

Desenvolvimento desigual: incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina

Uneven development and tax incentives in Santa Catarina

Juliano Giassi Goularti

Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP e bolsista CAPES

Resumo

O objeto de estudo desse trabalho é discutir a política de incentivos fiscais em Santa Catarina com recorte no Fundesc; Procape; Prodec; e, Pró-Emprego. O primeiro foi criado para instrumentalizar a expansão do capital. O segundo substituiu o Fundesc para não interromper a “batalha pelo desenvolvimento”. O terceiro foi criado no movimento da descentralização fiscal e inserido dentro do regresso neoliberal. O quarto surge como desdobramento da guerra fiscal em guerra portuária. A política de incentivo fiscal em Santa Catarina é um reflexo direto da necessidade de ampliar a base produtiva, da política de planejamento e da necessidade de instrumentalizar a indústria catarinense. Porém a questão que levantamos foi que a participação dos incentivos fiscais na expansão econômica se deu de forma desigual.

Palavras-chave: Incentivos Fiscais. Desenvolvimento Desigual. Acumulação. Santa Catarina. Divisão Inter-regional do Trabalho.

Abstract:

The work of this object of study is to discuss the tax incentive policy in Santa Catarina with cutout in Fundesc; cardiac hospital; Prodec; and Pro-Jobs. The first is designed to equip the expansion of capital. The second replaced Fundesc not to interrupt the "battle for development." The third was created in the movement of fiscal decentralization and inserted within the neoliberal return. The room appears to split the fiscal war in port war. The tax incentive policy in Santa Catarina is a direct reflection of the need to expand the productive base, planning policy and the need to equip the industry of Santa Catarina. But the question raised was that the participation of tax incentives in the economic expansion occurred unevenly.

Keywords: Tax Incentives. Uneven development. Accumulation. Santa Catarina. Inter-regional division of labor.

Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir a política de incentivos fiscais em Santa Catarina no período de 1963 a 2012 através de quatro programas; i) Fundesc (1963-

1975), ii) Procape (1975-1984), iii) Prodec (1988-2012), e iv) Pró-emprego (2007-2011). Também com o objetivo de oferecer uma contribuição aos estudos de economia regional em Santa Catarina, partimos do pressuposto que as desigualdades no território resultam da dinâmica econômica. Para ofertar essa contribuição e discutir a política de incentivos fiscais, foi definido que a divisão inter-regional do trabalho, o desenvolvimento desigual e a acumulação orientaram a construção desse trabalho.

Os programas de incentivos fiscais em Santa Catarina, desde 1963, podem ser classificados em quatro grupos. O primeiro foi o Fundesc, o qual fora criado devido à necessidade de instrumentalizar a expansão do capital para internalizar com maior intensidade o crescimento industrial no Estado. O segundo é o Procape, que substituiu o Fundesc, e fora criado com objetivo de não interromper a “batalha pelo desenvolvimento”. O terceiro é o Prodec, criado no movimento da descentralização fiscal. O quarto e último é o Pró-Emprego. Como derivativo da guerra portuária, o programa reduziu a base de cálculo do ICMS de 17% para 3% no ato do desembarço aduaneiro. Na sua essência, esses programas foram criados para financiar a expansão da atividade econômica em Santa Catarina. Não dá para negar que esses programas tiveram participação no desenvolvimento catarinense. A questão que levantamos é que a participação dos incentivos fiscais na expansão econômica do espaço se deu de forma desigual.

A política de incentivo fiscal em Santa Catarina é reflexo da necessidade de ampliar a base produtiva, da política de planejamento e da necessidade de instrumentalizar a indústria catarinense, que começava a ensaiar uma diversificação produtiva. Assim, os programas de incentivos aceleraram o processo de acumulação de capital. O capital-dinheiro acumulado na esfera mercantil com o mecanismo dos incentivos transformou-se em capital industrial. Mesmo que o processo de acumulação tenha ocorrido de forma lenta, a pequena produção mercantil foi acelerada quando o capital se engajou no projeto nacional de industrialização, dando origem às grandes indústrias catarinenses.

Dado o grau de concentração econômica construído no tempo e no espaço, as finanças industrializantes liberadas pelas agências de fomento e pelos programas de incentivos capitaneados pelo Estado deram fôlego para que as empresas catarinenses se

inserirsem de forma competitiva no mercado nacional. Esse fôlego foi mais longo, pois formaram as bases para o processo de integração produtiva regional e nacional. É através do desdobramento do padrão de financiamento do sistema financeiro, o incentivo ao consumo para o incentivo ao investimento de longo prazo através dos mecanismos do Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego, que encontramos explicações por que a indústria catarinense deu um salto quantitativo e qualitativo e por que houve uma metamorfose de setores tradicionais e dinâmico.

Nossa proposta de pesquisa parte do pressuposto de que as desigualdades no território resultam da dinâmica econômica. A tentativa de compreensão deste processo se apoia na perspectiva crítica social, que permite examinar relações entre espaço e tempo, entre o local e o global, entre particularidades e universalidades, privilegiando enfoques baseados na contradição. Entre os métodos de pesquisa, destacou-se a documentação indireta, que abrange a pesquisa documental, e a pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental é necessária por implicar a possibilidade de contato com planos e relatórios oficiais. A pesquisa bibliográfica complementa a pesquisa documental na medida em que atualiza os diversos argumentos sobre o tema examinado.

Por fim, construir esse trabalho utilizamos de séries históricas dos incentivos liberados desde 1963 até 2012. Deste levantamento, em que realizamos pesquisas no Centro de Memória da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e nos relatórios e documentos da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE), fizemos cruzamentos para apresentar o caráter desigual dos programas. Todavia a formulação de uma série histórica dos incentivos fiscais não transforma esta pesquisa em uma interpretação tecnicista muito menos reducionista. O motivo de recorrermos à série histórica foi para analisar a centralização e concentração dos incentivos e apurar o contraditório dessa política para assim oferecer uma contribuição ao debate sobre a economia regional catarinense.

Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (1963-1975): a necessidade de instrumentalizar a expansão do capital

No final dos anos 1950, quando começou a se alterar o padrão de acumulação nacional, com a implantação da indústria pesada exigiam-se do Estado políticas de

incentivos. Nesse período, a economia catarinense ainda apresentava deficiências devido à falta de aporte financeiro. As deficiências não se limitavam somente à falta de incentivos, mas à falta de energia, infraestrutura viária precária, sem integração regional e um sistema de comunicação limitado reforçavam as deficiências estruturais do Estado frente ao desdobramento da acumulação. Assim, cada região se especializou num determinado setor, sem a realização de uma articulação comercial e produtiva com as demais regiões do Estado. A articulação regional de Santa Catarina se dava muito mais com São Paulo e Rio de Janeiro do que com as suas próprias regiões.

Acompanhando o movimento nacional das políticas de incentivos fiscais, se no âmbito nacional o Plano de Metas alterou o padrão brasileiro de acumulação, no estadual o Plameg mudou o padrão estadual. Dentro dos padrões de crescimento estabelecido por Goularti Filho (2002), a economia catarinense que já tinha “diversificado e ampliado sua base produtiva - 1945 a 1962”, com o planejamento estadual inicia uma nova fase: a de “integração e consolidação do capital industrial – 1962 a 1990”. É a partir de 1962 com o Plameg e a política de planejamento, que em 1963 é criado o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc)

Dentro da política de incentivos fiscais, até antes de 1963 não existia, por parte do governo catarinense, um programa específico para estimular o setor industrial. Mas em que isso pese na “origem e crescimento do capital industrial”, em Santa Catarina a base produtiva foi constituída na pequena propriedade mercantil que caracterizam pelo predomínio dos pequenos estabelecimentos e em atividades tradicionais, sem um sistema de incentivos fiscais (GOULARTI FILHO, 2002).

A partir de 1967, o governo catarinense editou um conjunto de decretos, leis e decretos-leis que concediam incentivos a estabelecimentos industriais. Com 50 decretos, 12 leis e 10 decretos-leis editados entre 1967 e 1971, diversas isenções, créditos presumidos e redução de base de cálculos foram concedidas pelo governo estadual à iniciativa privada com a justificativa de expandir a atividade econômica no Estado. Como continuidade de uma época, Mattos (1973, p. 317) assinala que “[...] o ano de 1961 foi o marco inicial da arrancada do Estado para o desenvolvimento, e partindo dos níveis já atingidos em 1965, se propunha concentrar o seu governo no binômio ‘Expansão Econômica’ e ‘Progresso Social’”. Dentre os pilares de sustentação do

Plameg II, foi criado um novo regime de incentivos fiscais. É o Estado introduzindo as “altas finanças” em sua moderna forma capitalista.

