

INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM SANTA CATARINA

Juliano Giassi Goularti¹

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 o setor industrial. Porém a questão que levantamos é que a participação dos incentivos fiscais na expansão econômica se deu de forma desigual, seguem a lógica da divisão inter-regional do trabalho e sua distribuição concentra-se nas mãos de poucas e grandes empresas.

Palavras-chave: Incentivos fiscais; Desigualdades; Concentração; Santa Catarina.

TAX INCENTIVES AND UNEVEN DEVELOPMENT IN SANTA CATARINA

ABSTRACT

The object of this research study is to discuss the tax incentive policy in Santa Catarina with cutout in FUNDESC; PROCAPE; 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 into the neoliberal return. The room appears to be unfolding of tax competition 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. But the question raised is that the share of tax incentives in the economic expansion occurred unevenly, follow the logic of inter-regional division of labor and its distribution is concentrated in the hands of a few large companies.

Keywords: Tax incentives; Inequalities; Inter-regional division of labor; Concentration; Santa Catarina.

JEL: R10; R11

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir a política de incentivos fiscais em Santa Catarina com recorte em quatro Programas: i) FUNDESC (1963-1975), ii) PROCAPE (1975-1984), iii) PRODEC (1988-2012), e iv) PRÓ-EMPREGO (2007-2011).

Dentro do propósito de pesquisa, os Programas de incentivos fiscais enquanto *mecanismos de transferência de renda* do setor público para o privado

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela FURB, doutorando pelo Instituto de Economia da UNICAMP, bolsista Capes e membro do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (IE-UNICAMP). jggoularti@gmail.com



podem ser classificados em quatro grupos. O primeiro foi o FUNDESC: criado para instrumentalizar a expansão do capital para internalizar com maior intensidade o crescimento industrial no Estado. O segundo, o PROCAPE: substituiu o FUNDESC com objetivo de não interromper a *batalha pelo desenvolvimento*. O terceiro, o PRODEC: criado no movimento da descentralização fiscal. O quarto, o PRÓ-EMPREGO: reduziu a base de cálculo do ICMS de 17% para 3% no ato do desembaraço aduaneiro. No seu conjunto, estes Programas foram criados para financiar a expansão da atividade econômica em Santa Catarina. Porém a questão que estamos levantando é que a participação dos incentivos fiscais na produção capitalista 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, as “finanças industrializantes” (BRAGA, 1992) liberadas pelas Agências de Fomento e pelos Programas de incentivos deram fôlego para que as empresas catarinenses se inserissem 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 que o incentivo ao consumo foi convertido em incentivo ao investimento de longo prazo que encontramos explicações por que a indústria catarinense deu um salto quantitativo e qualitativo.

A 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.

Para construir esse trabalho utilizamos de séries históricas dos incentivos liberados desde 1963 até 2012 foram realizadas pesquisas no Centro de Memória da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), nos relatórios e documentos da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE). O cruzamento dos dados permitiu apresentar o caráter desigual dos Programas. 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 concentração dos incentivos e apurar o contraditório para assim oferecer uma contribuição ao debate sobre a economia regional catarinense.

2 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), entre 1945 e 1962 a economia catarinense já tinha *diversificado e ampliado sua base produtiva*. Com o planejamento estadual,

inicia uma nova fase, a *integração e consolidação do capital industrial* (1962 a 1990). Justamente nessa segunda fase 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 1967-1971, 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.

A partir de 1969 começam as 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.

Quanto às liberações, em 1970 a região Sul do Estado obteve a maior fatia (67,4%) dos recursos liberados. No ano seguinte o Vale do Itajaí (57,1%). Em 1972 Oeste (43,9%). Em 1973 o Nordeste catarinense (33,2%). No ano do *milagre econômico*, a maior participação foi novamente do Nordeste (35,5%). Por fim, em 1975 o Vale do Itajaí foi novamente à região mais contemplada (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%). Destaca ainda que dos incentivos liberados no período 1970-1975 cinco empresas representaram 31,7% das liberações e dez empresas 52,9% (GIESE, 1991).

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.....	-	-	-	-	-	-
Região 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 (Oeste), Lages (Serra), Florianópolis (Grande Florianópolis) e Criciúma (Sul).

Dito isso, três observações merecem ser feitas: i) há uma 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 regional das atividades econômicas.

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 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 Fundo foram proibidas de se creditarem 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).

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 industriais, se por um lado a criação do CONFAZ encerra uma etapa nas políticas regionais de incentivos fiscais, por outro se abre uma nova.

3 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 à 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 – 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, preenchendo o vazio deixado pelo FUNDESC.

