto da ADI n. 6.420, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, no qual proferido parecer (PGR) assim ementado:

Em análise perfunctória constata-se, a princípio, que a lei goiana hostilizada na presente ADI ao condicionar a fruição de incentivos e benefícios fiscais ao recolhimento do FUNDEINFRA não procede afetação da receita de imposto, na medida em que a relação jurídica tributária permanece incólume, portanto, impertinentes os precedentes citados pelo d. Ministro Dias Toffoli que implicam em créditos para dedução no ICMS devido, logo, moldura fática e legal absolutamente diversas a recomendar, assim, a necessária distinção.

No caso em referência, o Estado de Goiás obtém recursos para investimento em infraestrutura que não são creditados na conta de ICMS. Assim, os valores podem ser vinculados e aplicados em despesas específicas.

À luz do retorno à concessão de benefícios fiscais, observa-se o estado investindo na infraestrutura local, nos termos do FDI, FUNDEINFRA, FET entre outros, o que é primordial para que os incentivos fiscais se tornem concretos e permitam retornos à sociedade. Essa condicionante torna a iniciativa privada um vetor de modernização estruturante que no futuro poderá ser apta a atrair investimentos e a mantê-los instalados.

Em relação ao FUMACOP, cuja finalidade é o combate à pobreza⁸, a sua especialidade fomenta a erradição desta, em que pese ser muito pouco frente aos severos índices de miséria que assolam o estado.

É bem verdade que a compensação financeira proposta pelo estado para a outorga de benefícios fiscais não passa de um jogo de soma zero, pois se de um lado há receita ao fundo, por outro o estado deixa de arrecadar ICMS, que poderia igualmente ser destinado ao combate à pobreza.

Abaixo vejamos os valores arrecadados com o FDI (Maranhão, 2023a) e FUMACOP

⁸ De acordo com a lei de criação, os recursos do Fundo devem ser aplicados em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros que ajudem a efetivamente diminuir os níveis de pobreza do Estado do Maranhão. A estratégia do FUMACOP está focada em políticas estruturantes, com destinação de recursos para projetos que contribuam para a criação de um clima de confiança e otimismo de que é possível vencer as barreiras da pobreza e do sub-desenvolvimento.

em 2023 (Maranhão, 2023b)

Ano	Cód	Tipo de Receita	Previsto	Realizado
2023	230901	Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial	R\$ 0,00	R\$ 6.923.960,66

Fonte: Portal da Transparência do Maranhão

Repasse FUMACOP (1% - Consignações / Administração Direta) - 2023												
JANEIRO*	FEVEREIRO*	MARÇO*	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
-	-	-	75.280,64	77.719,34	77.113,80	87.268,95	89.681,73	117.639,62	119.097,37	121.969,74	118.462,03	884.233,22
			Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	Ordem Bancária	
			OB21477	OB21481	OB21484	OB21488	OB21495	OB21498	OB21507	OB21510	OB21585	

*Período não contém retenções referentes ao FUMACOP, conforme informações disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Administração - SEAD

Enviado em: 17/09/2024

Fonte: Fumacop SEPLAN

As receitas de ambos os fundos permite a destinação de recursos para políticas específicas e com isso são capazes de fomentar o desenvolvimento socioeconômico.

A percepção é de que mesmo que matematicamente não haja ganho, a alocação de recursos de forma direcionada promove uma específica destinação. Há duas óticas a serem consideradas. Inicialmente, ainda que não haja ganho financeiro, a instalação de empresas e a movimentação do comércio não só garante a arrecadação ao fundo, como gera emprego, renda e cidadania.

Isso certamente não ocorreria com menos empresas ou mais arrecadação fiscal do estado. Em outro giro, há a aplicação direcionada do recurso. Isso faz com que o estado não enxergue a receita como disponível para, v.g. aumentar a folha salarial e a aplique em destinação específica.

Este aspecto é constatado em relação ao FDI no Maranhão, que possui as finalidades expostas na Lei nº 8.246/2005.

