

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPUS DO PANTANAL – CPAN
CURSO DE DIREITO

RAFAEL MORAES DA CONCEIÇÃO

INCENTIVOS FISCAIS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: UM ESTUDO FOCADO NA REGIÃO DO
PANTANAL

Corumbá, MS

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPUS DO PANTANAL – CPAN
CURSO DE DIREITO

RAFAEL MORAES DA CONCEIÇÃO

INCENTIVOS FISCAIS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: UM ESTUDO FOCADO NA REGIÃO DO
PANTANAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Campus do Pantanal, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Professora Dr. Maisa de Souza Lopes.

Corumbá, MS

2025

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Silvia de Arruda Moraes Gomes Ribeiro, mulher de fibra e ternura, cuja dedicação e amor incondicional moldaram meu caráter e minha trajetória; aos meus pais, Hernandes da Conceição e Davi Manoel Gomes Ribeiro, exemplo de retidão e perseverança, por me ensinar, com atitudes silenciosas e firmes, os reais significados de responsabilidade e honra.

À minha namorada, Maria Antonia, pela presença constante, pelo apoio irrestrito e pela paciência serena diante das minhas ausências e inquietações. Seu carinho e compreensão foram âncoras firmes em dias incertos.

À Faculdade Salesiano de Santa Teresa – FSST, berço formador de princípios sólidos e compromisso com a excelência, e à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, templo do saber que me ofertou horizontes mais vastos do conhecimento.

Ao ilustre Professor Dr. Márcio Saldanha, cujo exemplo e brilhantismo despertaram em mim a paixão pelo Direito e o desejo constante de compreender para além das normas, aprendendo a pensar com profundidade e a interpretar com sensibilidade.

À estimada Professora Dra. Maísa de Souza Lopes, expresso minha sincera e profunda gratidão. Sua generosidade intelectual, aliada à paciência inquebrantável com que acompanhou este trabalho de conclusão de curso, foram fundamentais para que este projeto se concretizasse. Os vastos conhecimentos por ela transmitidos não apenas enriqueceram este estudo, mas também expandiram minha compreensão crítica sobre os caminhos do Direito. Sua dedicação silenciosa e atenta é exemplo de compromisso acadêmico e humano, que levarei comigo por toda a vida.

Ao ilustre Professor Dr. Adalberto de Sá, dedico esta singela homenagem por ter me revelado, com paixão e nobreza, que ensinar o Direito é também um ato de amor e entrega. Sua sensibilidade ao transmitir o saber, aliada à profundidade dos ensinamentos, fizeram germinar em mim não apenas a compreensão técnica da ciência jurídica, mas também o entusiasmo em buscar sentido e propósito em cada norma, princípio e instituto.

Aos meus amigos, cuja companhia e incentivo foram bálsamos em tempos difíceis e alegria verdadeira em dias de celebração.

A todos os que, de alguma forma, contribuíram para que esta etapa se concretizasse, deixo a minha mais sincera e eterna gratidão.

Nada é mais certo neste mundo do que a morte e os impostos.

— Benjamin Franklin

RESUMO

Como escopo principal, temos a análise crítica e interdisciplinar dos incentivos fiscais enquanto instrumentos de fomento ao desenvolvimento regional sustentável na região do Pantanal brasileiro, com ênfase nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Parte-se do reconhecimento de que tais mecanismos, embora amparados pela legislação tributária vigente, como a Lei Complementar n.º 160/2017 e a Lei n.º 13.670/2018, nem sempre refletem políticas públicas eficazes quando confrontados com as particularidades socioambientais do bioma pantaneiro. Tendo como ponto de inflexão a abordagem jurídico-econômica, valendo-se de análise normativa, revisão bibliográfica, estudos de caso e indicadores empíricos, investiga-se em que medida os incentivos vinculados a programas federais e estaduais como o FCO, o Programa Pantanal e políticas de pagamentos por serviços ambientais têm contribuído para a superação das desigualdades regionais, a dinamização econômica e a conservação ambiental. A hipótese que norteia o estudo é a de que, embora exista um arcabouço normativo robusto, a fragmentação institucional e a ausência de articulação entre os entes federativos comprometem a efetividade dos benefícios fiscais. Ao final, propõem-se alternativas técnico-jurídicas para o aperfeiçoamento do modelo de incentivos, em consonância com os princípios constitucionais da isonomia tributária, do desenvolvimento regional equilibrado e da função socioambiental da tributação.

Palavras-chave: Incentivos fiscais, Desenvolvimento regional, Sustentabilidade, Pantanal, Direito Tributário.

ABSTRACT

The main scope of this study is the critical and interdisciplinary analysis of tax incentives as instruments to promote sustainable regional development in the Brazilian Pantanal region, with emphasis on the states of Mato Grosso and Mato Grosso do Sul. It starts from the recognition that such mechanisms, although supported by current tax legislation, such as Complementary Law No. 160/2017 and Law No. 13.670/2018, do not always reflect effective public policies when confronted with the socio-environmental particularities of the Pantanal biome. With the juridical-economic approach as a point of inflection, employing normative analysis, literature review, case studies, and empirical indicators, the investigation seeks to determine the extent to which incentives linked to federal and state programs—such as the FCO, the Pantanal Program, and payment for environmental services policies—have contributed to reducing regional inequalities, fostering economic dynamism, and promoting environmental conservation. The central hypothesis guiding the study is that, although there exists a robust normative framework, institutional fragmentation and the lack of coordination among federative entities undermine the effectiveness of tax benefits. In conclusion, technical-legal alternatives are proposed to improve the incentive model, in alignment with the constitutional principles of tax isonomy, balanced regional development, and the socio-environmental function of taxation.

Keywords: Tax incentives, Regional development, Sustainability, Pantanal, Tax Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Constituição Federal.....	CF
Conselho Nacional de Política Fazendária.....	CONFAZ
Feira Internacional de Turismo do Pantanal.....	FIT
Fundo Clima Pantanal.....	FCP
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.....	FCO
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.....	IBGE
Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária.....	IMEA
Isenção do Imposto Territorial Rural.....	ITR
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.....	MIDR
MS Empreendedor.....	MSE
Produto Interno Bruto.....	PIB
Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso.....	PRODEIC
Programa de Desenvolvimento do Pantanal.....	PP
Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais.....	PSA
Secretaria da Receita Federal.....	SRF
Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.....	SUDAM
Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.....	SDCO
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.....	SUDENE
Supremo Tribunal Federal.....	STF
Tribunal de Contas da União.....	TCU
Turismo Ecológico e Rural.....	TER