A partir de 1969 começam as primeiras liberações do Fundesc. Sua operacionalização dava-se da seguinte forma: o contribuinte do ICM era autorizado a dividir seu recolhimento quinzenal em duas partes: i) 90% do imposto devido eram recolhidos como imposto em receita ordinária ao Tesouro do Estado; e ii) 10% eram recolhidos em guias especiais, destinadas ao incentivo fiscal do Fundesc, por sua vez registradas no Tesouro estadual como recursos de terceiros e passavam a constituir, então, uma conta anexa ao Tesouro do Estado.

Todavia, quanto às liberações por microrregião geográfica, podemos averiguar que, em 1970, dos recursos liberados, 67,4% concentraram-se no Sul do Estado. No ano seguinte, 57,1% no Vale do Itajaí. Em 1972, a região Oeste de Santa Catarina foi a maior beneficiada com 43,9%. Quanto ao exercício de 1973, o Nordeste catarinense obteve a maior liberação com 33,2%. No ano do milagre econômico, a maior participação foi novamente do Nordeste com 35,5%. Em 1975 o Vale do Itajaí foi o maior contemplado com 30,9%. No acumulado entre 1970-1975, a região Oeste do Estado foi quem mais obteve participação nas liberações (30,3%), seguida do Vale do Itajaí (25,1%) e Nordeste (23,5%).

Tabela 1:

Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Fundesc (1970 a 1975)

Microrregiões	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Grande Florianópolis	-	-	-	-	8,1	11,1
Vale do Itajaí	27,0	57,1	29,6	9,8	19,3	30,9
Planalto Norte	-	-	-	-	-	-
Nordeste	-	5,1	8,8	33,2	35,5	16,8
Região Serrana	-	6,0	8,1	0,8	6,5	0,9
Grande Oeste	5,6	29,8	43,9	31,1	27,9	30,7
Região Sul	67,4	2,1	9,7	25,1	2,8	9,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: GIESE (1991).

A desigual distribuição regional da riqueza revela as diferenças na escala de produção que estão associadas à dinâmica do capitalismo. Como a formação econômica de Santa Catarina é constituída por especialização regional e a formação da riqueza historicamente esteve concentrada nas cidades de Joinville e Jaraguá do Sul (Nordeste), Blumenau e Itajaí (Vale do Itajaí), Chapecó e Concórdia (Grande Oeste), Lages (Região Serrana), Florianópolis (Grande Florianópolis) e Criciúma (Sul), não poderia se esperar outro resultado dos incentivos fiscais que não fossem a sua distribuição desigual. Assim, à medida que os incentivos fiscais vão ganhando tônica com as finanças industrializantes, maior é o grau do desenvolvimento desigual.

Dito isso, três observações merecem ser feitas: i) há uma hegemonia (hierarquia) de umas cidades sobre outras; ii) os incentivos aceleram a dinâmica da acumulação regional, acirrando a concorrência inter-regional; e iii) o aumento na liberação dos incentivos não significa uma diminuição das heterogeneidades. Se por um lado o Fundesc promoveu uma revalorização regional, ou até mesmo tenha sido o ponto alto da administração governamental como sugerido por Mattos (1968), por outro, gerou concentração e centralização das atividades econômicas em pontos geográficos do território.

Por força de lei federal, em janeiro de 1975 o Fundesc foi extinto. Não apenas o Fundesc foi extinto, mas todos os regimes de incentivos fiscais existentes no país com base no ICM estabelecido pelo Convênio de Porto Alegre em 16 de abril de 1968. Diante disso, extinto o regime de incentivos fiscais em Santa Catarina, 47 empresas já com projetos aprovados pelo Conselho de Administração do Fundesc foram proibidas de se creditarem dos 10% do ICM.

Com a extinção do Fundesc – decorrência da Lei Complementar Federal nº 24/1975 – a criação do Procape veio constituir-se em valioso instrumento de captação e distribuição de recursos às atividades econômicas do Estado. Restou-lhe, entretanto, o compromisso de cumprir os cronogramas de distribuição de incentivos fiscais contratados pelo ex-fundesc. Mesmo sendo órgão cujos meios de incentivo à industrialização diferem, fundamentalmente, daqueles de que se valia o ex-Fundesc, o Procape pode cumprir os compromissos assumidos pelo órgão a que sucedeu e desempenhar, paralelamente, seus próprios objetivos (SANTA CATARINA, 1978, p. 433-434).

Para tanto, após o Fundesc ter criado as bases para a formulação de políticas de incentivos fiscais em Santa Catarina e contribuído para a formação de uma classe de empresários industriais, se por um lado a criação do Confaz encerrassem uma etapa nas políticas regionais de incentivos fiscais, por outro se inicia uma nova fase.

Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (1975 a 1984): privilégios e corrupção

O segundo programa de incentivos fiscais que analisaremos é o Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (Procape), que abrange o período de 1975 até 1984, quando foi extinto.

Amparado pela legislação constitucional e infraconstitucional, novo regime de incentivos fiscais criado em 1963 e posto em prática em 1968 não foi interrompido em 1975 com a criação do Confaz. Se no plano federal a política de incentivos fiscais dava-se através do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES), Plano de Integração Nacional (PIN), dentre outros, no plano estadual o Procape cumpria essa função.

Dentro do movimento nacional também estaria a política de incentivos fiscais do Procape, que seria uma continuidade da sistemática do Fundesc.

Continuará o Estado, por conseguinte, a apoiar a capitalização das empresas catarinenses, independentemente da extinção do regime de incentivos fiscais e desempenho, tem tal programa, nunca mesmo que um décimo do produto da arrecadação do principal tributo estadual. É oportuno salientar neste ponto, que tal dispositivo é perfeitamente compatível com a regra contida no § 2º do art. 62 da Constituição Federal (ALESC, 1975, p. 17).

Criado sob uma nova ótica, a da participação direta do Estado no capital da empresa, mas sem direito a voto, a manutenção da política de incentivos fiscais pelo Procape é um instrumento de política econômica. Isso significa que os compromissos já assumidos pelo Fundesc seriam honrados e um novo programa, no caso o Procape, viria a preencher o espaço vazio que o Fundesc deixaria. Como demonstra a Exposição de Motivos nº 276/1975 para sua criação,

Sendo assim, Senhor Governador, para honrar os compromissos assumidos, e há que os honrar, já o assegurou Vossa Excelência, é necessária a organização de uma entidade, com personalidade jurídica, capaz de extirpar as falhas estruturais do atual Fundesc, e de aproveitar com êxito total, seus recursos próprios e repasses que o Tesouro do Estado eventualmente se veja na contingência de lhe fazer (ALESC, 1975, p. 15).

Garantindo os projetos em andamento do Fundesc e mantendo os seus mesmos objetivos estabelecidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico, com a incorporação de um ou de outro setor, os incentivos ao setor industrial agora seriam de responsabilidade do Procape. Como demonstra a Exposição de Motivos nº 276/1975 para sua criação,

No exercício de 1976, dentro da nova sistemática, foram elaborados e cumpridos com regularidade cronogramas de desembolso, permitindo às empresas programar seus investimentos com a segurança do recebimento dos recursos nos prazos previstos (SANTA CATARINA, 1977, p. 183).

Num momento em que o país havia recém-internalizado a segunda etapa de sua revolução industrial e produzido em 1974 a mais alta taxa de crescimento de sua história, os incentivos do Fundesc, que haviam contribuído para o surgimento de novas indústrias, ampliação da capacidade produtiva, interromper esse sistema não estava nos planos governamentais. Completada a metamorfose do capital mercantil para industrial, renunciar ao sistema de incentivos fiscais implicaria reduzir o ritmo de acumulação. O capital-dinheiro acumulado na esfera mercantil transformou-se em capital industrial. Mesmo que o processo de acumulação tenha ocorrido de forma lenta, a pequena produção mercantil foi acelerada quando o capital se engajou no projeto nacional de industrialização, dando origem às grandes indústrias catarinenses. Portando eis aqui uma das hipóteses que levantamos para transformação do Fundesc em Procape em 1975.

