Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

doi.org/10.51891/rease.v12i11.31416

OS INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS E O DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO TOCANTINS

Isabella Ferreira Lima[1]
Fernanda Matos Fernandes de Oliveira Jurubeba[2]

RESUMO: O presente estudo analisa a contribuição dos incentivos fiscais estaduais direcionados ao agronegócio tocantinense para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Inicialmente, são abordados o conceito, a finalidade e os limites jurídicos desses incentivos, destacando-se sua utilização como instrumento de desenvolvimento regional, atração de investimentos e fortalecimento da atividade econômica. Examina-se, ainda, a utilização do ICMS como instrumento de política fiscal, a atuação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e o fenômeno da denominada "guerra fiscal". Em seguida, apresenta-se uma análise histórica do desenvolvimento do agronegócio no Tocantins, ressaltando-se a relevância do setor para a economia estadual, o crescimento da produção agrícola e pecuária, a expansão das cadeias produtivas vinculadas ao campo e os desafios logísticos, ambientais e institucionais relacionados à atividade. Por fim, analisa-se o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins – Prosperar, com ênfase em sua aplicação ao setor agroindustrial, nos critérios para a concessão dos incentivos fiscais e em sua potencial contribuição para a instalação e a expansão de empreendimentos no Estado. A pesquisa considera, ainda, os reflexos desses incentivos sobre a geração de emprego e renda, a competitividade regional e os desafios relacionados à fiscalização, à transparência e à sustentabilidade das políticas públicas de incentivo fiscal.

Palavras-chave: Incentivos fiscais. Agronegócio. Tocantins. Desenvolvimento regional. Programa Prosperar.

ABSTRACT: This study analyzes the contribution of state tax incentives directed at agribusiness in Tocantins to the economic and social development of the State. Initially, it addresses the concept, purpose, and legal limits of these incentives, highlighting their use as instruments for regional development, investment attraction, and the strengthening of economic activity. It also examines the use of ICMS as an instrument of fiscal policy, the role of the National Council for Fiscal Policy (CONFAZ), and the phenomenon known as the "fiscal war." Subsequently, the study presents a historical analysis of the development of agribusiness in Tocantins, emphasizing the relevance of the sector to the state economy, the growth of agricultural and livestock production, the expansion of production chains linked to rural activities, and the logistical, environmental, and institutional challenges related to the sector. Finally, the study analyzes the Tocantins State Economic Development Incentive Program – Prosperar, with emphasis on its application to the agro-industrial sector, the criteria for granting tax incentives, and its potential contribution to the establishment and expansion of enterprises in the State. The research also considers the effects of these incentives on job and income generation, regional competitiveness, and the challenges related to oversight, transparency, and sustainability of public policies involving tax incentives.

Keywords: Tax incentives. Agribusiness. Tocantins. Regional development. Prosperar program.

[1] Graduanda em Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).
[2] Orientadora. Doutora em Direito Constitucional pela UNIFOR. Professora do Curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

1 INTRODUÇÃO

O Poder Público desempenha função que vai além da arrecadação de tributos destinados ao custeio das atividades estatais. Por meio da extrafiscalidade, a tributação pode assumir função indutora, constituindo instrumento de política pública capaz de estimular setores estratégicos, reduzir desigualdades regionais e favorecer o desenvolvimento econômico. Nesse contexto, os incentivos fiscais estaduais apresentam-se como mecanismos de intervenção no domínio econômico, utilizados, entre outras finalidades, para atrair investimentos e estimular a geração de emprego e renda. Essa atuação, contudo, não é ilimitada, pois encontra balizas no ordenamento jurídico, especialmente quanto à competência dos entes federativos, à legalidade e ao equilíbrio das relações fiscais.

No contexto do federalismo brasileiro, a concessão desses benefícios, especialmente em matéria de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), historicamente produziu tensões entre as unidades federativas. A concessão unilateral de benefícios com o objetivo de atrair investimentos privados contribuiu para o fenômeno denominado "guerra fiscal". Nesse cenário, a Lei Complementar nº 24/1975 estabeleceu disciplina específica para a concessão e a revogação de benefícios fiscais relacionados ao ICMS, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

No Estado do Tocantins, o setor agropecuário ocupa posição relevante na estrutura econômica estadual. Diante da busca pelo desenvolvimento econômico e social e pela verticalização da produção agropecuária, foram instituídos mecanismos de estímulo à atividade produtiva. Entre eles, destaca-se o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (Prosperar), instituído pela Lei Estadual nº 1.355/2002, voltado à atração e à expansão de empreendimentos mediante a utilização de instrumentos de incentivo econômico e fiscal.

A existência formal de uma política de incentivo, contudo, não é suficiente, por si só, para demonstrar os seus resultados. Mostra-se necessário examinar em que medida os mecanismos instituídos pelo Estado se relacionam com o desenvolvimento econômico regional e com a expansão das atividades produtivas beneficiadas, especialmente diante dos custos decorrentes da concessão de incentivos fiscais e da necessidade de observância dos princípios que orientam a atuação estatal.