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 - LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA: ICMS, PIS e COFINS.....	11
1.1 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS.....	11
1.2 ICMS: FATO GERADOR, BASE DE CÁLCULO.....	12
1.3 PIS E COFINS: FATO GERADOR, BASE DE CÁLCULO.....	14
CAPÍTULO 2 - INCENTIVOS FISCAIS DE ÂMBITO NACIONAL.....	15
2.1 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE.....	15
2.2 PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PANTANAL.....	18
2.3 ISENÇÃO DE IMPOSTO TERRITORIAL RURAL.....	19
2.4 PROGRAMA DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	20
CAPÍTULO 3 - INICIATIVAS DO TURISMO ECOLÓGICO.....	21
3.1 FEIRA INTERNACIONAL DE TURISMO DO PANTANAL.....	21
3.2 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO.....	23
CAPÍTULO 4 - INCENTIVOS FISCAIS POR ESTADO.....	24
4.1 MATO GROSSO SUL.....	24
4.2 MATO GROSSO.....	26
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO	28
CAPÍTULO 6 - REFERÊNCIAS.....	30

1 INTRODUÇÃO

A abordagem temática dos incentivos fiscais e políticas de desenvolvimento regional reveste-se de grande importância no cenário econômico e administrativo do Brasil. Esses incentivos são instrumentos estratégicos criados para equilibrar as diferenças regionais e promover o crescimento econômico em áreas menos desenvolvidas. O objetivo principal dessas políticas é enfrentar as desigualdades históricas que têm marcado o desenvolvimento desigual do país, como demonstrado pela disparidade entre as regiões Sul e Sudeste, mais desenvolvidas em relação a regiões do Norte e Nordeste, que enfrentam desafios maiores.

A escolha pelo nicho específico, assume particular relevância no contexto socioeconômico da região do Pantanal, território de singular importância ecológica e cultural situado majoritariamente nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

No caso com igual intensidade, os imperativos da conservação ambiental e da proteção das populações tradicionais que ali coabitam e dependem diretamente dos recursos naturais. A complexidade desse bioma impõe, portanto, uma abordagem de desenvolvimento que articule estímulo à atividade produtiva com mecanismos de proteção ambiental e inclusão social.

A prática de conceder incentivos fiscais no Brasil tem uma longa trajetória, começando na década de 1960 com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Esse órgão foi responsável por implementar medidas para estimular a economia da região Nordeste, oferecendo uma gama de benefícios fiscais para atrair investimentos. Mais recentemente, a atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) buscou objetivos semelhantes na Região Norte.

Esses incentivos incluem a redução de impostos, isenções fiscais e concessão de crédito para empresas que se estabeleçam ou ampliem suas operações em áreas prioritárias. A intenção é atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento de infraestrutura em regiões que carecem de estímulo econômico. Contudo, o impacto real dessas políticas tem sido objeto de debate. Diversos estudos apontam para uma necessidade de avaliação mais rigorosa e uma melhor coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal para garantir que os benefícios sejam efetivamente alcançados e que não haja distorções nos objetivos propostos.

Contudo, o êxito desses programas depende não apenas da concessão dos incentivos, mas da sua adequada coordenação intergovernamental e do seu alinhamento com políticas de planejamento territorial. É essencial que os benefícios fiscais sejam acompanhados de critérios técnicos e ambientais rigorosos, evitando distorções, usos indevidos e impactos adversos sobre o meio ambiente.

A análise crítica das políticas de incentivo aplicadas à região do Pantanal revela a necessidade de um modelo de desenvolvimento que vá além da simples atração de investimentos, buscando consolidar uma economia regional sustentável, inclusiva e resiliente. Para tanto, é indispensável o fortalecimento da governança pública, a valorização do conhecimento local e o respeito à legislação ambiental vigente, de modo a assegurar que os instrumentos de fomento não apenas promovam o crescimento econômico, mas também a integridade ecológica e social desse patrimônio natural de relevância global.

CAPÍTULO 1 - LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA: PIS, COFINS e ICMS

O sistema tributário nacional, perfeitamente criado pela Constituição Federal de 1988, apresenta-se como fundamental articulação entre a arrecadação estatal e efetivação de políticas públicas. E é exatamente neste contexto que incidem as contribuições sociais, previstas no art. 149, assumindo o papel de destaque por sua destinação específica ao financiamento de seguridade social e por seu caráter extrafiscal, servindo assim, como mecanismo de intervenção estatal na ordem econômica e social. O ICMS se evidencia como tributo de relevância inquestionável, dada sua ampla base de incidência e sua expressiva capacidade arrecadatória, aspectos esses que o tornam elemento indispensável na dinâmica federativa. De igual modo, o PIS e a COFINS, incidentes sobre a receita bruta, configuram-se como instrumentos de grande impacto orçamentário, além de suscitar debates intensos sobre justiça tributária, segurança jurídica e limites constitucionais da tributação, fazendo com que a análise desses institutos, revele-nos não apenas sua função social, mas também sua dimensão político-econômico, sendo essencial compreendê-los em perspectiva crítica para a adequada reflexão acerca da reforma tributária e da aplicação de incentivos fiscais em regiões estratégicas, como o Pantanal.

1.1 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

O sistema tributário nacional, delineado com precisão técnico-jurídica na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consagra, no artigo 149, uma das espécies tributárias mais relevantes à estruturação das políticas públicas de natureza social: as contribuições sociais. Dentre os tributos que compõem a moldura constitucional, tais contribuições desempenham função estratégica, voltadas precipuamente à seguridade social, bem como ao financiamento de intervenções no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

O art. 149 da Constituição Federal estabelece que:

“Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.” (BRASIL, 1988)

De plano, nota-se que tais contribuições são de competência privativa da União, o que as distingue das demais espécies tributárias passíveis de repartição entre os entes federativos. Essa competência exclusiva se justifica por sua destinação específica e caráter extrafiscal, sendo instrumentos de intervenção estatal, direta ou indiretamente, na ordem social e econômica.

As contribuições sociais foram concebidas para financiar a seguridade social, nos termos do art. 195 da CF/88, abrangendo a saúde, a previdência e a assistência social. Destacam-se entre elas o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que doravante serão mencionados por suas respectivas siglas.

Não obstante, apesar da competência exclusiva da União, as contribuições previstas no artigo supracitado devem respeitar os princípios gerais da tributação, como legalidade, anterioridade, irretroatividade e capacidade contributiva.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, vem reiteradamente decidindo que, embora possuam destinação específica, as contribuições integram o sistema tributário, portanto, sujeitas ao controle de constitucionalidade e às garantias do contribuinte.

As contribuições previstas no art. 149 representam assim um dos maiores instrumentos arrecadatórios da União. O PIS e a COFINS, juntos, arrecadam valores superiores aos do

imposto de renda de pessoa jurídica em determinados períodos. Isso reforça sua importância tanto fiscal quanto política, tornando-as alvo constante de debates sobre reforma tributária.