O alocação de recursos ao fundo garante um direcionamento para atividades estruturantes do estado, tal como malha rodoviária, capacitação profissional, estudo de oportunidades regionais entre outros.

Esses recursos são arrecadados como contrapartidas de renúncias fiscais instituídas em estímulo à atração de empresas e possuem a sua aplicação direcionada. Caso o estado consiga arrecadar receitas de forma suficiente para fazer frente a todas as suas despesas tal como educação e saúde, tem-se que a alocação de recursos via fundos se mostra uma alternativa excelente visando à estruturação do estado.

Embora não seja o foco deste estudo, mas, como paralelo, vale registrar o Fundo Estadual dos Transportes (“FET”) instituído no Tocantins, que tem a sua arrecadação destinada

para a infraestrutura viária, o que traz benefícios mais sólidos e estruturais, em linha como posicionamentos críticos aos benefícios fiscais, conforme expõe a Procuradora Adriana Menezes em sua dissertação de mestrado pela UFMA (Menezes, p. 28).

Estes valores, no entanto, devem, necessariamente, ser utilizados pelos Estados-membros para fins de investimentos em infra-estrutura e áreas tidas por prioritárias pela Política Regional. Tem-se, portanto, um modelo que rechaça a técnica da adoção de políticas tributárias de concorrência – que é o que ocorre no âmbito dos incentivos no âmbito dos Estados-membros e municípios – e que não admite a transferência, para os particulares, do dever do Estado de fomentar o desenvolvimento regional.

Vemos que fatores como infraestrutura, capacitação técnica, alocação de recursos em áreas menos desenvolvidas e ainda a diversificação econômica são fatores imprescindíveis para se obter vantagem da concessão dos benefícios fiscais.

Em relação à alocação de recursos em áreas menos desenvolvida, destaca o pleno interesse das empresas por regiões que detenham fatores estruturais essenciais ao desenvolvimento de atividades econômicas, tais como infra-estrutura adequada e mão-de-obra qualificada. Isso faz com que na ótica de benefícios estaduais, os agentes econômicos busquem polos maiores, grandes cidades ou capitais para se instalar, o que gera uma concentração econômica e acentua uma desigualdade dentro do próprio estado.

Os grandes investimentos necessários (especialmente em relação ao Norte e ao Centro-Oeste) são os investimentos em infra-estrutura. A iniciativa privada já dispõe de inúmeros mecanismos de financiamento que a estimulam a investir nas regiões menos desenvolvidas, particularmente os incentivos fiscais. Já os investimentos em infra-estrutura, na sua maior parte realizados pelo Estado, não são beneficiados pelos fundos regionais, agravando ainda mais a situação das regiões que eles deveriam favorecer. Este direcionamento dos fundos regionais, de acordo com Armando Mendes, está ligado à idéia de que basta garantir o financiamento de atividades produtivas, para que a região se desenvolva, o que não corresponde com a realidade (BERCOVICI, 2003, p. 166).

Portanto, o desenvolvimento da infraestrutura é primordial para se aferir a viabilidade de um incentivo fiscal à luz do desenvolvimento do estado e redução da desigualdade regional de forma estabilizada. A partir desta premissa, tem-se mais um fator importante adstrito aos fundos de infraestrutura, pois em médio e longo prazo a melhoria da infraestrutura permitirá maior viabilidade dos benefícios fiscais.

Como política de atração de empresas e investimentos, bem como desenvolvimento social, o estado Maranhão instituiu o “Mais Empresas”, através da Lei nº 10.259/2015, que prevê a direta geração de 500 postos de empregos para que haja a desoneração tributária.

Inclusive, o programa concede forte redução tributária para atrair investimentos, no entanto, tenta direcionar os recursos para os 30 (trinta) municípios de menor IDH, bem como gerar empregos de forma direta, reciclar resíduos e ainda aumentar faturamento, sendo que isso deve ser indicado como projeção de receitas em carta consulta ao estado. A política adotada

pelo estado de majorar o IDH é salutar, cujo impulsionamento está atrelado a investimentos em município de baixa qualidade de vida.