Paralelamente ao debate jurídico-tributário, o desenvolvimento do agronegócio no Tocantins adquiriu crescente relevância econômica desde a criação do Estado. A expansão da produção agropecuária e das cadeias produtivas relacionadas ao setor contribuiu para a dinamização da economia estadual, com reflexos sobre a geração de emprego e renda, a circulação de bens e serviços e a atração de investimentos.

Nesse contexto, o presente estudo examina os incentivos fiscais estaduais relacionados ao desenvolvimento do agronegócio tocantinense, com especial atenção ao Programa Prosperar, buscando compreender seus fundamentos jurídicos, os mecanismos utilizados para a concessão dos benefícios e sua relação com o desenvolvimento econômico regional. Para tanto, analisa-se, inicialmente, o conceito, a finalidade e os limites jurídicos dos incentivos fiscais, bem como a extrafiscalidade, o ICMS, a atuação do CONFAZ e o fenômeno da guerra fiscal. Em seguida, aborda-se a evolução do agronegócio no Tocantins e sua relevância econômica e social, para, ao final, examinar o Programa Prosperar e sua inserção na política estadual de incentivo ao desenvolvimento.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se, quanto à sua natureza, como qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, uma vez que busca compreender a função dos incentivos fiscais estaduais no desenvolvimento econômico e social do agronegócio tocantinense, com especial atenção ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (Prosperar). A investigação possui enfoque jurídico e econômico, voltado à compreensão dos fundamentos legais da política estadual de incentivos fiscais, de seus mecanismos de funcionamento e de sua relação com o desenvolvimento regional.

Quanto aos procedimentos técnicos, adotaram-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica fundamentou-se na consulta a artigos científicos, estudos acadêmicos e trabalhos doutrinários relacionados à extrafiscalidade, aos incentivos fiscais, ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), à guerra fiscal e ao desenvolvimento do agronegócio. A pesquisa documental, por sua vez, compreendeu o exame da legislação constitucional e infraconstitucional pertinente, especialmente das normas que disciplinam a concessão de benefícios fiscais e a organização do Programa Prosperar, além de documentos e informações disponibilizados por órgãos públicos.

As fontes utilizadas foram selecionadas de acordo com sua pertinência temática, relevância jurídica, confiabilidade e contribuição para os objetivos do estudo. Nesse sentido, foram consideradas normas constitucionais e legais, documentos oficiais do Estado do Tocantins, informações econômicas divulgadas por instituições públicas, artigos científicos e estudos relacionados à atividade agropecuária e à infraestrutura logística estadual. Entre os principais referenciais documentais, destacam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 24/1975, a Lei Complementar nº 87/1996, a Lei Estadual nº 1.355/2002, que disciplina o Programa Prosperar, e publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A seleção priorizou materiais diretamente relacionados ao objeto da pesquisa e capazes de contribuir para a compreensão de seus aspectos normativos, econômicos e institucionais.

Quanto aos objetivos, a pesquisa apresenta caráter exploratório, por examinar os fundamentos e as características dos incentivos fiscais estaduais aplicados ao contexto do agronegócio tocantinense, e descritivo, por sistematizar a evolução normativa do Programa Prosperar, seus objetivos, requisitos de adesão, mecanismos de concessão e possíveis repercussões econômicas e sociais. O estudo também considera os desafios relacionados à responsabilidade fiscal, à transparência administrativa, à sustentabilidade ambiental e às mudanças decorrentes da Reforma Tributária.

O método de análise adotado consiste na interpretação jurídico-normativa das disposições legais pertinentes, articulada à análise qualitativa das informações documentais e bibliográficas selecionadas. Inicialmente, são examinados os conceitos, as finalidades e os limites jurídicos dos incentivos fiscais, bem como a disciplina constitucional e legal do ICMS e a atuação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Em seguida, são contextualizados o desenvolvimento do agronegócio no Tocantins e sua relevância econômica e social. Por fim, a estrutura normativa do Programa Prosperar é examinada em conjunto com os elementos econômicos e institucionais identificados nas fontes consultadas, buscando compreender suas possibilidades de contribuição para o desenvolvimento regional e os limites para a aferição de seus resultados.

Ressalta-se que a investigação se fundamenta em fontes bibliográficas e documentais, não compreendendo pesquisa de campo ou coleta direta de dados junto às empresas beneficiárias do programa. Dessa forma, a análise permite identificar a estrutura jurídica dos incentivos, seus objetivos institucionais e os parâmetros necessários à avaliação de sua efetividade, mas não pretende atribuir exclusivamente ao Programa Prosperar o crescimento do agronegócio

tocantinense. A verificação conclusiva de seus impactos exigiria dados empíricos específicos sobre os benefícios concedidos, os investimentos realizados, os empregos gerados, a arrecadação estadual e os resultados socioambientais alcançados.

3 OS INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS: CONCEITO, FINALIDADE E LIMITES JURÍDICOS

3.1 Conceitos e espécies de incentivos fiscais

Os incentivos fiscais constituem instrumentos utilizados pelo Poder Público para estimular determinados setores, atividades econômicas ou regiões, mediante a concessão de tratamento tributário favorecido. Sua utilização pode estar associada a objetivos de desenvolvimento econômico e regional, atração de investimentos, geração de emprego e renda e indução de comportamentos considerados social ou economicamente relevantes.