Tendo em foco toda a sua capacidade de arrecadação e um de seus objetos primários de fundamentação, como financiamento no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas, arguimos o primeiro pilar para o arcabouço no Incentivo Fiscal de Desenvolvimento Regional, com fulcro na região do Pantanal.

1.2 ICMS: FATO GERADOR E BASE DE CÁLCULO

O Imposto que incide sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes no sistema tributário nacional, em razão de sua elevada capacidade arrecadatória e da amplitude de sua incidência. Trata-se de tributo de competência estadual, disciplinado principalmente pela Lei Complementar nº 87/1996, chamada de “Lei Kandir”, com respaldo constitucional no art. 155, inciso II, do texto constitucional brasileiro. É um imposto que compete ao estadual e distrital, podendo assim, ser instituído por meio de lei.

Roque Antonio Carazza (2002), em sua obra ICMS, menciona a existência de ao menos, cinco núcleos de incidência do ICMS, com hipótese de incidência e base de cálculo diferentes: a) imposto sobre operações mercantis; b) imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; c) imposto sobre serviços de comunicação; d) imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos, gasosos e de energia elétrica; e) imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais.

Para fim de compreensão e objetificação da presente tese de estudo, será delineado apenas aspecto do referido imposto incidentes sobre operações mercantis, transporte interestadual e intermunicipal, bem como o imposto sobre serviços de comunicação.

Impende ressaltar que compreende apenas os impostos sob um título jurídico, sendo desconsiderado e irrelevante a mera circulação física e econômica para fins de estudo do objeto.

O fato gerador do tributo é a operação que motiva a circulação, em linhas gerais, no momento da circulação jurídica de mercadorias e na prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que tais operações ou prestações se iniciem no exterior. Conforme prevê o art. 12 da LC nº 87/1996, considera-se ocorrido o fato gerador no momento da saída da mercadoria do estabelecimento do contribuinte, bem como no início da prestação do serviço tributável. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que a mera circulação física, desacompanhada de transferência de titularidade, não configura hipótese de incidência do imposto. (ADC 49, STF)

A base de cálculo do ICMS, por sua vez, é representada pelo valor da operação de que decorra a saída da mercadoria ou pela prestação do serviço, nos termos do art. 13 da LC nº 87/1996. Incluem-se na base de cálculo os valores de frete, seguros, juros e outros encargos cobrados do adquirente. A inclusão do próprio ICMS na base de cálculo do imposto mecanismo conhecido como “cálculo por dentro” foi objeto de intensos debates doutrinários e judiciais.

Quanto à base de cálculo, Roque Antonio Carazza (2002) de forma acertada expõe que:

“Para total garantia do contribuinte de que está sendo tributado nos termos da Constituição, exige-se uma correlação lógica entre a base de cálculo e a hipótese de incidência do tributo. Por que? Porque a base de cálculo é índice seguro para a identificação do aspecto material da hipótese de incidência, que confirma, afirma ou infirma (caso em que o tributo torna-se incobrável, por falta de coerência interna na norma jurídica que o instituiu).”

Compreendendo assim, que uma das modalidades tributárias de responsabilidade tributária é a substituição. Neste viés, o que vier a substituir, mesmo que não realize o fato impositivo, é colocado pela lei na posição de sujeito passivo da obrigação tributária, respondendo integralmente não pelo adimplemento do débito tributário como também pelo cumprimento das obrigações acessórias do contribuinte.

1.3 PIS E COFINS: FATO GERADOR E BASE DE CÁLCULO

As contribuições sociais que incidem sobre a receita bruta das pessoas jurídicas, notadamente o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), figuram entre os tributos mais relevantes do sistema

brasileiro. A complexidade em torno de sua apuração, a amplitude de sua base de cálculo e os diversos regimes de incidência tornaram o PIS e a COFINS protagonistas de significativos embates doutrinários e jurisprudenciais.

Previstas constitucionalmente no art. 195, I, b, da Constituição Federal, essas contribuições são destinadas ao financiamento da seguridade social e, portanto, possuem natureza paraestatal, com forte conotação finalística. A relevância de se compreender com profundidade os elementos essenciais dessas contribuições como o fato gerador e base de cálculo não reside apenas no aspecto técnico, mas também na magnitude econômica de sua arrecadação, na previsibilidade orçamentária e na justiça tributária.

O fato gerador da obrigação tributária então, é o “fato previsto em lei como necessário e suficiente à sua incidência”. Para o PIS e a COFINS, o fato gerador material é a auferição de receita bruta pela pessoa jurídica, nos moldes definidos pelas respectivas legislações.

O conceito de “receita” passou por relevante amadurecimento jurisprudencial e doutrinário. Inicialmente vinculado ao “faturamento”, isto é, à venda de bens ou serviços, evoluiu, por força da Lei 12.973/2014, para abranger a receita bruta total, conceito mais amplo, que inclui outras receitas operacionais.

Por outra senda, a base de cálculo das contribuições, de acordo com o art. 1º da Lei 10.833/2003 e do art. 1º da Lei 10.637/2002, é o total das receitas auferidas, independentemente da sua denominação ou classificação contábil.

No regime cumulativo, aplica-se a alíquota sobre a receita bruta, sem direito a abatimento de créditos. No regime não cumulativo, há previsão de crédito sobre custos, despesas e encargos relacionados à atividade-fim, o que reduz o montante efetivamente tributável.

Contudo, a definição da base de cálculo tem sido objeto de controvérsia judicial, especialmente quanto à inclusão ou exclusão de determinados valores como o ICMS, o ISS ou os descontos condicionais.

O Superior Tribunal Federal por meio do RE nº 574.707/PR, julgado sob a sistemática da repercussão geral, firmou a tese:

“O ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS.”
(BRASIL, 2021)

O estabelecimento das contribuições, instituiu que as duas seriam equiparadas à receita bruta independentemente do tipo de atividade exercida pelas empresas e classificadas contabilmente.

CAPÍTULO 2 - INCENTIVOS FISCAIS DE ÂMBITO NACIONAL

O desenvolvimento regional equilibrado constitui princípio estruturante da ordem econômica e social brasileira, como discorre a Constituição Federal de 1988 com a expressão do compromisso em reduzir as desigualdades históricas entre as regiões do país. Nesse horizonte normativo, os fundos constitucionais de financiamento, previstos no art. 159, I, “c”, da Carta Magna, surgem como instrumentos destinados a fortalecer as atividades produtivas em áreas que demandam maior estímulo econômico.