Com a alteração do padrão de crescimento da indústria catarinense, até antes de 1960, baseado na pequena propriedade e em setores tradicionais, e agora, pós 1975, com base na grande empresa, assim como a economia nacional passou a ser pensada por órgãos governamentais, ou seja, o planejamento de Estado atuando na forma superior de organização capitalista, a economia catarinense se inseriu dentro desse movimento. Se

havia um projeto nacional de desenvolvimento, teria que haver um projeto catarinense de desenvolvimento.

Assumir os compromissos do Fundesc com a iniciativa privada significaria que o Procape seria o instrumento do Estado para expansão do setor industrial. Mantendo a política de planejamento, o PG (1975-1978) era a continuação de uma época que se iniciou nos anos 1960 com o Plameg. Assim como o Plameg estava dentro do Plano Trienal, o Plameg II dentro PAEG e do I PND, o PCD dentro do I PND, o PG estava umbilicalmente ligado ao II PND. As ações de planejamento estadual, sob os aspectos gerais e setoriais, desenvolveram-se em articulação e integração com o planejamento federal. Essa articulação não é decorrente das forças endógenas do governo estadual, mas sim subordinada às normas expressas no Decreto Federal nº 71.353, de 09 de novembro 1972, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal.

Tomando a média da participação regional na distribuição espacial dos incentivos fiscais do Procape do período, podemos observar que o Vale do Itajaí (excluindo os Cr\$ 910 milhões destinados a Santinvest em 1980 – Grande Florianópolis) foi a região mais contemplada pelo Procape com 32,5% das liberações, seguido do Sul (19,5%) e Nordeste (14,3%). Abrindo essa geografia, no acumulado, 11,7% dos incentivos foram direcionados para Blumenau, 11,6% para Florianópolis, 9,1% para Joinville, 6,5% para Rio do Sul, 5,3% para Lages e 5,1% para Criciúma. Não se diferenciando da concentração espacial do PIB, em que dez municípios concentram 50% da produção estadual, dos 66 municípios contemplados, seis somam 49,4% do total das liberações no período. Na abordagem dos nove anos de Procape, em sete deles as maiores liberações foram para o Vale do Itajaí, diga-se, Blumenau, Rio do Sul, Gaspar, Brusque e Itajaí. Ou seja, a distribuição desigual dos incentivos, que começou com o Fundesc, se manteve com o Procape.

Tabela 2:

Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Procape (1975 a 1983)

Região	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Grande Florianópolis	11,1	10,1	7,0	14,6	10,8	62,0	9,2	15,4	10,4
Vale do Itajaí	30,9	38,9	17,1	23,5	25,7	10,1	37,1	34,1	50,3

Planalto Norte	-	5,4	2,3	6,0	20,6	2,1	9,5	2,2	-
Nordeste	19,0	9,6	16,0	22,7	12,6	10,7	18,2	7,1	13,0
Região Serrana	0,9	-	5,3	0,1	9,0	0,6	0,9	14,1	2,3
Grande Oeste	30,7	19,0	28,1	23,5	16,8	4,9	8,0	5,1	2,0
Região Sul	9,7	17,0	24,1	9,6	4,6	9,7	17,1	22,1	22,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ALESC (1984).

A assimetria do Procape é derivada de um processo histórico. Ao analisar a evolução da estrutura produtiva de Santa Catarina, nota-se que desde as indústrias tradicionais, aquelas que estão presentes em todas as regiões e não requerem grau de complexidade, até as indústrias dinâmicas, aquelas com tecnologia mais elevada e maior volume de investimentos, mesmo com a indústria tradicional diminuindo o valor da transformação industrial de 64,5% em 1959 para 54,2% em 1975, e a indústria dinâmica aumentar de 26,3% para 41,7%, a distribuição espacial da riqueza não foi alterada, pelo contrário, reforçou as desigualdades já existentes. Ao que parece, as regiões que apresentam um maior grau de acumulação tendem a reforçar sua posição dentro do Estado, confirmando uma tendência do processo industrial realizar-se de forma concentrada.

O desenvolvimento atividades econômicas no território não é homogêneo. Algumas transformações das regiões se dão de forma heterogênea. Enquanto que algumas concentram certas atividades enquanto outras permanecem vazias. Todavia, as intenções do Plano de Ação (1979-1982) pretendia garantir uma “[...] melhor distribuição das inversões produtivas [...]” (BORNHAUSEN, 1979, p. 51). Assim como as preocupações do Conselho de Administração do Procape tinham como “[...] preocupação de distribuir recursos de forma equitativa nas diversas regiões do Estado de acordo com suas características e potencialidades” (SANTA CATARINA, 1981, p. 72). Se bem que a atividade econômica ocorra no território, as distribuições dos incentivos fiscais para fins de acumulação foram assimétricas, privilegiando umas regiões em detrimento de outras.

Devido aos indícios de irregularidades nas liberações dos incentivos, em 31 de agosto de 1983 foi protocolado um requerimento solicitando a abertura de uma CPI para

investigar o Procape. Em função dos Cr\$ 910 milhões (valor correspondente a US\$ 24,8 milhões que equivalem a R\$ 53,8 milhões – dólar cotado a R\$ 2,17) liberados em 1980 a títulos de participação acionária a Santinvest para construção da Sidersul não terem sido executados até o corrente ano, é protocolado pela bancada de oposição um pedido de abertura de CPI na Assembleia Legislativa para investigar as irregularidades no Procape. Constituindo o investimento mais polêmico financiado pelo Procape, o projeto Sidersul não saiu do papel.

O projeto original da Sidersul, que é de 1971, em 1976 estava estimado em US\$ 304 milhões, chegando a US\$ 500 milhões em 1978, US\$ 195,8 milhões em 1981 e US\$ 190 milhões em 1982. Como não houve complementação por parte dos empresários e do governo federal, o projeto, que foi várias vezes revisto, foi abandonado em 1985. Mas o dinheiro do Procape, através de participação acionária, foi liberado à Santinvest (GOULARTI FILHO, 2004). O projeto Sidersul que iria completar o complexo carbonífero ganhou dimensão nacional, mas transformou-se num “pesadelo”, acabando não sendo executado. Contudo nos anos 1980, com a década perdida e com o neoliberalismo em marcha, o projeto foi sendo reduzido até ser definitivamente abandonado em 1985, e com como relata Goularti Filho (2004, p. 236), “Na verdade, a única obra da Sidersul foi a construção de um pequeno escritório em Imbituba, no terreno onde deveria ser construída a siderúrgica”.

Ante isso, devido aos fatos noticiados pela imprensa catarinense de indícios de liberações irregulares, em 1º de julho de 1983 o governo suspende as operações da autarquia. Ao todo foram realizadas 26 reuniões oficiais, expedidos 17 ofícios, recebidos três requerimentos e sete cartas e convocadas quatro pessoas para prestar depoimentos. Ao seu fim, no Relatório Final foram produzidos 33 volumes com um total de 3.447 folhas contendo balanços financeiros, depoimentos, atas, resoluções, contratos, dentre outros documentos. Para tanto, foi constatado pela CPI que houve “a) Afrouxamento dos critérios para definir operações. b) Elevado índice de inadimplência. c) Patrocínio de divulgação institucional. d) Grandes valores investidos em projetos que não foram implementados” (ALESC, 1984, p. 21).

Dos US\$ 24,8 milhões destinados durante a gestão do governador Jorge Bornhausen à Santinvest S/A, o relatório final da CPI não conseguiu apurar sua

aplicação como seu paradeiro. Apenas se chegou à conclusão de que os recursos foram desvirtuados da finalidade pretendida, deixando assim de gerar empregos e receitas ao Estado (ALESC, 1984). Instaurada pelo Requerimento nº 46/83, depois de concluído o Relatório Final da CPI, em 13 de setembro de 1984 foi encaminhada uma cópia do Relatório ao governador do Estado, Presidente do Tribunal de Justiça, Presidente do Tribunal de Contas e à Diretoria do Procape. Assim que recebida cópia do Relatório, em 03 de outubro, por intermédio da Lei nº 6.418, o governo extingue os cargos do Procape, desativando o programa. Contudo somente em 1992 o governo do Estado deixa de participar da Santinvest.