Tais incentivos podem assumir diferentes formas, a depender do tributo e da legislação aplicável. Entre as técnicas mais recorrentes encontram-se a isenção, a redução da base de cálculo, a concessão de crédito presumido e o diferimento do recolhimento do tributo. Embora determinados programas públicos também possam envolver subvenções e financiamentos favorecidos, esses instrumentos possuem natureza financeira ou econômico-financeira e não se confundem, necessariamente, com os benefícios tributários propriamente ditos.

A isenção consiste em benefício instituído por lei que afasta, nas hipóteses nela previstas, a exigência do tributo. Sua concessão depende da observância dos requisitos e das condições estabelecidos pela legislação específica aplicável ao respectivo tributo.

A redução da base de cálculo, por sua vez, consiste na diminuição do montante sobre o qual será aplicada a alíquota do tributo, resultando em redução da carga tributária incidente sobre determinada operação, prestação ou situação juridicamente prevista.

O crédito presumido constitui técnica pela qual a legislação autoriza o contribuinte a apropriar determinado valor de crédito independentemente, total ou parcialmente, da sistemática ordinária de créditos vinculados às operações anteriores. Trata-se de mecanismo utilizado em diferentes regimes tributários, especialmente para fins de estímulo a determinadas atividades econômicas ou setores produtivos.

O diferimento corresponde ao adiamento do momento de recolhimento do tributo para etapa posterior da cadeia econômica, conforme as hipóteses e condições estabelecidas na

legislação. Não representa, necessariamente, dispensa definitiva do pagamento, mas alteração do momento em que se torna exigível o recolhimento.

As subvenções e os financiamentos favorecidos também podem integrar políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento. Enquanto as subvenções correspondem a formas de apoio econômico concedidas pelo Poder Público segundo disciplina legal própria, os financiamentos favorecidos consistem na disponibilização de crédito em condições específicas, como taxas de juros, prazos ou encargos diferenciados. Por essa razão, embora possam coexistir com incentivos fiscais em um mesmo programa de desenvolvimento, não devem ser tecnicamente confundidos com estes.

3.2 Limites jurídicos

A concessão de incentivos fiscais encontra limites constitucionais e legais. O art. 150, § 6º, da Constituição Federal determina que subsídios, isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, anistias e remissões relativos a impostos, taxas ou contribuições somente podem ser concedidos mediante lei específica, sem prejuízo das regras próprias aplicáveis ao ICMS (BRASIL, 1988).

A instituição de tratamentos tributários favorecidos também deve observar o princípio da isonomia. Nos termos do art. 150, II, da Constituição Federal, é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Isso não impede a adoção de diferenciações tributárias juridicamente justificadas, desde que apoiadas em critérios compatíveis com a Constituição e com as finalidades da política pública adotada.

A capacidade contributiva, prevista no art. 145, § 1º, da Constituição, constitui princípio distinto, segundo o qual, sempre que possível, os impostos deverão possuir caráter pessoal e ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte. Assim, isonomia e capacidade contributiva relacionam-se, mas não se confundem.

Outro limite relevante decorre dos princípios da anterioridade. A criação ou majoração de tributos deve observar as regras previstas no art. 150, III, “b” e “c”, da Constituição, ressalvadas as exceções constitucionalmente estabelecidas. A matéria também alcança hipóteses de redução ou supressão de benefícios fiscais quando daí resultar aumento indireto da carga tributária. No Tema 1.383 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que os princípios da anterioridade geral e nonagesimal incidem nessas hipóteses, observadas as determinações e exceções constitucionais aplicáveis a cada tributo.

3.3 Extrafiscalidade: o tributo como instrumento de política pública

A extrafiscalidade caracteriza-se pela utilização dos tributos não apenas com finalidade arrecadatória, mas também como instrumentos de intervenção estatal sobre comportamentos econômicos e sociais. Por meio dela, o sistema tributário pode ser utilizado para estimular ou desestimular determinadas atividades, proteger setores econômicos, influenciar decisões de consumo ou investimento e promover objetivos constitucionalmente relevantes.

Para Tomé (2015, p. 13, apud SARAIVA; MENDONÇA, 2016, p. 105), a extrafiscalidade constitui um importante mecanismo para a concretização das políticas públicas, uma vez que pode atuar tanto na arrecadação de recursos destinados à execução de programas governamentais quanto na orientação do comportamento dos particulares. Nesse sentido, enquanto instrumento de política pública, estabelece medidas capazes de estimular ou desestimular determinadas condutas, de acordo com os interesses considerados relevantes pelo Estado e pela sociedade.

A Constituição admite maior flexibilidade na alteração das alíquotas de determinados impostos de caráter marcadamente extrafiscal. É o caso, por exemplo, dos Impostos de Importação e de Exportação, cujas alíquotas podem ser alteradas pelo Poder Executivo, observados os limites e condições estabelecidos em lei. Como exemplo, a tributação mais gravosa de determinados produtos prejudiciais à saúde pode ser utilizada com finalidade extrafiscal, buscando desestimular seu consumo.