2.1 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou, em seu art. 159, inciso I, alínea “c”, a criação de fundos constitucionais de financiamento regional, com vistas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento harmônico do país. Dentre eles, destaca-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), instituído pela Lei nº 7.827/1989, com o objetivo precípua de fomentar o desenvolvimento econômico e social da Região Centro-Oeste, com recursos direcionados ao financiamento de atividades produtivas de forma estruturada, sustentável e descentralizada.

O FCO é previsto constitucionalmente da seguinte forma:

Art. 159, I, “c”, CF/88 – “A União entregará [...] três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados aos Estados e ao Distrito Federal, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.” (BRASIL, 1988)

Com base nesse comando constitucional, foi editada a Lei nº 7.827/1989, que operacionaliza os fundos constitucionais da Região Norte (FNO), Nordeste (FNE) e

Centro-Oeste (FCO), regulamentando o repasse, a aplicação, a fiscalização e o controle dos recursos.

O Fundo em questão, é administrado pelo Banco do Brasil S.A., sob orientação do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em articulação com os governos estaduais e entidades representativas da sociedade civil.

Possui como finalidade principal a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável da Região Centro-Oeste, abrangendo os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal.

O financiamento do fundo tem alicerce na Agricultura familiar e empresarial; Indústria, comércio e serviços; Turismo sustentável e economia criativa e Infraestrutura local e projetos ambientais com impacto socioeconômico.

Para fim de compreensão e objetificação da presente tese de estudo, será delineado apenas os aspectos de Indústria, comércio e serviços; Turismo sustentável e economia criativa, bem como Infraestrutura local e projetos ambientais.

Como o fundo em tela, trata bem mais temas do que serão necessários para a compreensão do estudo e para fins de cálculo, trataremos apenas temas incidentes no tocante à Isenção Fiscal e Incentivo Fiscal relevantes ao Pantanal, que abrange apenas os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Ricardo Werner (2021) excelentemente pontua sobre o FCO:

“instrumento de correção das desigualdades regionais dentro de um mesmo espaço federativo, considerando as assimetrias de acesso ao capital, tecnologia e infraestrutura”

Os financiamentos do FCO são concedidos mediante juros subsidiados, prazos estendidos e condições especiais conforme o porte do empreendimento e o grau de desenvolvimento da localidade do projeto. Isso configura incentivo financeiro e fiscal indireto, que busca atrair investimentos e gerar empregos em áreas historicamente negligenciadas.

Além disso, programas vinculados ao FCO podem se articular com renúncias fiscais federais ou estaduais, como as previstas na Lei Complementar nº 160/2017, promovendo sinergia entre política tributária e política de crédito.

Assim como todo subsídio, está sujeito a Política Tributária Nacional, estando sujeita à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e Conselhos de Desenvolvimento Estadual e Regional (CDER).

Embora o FCO represente importante instrumento de equidade regional, estudos técnicos do próprio TCU e da Sudeco indicam que ainda há concentração de recursos em municípios mais estruturados, deixando de atender com eficácia as áreas de maior vulnerabilidade econômica.

Além disso, como pontua José Roberto Gonçalves (2020), “a ausência de avaliação sistemática dos impactos dos financiamentos, bem como a fragilidade na governança interfederativa, comprometem a real efetividade dos fundos constitucionais como política de desenvolvimento regional”.

Logo, podemos concluir que enquanto mecanismo normativo-tributário de redistribuição federativa, revela-se essencial à consolidação do princípio do desenvolvimento regional equilibrado, como bem discorre o art. 3º, III, CF/98. Seu aprimoramento, contudo, depende de transparência na aplicação, participação social e integração entre os entes federativos para que cumpra adequadamente sua função histórica de promover a justiça regional, a sustentabilidade econômica e a inclusão social.

2.2 PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PANTANAL

O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal (Programa Pantanal) materializa-se como resposta governamental integrada aos desafios impostos pelo ecossistema pantaneiro. O bioma, reconhecido como patrimônio nacional e Reserva da Biosfera, exige ações coordenadas que conjuguem preservação ambiental, inclusão social e fomento econômico, em especial nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Em Mato Grosso do Sul, o Plano Pantanal encontra respaldo na Lei do Pantanal (PL/2020, ainda em tramitação), que estabelece diretrizes para proteção, uso sustentável e valorização socioeconômica do bioma.

Resoluções posteriores, como a SEMADESC nº 095/2025, instituíram programas específicos, notadamente o PSA Bioma Pantanal, financiado pelo Fundo Clima Pantanal, que remunera proprietários rurais por serviços ambientais prestados (conservação, combate a incêndios etc.).

Complementarmente, o acordo de cooperação técnica entre MS e MT, previsto em 2024, consolida esforços federativos na harmonização normativa e no desenvolvimento sustentável do Pantanal.

Possui objetivos e eixos de atuação bem estruturados como, preservação e restauração ambiental, com ênfase no combate ao incêndios florestais e à recuperação de habitats degradados por meio do PSA, Valorização da biodiversidade, Turismo sustentável e bioeconomia e Cooperação federativo de coordenação entre MS e MT e plano de zoneamento ecológico-econômico.

A principal fonte de recursos do Plano Pantanal é o Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Pantanal (Fundo Clima Pantanal), criado pela Lei do Pantanal (2023), com dotação inicial de R\$ 40 milhões. No entanto, dispõe de dotações federais e internacionais, além de recursos provenientes de pagamentos por serviços ambientais.

Todo o mecanismo de governança e participação do Plano Pantanal, é estruturado sobre bases tripartites como: a) Coordenação federativa entre Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; b) Execução técnica a cargo de órgãos ambientais estaduais; c) Participação social.

2.3 ISENÇÃO DE IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

O ITR é o tributo previsto no art. 153, VI, e §4º da Constituição Federal, com regulamentação na letra da Lei nº 9.393/1996, intitulada “Lei do ITR”. Como medida extrafiscal, sua finalidade sumária é desincentivar a acumulação especulativa de terra,

especialmente quando não produtiva, bem como promoção da função social da propriedade rural.

Em consonância às mesmas bases legais, existem legisladores que prevêm a isenção do ITR para determinadas situações, como pequenas glebas rurais, imóveis de assentamentos e áreas de interesse ecológico.

Conforme discorre o art. 3º da Lei 9.393/1996, estão isentos os imóveis que se enquadrem cumulativamente nas condições de serem pequenas glebas, como no caso do Pantanal; Exploração direta pelo proprietário e sua família, sem arrendamentos, comodatários ou parcerias e a Ausência de outros imóveis rurais ou urbanos pertencentes ao(s) beneficiário(s).

A isenção implica a dispensa da obrigação principal de pagar o ITR, embora mantenha-se o dever de apresentar a Declaração (DITR) e demais obrigações acessórias. A impossibilidade de alusão à imunidade impede o poder tributante de lançar crédito sobre o imóvel isento.