Assim, como a extinção do Fundesc em 1975, o Procape, antes de ser extinto, cumpriu todos os contratos de compromissos a título de participação acionária e de incentivos fiscais. Criado sob uma nova ótica, a da participação acionária direta do Estado no capital da empresa, mas sem direito a voto, após ter honrado todos os compromissos, antes mesmo de serem tomadas medidas para corrigir irregularidades para assim prevenir novas irregularidades, a providência tomada pelo governo do Estado foi extinguir o programa, sendo substituído pelo Prodec somente em 1988, já no contexto da descentralização da política fiscal promovido pela Constituição Federal de 1988.

Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (1988-2012): fragmentação federativa e guerra fiscal

O novo texto constitucional de 1988 representou mudanças significativas na política de incentivos fiscais. Decorrente das pressões exercidas por governadores, parlamentares, prefeitos, vereadores e demais lideranças políticas, foi determinante para o legislador constituinte promover a descentralização da política fiscal. Com isso, o que até então era prerrogativa exclusiva da União fortaleceu a autonomia regional e enfraqueceu o Confaz. No debate, no encaminhamento e na votação da redação final do texto da nova Constituição

O que se assistiu foi uma derrota do Governo Federal – fragilizando-se uma das perdas do tripé federativo – e uma luta regional pela partilha do bolo tributário, despida de

preocupações quanto à constituição de bases mais sólidas para o sistema (OLIVEIRA, 1995, p. 87).

Com o aumento das competências tributárias das Unidades Federativas, o sistema federativo brasileiro fragmentou-se. À medida que a União, fragilizada com a crise fiscal e financeira dos anos 1980, eximiu-se com a Constituição de estabelecer mecanismos de regulamentação e consenso de política fiscal a exemplo do Ato Complementar nº 34 de 1967, os governos estaduais com suas bases de apoio no Congresso desenharam um modelo federativo de autonomia fiscal. Se esse era o entendimento de justiça contra o modelo centralizador, a Reforma Tributária de 1988 promovida pouco antes da política neoliberal dos anos 1990 favoreceu uma situação de conflito regional.

Presidida sobre os princípios da descentralização, a nova Carta constitucional, ao permitir o aumento das competências tributárias dos Estados, favoreceu o desencadeamento da guerra fiscal. Com as mudanças trazidas pelo novo texto constitucional, os ares da democracia permitiram aos Estados fixarem as alíquotas de ICMS, desde que respeitadas algumas atribuições estabelecidas pelo Senado Federal. Nessa perspectiva, a heterogeneidade de interesses dentro do sistema federativo que já possuíam dificuldades na construção de interesses comuns tornou-se ainda pior. A questão problemática era que a política macroeconômica desfavorável e os primeiros paços do neoliberalismo estavam impondo dificuldades econômicas aos Estados. Nisso, gradativamente os Estados foram alterando suas alíquotas de ICMS, sem o consentimento do Confaz e do Senado Federal.

Como o centro do debate, as descentralizações num federalismo em processo de fragmentação seguiram a lógica dos interesses regionais. Os interesses presentes no debate da Reforma Tributária de 1988 corrigiram algumas imperfeições do sistema. Todavia num contexto de crise política e conjuntura macroeconômica desfavorável em que as finanças dos governos estaduais estavam em colapso, manterem-se os princípios da centralização da Reforma Tributária de 1966 tornou-se insustentável. Foi assim que a descentralização fiscal ganhou corpo e tomou musculatura.

No contexto do debate da descentralização, em 12 de junho de 1987 a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças aprova o relatório final e encaminha para a Comissão de Sistematização. Em 17 de novembro a Comissão de Sistematização aprova o projeto da nova carta constitucional, acatando a proposta que concedia autonomia fiscal aos Estados. Nisso, com a sinalização positiva da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e um dia antes de o relatório ser aprovado pela Comissão de Sistematização, em 16 de novembro o governador do Estado de Santa Catarina envia para a Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 0306.2/1987 criando o Prodec. A sistemática é a seguinte: a empresa recebe o incentivo e depois de transcorrido o período de carência ela começa a quitar o saldo devedor, que é recolhido ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial Catarinense (Fadesc).

Assim, as empresas que pretendiam ampliar sua base produtiva em território catarinense poderiam agora recorrer ao programa. Era uma nova política específica para o setor produtivo utilizando do velho mecanismo de postergação do ICM inaugurado em 1963. Mantendo a lógica da concentração espacial da produção, o que também significa a aceleração do processo de urbanização das cidades de Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis dentre outras, o processo de consolidação da formação econômica de Santa Catarina traduziu-se pela via do desenvolvimento desigual. Acompanhando o movimento geral da economia catarinense, as desigualdades econômicas na distribuição espacial do comércio e da produção foram reforçadas no tempo e no espaço pelos incentivos do Prodec, à medida que ambas as cidades estão entre as mais contempladas.

Com apenas 1,13% do território nacional, 6,10% do VTI e aproximadamente 4% do PIB nacional, o Estado de Santa Catarina apresenta como características uma estrutura produtiva especializada em vários setores, sendo que cada microrregião apresenta uma especialização, a economia catarinense apresenta forte inserção nos mercados nacional e internacional, sendo que muitas empresas de origem catarinense, que começaram pequenas entre 1920 e 1950, hoje são líderes em seus setores. Inserida dentro da lógica maior do desenvolvimento industrial brasileiro, recebendo estímulos e sofrendo impactos, a estrutura do setor industrial de Santa Catarina, a contribuição do Prodec na formação de capital, expressa, assim, o incremento da capacidade produtiva da economia, gerado pela canalização dos incentivos fiscais ao empresariado.

Não diferente dos programas anteriores, pretendia o governo catarinense com a criação do Prodec ofertar

Estímulos para o desenvolvimento, que ora propõe criar o Governo catarinense, visam dar apoio financeiro e creditício, através da participação do Estado na subscrição de capital em empresas de comprovada prioridade socioeconômica, ou através de financiamentos, criando um fundo próprio, que se denominará Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial Catarinense – Fadesc (ALESC, 1987, p. 4).

Segundo ainda se extrai da mensagem de Exposição de Motivos nº 152, anexada no corpo do projeto de lei, devido à inexistência de um programa específico de incentivos fiscais com base no ICMS,

É de se ressaltar que, nos últimos anos, Santa Catarina, além de não ter conseguido atrair capitais de outras origens para investimentos produtivos em sua área geográfica nas proporções desejadas, tem assistido passivamente à fuga de recursos, aqui gerados no passado, para outras unidades da Federação (ALESC, 1987, p. 4).

Com sistemática idêntica ao Procape, da participação acionária e da concessão de incentivos fiscais, o que diferenciava o Prodec do Procape era que, enquanto que o valor do incentivo fiscal do Procape estava limitado a 10% do ICM, o montante dos incentivos e da participação acionária inicial do Prodec era de 75% do ICM recolhido.

Para analisar a distribuição geográfica dos incentivos fiscais do Prodec entre as regiões catarinenses no período de 1988 e 2012, optamos por seguir a lógica da esquematização cronológica que anteriormente construímos: i) alterações legislativas (1988 a 1997); ii) adequações (1998 a 2005); e iii) reestruturações (2006 a 2012). Ampliando nossa análise, o objetivo do Prodec é estimular o desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina em consonância com a iniciativa privada, contudo averiguamos que a esquematização que definimos se insere dentro de três movimentos que sintetizam o desenvolvimento desigual, a divisão inter-regional do trabalho e a concentração e centralização dos incentivos nas mãos de poucas e grandes empresas.

i) Alterações legislativas (1988 a 1997)

Nesta primeira esquematização as principais mudanças foram na dilatação do prazo de recolhimento de 60 meses para 120 meses em 1995, contados a partir do início das

operações do empreendimento incentivado. Na mesma direção, os encargos financeiros e os prazos de amortização dos incentivos ficaram definidos, como no caso de resgate ou recompra de participação acionária, um prazo de até 60 meses contado da respectiva liberação da parcela. Também foi dado um caráter mais social em que as empresas beneficiadas pelos incentivos ficaram obrigadas a conceder apoio financeiro para manter a assistência à infância, diga-se, subsidiar creches (ALESC, 1995). Entre 1988 e 1997, Havia restrição do setor empresarial em solicitar a renúncia [do Prodec], dado que o prazo de recolhimento não era elástico, a carência para o início do recolhimento era pequena e poucos setores estavam habilitados.