Entre os tributos tradicionalmente associados à função extrafiscal encontram-se o Imposto de Importação, utilizado, entre outras finalidades, na regulação da entrada de produtos estrangeiros; o Imposto de Exportação, empregado na regulação de determinadas operações de saída de mercadorias; o Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja seletividade permite tratamento diferenciado conforme a essencialidade dos produtos; e o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), empregado também como instrumento de regulação econômica e financeira.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 também instituiu o Imposto Seletivo, de competência da União, incidente sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos definidos constitucionalmente e posteriormente regulamentados pela Lei Complementar nº 214/2025.

3.4 ICMS, CONFAZ e "guerra fiscal"

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, previsto no art. 155, II, da Constituição Federal e disciplinado, em âmbito nacional, pela Lei Complementar nº 87/1996. Sua incidência não se confunde com a mera movimentação física de mercadorias, pois está vinculada às hipóteses constitucional e legalmente previstas de circulação jurídica de mercadorias e de prestação dos serviços alcançados pelo imposto.

A formação histórica do ICMS está relacionada à evolução da tributação sobre o consumo e a circulação de mercadorias no Brasil. O Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), de competência federal, foi sucedido pelo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), cuja competência foi atribuída aos Estados pela Constituição de 1934. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 18/1965 instituiu, no âmbito da competência estadual, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), posteriormente ampliado pela Constituição Federal de 1988, que passou a contemplar também determinadas prestações de serviços, dando origem ao atual ICMS.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988, tornou-se competência dos Estados e do Distrito Federal instituir o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O tributo alcança as operações relativas à circulação de mercadorias e determinados serviços, especialmente aqueles relacionados ao transporte interestadual e intermunicipal e às comunicações. O imposto também alcança, nos termos da Constituição e da legislação complementar, operações relativas a energia elétrica e combustíveis, submetidas a regras específicas de incidência e tributação.

O ICMS possui especial relevância para as finanças estaduais e, historicamente, também foi utilizado como instrumento de políticas de atração de investimentos. A concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao imposto, entretanto, contribuiu para o surgimento da denominada "guerra fiscal", caracterizada pela competição entre unidades federativas por empreendimentos e investimentos mediante a utilização de tratamentos tributários favorecidos.

A Constituição Federal determina, no art. 155, § 2º, XII, "g", que lei complementar regule a forma pela qual, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, serão concedidos e revogados benefícios fiscais relativos ao ICMS. A Lei Complementar nº 24/1975 disciplina essa

matéria e condiciona a concessão de isenções e de outros benefícios relacionados ao imposto à celebração de convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, a concessão de benefícios depende de decisão unânime dos Estados representados, enquanto a revogação total ou parcial exige aprovação de, no mínimo, quatro quintos dos representantes presentes, além das regras legais relativas à ratificação dos convênios pelas unidades federativas. Assim, a atuação do CONFAZ constitui elemento central na coordenação das políticas estaduais relacionadas aos benefícios fiscais do ICMS.

A chamada guerra fiscal, nesse contexto, relaciona-se sobretudo à competição entre os Estados e o Distrito Federal pela atração de investimentos mediante benefícios relativos ao ICMS.

A Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu alteração estrutural nesse cenário ao criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, destinado a substituir gradualmente o ICMS e o ISS. O processo de transição é progressivo. Em 2026, período inicial de transição, a Lei Complementar nº 214/2025 estabelece as alíquotas de 0,1% para o IBS e de 0,9% para a CBS, observada a disciplina transitória aplicável ao exercício, inclusive quanto à dispensa de recolhimento para os sujeitos passivos que cumprirem as obrigações acessórias previstas na legislação. Entre 2029 e 2032, as alíquotas do ICMS e do ISS serão progressivamente reduzidas, e ambos os impostos serão extintos a partir de 2033.

Essa transição apresenta especial relevância para o estudo dos incentivos fiscais estaduais, pois a própria Emenda Constitucional nº 132/2023 determina a redução gradual dos benefícios relacionados ao ICMS no mesmo período de diminuição do imposto e institui mecanismos destinados à compensação de determinados benefícios fiscais onerosos. Desse modo, a substituição do ICMS pelo IBS tende a modificar significativamente os instrumentos tradicionalmente utilizados pelos Estados na formulação de políticas tributárias de atração de investimentos.

4 DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO TOCANTINS

4.1 Evolução histórica do agronegócio tocantinense

O Estado do Tocantins foi criado pela Constituição Federal de 1988, a partir do desmembramento da porção norte do Estado de Goiás. Desde sua formação, o desenvolvimento

econômico estadual esteve relacionado, entre outros fatores, à expansão das atividades agropecuárias, à ocupação produtiva do território e à integração da região aos mercados nacionais.

A pecuária bovina já possuía presença significativa na região anteriormente à criação do Estado, enquanto a agricultura comercial, especialmente a produção de grãos, ampliou-se progressivamente nas décadas seguintes. Esse processo foi acompanhado pela expansão da fronteira agrícola, pela incorporação de novas tecnologias produtivas e pelo aumento das áreas destinadas a culturas como soja, milho e arroz.