Em outro giro, em relação à atração de empresas e investimento, é preciso frisar que quanto maior o faturamento e o lucro das empresas, mais recursos o estado recebe da União Federal recursos pela repartição da arrecadação nos termos da Constituição Federal. Assim, a atração de indústrias, ao passo que renuncia ao ICMS, recebe mais aporte da União e tende a gerar maior circulação de riqueza e desenvolvimento social.

Em termos de recebimento via fundo de participação dos estados, o período de 2021/2022 registrou um aumento de 26,7% (Maranhão, 2022, p. 15):

Com relação ao montante de FPM/FPE/IPI-EE, este registrou crescimento de R\$ 13,3 bilhões (+26,7%) do 1º bimestre de 2021 para o 1º bimestre de 2022, que é explicado pela elevação conjunta do IPI e do IR entre os dois períodos.

Em relação à promoção do emprego, o Maranhão adota outra política desonerativa de ICMS que prevê a renúncia de R\$500,000 (quinhentos reais) por emprego gerado⁹. Segundo a ótica do estado, isso levaria à sociedade um retorno quatro vezes maior¹⁰.

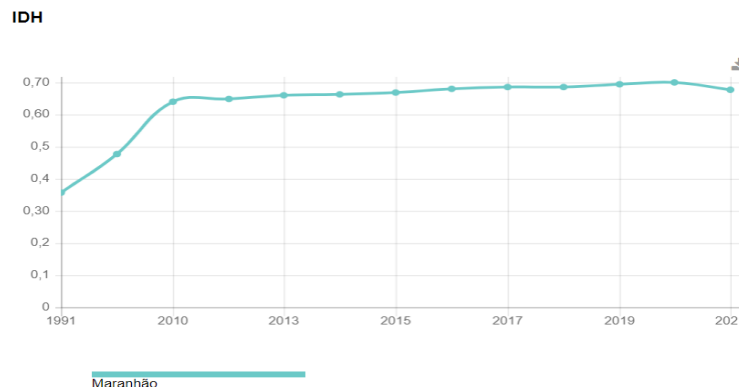
Notam-se que os incentivos fiscais gratuitos, sem contrapartidas, desvinculados a fundos representam pura renúncia fiscal e repasse de recursos do Estado para o particular. A idealização de políticas estruturantes, com capacitação de mão-de-obra, geração de emprego de descentralização dos investimentos tende a ter mais retornos econômicos e sociais.

Segundo o IBGE, houve uma crescente no IDH do estado do Maranhão no período de 1991 a 2021:

⁹ Lei 10.504/2016

Art. 1º Fica criado o Programa Mais Empregos, com a finalidade de incentivar as empresas estabelecidas no Maranhão a ampliarem seu quadro de trabalhadores, abrangendo também ações previstas em outras leis específicas.

¹⁰ Para a Secretaria de Fazenda do Maranhão, a previsão do impacto dessa medida para o orçamento do estado é de menos de R\$ 50 milhões. “Não haverá diminuição da nossa arrecadação, pois, ao gerar mais emprego e renda, a medida tende a elevá-la. Há um efeito multiplicador na geração de empregos. Para ser ter uma noção, por exemplo, a cada R\$ 1,00 investido em setores estratégicos, como construção civil, tem-se um retorno de quase R\$ 4,00”, segundo o Secretário de Fazenda Marcellus Ribeiro Alves.



Fonte: IBGE

Em arrimo, dados do estado (Governo do Estado do Maranhão, 2024a) indicam uma queda no analfabetismo nos municípios beneficiados pelo Plano Mais IDH, que são fomentados pelo “Mais Empresas”. Esses dados consideram um elemento do índice e não revelam uma verdadeira melhoria na qualidade de vida, tampouco relação direta com o programa de incentivos fiscais.