No geral, as mudanças legislativas em 1995 foram pontuais. Sua vinculação deixou de ser a Secretaria da Indústria, do Comércio e do Turismo e passou a ser a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico. Em 1997 o Prodec passou a ser 93 vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao MERCOSUL. Destas mudanças, acrescenta-se a Lei nº 10.475/1997, que criou o Prodec Agroindustrial, com prazos de fruição dos incentivos, da carência e da amortização eram mais elásticos. Até 200 meses de fruição, até 120 meses de carência e até 144 meses para amortização do incentivo usufruído (ALESC, 1997)

No conjunto das liberações, subdividindo o Estado de Santa Catarina em sete regiões econômicas, a região do grande Oeste catarinense foi a maior contemplada com 28% das liberações. Destes 28%, convém observarmos que três empresas (Sadia em Concórdia, Perdigão em Videira, e Cooperativa Central Oeste Catarinense em Chapecó) representam 91,3% das liberações. Na sequência, a segunda maior liberação foi para a região serrana, totalizando 27,2%, onde três grandes empresas (Cia Cervejaria Brahma em Lages e Papel e Celulose Catarinense em Correia Pinto) representaram 99,9% dos recursos liberados.

Tabela 3:

Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (1988 a 1996)

Região	1988	1989	1990	1991	1993	1994	1995	1996
Grande Florianópolis	0,7	0,9	54,6	-	0,2	41,0	10,5	-

Vale do Itajaí	8,6	3,9	10,6	-	55,8	1,0	3,6	35,2
Planalto Norte	18,9	0,5	0,6	-	0,4	-	2,5	35,6
Nordeste	-	-	24,0	-	-	5,1	-	5,5
Região Serrana	-	-	-	100	0,5	-	-	-
Grande Oeste	2,9	72,8	0,6	-	43,0	26,5	83,4	23,2
Região Sul	68,9	22,0	9,6	-	-	26,4	-	0,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ALESC (1999).

ii) Adequações (1998 a 2005)

Na segunda, o programa foi adequado de forma a contemplar novos setores industriais. A carência, que até então era de 120 meses e o prazo de recolhimento que era de 200 meses somente para a agroindústria, passou a ser para todos. Dentre as mudanças nesse período está a sua vinculação, que passou a ser subordinada à Secretaria de Estado do Planejamento. Mas a principal mudança legislativa que consideramos como uma reestruturação é que a parcela postergável poderia ser de até 90% do valor do incremento do ICMS gerado pelo empreendimento com as seguintes características: i) localizados em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); ii) que venha a produzir mercadorias inexistentes na cadeia produtiva catarinense; e iii) de setor agroindustrial, cujo arranjo produtivo envolva municípios com IDH igual ou inferior a 95% do índice do Estado.

Destaca-se ainda que o prazo poderia ser ampliado em 50% para os empreendimentos com tais características descritas. Outra mudança importante foi que em 1998 a gestão do programa deixou de ser feita diretamente pelos bancos de investimento e passou a ser realizada pela Secretaria de Fazenda. Outro fato relevante remete-se à entrevista do Secretário de Desenvolvimento Econômico à época, segundo o qual o atual sistema de incentivo não seduz investimentos para os municípios mais pobres do Estado.

As vantagens oferecidas pelo programa são muito tímidas. Queremos criar uma lei que incentive as empresas a se instalarem nas cidades mais 4 deprimidas (...) O problema é que as vantagens são pequenas. As taxas de juros (cobradas sobre o pagamento do ICMS postergado) estão variando apenas entre 3,5% e 4% independente da cidade escolhida. Assim não fica atrativo (PINTER, 2001, p. 1).

A questão é que mesmo com as adequações os incentivos continuaram a ser distribuídos desigualmente.

Seguindo a análise, entre 1998 e 2005 a região do Vale do Itajaí participou com 13,4%, a grande Florianópolis 10%, o Planalto Norte 9%, o Sul do Estado 8,6% e o Nordeste 3,8% no total das liberações dos incentivos fiscais do Prodec. Dos R\$ 408,7 milhões liberados entre 1988 e 1996, 87,9% concentram-se em 15 empresas, as quais hoje são líderes em seus setores. Destas 15 empresas, segundo classificação feita pela revista Exame de 1998, Sadia e Portobello estão entre as 500 maiores empresas do país. Quanto aos incentivos, podemos dizer que eles estão concentrados em poucas e grandes empresas, e que ao mesmo tempo a dinamização destas empresas, assim como da economia industrial catarinense passa pela política de incentivos fiscais.

Tabela 4:

Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (1998 a 2005)

Região	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grande Florianópolis	14,3	-	-	1,2	4,2	2,5	5,4	0,7
Vale do Itajaí	19,1	53,3	2,3	1,9	4,3	32,0	5,9	21,9
Planalto Norte	2,2	-	2,0	-	1,9	-	-	6,5
Região Nordeste	33,4	-	79,5	91,0	71,4	17,5	85,0	19,7
Região Serrana	12,4	-	3,9	1,6	-	12,8	-	23,6
Grande Oeste	13,3	-	2,4	3,0	13,0	27,1	-	27,7
Região Sul	5,2	46,7	9,9	1,3	5,4	8,1	3,7	-
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ALESC (1999; 2011).

Quanto à distribuição geográfica dos incentivos entre 1998 e 2005, a região Nordeste participou com 57,1%, sendo que dos R\$ 2,51 bilhões destinados à região, uma única empresa, Vega do Sul S/A localizada em São Francisco do Sul (a maior empresa siderúrgica mundial com presença em mais de 60 países e capacidade de produção de 130 milhões de toneladas/ano de aços planos, longos e inoxidáveis, o que corresponde a mais de 10% da produção mundial de aço) obteve 49,6% das liberações.

Na sequência, a maior participação foi do Vale do Itajaí com 11,8%, grande Oeste 10,7%, região Serrana 7,6%, grande Florianópolis 7,1%, Sul do Estado 4,1% e Planalto Norte com 1,6%.

Uma nova mudança seria realizada em 2005 através da Lei nº 13.545. Com ela, o Poder Executivo ficou autorizado a constituir empresa para projetos de parcerias público privadas e de concessões, autorizando o Estado a constituir a SC Parcerias S/A e a integralizar o seu capital social utilizando recursos de recebimentos futuros do Fadesc. Ou seja, ao invés de os recebíveis do Fadesc serem depositados no Tesouro estadual, passaram a constituir a conta da SC Parcerias, para fins de ressarcimento de despesas com investimentos rodoviários decorrentes de convênios firmados com o Departamento Estadual de Infraestrutura (Deinfra). Na ocasião também foi autorizado à SC Parcerias S/A vender os recebíveis futuros de ICMS com deságio.

iii) Reestruturações (2006 a 2012)

Dentro do contexto do acirramento da guerra fiscal que prevê a manipulação da alíquota geral do imposto de ICMS, o governo do Estado promoveria novas mudanças. Como justificativa de dar maior competitividade à economia catarinense por meio de postergação do recolhimento do ICMS para empresas que realizassem investimentos em Santa Catarina, as alterações legislativas facilitariam ainda mais o acesso do empresariado ao programa. Com foco de promover o desenvolvimento econômico do Estado, destaca-se que as mudanças homologadas pelo Legislativo, estão em desacordo com os parâmetros definidos pelo colegiado do Confaz.

Do conjunto das adequações, a Lei nº 14.075, de 03 de agosto de 2007, vinculou o Prodec à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável e permitiu que os incentivos fiscais fossem estendidos a empreendimentos comerciais, desde que estivessem estabelecidos no território catarinense até 31 de dezembro de 2006. Ainda em 2007 houve outra mudança legislativa, Lei nº 14.257, de 19 de dezembro de 2007, segundo a qual os incentivos concedidos a empreendimentos que viessem a se instalar em municípios com IDH igual ou inferior a 95% do índice do Estado teriam redução de 50% no índice de atualização monetária e teriam ampliado em 50% o prazo de fruição do incentivo recebido. Também teriam redução de 50% na

atualização monetária e ampliação de 50% no prazo de fruição aqueles empreendimentos que viessem a produzir mercadorias inexistentes na cadeia produtiva catarinense, independentemente do IDH do município a receber o investimento. O quadro abaixo sintetiza as alterações descritas acerca da evolução dos percentuais postergáveis do incremento de ICMS.