O crescimento do setor também se relaciona à posição geográfica do Tocantins e à infraestrutura destinada ao escoamento da produção. A BR-153, importante eixo de integração longitudinal do país, desempenhou papel relevante na articulação do território tocantinense com outras regiões brasileiras e na formação e expansão de núcleos urbanos ao longo de seu percurso. Atualmente, parte do trecho da BR-153 situado no Tocantins integra concessão federal administrada pela Ecovias do Araguaia, iniciada em 2021, com previsão contratual de recuperação, conservação, operação, melhorias e ampliação da capacidade viária.

No decorrer desse processo, o Tocantins consolidou participação expressiva na produção agropecuária da Região Norte, especialmente na produção de grãos. Documentos oficiais estaduais identificam o Estado como importante produtor regional, com destaque para culturas como soja, milho e arroz, além da pecuária bovina.

4.2 Relevância econômica e social do agronegócio no desenvolvimento estadual

O agronegócio possui participação relevante na dinâmica econômica do Tocantins, tanto pela produção primária quanto pelos efeitos produzidos sobre atividades de transporte, armazenamento, comércio, indústria de transformação e prestação de serviços vinculados às cadeias agropecuárias.

Segundo dados das Contas Regionais divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo Governo do Estado do Tocantins a economia tocantinense cresceu 7,9% em 2023. No mesmo período, o volume do setor agropecuário apresentou crescimento de 15,5%, o maior entre os setores econômicos estaduais, com destaque para o cultivo da soja. O Produto Interno Bruto estadual também apresentou expansão em relação ao ano anterior (IBGE; TOCANTINS, 2025).

Esses dados evidenciam a importância da agropecuária para a economia estadual, embora não permitam, isoladamente, atribuir o desempenho econômico do Tocantins a uma única política pública ou programa de incentivo fiscal. O crescimento do setor decorre de um conjunto de fatores, entre os quais se encontram condições naturais, expansão da área produtiva, investimentos privados, infraestrutura, tecnologia, crédito, demanda por commodities e políticas públicas de desenvolvimento.

Sob a perspectiva social, a expansão das cadeias agropecuárias possui potencial de repercutir sobre a geração de empregos, a circulação de renda e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares. Entretanto, a análise desses efeitos deve considerar não apenas o aumento da produção, mas também a qualidade dos postos de trabalho, a distribuição territorial dos benefícios econômicos e os custos ambientais e fiscais relacionados ao modelo de expansão adotado.

4.3 Desenvolvimento sustentável e desafios ambientais, logísticos e institucionais

O Tocantins integra a região denominada MATOPIBA, composta por áreas dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e caracterizada pela expansão das atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais. O Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial do MATOPIBA, atualmente disciplinado pelo Decreto Federal nº 11.767/2023, estabelece como diretrizes o desenvolvimento agropecuário sustentável, a gestão territorial e o aumento da eficiência da infraestrutura logística.

A inserção do Tocantins nessa fronteira produtiva amplia as oportunidades econômicas, mas também evidencia desafios relacionados à compatibilização entre crescimento agropecuário, proteção ambiental e sustentabilidade de longo prazo. Nesse contexto, destaca-se o Plano ABC+TO, vinculado à política de adaptação à mudança do clima e baixa emissão de carbono na agropecuária. Entre as medidas previstas estão a recuperação de pastagens degradadas, a restauração de áreas de preservação permanente e reserva legal e a difusão de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta.

A sustentabilidade, nesse cenário, não se limita à redução das emissões de gases de efeito estufa, mas envolve também uso eficiente do solo, regularidade ambiental, conservação dos recursos naturais e capacidade de manutenção da produtividade em longo prazo.

Além dos desafios ambientais, a infraestrutura logística permanece elemento relevante para a competitividade do agronegócio tocantinense. A dimensão territorial do Estado e a

distância em relação aos principais mercados consumidores e terminais exportadores fazem com que os custos de transporte e armazenamento assumam importância significativa na formação do custo final da produção.

A BR-153 constitui um dos principais corredores rodoviários utilizados no transporte de cargas no Tocantins. Parte de seu trecho tocantinense encontra-se sob concessão da Ecovias do Araguaia desde 2021, com previsão de investimentos em recuperação, conservação, ampliação de capacidade e melhoria da segurança viária.

A Ferrovia Norte-Sul também representa importante alternativa ao transporte exclusivamente rodoviário, permitindo maior integração do Tocantins aos corredores nacionais de circulação de mercadorias. Estudos sobre a logística do agronegócio estadual, contudo, apontam a persistência de gargalos relacionados à integração entre os modais, à capacidade de armazenagem e à infraestrutura necessária ao escoamento eficiente da produção (Carvalho; Bigeli; Miranda, 2024).

Dessa forma, o desenvolvimento do agronegócio tocantinense depende não apenas da ampliação da produção, mas também da integração entre políticas tributárias, infraestrutura logística, sustentabilidade ambiental e planejamento territorial.