Em outro giro, as novas políticas implementadas pelo Estado em cotejo com um novo modelo de concessão de benefícios fiscais conferem indícios de êxito no desenvolvimento econômico e social (Governo do Estado do Maranhão, 2022):

O Maranhão manteve o ritmo positivo na geração de empregos com carteira assinada pelo nono mês consecutivo, com 6.983 admissões líquidas em setembro de 2022. Isto significa, ainda, que no estado não ocorreram desligamentos em um número maior que as contratações.

O saldo registrado em setembro carrega um destaque por ser o maior número desde junho de 2021. Agora, o Maranhão acumula a maior alta proporcional do Nordeste, com 7,79%, graças à geração de 40.927 postos de trabalho no acumulado dos nove meses do ano.

Em relação ao PIB, o estado apresenta um crescimento (Governo do Estado do Maranhão, 2024b):

A Resenha Regional de Assessoramento Econômico, publicada pelo Banco do Brasil neste mês de março, revela avanço do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão em todas as áreas avaliadas em 2023, com um crescimento total de 6,4%, o maior de todo o Nordeste. O desenvolvimento foi apontado em 16,6% no setor agropecuário, 2,3% na indústria e 6% no setor de serviços.

Em comparação com os demais estados nordestinos, na área de serviços o Maranhão é o líder regional, figurando em primeiro lugar. No setor agropecuário, o estado teve o terceiro maior crescimento, ficando atrás apenas do Rio Grande do Norte e do Piauí. Em relação à indústria, o Maranhão também ficou em terceiro lugar, desta vez, atrás do Piauí e Pernambuco.

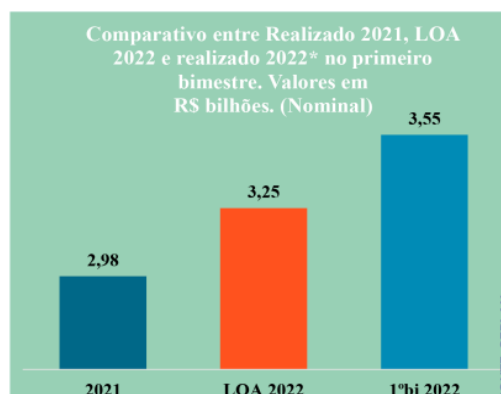
A receita do estado tem crescido, conforme demonstram os resultados comparativos de 2021/2022 (Maranhão, 2022, p. 17):

Comparativo das Receitas Estaduais do Maranhão do 1º bimestre de 2021 e 2022				
Valores em milhões, variação em (%)				
Discriminação	2021	2022	Variação absoluta	Variação Relativa (%)
Receitas Correntes	4.181,37	4.930,88	749,51	17,93
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.985,46	2.074,62	89,15	4,49
ICMS	1.674,46	1.710,71	36,25	2,16
IPVA	132,23	152,63	20,39	15,42
ITCD	05,12	04,42	-0,35	-13,78
IRRF	115,93	137,18	21,25	18,33
Taxas	57,72	69,69	11,96	20,72
Outros Impostos	0,00	0,00	0,00	0,00
Contribuições	71,74	74,54	-4,31	3,91
Receita de Serviços	0,06	1,23	1,17	1950,00
Receita Patrimonial	07,49	27,15	19,66	262,41
Transferências Correntes	2.087,09	2.711,73	624,63	29,93
CIDE	03,12	07,01	03,89	124,80
FPE	1.707,11	2.146,60	439,48	25,74
SUS	111,98	81,23	-0,85	-27,46
FUNDEB	126,83	201,10	74,26	58,55
Outras Transferências Correntes	156,60	347,93	-26,91	122,18
Outras Receitas Correntes	29,52	41,62	12,10	40,99
Receitas Correntes - INTRA	49,67	104,53	54,86	110,44
Receitas de Capital	20,61	0	-20,61	-100,00
Operações de Crédito	20,50	0	-20,5	-100,00
BID/PROFISCO	0,5	0	-0,5	-100,00
Banco do Brasil/BNDES/Gov. do Estado	20,00	0	-20	-100,00
Caixa Econômica Federal	0,00	0	0	0,00
Alienação de Bens	0	0	0	0,00
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Capital	0,1	0	-0,10	-100,00
Outras Receitas de Capital	0,004	0,00	0,00	-100,00
Receitas Intra Orçamentárias de Capital	102,75	0,00	-102,75	-100,00
Deduções (-)	1.100,96	1.237,47	136,50	12,40
Total Geral	3.080,40	3.693,41	613,01	19,90