Com uma atividade econômica diversificada e setorialmente desconcentrada, a elasticidade dos incentivos fiscais não poderia ficar reduzida a poucos setores. Assim, tomando como base legislações de outros Estados, em que os prazos de fruição eram mais elásticos, e assim mais atrativos ao capital, a partir da Lei nº 14.075/2007 estendeu-se a aplicabilidade do prazo de 200 meses para os setores de microeletrônica, semicondutores, biomassa e energia alternativa, biotecnologia, biodiesel e outros óleos vegetais combustíveis, extração de substâncias bioativas, óleos essenciais, aromas, essências naturais e princípios ativos, máquinas e equipamentos a laser de média e alta potência. Com a Lei nº 14.257/2007, o mesmo prazo passou a ser aplicável aos setores metalúrgico e alimentício.

Quanto a distribuição geográfica dos incentivos, ela não foi alterada conforme demonstra a tabela 5.

Tabela 5:

Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (2006 a 2012)

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grande Florianópolis	22,4	-	1,7	13,5	2,2	0,2	1,4
Vale do Itajaí	42,2	68,7	26,0	24,4	23,8	20,4	3,3
Planalto Norte	0,5	-	5,1	17,1	-	-	55,3
Nordeste	23,6	-	30,6	27,1	74,0	75,1	18,9
Região Serrana	0,2	-	20,3	0,5	-	-	-
Grande Oeste	5,0	26,3	15,1	3,4	-	1,4	2,1
Região Sul	5,6	5,0	1,1	13,8	-	3,0	19,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ALESC (2011); FIESC (2012, 2012).

Se a geografia do desenvolvimento desigual principia pela diferenciação do espaço geográfico, à localização de certos setores da economia e certos gêneros da indústria, isto é, à concentração de unidades produtivas destes setores e gêneros em determinados lugares/regiões é que se chama de divisão territorial do trabalho. Assim, as regiões que apresentam maior grau de desenvolvimento tende a crescer e a sociedade a se tornar mais rica; enquanto que as regiões que apresentam menor grau de desenvolvimento, em contrapartida, constituem espaços nos quais o processo de acumulação parece estar travado e sua sociedade parece empobrecer além da pobreza herdada. De fato, regiões mais desenvolvidas e regiões menos desenvolvidas conformam a paisagem do capitalismo, expressão concreta do “desenvolvimento geográfico desigual” (HARVEY, 2006).

Dentro desse referencial, cabe-nos fazer o seguinte apontamento: no acumulado entre 1988 e 2012 evidenciamos uma distribuição geográfica desigual dos incentivos fiscais, na medida em que no período analisado, a região Nordeste do Estado participou com 39,3% do total dos incentivos liberados, seguida do Vale do Itajaí com 16,7%, do Planalto Norte com 14%, do Grande Oeste com 9,6%, da Região Serrana com 9,1%, do Sul do Estado com 6,7% e da Grande Florianópolis com 4,7%.

Ao longo do processo produtivo da formação econômica de Santa Catarina, formaram-se especializações regionais industriais em áreas geográficas específicas acabam determinando a forma como os incentivos são repartidos no território. Contudo a concentração especializada em determinados pontos do território se estende para outras áreas contíguas. Além disso, podemos observar que as liberações estão concentradas na grande empresa, em que cinco delas (Vega do Sul, Weg, Berneck, Votorantin e Rigesa) representaram 30,3% das liberações nestes 25 anos. Se acrescentarmos as dez maiores liberações, em que se incluem empresas com Librelato, Tuper, Mili, Busscar e Hering, esse percentual aumenta para 42,3%. Incluindo ainda Sadia, Perdigão, Cebrace Cristal Plano e Brahma/Antártica (AMBEV), o que totaliza 15 empresas, chega-se a 50,4%.

Embora o governo do Estado tenha criado 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) em 2003, ampliado esse número para 30 em 2005 e depois para 36 em 2007, para descentralizar os recursos públicos e redistribuir a riqueza estadual para assim “reequilibrar” o desenvolvimento levando-o para o interior, a formação

econômica de Santa Catarina foi constituída sobre um perfil de especialização regional-setorial que fora conservado ao longo das décadas, onde as regiões economicamente mais desenvolvidas e as grandes empresas que se destacam obtiveram maior participação dos incentivos fiscais ao longo dos anos.

Programa Pró-Emprego (2007-2012): guerra portuária no contexto da globalização financeira

Com o aprofundamento da guerra fiscal e a inserção da economia brasileira no mercado internacional no início dos anos 2000, os governos estaduais foram desenvolvendo novos mecanismos que permitissem ampliar a sua vantagem competitiva. Com o crescimento das exportações, as quais dispõem de um conjunto de isenções, em especial a Lei Kandir, e das importações, as quais não dispõem das mesmas isenções, com quatro portos marítimos, Itajaí, São Francisco do Sul, Imbituba e Laguna, sendo o porto de Itajaí o principal, o governo do Estado de Santa Catarina reduziu a alíquota de ICMS das mercadorias importadas de 17% para 3%. Assim, estimava-se que ao invés de as mercadorias entrarem pelos portos de outros Estados optar-se-ia em realizar o desembaraço aduaneiro em Santa Catarina devido ao incentivo fiscal oferecido.

Se formos fazer uma pesquisa sobre a política de incentivos nos portos, verificaremos que essa sistemática teve origem em 1970 no Estado do Espírito Santo, quando foi instituído o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) para potencializar o porto de Vitória. Com o processo de globalização nos anos 1990, a política macroeconomia do pós-Plano Real e com a retomada do crescimento econômico pós-2003, resultou uma ampliação das relações comerciais do país, que por consequência elevou o número de empresas contempladas pelo Fundap.

Se formos fazer uma pesquisa sobre a política de incentivos nos portos, verificaremos que essa sistemática teve origem em 1970 no Estado do Espírito Santo, quando foi instituído o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) para potencializar o porto de Vitória. Com o processo de globalização nos anos 1990, a política macroeconomia do pós-Plano Real e com a retomada do crescimento econômico pós-2003, resultou uma ampliação das relações comerciais do país, que por

consequência elevou o número de empresas contempladas pelo Fundap. Segundo pesquisa realizada por Macedo/Angelis (2013, p. 199),

O número de empresas que se beneficiaram do Fundap passou de 21 em 1971 para 38 em 1980; 134 em 1990 e 257 em 2000, o que indica que a abertura da economia na década de 1990 foi um elemento impulsionador desse tipo de incentivo.

Como derivativo dos incentivos, a participação do Estado do Espírito Santo nas importações brasileiras aumentou de 3,0% em 1980 para 4,7% em 1995, 5,6% em 2005 e 4,7% em 2011 (MACEDO; ANGELIS, 2013).

Como resultado da retomada do crescimento econômico pós-2003, houve uma maior movimentação de mercadorias nos portos brasileiros. Com a experiência do Estado capixaba, em 2004 o governo de Santa Catarina cria o Compex, que oferecia redução do ICMS de 18% para 9% a importadoras que escolhessem realizar o desembarque aduaneiro por portos catarinenses. Entre os anos que esteve em operação, 2004 e 2006, o resultado foi a atração de 150 novas empresas. Mas em 2006 a operação Dilúvio, desencadeada pela Receita e Polícia Federal, descobriu esquema de sonegação fiscal na importação de mercadorias, o que resultou na extinção do programa. Segundo relatório final da operação, a Receita e a Polícia Federal apontaram para um dos maiores esquemas de fraude no comércio exterior já registrado no país, com sonegação estimada em R\$ 500 milhões.

Conforme o Ministério Público Federal (MPF),

A empresa MXT Trading do Brasil Importação e Exportação Ltda, de propriedade dos réus Antonio Carlos Lucchesi Filho, Marcio Silva Xavier e Sandro Baji ofereceu cem mil dólares ao subsecretário da Secretaria da Fazenda de Santa Catarina (Sefaz), Aldo Hey Neto, para que eles conseguissem a redução de ICMS incidente nas importações por meio do Compex. O processo administrativo que concedeu o benefício fiscal teve tramitação excepcionalmente rápida. Ele foi recebido em 24 de junho, e, em apenas quatro dias, já havia sido deferido com o parecer favorável de Aldo Hey Neto.