5 PROGRAMA PROSPERAR E O AGRONEGÓCIO TOCANTINENSE: DESENHO NORMATIVO E PARÂMETROS PARA AVALIAÇÃO

5.1 Fundamentos legais do Prosperar e evolução normativa

A política estadual que posteriormente passou a receber a denominação Prosperar possui antecedentes na própria formação institucional do Tocantins. Em 1989, a Lei Estadual nº 59 criou o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Tocantins – IDE-Tocantins, com o objetivo de estimular investimentos e elevar a produtividade estadual. A norma previa programas específicos destinados à agropecuária, indústria, comércio e turismo.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 761, de 8 de junho de 1995, determinou que o programa instituído pela Lei nº 59/1989 passasse a denominar-se Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (Prosperar). A mesma lei estabeleceu como objetivo estimular o crescimento ordenado da economia estadual mediante a concessão de estímulos financeiros às atividades da indústria, comércio, agropecuária e turismo. A Lei nº 761/1995 foi posteriormente revogada pela Lei nº 1.355/2002.

A disciplina atualmente examinada no artigo decorre principalmente da Lei Estadual nº 1.355, de 19 de dezembro de 2002, regulamentada pelo Decreto nº 1.768/2003. A lei reorganizou o Programa Prosperar e o respectivo Fundo, definindo-o como instrumento da política de desenvolvimento estadual destinado ao financiamento do imposto devido pela empresa beneficiária, com a finalidade de incrementar a geração de emprego e renda e a distribuição de riquezas no Estado.

A legislação distingue o Prosperar Pioneiro, destinado às empresas enquadradas nas situações previstas pela própria lei, e o Prosperar Tocantins, voltado às empresas que venham a implantar ou expandir suas atividades no território estadual.

Essa evolução normativa demonstra que o Prosperar não surgiu de forma isolada em 2002, mas integra uma trajetória de políticas estaduais de desenvolvimento iniciada nos primeiros anos de existência do Tocantins e posteriormente reorganizada e ampliada.

5.2 Objetivos do programa e racionalidade da política pública

A Lei Estadual nº 1.355/2002 concebe o Prosperar como instrumento de política de desenvolvimento destinado ao financiamento do imposto devido pela empresa beneficiária, tendo como objetivos expressamente previstos o incremento da geração de emprego e renda e a distribuição de riquezas no Estado.

O programa utiliza mecanismos de incentivo econômico vinculados especialmente ao ICMS. Entre eles estão o financiamento de parcela do imposto devido, isenções relacionadas a determinadas operações, reduções específicas e formas de liquidação antecipada da parcela incentivada, conforme as condições legalmente estabelecidas.

Nos termos da legislação que disciplina o programa, entre os mecanismos do Prosperar encontra-se o financiamento de 75% do ICMS devido nas hipóteses legalmente previstas, além de isenções e reduções específicas relacionadas ao imposto.

Sob a perspectiva de política pública, a lógica do programa consiste em reduzir ou postergar parte do ônus financeiro suportado pelo empreendimento durante sua implantação, expansão ou revitalização, condicionando o benefício ao cumprimento dos requisitos previstos em lei. Em tese, a política busca tornar o Tocantins mais atrativo para novos investimentos e estimular a permanência e expansão de empreendimentos já instalados.

Todavia, a existência dos incentivos e dos objetivos legais do programa não permite concluir, por si só, que esses objetivos tenham sido efetivamente alcançados. A avaliação de

efetividade exige o confronto entre os benefícios concedidos e resultados verificáveis em variáveis como investimento, geração de empregos, arrecadação, expansão da atividade produtiva e desenvolvimento regional

5.3 Critérios de adesão, exigências, contrapartidas e governança

Segundo as informações oficiais do Estado, podem integrar o Programa Prosperar empresas cujos projetos apresentem viabilidade econômico-financeira e estejam relacionados à implantação, revitalização ou expansão de unidades industriais, agroindustriais, comerciais atacadistas ou turísticas.

A concessão dos benefícios depende da apresentação e análise da documentação exigida, da Carta-Consulta e do projeto de viabilidade econômico-financeira. A documentação é submetida às instâncias administrativas responsáveis pelo programa e, após a aprovação, formaliza-se o Termo de Acordo de Regime Especial – TARE.

A própria Lei nº 1.355/2002 estabelece prazos específicos para a utilização dos benefícios e condiciona o início de sua fruição à formalização do TARE. A legislação também prevê distinções entre o Prosperar Pioneiro e o Prosperar Tocantins, além de regras próprias para determinadas atividades.

Entre os mecanismos associados ao custeio da política encontra-se a contribuição incidente sobre o faturamento mensal, destinada ao Fundo de Desenvolvimento Econômico, conforme a legislação aplicável (Lei nº 1.355/2002 art. 17, inciso IV). O beneficiário deverá recolher 0,3% sobre o faturamento mensal. Nos casos de revitalização e implantação, a contribuição incidirá sobre o valor do faturamento. Já nos casos de expansão, a contribuição incidirá sobre o valor relativo ao incremento econômico.

5.4 Benefícios concedidos e operacionalização

O Programa Prosperar utiliza diferentes mecanismos de incentivo econômico e tributário. Entre eles, destaca-se o financiamento de parcela do ICMS devido pelo empreendimento beneficiário, que pode alcançar 75% nas hipóteses previstas na Lei Estadual nº 1.355/2002. O programa também contempla isenções e reduções específicas relacionadas ao imposto, nos termos definidos pela legislação.