A jurisprudência reafirma que a isenção do ITR para APP e reserva legal independe de aprovação ambiental específica, bastando a averbação, segundo decisão do TRF-4, conforme Súmula 83 do STJ.

Por fim, a isenção do ITR revela-se instrumento potente de política agrária, ambiental e social. Ao desonerar imóveis familiares, quilombolas e áreas preservadas, contribui para a justiça fiscal e a proteção dos bens jurídicos constitucionais meio ambiente, função social da propriedade rural e redução da concentração fundiária. A consolidação jurídica dessas hipóteses reforça a correção normativa e a coerência com o sistema tributário brasileiro.

2.4 PROGRAMA DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento normativo de crescente relevância no ordenamento jurídico brasileiro, representando uma política pública inovadora que visa remunerar agentes sociais como agricultores familiares, comunidades tradicionais, povos indígenas e proprietários rurais por ações voluntárias que

favoreçam a conservação, a recuperação e o uso sustentável de recursos naturais. Fundamentado na Lei nº 14.119/2021, o PSA institucionalizou a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA) e o Programa Federal correspondente, operando como um mecanismo jurídico-ecológico que internaliza a lógica da função socioambiental da propriedade e da justiça distributiva em matéria ambiental.

A normatização federal estabeleceu, ainda, o Cadastro Nacional de PSA, contratos padronizados e o Comitê Gestor responsável por critérios técnicos de valoração, certificação, acompanhamento e monitoramento das ações financiadas. A iniciativa regulamenta práticas já previstas no art. 41 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que reconhece os serviços ambientais prestados por unidades de conservação, reservas legais, áreas de proteção permanente e outras formas de cobertura vegetal. No âmbito contratual, o PSA pode assumir modalidades variadas: pagamento direto (financeiro ou não monetário), investimento social, cessão de uso, comodato, títulos verdes, certificados de carbono, cotas de reserva ambiental, entre outros, o que permite adaptar sua execução às diferentes realidades regionais e socioeconômicas.

A estrutura de governança é composta por instâncias federais, como o Comitê Gestor Nacional, fóruns técnicos como a REDE-PSA e entidades de controle externo, que asseguram a transparência e o acompanhamento da política pública. Além disso, cabe aos estados regulamentarem seus próprios programas, como ocorre em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, onde resoluções recentes da SEMADESC e de Secretarias de Meio Ambiente instituíram subprogramas específicos voltados à conservação do bioma Pantanal, à prevenção de incêndios florestais e à valorização dos serviços ecossistêmicos prestados por comunidades tradicionais.

Os benefícios jurídico-sociais do PSA são notórios: contribui-se para a manutenção dos ecossistemas, o sequestro de carbono, a proteção dos recursos hídricos, a inclusão produtiva de populações vulneráveis e o incentivo à economia verde. Ao reconhecer juridicamente o valor do meio ambiente conservado, o programa efetiva preceitos constitucionais, como os da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da função socioambiental da propriedade (art. 186, II), do desenvolvimento sustentável (art. 225) e da equidade federativa (art. 3º, III).

No entanto, persistem desafios jurídicos importantes. A operacionalização do programa ainda carece de maior robustez normativa em níveis subnacionais, bem como de critérios mais claros para aferição da adicionalidade e da valoração econômica dos serviços ambientais. É igualmente fundamental consolidar segurança jurídica nos contratos, garantir a desoneração tributária dos valores recebidos pelos provedores de serviços e assegurar mecanismos de governança que promovam a participação social, o controle externo e o monitoramento baseado em evidências científicas.

Dessa forma, o Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais se revela um instrumento jurídico imprescindível na nova arquitetura institucional da política ambiental brasileira. Ele representa uma mudança de paradigma: de uma proteção baseada exclusivamente na proibição, para uma proteção baseada na valorização positiva dos agentes conservacionistas. Como tal, o PSA consolida-se como vetor contemporâneo de articulação entre direito, economia, meio ambiente e justiça social, exigindo contínuo aperfeiçoamento legislativo, técnico e administrativo para que seus efeitos sejam duradouros, eficazes e equitativos.

CAPÍTULO 3 - INICIATIVAS DO TURISMO ECOLÓGICO

O turismo apresenta uma ferramenta estratégica capaz de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental necessário, especialmente em regiões de grande riqueza natural, como no caso do Pantanal. Nesse cenário, iniciativas como feiras e programas de regionalização nos demonstram como podemos atuar de maneira integrada, articulando geração de renda, fortalecimento cultural e conservação ambiental. A análise dessas iniciativas evidencia que o turismo, quando estruturado de forma integrada, vai além do aspecto econômico, tornando-se instrumento de valorização da identidade regional, inclusão social e fortalecimento das comunidades locais.

3.1 FEIRA INTERNACIONAL DE TURISMO DO PANTANAL

A Feira Internacional de Turismo do Pantanal (FIT Pantanal), em sua edição de 2025, consolidou-se como o principal evento do setor turístico do Mato Grosso, realizando-se de 5 a 8 de junho, no Centro de Eventos do Pantanal, em Cuiabá.

Lançada durante o "Feirão do Turismo" no Sesc Arsenal, a edição já anunciava superar os patamares anteriores em estrutura, público e oportunidades de negócios e organizada pelo Sistema Fecomércio-MT, em parceria com o Governo do Estado e apoio de Sebrae, Empaer e entidades nacionais, a feira assumiu temática central voltada ao desenvolvimento econômico, social e sustentável, reafirmando-se como catalisadora para o turismo integrado às cadeias produtivas como a agricultura familiar, etnoturismo, gastronomia e cultura regional.

O evento abrangeu uma ampla programação: a Expo FIT contou com mais de 300 expositores entre municípios mato-grossenses, operadores de turismo, setores culturais e produtores, destacando o artesanato indígena, culinária regional e produtos da agricultura familiar; a Aldeia do Conhecimento promoveu oficinas, painéis e conferências técnicas com temas que vão desde turismo de aventura, turismo de fronteira e cibersegurança até inteligência artificial, estratégias digitais e encontros de etnoturismo e Agro & Negócios. Além disso, o evento incluiu rodadas de negócios nacionais e internacionais, coordenadas pelo Sebrae, e encontros institucionais como o Fórum das Cadeias de Valor da Agricultura Familiar e Turismo Rural, gerando intenso fluxo de operadores e profissionais do setor.

No plano estratégico, a FIT Pantanal reforça o protagonismo turístico de Mato Grosso ao criar plataformas para apresentação de seus três biomas – Pantanal, Cerrado e Amazônia Legal – a audiências nacionais e globais, favorecendo a internacionalização de rotas emergentes, como a conexão Pantanal–Amazônia–Andes–Pacífico. Na relação com o trade, gestores municipais e secretários de turismo de outros estados também comparecem, trocando experiências e fortalecendo redes colaborativas. A atuação integrada de Fecomércio, Sesc, Senac e IPF-MT também foi decisiva, fortalecendo a capacitação profissional e técnica dos atores locais, aproximando educação e práticas turísticas regionais.