Fonte: Relatório transparência fiscal do maranhão 1º Bi/2022

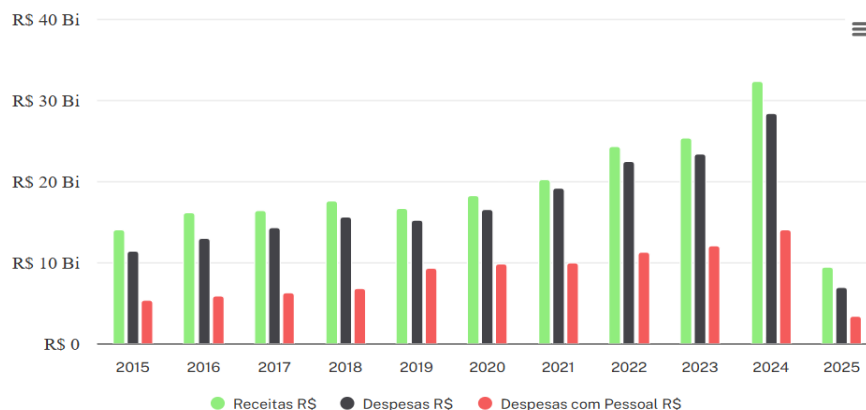
Vejamos que os fundos atuam substancialmente na geração de receitas e podem ser um divisor de águas para torna viável ou, no mínimo, aceitáveis os benefícios concedidos.

Em linhas gerais, a arrecadação no estado cresceu acima do orçamento previsto para o período (Maranhão, 2022, p. 18):



Fonte: Relatório transparência fiscal do maranhão 1º Bi/2022

O cenário de crescimento se mostrou sólido entre 2015 e 2025 (Maranhão, 2025):



Fonte: Portal da Transparência Maranhão

Em contrapartida o estado incorreu em aumento de despesa, em especial com folha de pagamentos (Maranhão, 2022, p. 20).

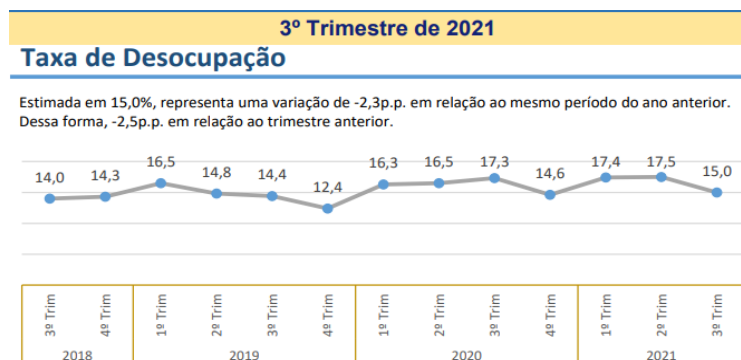
Comparativo das Despesas Estaduais do Maranhão do 1º bimestre de 2021 e 2022				
Valores em milhões, variação em (%)				
Descrição das Despesas	2021	2022	Var. Absoluta	Var. Relativa (%)
Despesas Correntes	2.503,78	3.120,31	616,53	24,62
Pessoal e Encargos Sociais	1.278,36	1.611,87	333,51	26,09
Outras Despesas Correntes	1.133,56	1.411,55	277,99	24,52
Juros e Encargos da Dívida	91,86	96,90	5,03	5,48
Despesas de Capital	470,59	637,38	166,79	35,44
Investimentos	149,33	300,05	150,72	100,93
Inversões Financeiras	32,19	0,76	-31,43	-97,64
Amortização da Dívida	289,08	336,58	47,50	16,43
Total Geral	2.974,37	3.757,69	783,32	26,34

Fonte: SEPLAN-MA

Fonte: Relatório transparência fiscal do maranhão 1º Bi/2022

Os dados evidenciam a elevação das despesas ordinárias do estado, o que torna ainda mais relevante a existência de fundos específicos para certas finalidades de modo a não depender do orçamento para cumprir funções estruturais, como investimento em infraestrutura e capacitação.