Na oportunidade a bancada de oposição na Assembleia Legislativa, através do Requerimento nº 0389.2/2006, protocolou a abertura de uma CPI. Mas a pressão dos deputados da base governista fez com que o início dos trabalhos fosse postergado semana a semana e a CPI acabasse sendo instalada no último dia de trabalho da antiga

legislatura, em 19 de dezembro. Como o regimento prevê o final das CPIs junto com a legislatura, os opositoristas tentaram aprovar um requerimento para que as investigações continuassem durante o recesso parlamentar, que se estenderia até 31 de janeiro. O pedido nem chegou a ser votado e a CPI, na prática, durou apenas um dia.

Na época foi realizado um conjunto de prisões. Em Santa Catarina, foram encontrados na casa do funcionário comissionado da Secretaria da Fazenda Aldo Hey Neto, em Florianópolis, R\$ 649,3 mil e US\$ 57,6 mil. No seu endereço em Curitiba, foram apreendidos mais R\$ 160,9 mil, US\$ 467,3 mil libras esterlinas e 11,8 mil euros. Neto era acusado de utilizar o cargo para incluir empresas sonegadas de impostos no programa de incentivos fiscais Compex, mediante suposta cobrança de propina. Segundo o Ministério Público Federal, Neto teria recebido de R\$ 100 mil e R\$ 150 mil para incluir no Compex empresas no esquema desvendado pela Operação Dilúvio. Segundo a PF, empresas importavam produtos declarando valores abaixo do real para sonegar impostos de importação.

Assim que extinto, o Compex é substituído pelo Pró-Emprego. Com a mesma sistemática, ofertar incentivos para a realização do desembaraço aduaneiro no Estado, o novo programa apresentava características semelhantes ao Compex.

O Programa Pró-Emprego nasceu da necessidade de o Governo criar um ambiente capaz de impulsionar a economia do Estado. Originalmente eram constituídos 29 tratamentos tributários distintos baseados na concessão de crédito presumido e diferimento do ICMS” (ALESC, 2013, p. 8).

Contudo, ao invés de ofertar uma redução do ICMS de 18% para 9% a importadoras, o governo passou a aplicar uma alíquota de 3%. Assim, numa operação de R\$ 100 mil, ao invés de os empresários recolherem em ICMS ao Tesouro estadual o valor de R\$ 17 mil, passaram a recolher R\$ 3 mil. Por esse motivo que as importadoras começaram a optar por Santa Catarina e houve uma reversão na balança comercial catarinense.

Tabela 6:
Balança comercial catarinense (2003 a 2012)

US\$ milhões

Período	Exportação	Importação	Saldo
2003	3.695	993	2.702
2004	4.853	1.589	3.263
2005	5.584	2.179	3.405
2006	5.965	3.585	2.379
2007 *	7.381	5.001	2.380
2008	8.331	7.940	390
2009	6.427	7.288	- 860
2010	7.582	11.977	- 4.395
2011	9.051	14.840	- 5.789
2012	8.920	14.550	- 5.629

Fonte: MDIC/Secex.

*Ano de criação do PRÓ-EMPREGO.

Uma das razões que definimos para o aumento em mais de 1.365% nas importações contra 140% das exportações, e o substancial aumento no número de importadoras, de 1.286 em 2003 para 2.411 em 2011. Esse crescimento está relacionado aos incentivos fiscais do Programa Pró-Emprego. Certos que a apreciação cambial provocou um aumento das importações de mercadorias no Brasil. Porém esse fator não gerou saldos negativos na balança comercial dos Estados vizinhos, Rio Grande do Sul e Paraná, assim como não reverteu à balança comercial brasileira. Assim, dentre as razões par o aumento das importações em Santa Catarina, o programa de incentivos fiscais criado em 2007 pelo governo estadual é o principal responsável por essa reversão.

Tabela: 7

Número de empresas importadoras e exportadoras em Santa Catarina (2001 a 2011)

Ano	Importadoras	Exportadoras
2001	1.567	1.447
2002	1.406	1.447
2003	1.286	1.492
2004	1.343	1.613
2005	1.443	1.513
2006	1.625	1.463
2007	1.837	1.582
2008	1.942	1.531

2009	1.993	1.459
2010	2.242	1.402
2011	2.411	1.436

Fonte: FIESC (2012a).

Nesta relação entre empresas importadoras e exportadoras o que nos chama a atenção é que enquanto as cinco maiores empresas importadoras são *trading*, as cinco maiores exportadoras são indústrias. Como podemos observar no quadro abaixo, até 2006 havia uma predominância das importadoras serem indústrias. Porém com o Pró-Emprego houve uma reversão e hoje (2012) as principais empresas importadoras são *trading*.

Tabela 8:

Principais empresas importadoras em 2001, 2006 e 2012

2001	2006	2012
ADM Exportadora e Importadora S/A	Dow Química S/A	Cooper Trading S/A
Bunge Alimentos S/A	Cotia Trading S/A	Sainte Marie Importação e Exportação Ltda.
Chapécó Companhia Industrial de Alimentos	Cotia Vitória Serviços e Comércios Ltda.	Columbia Trading S/A
Degussa Brasil Ltda.	AMBEV	Capital Trade Importação e Exportação Ltda.
Dohler S/A	WEG Equipamentos Elétricos S/A	Komport Comercial Importadora S/A

Fonte: MDIC/Secex.

Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), até maio de 2010 as *tradings* correspondem a 45% das 608 empresas que receberam o benefício desde 2007,¹ motivo pelo qual o Fiesc solicitou ajustes no Pró-Emprego. Na ocasião, o vice-presidente da Federação, Glauco José Côrte, comentou que “Talvez seja a hora de fazer uma revisão. Parte expressiva do Pró-Emprego é usada por *tradings* que não investem no Estado. Hoje o programa está generalizado”.² Em outra entrevista, Corte comenta que “[...] diria

¹ Ver <http://sefaz-sc.jusbrasil.com.br/noticias/2982855/sef-na-imprensa>

² Ver <http://panconsult.com.br/294.html>

que o Pró-Emprego hoje é problema maior do que o câmbio”.³ Mas segundo o secretário da Fazenda, Cléverson Siewert,

Não podemos abrir mão de um programa que gera emprego, garante investimentos e que aumentou nossa arrecadação, especificamente em importações, de R\$ 217 milhões em 2006, antes do Pró-Emprego, para R\$ 410 milhões em 2010.⁴

Nesse aspecto de generalização dos incentivos às importações e o acirramento do conflito federativo que os Estados justificam para atrair novos investimentos, sem levar em considerações os resultados negativos para as finanças públicas, para a economia estadual e para o conjunto do país, Macedo/Angelis (2013, p. 202) observam que

Essa mudança na composição dos agentes importadores do Estado não guarda correspondência com o desenvolvimento do seu parque industrial. Em muitos casos, observa-se movimento de empresas industriais de Santa Catarina aumentando progressivamente suas atividades mercantis.

No contexto da globalização e da ampliação das relações comerciais do Brasil com a Ásia a partir de 2003, em particular a China, outra mudança ao longo da década foi que as importações catarinenses em 2001, que vinham predominantemente da União Europeia (34,5%) e do MERCOSUL (24,7%), após a criação do Pró-Emprego passaram a ser lideradas pela Ásia (43%).

Tabela 9:

Principais empresas exportadoras em 2001, 2006 e 2012

2001	2006	2012
Empresa Brasileira de Compressores S/A	WEG Exportadora S/A	WEG Equipamentos Elétricos S/A
Seara Alimentos S/A	Multibrás S/A (Whirlpool)	Seara Alimentos S/A
Sadia S/A	Perdigão Agroindustrial S/A	Whirlpool S/A
Perdigão Agroindustrial S/A	Seara Alimentos S/A	BRF - Brasil Foods S/A
Tupy Fundições Ltda	Sadia S/A	Sadia S/A

³ Ver <http://tecendoopiniao.com.br/2010/10/pro-emprego-muitos-contras-e-poucos-pros/>

⁴ Ver <http://panconsult.com.br/294.html>

Fonte: MDIC/Secex.

No período selecionado, é perceptível o predomínio das empresas ligadas à agroindústria. A Seara Alimentos, Sadia, BRF *Foods* e Perdigão Agroindustrial são empresas que se destacam no processamento e abatimento de carnes e congelados.