A fruição dos benefícios depende de procedimento administrativo próprio. A empresa interessada deve apresentar a documentação necessária e o respectivo projeto de viabilidade

econômico-financeira, que serão submetidos à análise dos órgãos competentes. Após a aprovação, a concessão é formalizada, entre outros instrumentos, mediante Termo de Acordo de Regime Especial (TARE), no qual são estabelecidas as condições para utilização do tratamento tributário concedido.

A estrutura adotada revela que o programa não opera como uma isenção geral dirigida indistintamente ao setor produtivo, mas mediante enquadramento, avaliação administrativa e formalização específica da relação entre o empreendimento beneficiado e o Estado.

5.5 Impactos e parâmetros para avaliação do Prosperar no agronegócio tocantinense

A concessão de incentivos econômicos e tributários integra a estratégia utilizada pelo Estado do Tocantins para estimular a atração e a expansão de empreendimentos. No caso do agronegócio e da agroindústria, tais instrumentos podem reduzir custos financeiros associados à implantação ou expansão das atividades e funcionar como elemento adicional na decisão locacional dos investidores.

Entretanto, a existência de incentivo fiscal não permite presumir, isoladamente, a existência de desenvolvimento econômico. A avaliação da política exige examinar a relação entre os recursos públicos envolvidos e os resultados produzidos. Para tanto, podem ser considerados indicadores como o volume de investimentos realizados pelas empresas beneficiárias, o número de postos de trabalho criados ou mantidos, a evolução da atividade econômica, os efeitos sobre a arrecadação, a expansão das cadeias produtivas e os impactos ambientais relacionados aos empreendimentos incentivados.

Sob a perspectiva da competitividade, o incentivo tributário pode reduzir o custo financeiro associado à implantação ou ampliação de determinadas atividades. Contudo, fatores como infraestrutura logística, disponibilidade de mão de obra, proximidade dos mercados consumidores, acesso ao crédito, custos energéticos e condições de transporte também influenciam a competitividade dos empreendimentos. Por essa razão, não é possível atribuir eventual expansão do agronegócio tocantinense exclusivamente aos incentivos concedidos pelo Prosperar.

Também deve ser considerada a dimensão fiscal da política. A concessão de benefícios implica utilização de recursos públicos ou postergação de receitas que, em cenário alternativo, poderiam integrar a arrecadação estadual. A análise de efetividade, portanto, exige comparar os custos fiscais do programa com os benefícios econômicos e sociais efetivamente produzidos.

Sem essa comparação, é possível identificar a existência e a estrutura dos incentivos, mas não afirmar conclusivamente sua eficiência ou efetividade.

A sustentabilidade constitui outro parâmetro relevante. No contexto do agronegócio tocantinense, a expansão das atividades produtivas deve ser conciliada com as exigências ambientais e com políticas de baixa emissão de carbono. O Plano ABC+TO prevê medidas como recuperação de pastagens degradadas, proteção de áreas de preservação permanente e de reserva legal e adoção de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta, evidenciando a crescente incorporação da variável ambiental às políticas de desenvolvimento agropecuário.

A avaliação dos incentivos pode, portanto, considerar não apenas resultados econômicos, mas também a existência e o cumprimento de contrapartidas ambientais e sociais, especialmente quando o benefício estatal se destina a estimular atividades potencialmente capazes de produzir impactos territoriais relevantes.

Por fim, a Reforma Tributária acrescenta novo elemento à análise. A substituição progressiva do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços – IBS reduz a possibilidade de manutenção, nos moldes atuais, de políticas estaduais baseadas em benefícios vinculados ao ICMS. O tema é particularmente relevante para o Prosperar, cujo desenho normativo está fortemente associado ao financiamento e a benefícios relativos a esse imposto.

Nesse cenário, a transição para o novo sistema tributário impõe a necessidade de reavaliar os instrumentos estaduais de desenvolvimento regional. O desafio consiste em preservar políticas legítimas de atração de investimentos e redução das desigualdades regionais sem reproduzir mecanismos de competição fiscal incompatíveis com o modelo tributário instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou o papel dos incentivos fiscais estaduais como instrumentos de desenvolvimento econômico e regional, tendo como objeto central o Programa Prosperar e sua relação com o agronegócio tocantinense. O estudo evidenciou que a utilização da extrafiscalidade, inclusive por meio de mecanismos relacionados ao ICMS, pode integrar políticas públicas destinadas à atração de investimentos, à indução de atividades econômicas e à redução de desigualdades regionais, desde que observados os limites constitucionais, legais e fiscais aplicáveis.

No contexto do Tocantins, verificou-se que o agronegócio assumiu posição relevante na dinâmica econômica estadual, especialmente em razão da expansão da produção agropecuária e da inserção do Estado na fronteira agrícola do MATOPIBA. Essa relevância, contudo, não decorre de um único fator, mas da conjugação de diferentes elementos, como condições produtivas, infraestrutura, investimentos privados, crédito, tecnologia e políticas públicas de incentivo.