Outro ponto importante é que a taxa de desocupação no estado manteve estável no período de 2018 a 2021, segundo o IBGE. No entanto, entre 2023 e 2024 houve uma redução significativa (IBGE, 2021):



Fonte: Taxa de desocupação – IBGE

Isso indica possível eficácia na geração de emprego através dos benefícios fiscais. Para a efetiva constatação é preciso que o estado forneça dados relativos às empresas beneficiadas pelas programas e total de empregos gerados frente ao total de vagas criadas no estado.

De uma forma geral, nota-se o incremento na atividade econômica do estado nos últimos 10 (dez) anos e melhoria de indicadores sociais ainda que aquele esteja muito longe dos padrões nacionais.

Ao se considerar os ensinamentos contidos na literatura nacional acerca da efetividade dos incentivos fiscais, nota-se a existência de política estruturante vinculadas à concessão dos

benefícios no Maranhão e outros estados, em especial por meio de investimentos em infraestrutura através de fundos.

Com melhor infraestrutura como energia, comunicação e logística, malha viária, maior capacitação profissional, simplificação fiscal e menor tributação, tem-se que o estado do Maranhão pode experimentar um estruturado crescimento econômico e social, sendo que os fundos específicos, inclusive mantidos na Emenda à Constituição 132/2023, podem contribuir para esta realidade.

CONCLUSÃO

Nos termos abordados, tem-se que os incentivos fiscais constituem uma poderosa ferramenta de intervenção do estado na economia. A utilização de tributos fiscais com viés extrafiscal visando a fomentar o desenvolvimento das regiões norte e nordeste foi muito criticada, em especial no contexto da guerra fiscal, que levou à sucumbência interna e externa de grande parte dos estados. A adoção de medidas estruturantes é compreendida de forma uníssona para que os estados experimentem um desenvolvimento concreto, pois qualquer política fiscal que não ofereça infraestrutura, mão de obra e condições comerciais será efêmera.

Nos últimos anos, o estado do Maranhão têm adotado medidas de compensação à desoneração fiscal em razão dos incentivos fiscais implementados, em especial a instituição de fundos específicos, cuja arrecadação deve ser aplicada de forma direcionada. Isso permite a aplicação de receitas para a reestruturação do estado e capacitação da mão-de-obra visando à formação de um ambiente de negócios atrativo para além do próprio incentivo fiscal.

O êxito na atração e retenção das empresas garante não apenas maiores índices de crescimento econômico, mas também sociais. Em outro giro, a arrecadação advinda dos fundos permite a aplicação de receitas em políticas públicas, bem como na geração de emprego e renda.

Em que pese o estado ainda possuir um retardo no desenvolvimento social frente a outros estados da federação, observa-se uma evolução ao longo do tempo, que pode se relacionar com medidas fiscais e estruturais implementadas advindas de medidas compensatórias às renúncias instituídas.

Desta forma, compreende-se que os incentivos fiscais e os fundos instituídos afetam diretamente as políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico dos estados.

REFERÊNCIAS

A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro.
In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 142, abri/jun 1999, p. 35-52.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7363. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente Confederação Nacional da Indústria. Brasília, DF, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6596963>. Acesso em: 27 abr. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. Introdução ao Welfare State: construção, pilares estruturais e sentido civilizatório. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 22, n. 43, p. 1-28, jan./jun. 2019.