Para as edições recentes, houve crescimento expressivo no número de visitantes — mais de 65 mil em 2024, com expectativa de alcançar 90 mil em 2025 —, e o volume de negócios estimado atingiu R\$ 27,5 milhões. Esse impacto econômico reforça a relevância do turismo

como vetor de desenvolvimento territorial, favorecendo infraestrutura, geração de emprego e renda em Cuiabá, Várzea Grande e municípios do entorno.

A Feira Internacional de Turismo do Pantanal também desempenha papel fundamental na valorização e preservação das identidades culturais regionais. Em tal contexto, a feira se apresenta como espaço integrador de experiências sensoriais, estímulo à economia criativa e à capacitação profissional, promovendo, assim, um modelo de desenvolvimento turístico ancorado em políticas de mercado, sustentabilidade ambiental e inclusão sociocultural.

3.2 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT), instituído pelo Ministério do Turismo, representa uma das principais estratégias federais para a estruturação e desenvolvimento sustentável da atividade turística no Brasil. Com base no princípio da descentralização administrativa e na promoção da governança regional, o programa visa integrar municípios com potencial turístico semelhante em regiões homogêneas, denominadas Regiões Turísticas, respeitando a identidade cultural, geográfica e socioeconômica de cada território.

Formalizado por meio da Portaria MTur nº 39, de 11 de março de 2021, o PRT opera como instrumento de fortalecimento da gestão pública do turismo em âmbito local, promovendo a capacitação de atores institucionais, a institucionalização de conselhos e instâncias de governança, bem como a adesão dos municípios ao Mapa do Turismo Brasileiro, plataforma essencial para o acesso a recursos da União, programas de financiamento e apoio técnico da pasta ministerial.

A lógica do programa fundamenta-se na intersetorialidade, ou seja, na articulação entre turismo, meio ambiente, cultura, infraestrutura e economia regional, fomentando cadeias produtivas e estimulando a geração de emprego e renda de forma descentralizada. A adesão ao PRT implica o compromisso dos entes municipais em atender critérios objetivos, como possuir órgão municipal de turismo formalmente constituído, plano de desenvolvimento ou de marketing turístico, orçamento próprio para o setor e instância de governança regional ativa.

Para o Pantanal e demais biomas de interesse turístico-ambiental, o programa tem papel estratégico. Ao integrar municípios do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul em rotas sustentáveis e estruturadas, promove-se a valorização de atrativos naturais, a profissionalização dos serviços turísticos e a indução de políticas públicas alinhadas aos princípios da sustentabilidade. Além disso, o fortalecimento das Regiões Turísticas possibilita maior representatividade dos municípios junto aos conselhos estaduais e federal de turismo, favorecendo a inclusão de demandas específicas em políticas de fomento e financiamento.

O PRT também adota diretrizes alinhadas à Agenda 2030 da ONU, notadamente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como trabalho decente, redução das desigualdades, cidades sustentáveis e consumo responsável. Assim, atua como elo entre as políticas nacionais de turismo e as metas globais de desenvolvimento equilibrado, comprometido com o protagonismo local e a preservação dos ecossistemas.

Por fim, o Programa de Regionalização do Turismo constitui importante vetor de democratização do acesso a políticas públicas federais, ao articular desenvolvimento territorial com o fortalecimento da cidadania cultural e econômica das comunidades envolvidas. Sua continuidade e expansão demandam não apenas recursos financeiros, mas sobretudo capacidade técnica, articulação institucional e engajamento político dos entes locais, para que o turismo regionalizado deixe de ser apenas um eixo estratégico e se consolide como política de Estado.

CAPÍTULO 4 - INCENTIVOS FISCAIS POR ESTADO

Mato Grosso do Sul e Mato Grosso têm se destacado na construção de políticas que conciliam preservação ambiental, desenvolvimento econômico e inclusão social no pantanal, demonstrando que a articulação dos programas de incentivo fiscais, apoio técnico e práticas sustentáveis, promove cadeias produtivas de baixo impacto ambiental. Ambos os estados vêm construindo um modelo de governança regional que alia inovação normativa, segurança jurídica e políticas públicas voltadas à sustentabilidade, consolidando o Pantanal como espaço estratégico para o fomento do crescimento econômico, conservação da biodiversidade e valorização da cultura local.

4.1 MATO GROSSO DO SUL

O Estado de Mato Grosso do Sul tem se destacado por adotar uma abordagem jurídico-institucional avançada no que se refere ao desenvolvimento sustentável do bioma Pantanal. Diversas iniciativas normativas, fiscais e programáticas foram implementadas com o intuito de promover o uso racional dos recursos naturais, fomentar a economia regional e conservar a integridade ecológica das áreas pantaneiras.

A promulgação da Lei nº 6.160, de 18 de dezembro de 2023, representa um marco normativo nesse contexto. Esta legislação estabelece diretrizes para a conservação, proteção e uso sustentável do Pantanal sul-mato-grossense, com ênfase em ações de planejamento, racionalização do uso do solo e da água, incentivo à pesquisa científica, recuperação de áreas degradadas e promoção de atividades produtivas ambientalmente sustentáveis. Entre suas disposições mais relevantes, destaca-se a criação do Fundo Clima Pantanal, instrumento financeiro que recebe doações de entidades privadas e recursos de compensações ambientais, destinados à manutenção de unidades de conservação e projetos de restauração ecológica. O orçamento do Fundo foi aprovado para o exercício de 2024, assegurando, assim, sua operacionalização imediata.

No tocante aos incentivos econômicos, o Governo do Estado vem estruturando políticas de fomento voltadas para cadeias produtivas sustentáveis. Merece destaque o Decreto Estadual que criou o sub programa “Peixe Vida”, o qual concede benefícios fiscais e logísticos aos piscicultores cadastrados, com foco na elevação da competitividade, na rastreabilidade sanitária e na diversificação da produção aquícola em território pantaneiro. Iniciativas semelhantes têm sido aplicadas à produção de carne orgânica e sustentável, com ênfase em práticas de pecuária extensiva de baixo impacto ambiental, que aliam tradição produtiva, respeito à biodiversidade e inserção em mercados verdes.

Paralelamente, o Fórum Deliberativo MS Indústria, órgão estadual competente para avaliar projetos de investimento, tem aprovado sistematicamente incentivos fiscais para novos empreendimentos, inclusive em áreas de relevância ambiental. Projetos turísticos, agroindustriais e de infraestrutura sustentável têm sido contemplados com reduções de

alíquotas de ICMS, isenções temporárias e prioridade em processos de licenciamento, desde que atendam aos critérios de sustentabilidade estabelecidos em normas estaduais e federais.