A análise do Programa Prosperar demonstrou que sua estrutura normativa foi concebida como instrumento de política de desenvolvimento estadual, utilizando mecanismos de financiamento e outros incentivos relacionados ao ICMS para estimular a implantação, revitalização e expansão de empreendimentos. O programa estabelece requisitos de adesão, procedimentos administrativos e mecanismos de formalização dos benefícios, revelando uma política estruturada de incentivo à atividade econômica.

Entretanto, os elementos examinados não permitem afirmar, de forma conclusiva, que o Programa Prosperar tenha sido, isoladamente, responsável pelo crescimento do agronegócio tocantinense ou que tenha alcançado plena efetividade em seus objetivos. A aferição de sua efetividade demandaria análise empírica mais aprofundada, mediante o confronto entre o volume de benefícios concedidos e indicadores como investimentos efetivamente realizados, empregos criados ou mantidos, incremento da atividade econômica, evolução da arrecadação e demais resultados socioeconômicos atribuíveis às empresas beneficiárias.

Nesse sentido, a pesquisa permite concluir que o Prosperar apresenta desenho normativo compatível com uma política pública de estímulo ao desenvolvimento, mas sua avaliação não pode se limitar à existência dos incentivos ou ao crescimento geral da economia estadual. Mostra-se necessário examinar, de forma contínua, a proporcionalidade entre os custos fiscais assumidos pelo Estado e os benefícios econômicos e sociais efetivamente produzidos.

Além da dimensão econômica, o estudo identificou desafios ambientais, logísticos e institucionais que interferem diretamente na sustentabilidade do modelo de desenvolvimento adotado. A expansão da atividade agropecuária exige compatibilização com políticas de baixa emissão de carbono, recuperação de áreas degradadas, regularidade ambiental e uso sustentável dos recursos naturais. Paralelamente, os gargalos de infraestrutura e logística permanecem relevantes para a competitividade do setor, especialmente no que se refere ao transporte, armazenamento e escoamento da produção.

Outro aspecto que assume crescente importância decorre da Reforma Tributária e da substituição progressiva do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Considerando que o desenho do Programa Prosperar está fortemente associado a mecanismos relacionados ao ICMS, a transição para o novo sistema tributário exigirá a reavaliação dos instrumentos estaduais de incentivo ao desenvolvimento econômico. O desafio será construir mecanismos compatíveis com o novo modelo tributário, preservando a capacidade de promoção do desenvolvimento regional sem reproduzir distorções decorrentes da competição fiscal entre os entes federativos.

Diante disso, conclui-se que os incentivos fiscais podem desempenhar papel relevante na política estadual de desenvolvimento, mas sua legitimidade econômica e social depende da existência de critérios transparentes, mecanismos de fiscalização e avaliação periódica de resultados. No caso do Tocantins, o desafio futuro não se limita à atração de novos investimentos, mas envolve a qualificação desses investimentos, de modo que os instrumentos de incentivo sejam acompanhados de resultados econômicos verificáveis, responsabilidade fiscal, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na reforma tributária: essencialidade rígida e o fim da função promocional do direito tributário. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 58, p. 410–431, 2024. DOI: (https://doi.org/10.46801/2595-6280.58.18.2024.2660). Disponível em: (https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2660). Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 mar. 2026.

CARVALHO, Genisvaldo Pereira de; BIGELI, Beatriz Cilene Mafra Neves; MIRANDA, José Fernando Bezerra. Desafios da logística no agronegócio tocantinense: avaliação da infraestrutura de transporte e armazenagem, com foco nos gargalos que afetam o setor. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151562, 2024. DOI: (https://doi.org/10.55892/jrg.v7i15.1562). Disponível em: (https://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1562). Acesso em: 5 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE; TOCANTINS. **Secretaria do Planejamento e Orçamento. PIB do Tocantins: resultados das Contas Regionais 2023. Palmas: SEPLAN/TO, 2025.** Disponível em: (https://central.to.gov.br/download/453808). Acesso em: 21 set. 2026.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes; MENDONÇA Maria Lírida Calou de Araújo e. A Extrafiscalidade como política garantidora dos Direitos Fundamentais. **Conhecer: Debate entre**

o Público e o Privado, Fortaleza, v.6, n. 16, p. 90-119,2016. Disponível em: (https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/633/512). Acesso em: 25 set. de 2026.

SZELBRACIKOWSKI, Daniel Côrrea. Guerra Fiscal de ICMS no Brasil: exame sobre a unanimidade exigida para a concessão dos incentivos fiscais no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Brasília: **IDP/EDB**, 2016. 311,f. Dissertação (Mestrado). – Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: (https://repositorio.idp.edu.br/entities/publication/a454d61f-d190-4bbc-9d60-eb53166fd9fc). Acesso em: 23 set. de 2026.

TOCANTINS. Lei nº 1.355, de 19 de dezembro de 2002. Dispõe sobre o Programa PROSPERAR e o Fundo PROSPERAR, e adota outras providências. Disponível em: https://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei1.355-02.htm; (https://central.to.gov.br/download/5238). Acesso em: 23 maio 2026.