ELALI, André. **Tributação e desenvolvimento econômico regional**. Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. Dissertação de mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie: São Paulo, 2006a. 180 fl.

GONÇALVES, Oksandro. **A ordem econômica no Estado Democrático de Direito e a teoria de Martha Nussbaum**: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. *Revista Jurídica Luso-brasileira – RJLB* ano 4 (2018), n. 5, p. 221-222.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Municípios do Plano Mais IDH obtiveram avanços expressivos na redução da taxa de analfabetismo**. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/municipios-do-plano-mais-idh-obtiveram-avancos-expressivos-na-reducao-da-taxa-de-analfabetismo>. Acesso em: 27 abr. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Maranhão dispara na geração de empregos formais por meses seguidos e governo segue na captação de empresas**. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/maranhao-dispara-na-geracao-de-empregos-formais-por-meses-seguidos-e-governo-segue-na-captacao-de-empresas>. Acesso em: 27 abr. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. PIB do Maranhão foi o que mais cresceu no Nordeste, aponta Banco do Brasil. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/pib-do-maranhao-foi-o-que-mais-cresceu-no-nordeste-aponta-banco-do-brasil>. Acesso em: 27 abr. 2025.

GUIMARÃES, Vasco Branco. **Palestra proferida em debate promovido pela ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/115161-jurista-portugues-critica-modelo-de-incentivos-fiscais/>. Acesso em 27 abr. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Maranhão**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/37/0?tipo=grafico>. Acesso em: 27 abr. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Comentários Sintéticos: Maranhão - 3º trimestre de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2021_3_trimestre/pnadc_202103_trimestre_comentarios_sinteticos_Maranhao.pdf. Acesso em: 27 abr. 2025.

LOPES, João Alcântara. **Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico**. 2008.

MARANHÃO. Portal da Transparência. **Receitas realizadas no Maranhão (2013-2023)**. Disponível em: https://www.transparencia.ma.gov.br/app/v2/fique_por_dentro#topo. Acesso em: 27 abr. 2025.

MARANHÃO. Portal da Transparência. **Relatório de Receitas do Estado do Maranhão - Período: janeiro a dezembro de 2023**. Disponível em https://www.transparencia.ma.gov.br/app/v2/receitas/exportarPdf?tipo=pdf&ano=2023&mesDe=1&mesAte=12&vizualizacao=por_ug&ug=230901&cod_categoria=all. Acesso em: 27 abr. 2025a.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2023**. São Luís: SEPLAN, 2022. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PLDO_2023_V4.pdf. Acesso em: 27 abr. 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório Bimestral de Transparência Fiscal do Maranhão: Ano 2022. v. 10 nº.1**. São Luís, SEPLAN-MA, 2022. 26 p. Disponível em: <https://dados.ma.gov.br/sites/default/files/Relatorio%20de%20Transparencia%20Fiscal%2022%20-%20Bimestre%201.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório de Repasses do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP) - 2023**. São Luís: SEPLAN, 2023. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/REPASSE_FUMACOP_2023.pdf. Acesso em: 27 abr. 2025b.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório Bimestral de Transparência Fiscal - 1º Bimestre de 2022**. Disponível em: https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/relatorio_bimestral_de_transparencia_fiscal_2022_-_1_bimestre2022.pdf. Acesso em: 30 abr. 2024.

MENEZES, Adriana Reis Albuquerque. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988**. Dissertação de Mestrado. UFMA. 2009.

NEDER, Raquel do Nascimento. **Desenvolvimento Econômico, Estrutura e Diversificação Produtiva: uma abordagem voltada para o estado do Maranhão**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Socioeconômico. 2020

PIRES, Adilson Rodrigues. Incentivos Fiscais e o Desenvolvimento Econômico. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 1124. **Direito Tributário. Vol. II**

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Exigências da CIDE sobre royalties e assistência técnica ao exterior**. REVISTA DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 144-162.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, v. II, 2005.

VARSAÑO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Texto para discussão nº 500, IPEA, 1998.