Em âmbito federal, destaca-se a atuação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), que tem aprovado incentivos fiscais voltados a projetos de irrigação no Estado. A finalidade é impulsionar investimentos privados em infraestrutura hídrica e garantir o uso eficiente e equilibrado dos recursos naturais, contribuindo para o aumento da produtividade agrícola e mitigação de impactos ambientais no bioma pantaneiro.

Outro eixo importante é o Programa Estadual “Preservar Compensa”, que se configura como o maior programa de conservação ambiental em vigor no país. Por meio dele, o Governo do Estado estabelece parcerias e capta recursos para a implementação de boas práticas agropecuárias, regularização ambiental de propriedades e proteção de nascentes e matas ciliares. O programa busca alinhar interesses econômicos e ambientais, oferecendo vantagens financeiras a produtores que comprovem a adoção de condutas conservacionistas.

No plano local, diversas cidades inseridas no território pantaneiro, como Corumbá, Miranda, Aquidauana, Bonito, Coxim e Porto Murtinho, têm adotado medidas voltadas à valorização de suas vocações naturais e culturais. Em eventos como o Festival América do Sul Pantanal (FAS), realizado em Corumbá, projetos de lei municipais propõem isenção de taxas para comerciantes locais, a fim de fomentar a economia criativa, fortalecer o turismo cultural e ampliar o acesso de pequenos empreendedores aos benefícios das atividades turísticas sazonais.

Adicionalmente, essas cidades mantêm iniciativas voltadas ao ecoturismo e ao turismo rural, com o apoio de programas estaduais e do trade turístico local. O objetivo é estruturar rotas, qualificar mão de obra e melhorar a infraestrutura de recepção turística, de modo a consolidar o Pantanal sul-mato-grossense como destino sustentável e competitivo em nível nacional e internacional.

Em síntese, o conjunto normativo e institucional adotado pelo Mato Grosso do Sul traduz um esforço deliberado do Estado em construir uma agenda pública de desenvolvimento integrada ao meio ambiente, pautada na governança multissetorial, na valorização dos territórios tradicionais e na indução de práticas econômicas compatíveis com

os limites ecológicos do Pantanal. Trata-se de um modelo que conjuga segurança jurídica, inovação normativa e justiça ambiental.

4.2 MATO GROSSO

O estado de Mato Grosso, por sua posição geográfica estratégica e por abrigar significativa parcela do bioma Pantanal, tem se destacado historicamente na formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sustentável. Com base em diretrizes legais e normativas, os programas estaduais e federais voltados à região buscam conciliar o crescimento econômico com a conservação ambiental e a inclusão social, atendendo aos preceitos constitucionais do desenvolvimento regional equilibrado (art. 3º, III, da Constituição Federal) e da função socioambiental da propriedade.

Entre os marcos históricos relevantes, destaca-se o Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN), instituído em 1974, voltado para a consolidação de polos econômicos e complementação de obras de infraestrutura em municípios pantaneiros. O PRODEPAN visava fomentar cadeias produtivas rurais, garantir acesso logístico e estruturar bases administrativas e fiscais compatíveis com a realidade regional. Ainda que hoje não mais vigente em sua forma original, o programa influenciou políticas posteriores, servindo de paradigma para a formulação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, instituído nos anos 2000 com o apoio de diversos entes federativos e da SUDAM, com atuação específica em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

No âmbito estadual, o Pantanal mato-grossense compreende municípios como Poconé, Barão de Melgaço e Cáceres, os quais integram o eixo turístico-cultural e ambiental da região. Nessas localidades, o poder público estadual tem promovido medidas de fomento vinculadas a incentivos fiscais e programas de crédito rural sustentável. Os incentivos fiscais estaduais são frequentemente aplicados a empreendimentos turísticos, agropecuários e ambientais que se alinham às diretrizes de conservação do bioma pantaneiro e à promoção do turismo ecológico. A exemplo disso, destaca-se a priorização de empresas que adotem boas práticas de manejo, produções agroecológicas e iniciativas de baixo impacto ambiental.

Adicionalmente, o estado de Mato Grosso, em parceria com o governo federal, operacionaliza linhas de financiamento por meio do Fundo Constitucional de Financiamento

do Centro-Oeste (FCO), com subprogramas voltados especificamente à agricultura familiar, turismo sustentável, pecuária orgânica e comércio regional. Tais linhas de crédito são direcionadas a empreendedores, produtores rurais e cooperativas situadas nos municípios pantaneiros, com foco na geração de emprego, inovação tecnológica e regularização fundiária.

Cabe mencionar que nos últimos anos o estado vem promovendo incentivos voltados à produção sustentável de carne bovina, especialmente no Pantanal. Com base em protocolos de certificação e rastreabilidade ambiental, como o Programa de Carne Sustentável, produtores que atendem critérios ambientais rigorosos recebem apoio técnico e fiscal, inclusive com redução de alíquotas em ICMS e prioridade em linhas de financiamento do FCO Verde e programas vinculados ao Banco do Brasil e ao BNDES.

Em síntese, o Estado de Mato Grosso desenvolve uma política pública regionalizada que busca integrar infraestrutura, crédito, conservação e desenvolvimento produtivo. As cidades do Pantanal mato-grossense figuram como eixos estratégicos dessa política, sendo destinatárias de ações governamentais que reconhecem a especificidade socioambiental da região e incentivam modelos de negócios comprometidos com a sustentabilidade, a proteção da biodiversidade e a valorização da cultura local.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

A análise dos investimentos demonstra que, embora haja aportes consideráveis em iniciativas ambientais, turísticas e agroindustriais, a distribuição dos incentivos ainda revela disparidades significativas. Bonito, por exemplo, se beneficia de uma estrutura consolidada de turismo ecológico e rural, com políticas de incentivo que combinam isenções fiscais municipais, apoio técnico-institucional (via Sebrae e Ministério do Turismo) e programas estaduais como o “Preservar Compensa” e financiamentos do FCO. Em contraste, Corumbá, apesar de sua importância estratégica e extensão territorial no Pantanal, ainda carece de uma política fiscal e ambiental tão articulada e eficaz quanto a de Bonito.

O município de Corumbá, conforme apontado nos dados da planilha, recebe incentivos de forma mais pulverizada e menos concentrada em projetos estruturantes de médio e longo

prazo. Observa-se que os investimentos são majoritariamente direcionados a eventos culturais e ações pontuais, com menor presença de mecanismos estáveis de isenção ou redução tributária para empreendimentos sustentáveis, diferentemente de Bonito, que usufrui de programas de fomento contínuos e uma infraestrutura turística mais integrada.