Das 817 empresas que estavam enquadradas no Pró-Emprego, 159 delas estão instaladas em Itajaí, 91 em Joinville, 50 em Blumenau, 43 em Florianópolis, 38 em Chapecó, 32 em São Jose e 31 em Jaraguá do Sul, o que significa uma representação de 54,4% ALESC (2013). Analisando ainda os principais municípios importadores de Santa Catarina em 2012, verificamos que Itajaí, Joinville, Florianópolis e Blumenau representam 67,4% das importações catarinense. Em suma, a distribuição geográfica das empresas contempladas pelo programa enquadra-se dentro da divisão inter-regional do trabalho.

Tabela 10:

Localização das empresas enquadradas no Pró-Emprego, ano-base 2012

Importações em US\$ milhões

Municípios	Nº de empresas enquadradas no Pró-Emprego	%	Importações	%
Itajaí	155	19,0	6.536	44,9
Joinville	88	10,8	1.824	12,5
Blumenau	46	5,6	614,3	4,2
Florianópolis	42	5,1	840,1	5,8
Outros	486	59,5	4.737	32,6
TOTAL	817	100	14.551	100

Fonte: ALESC (2013); MDIC/Secex.

Conforme se observa, a maior localização das empresas se dá no município de Itajaí por ser sede do maior porto pesqueiro e de frios do país, e como o art. 8º do Decreto nº 105/2007 define o deferimento para a etapa seguinte de circulação à da entrada no estabelecimento importador do ICMS devido por ocasião do desembaraço aduaneiro, na importação realizada por intermédio de portos. Assim, o grupo de 28 municípios que integra a Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI)

impetrou uma ação na Justiça contra Itajaí, questionando o valor da tributação e do valor adicionado. A alegação é de que as prefeituras estão perdendo receita desde a criação do Pró-Emprego.

Decorrente dos incentivos favorecerem o município de Itajaí, isso fez com que diversas empresas transferissem o seu faturamento para lá. Muitas empresas que antes realizavam a apuração do imposto em municípios da região oeste do Estado (exemplo) passaram a realizar em Itajaí devido aos incentivos. Ou seja, enquanto a produção dava-se em Concórdia (exemplo), o faturamento é realizado em Itajaí, o que levou a uma diminuição no índice de participação desses municípios. Em lado oposto, enquanto há queda da participação no ICMS do município que sedia a indústria, há uma correspondente elevação do retorno do ICMS no município em que se opera a exportação por ter terminal portuário, de forma concentrada, absorvendo toda a perda dos demais.

Considerações finais

Analisando a política de incentivos fiscais em Santa Catarina, é possível identificar que a sua distribuição espacial é desigual. Apesar da esquematização e da peculiaridade de cada programa, os incentivos seguem as determinações da divisão inter-regional do trabalho. No seu conjunto, os incentivos fiscais enquanto um instrumento do capitalismo tem como o destino promover a acumulação. Esse é o seu sentido, maximizar o lucro do empresário para aumentar o grau de acumulação.

Como parte desse desdobramento, a política de incentivo fiscal em Santa Catarina ganhou notoriedade. Na sua trajetória, como havia uma política nacional de desenvolvimento, teria que haver uma política estadual de desenvolvimento. Como mecanismo dessa alavanca, estavam os incentivos fiscais. Com uma economia que tem como base a pequena propriedade, o capital de origem local e uma formação regionalmente desintegrada, os incentivos formariam bases para um processo de ampliação produtiva. Como resposta à “batalha do desenvolvimento”, em 1963 foi criado o Fundesc, para suprir a falta de incentivos públicos. Entrelaçados com a política

nacional de desenvolvimento, a primeira operação realizada pelo Fundo ocorreu somente em 1968.

Com a extinção do Fundesc em 1975, é criado o Procape. Incorporando o patrimônio do Fundesc, a sistemática do Procape era a mesma, ou seja, os incentivos concedidos davam-se com base no ICM e num limite cujo montante não poderia ser inferior a 10%. Financiando quase que exclusivamente empresas de capital de origem local, o programa foi extinto em 1984 por apresentar um conjunto de irregularidades, as quais foram apontadas no relatório final da CPI do Procape. Assim, até 1988 Santa Catarina ficou sem um programa específico de incentivos fiscais.

Como resultado do movimento de descentralização com a política fiscal da Constituinte é criado o Prodec. Destinado a incentivar empresas de origem local bem como para atrair empresas de outros Estados, o programa postergava o recolhimento do ICMS. Dentro do movimento da globalização financeira, o Prodec passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações. Sem o consentimento do colegiado do Confaz, como também em desacordo com os objetivos de promover a desconcentração industrial, podemos dizer que as liberações nos anos 1990 auxiliaram a empresas catarinenses no processo de reestruturação produtiva, em particular o setor de revestimentos cerâmicos e têxtil. Ainda, dentro da conjuntura econômica desfavorável dos anos 1990 que resultou num colapso das finanças públicas estaduais, o Prodec, que estava em processo de consolidação, tornou-se o principal programa e instrumento de desenvolvimento regional de Santa Catarina.

Se observarmos cada programa, encontraremos muitas similaridades e um sentido geral. Entre as similaridades, todos eles apresentam impacto financeiro ao serem confrontados com a arrecadação de ICMS. Se, por um lado, o Fundesc e o Procape estavam amparados por legislações nacionais, o Fundesc pela Reforma Tributária de 1966 e o Ato Complementar nº 34/1967 e Procape pela Lei Complementar nº 24/1975, que criou o Confaz, por outro o Prodec e o Pró-Emprego não passaram pelo crivo do Confaz, ou seja, são inconstitucionais e fazem parte do movimento da guerra fiscal. Enquanto o Fundesc e o Procape estavam dentro do desenvolvimento nacional articulado regionalmente, o Prodec e o Pró-Emprego estão no contexto da globalização financeira em que prevalece o individualismo.

Na sua essência, esses programas foram criados para financiar a expansão da atividade econômica em Santa Catarina, os quais só podem ser entendidos dentro da política nacional. Não há como negar que o Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego tiveram participação no desenvolvimento catarinense. A questão que levantamos foi que a participação dos incentivos fiscais na expansão econômica se deu de forma desigual.

Já nas considerações finais, uma das características da formação econômica de Santa Catarina é a presença do capital de origem local. Todavia no contexto da política neoliberal, a questão que levantamos e deixamos para o debate é se hoje os incentivos usufruídos pelo capital instalado em Santa Catarina ainda são nacionais ou não. Para concluir, quanto ao *sentido* desses programas, a conclusão final que chegamos é que eles são um poderoso instrumento para promover a acumulação capitalista no espaço!

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC).

Relatório final CPI do Procape. XXXIII volumes. Florianópolis (SC) : 1984. 3.447p.

_____. **Resposta ao Pedido de Informação nº 0038.6/1999.** Ref. Prodec, no período de 1998 a 1999. Florianópolis (SC) : 1999. 21p.

_____. **Resposta ao Pedido de Informação nº 0006/2011.** Solicitando ao Secretário da Fazenda informações referentes as empresas que foram beneficiadas com incentivos fiscais através do PRODEC, PRÓ-EMPREGO e PRÓ-CARGAS. Florianópolis (SC) : 2011.

HARVEY, David. **Espaços de esperança.** São Paulo (SP) : Edições Loyola, 2006. 382p.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC).

Desempenho e perspectivas da indústria catarinense. Florianópolis (SC) : Sistema Fiesc, 2012. 59p.

_____. **Desempenho e perspectivas da indústria catarinense.** Florianópolis (SC) : Sistema Fiesc, 2013. 72p.

- GIESE, Barbara. **A atuação política do empresariado catarinense dos ramos têxtil e agroindustrial: demandas e canais de influência (1970-1985)**. Florianópolis (SC) : 1991. 149p. (Dissertação de Mestrado)
- GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis (SC) : Ed. Cidade Futura, 2002. 504p.
- _____. (org). **Memória e cultura do carvão em Santa Catarina**. Florianópolis (SC) : Cidade Futura, 2004. 400p.
- MACEDO, Fernando Cezar de. ANGELIS, Ângelo de. **Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil**. REDES – Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul (RS) : v. 18, n. 1, 2013. p. 185-212.
- MATTOS, Fernando Marcondes **Santa Catarina: nova dimensão**. Florianópolis (SC) : Ed. UFSC, 1973. 448p.
- SANTA CATARINA. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa**. – 2 Volumes – Florianópolis (SC) : 1977. 325p.
- _____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa**. Volume 2. Florianópolis (SC) : 1978. p. 321-964.
- _____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa**. Florianópolis (SC) : 1981. 163p.