Do ponto de vista jurídico-tributário, os incentivos analisados, em especial as isenções de ICMS, ITR, além dos mecanismos indiretos por meio do FCO e programas de PSA (Pagamentos por Serviços Ambientais), apresentam amparo constitucional nos artigos 3º, III; 23, VI e VII; 153, VI; 155, §2º e 159, I, "c", da Constituição Federal de 1988. Estes dispositivos garantem não apenas a legalidade das políticas de fomento, mas exigem sua aplicação equitativa e voltada à redução das desigualdades regionais.

Recomendações Técnicas e Jurídicas:

Aperfeiçoamento da Governança Fiscal em Corumbá: Instituir, por lei municipal, um programa permanente de incentivos fiscais voltado ao turismo ecológico e à agricultura familiar, inspirado nos modelos adotados em Bonito. Isso poderia incluir isenção de IPTU e ISS para empreendimentos turísticos e agroecológicos sustentáveis.

Fortalecimento do Acesso ao FCO Verde: Corumbá deve articular-se com a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e com o Banco do Brasil para ampliar o acesso de pequenos empreendedores ao crédito com subsídio de juros e carência estendida, principalmente em projetos integrados de turismo, cultura e conservação ambiental.

Utilização de Programas de PSA com Rigor Técnico: Implementar contratos de pagamento por serviços ambientais voltados a comunidades tradicionais, especialmente ribeirinhos, fortalecendo a política ambiental local com base na Lei nº 14.119/2021.

Aplicação de Critérios Técnicos na Alocação de Incentivos: Com base na coleta de dados quantitativos da planilha, sugere-se a elaboração de uma tabela comparativa demonstrando o volume de incentivos recebidos por município (em valores absolutos e relativos ao PIB municipal), bem como um gráfico de barras para ilustrar a distribuição setorial (turismo, agropecuária, infraestrutura).

Inclusão de Corumbá em Rotas Prioritárias do Programa de Regionalização do Turismo: A adesão efetiva ao PRT trará acesso a recursos da União e possibilitará a formação de consórcios intermunicipais com municípios já estruturados, como Bonito, para troca de boas práticas e fomento à infraestrutura regional.

Transparência e Prestação de Contas: Propor lei municipal para obrigar a publicação anual dos relatórios de execução dos incentivos fiscais concedidos, detalhando sua efetividade e impacto, alinhado às boas práticas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir da conjugação entre os dispositivos constitucionais, a legislação infraconstitucional e os dados concretos de investimentos, resta evidente que o fortalecimento do papel de Corumbá na estratégia de desenvolvimento regional exige mais que políticas pontuais: impõe-se a necessidade de um arranjo institucional moderno, coordenado e juridicamente seguro. A articulação entre os entes federativos, a ampliação de mecanismos de isenção e financiamento e o uso racional de indicadores econômicos são meios para transformar o Pantanal em um verdadeiro exemplo de economia ecológica. A adoção de uma matriz comparativa com Bonito reforça que o desenvolvimento sustentável é viável quando há sinergia entre poder público, iniciativa privada e participação comunitária.

CAPÍTULO 6 - REFERÊNCIAS

BRAGA, C. A.; TEIXEIRA, A. C. **O impacto dos incentivos fiscais na atividade econômica.** Revista Brasileira de Política Econômica, Brasília, v. 20, n. 3, p. 105-123, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 10740, de 2018. Altera regras do ITR para áreas sujeitas a inundações periódicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2196499>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 3678, de 2021. Dispõe sobre a isenção do ITR para áreas inundáveis com base em certificação do MAPA. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293536>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 27 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a indústria de bens de capital e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm. Acesso em: 27 mai. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre a concessão de benefícios fiscais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l160.htm. Acesso em: 27 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.670, de 30 de maio de 2018. Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 maio de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13670.htm>. Acesso em: 27 mai. 2025..

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – Relatórios de Gestão. Brasília: MIDR, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oest-e-relatorio-de-gestao-e-ou-contas-anuais>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO. Dados abertos – FCO. Brasília: SUDECO, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/dados-abertos>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Mapa do Turismo Brasileiro. Brasília: MTur, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/estruturacao-da-oferta/mapa-do-turismo-brasileiro>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. PRT em Ação leva capacitação à FIT Pantanal 2025. Brasília: MTur, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/programa-de-regionalizacao-do-turismo-leva-capacitacao-a-fit-pantanal>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 03 jun. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 35

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. Tecnologias sustentáveis para o Pantanal: manejo de pastagens e recuperação de áreas. Corumbá: Embrapa Pantanal, 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal>. Acesso em: 03 jun. 2025.

FIT PANTANAL. **Feira Internacional de Turismo do Pantanal 2025** – Portal Oficial. Cuiabá: FIT Pantanal, 2025. Disponível em: <https://www.fitpantanal.com.br>. Acesso em: 02 jun. 2025.

GONÇALVES, JOSÉ ROBERTO. **Políticas de Desenvolvimento Regional: Uma Análise Crítica**. São Paulo: Atlas, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Incentivos fiscais. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais>. Acesso em: 06 jun. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.ms.gov.br/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

Governo MS & MT. Acordo de Cooperação Técnica – Sustentabilidade do Pantanal (2024) Disponível em: <https://semadesc.ms.gov.br> Acesso em: 09 jun. 2025

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 6.160, de 18 de dezembro de 2023. Institui o Fundo Clima Pantanal e dispõe sobre medidas de proteção ao bioma. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2023. Disponível em:

<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf>. Acesso em: 05 jun. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Preservar Compensa: maior programa de conservação ambiental do país.

Campo Grande, 2024. Disponível em: <https://www.semadesc.ms.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2025.

MATO GROSSO. Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, 2022. Disponível em: <https://www.mt.gov.br>. Acesso em: 02 jun. 2025.

SILVA, MARIA DE LOURDES. A Eficácia dos Incentivos Fiscais no Brasil: Um Estudo de Caso. 2019. Tese (Doutorado em Economia Regional) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

STF. Recurso Extraordinário RE 574.706/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15/03/2017.

STF. Recurso Extraordinário RE 603624/MG. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 12/09/2014.

STJ. REsp 1.125.133/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 10/03/2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 586.457. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 mai. 2025.

SUDECO. Relatórios e Ações do FCO. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco>. Acesso em: 09 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização nº 010.732/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 27 mai. 2025.

WERNE, RICARDO. **Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas: Desafios e Perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2021.

WORLD WILDLIFE FUND – WWF BRASIL. **Programa Pantanal para Sempre** (2004–2014). Brasília: WWF Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.wwf.org.br>. Acesso em: 02 jun. 2025.