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, os incentivos ao setor industrial agora seriam de responsabilidade do PROCAPE.

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 sua Revolução Industrial, os incentivos do FUNDESC, que haviam contribuído para o surgimento de novas indústrias como também para 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.

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 Plano de Governo (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 Projeto Catarinense de Desenvolvimento dentro do I PND, o Plano de Governo 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 71.353/1972 que dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal.

Na média da distribuição geográfica do PROCAPE, o Vale do Itajaí (excluindo os Cr\$ 910 milhões destinados a Santinvest em 1980 para Grande Florianópolis) foi à região mais contemplada com 32,5% das liberações, seguido do Sul (19,5%) e Nordeste (14,3%). Abrindo a geografia, no acumulado, 11,7% dos incentivos destinaram-se 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 pelo PROCAPE, seis deles somam 49,4% 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. A distribuição desigual dos incentivos que começou com o FUNDESC e se manteve com o PROCAPE. Quanto à concentração – excluindo Cr\$ 910 milhões liberados para Santinvest – no acumulado entre 1976 e 1983 cinco empresas representaram 13,6% das liberações e dez empresas 21,8%. Diga-se de passagem, um menor grau de concentração quando comparado ao FUNDESC.

Tabela 2 – Distribuição espacial dos incentivos fiscais do PROCAPE (1976 a 1983)

Região	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Grande Florianópolis.....	10,1	7,0	14,6	10,8	62,0	9,2	15,4	10,4
Vale do Itajaí.....	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	-
Região Nordeste.....	9,6	16,0	22,7	12,6	10,7	18,2	7,1	13,0
Região Serrana.....	-	5,3	0,1	9,0	0,6	0,9	14,1	2,3
Grande Oeste.....	19,0	28,1	23,5	16,8	4,9	8,0	5,1	2,0
Região Sul.....	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

Fonte: ALESC (1984).

A assimetria do PROCAPE é derivada de um processo histórico-estrutural. 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 requer um elevado 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 aumentando de 26,3% para 41,7%, a distribuição espacial da riqueza não foi alterada, pelo contrário, reforçou as desigualdades já existentes. A tabela 2 permite concluir que 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 das atividades econômicas no território não é homogêneo. Enquanto que algumas regiões concentram certas atividades, outras permanecem vazias. Todavia, as intenções do Plano de Ação (1979-1982) pretendiam 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.

Devido aos indícios de irregularidades nas liberações dos incentivos, em 31 de agosto de 1983 foi protocolado um requerimento na Assembleia Legislativa do Estado solicitando a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para

investigar o PROCAPE. A motivação estava assentada nos Cr\$ 910 milhões (US\$ 24,8 milhões) liberados em 1980 a títulos de participação acionária a Santinvest para construção da Sidersul não terem sido executados. Protocolado pela bancada de oposição, a abertura de CPI tinha por objetivo investigar as irregularidades no PROCAPE.

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 (revisto por várias vezes) 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, 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: “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. 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 o governo desativa o Programa. Somente em 1992 o governo do Estado deixa de participar da Santinvest (ALESC, 1984).

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.

4 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 da redação final do texto da 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 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 estava impondo dificuldades econômicas aos Estados. Nisso, sem o consentimento do CONFAZ e do Senado Federal, gradativamente os Estados foram alterando suas alíquotas de ICMS.

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 debate da descentralização, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças aprova o relatório final e encaminha para a Comissão de Sistematização. Na sequência, a Comissão de Sistematização aprova o projeto da 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 o governador de Santa Catarina envia para a Assembleia Legislativa a proposta de criação do 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 (ALESC, 1987).

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 desigualmente. Acompanhando o movimento geral da economia catarinense, as desigualdades econômicas na distribuição espacial da produção e do comércio foram reforçadas no tempo e no espaço pelos incentivos do PRODEC.

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.

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 Exposição de Motivos nº 152, 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.

4.1 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 os incentivos 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 vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao MERCOSUL. Destas mudanças, destaca-se a criação do PRODEC Agroindustrial que ampliou o prazo de fruição dos incentivos (ALESC, 1997).

No conjunto das liberações, a região Oeste foi à maior contemplada com 28% das liberações. Deste percentual, três empresas (Sadia, Perdigão e Cooperativa Central Oeste Catarinense) representam 91,3%. Na sequência, a segunda maior

liberação foi para a região Serrana, totalizando 27,2%, na qual três grandes empresas (Cia Cervejaria Brahma e Papel e Celulose Catarinense) 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
Região 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).

4.2 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) 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 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).

Seguindo a análise, entre 1998 e 2005 a região do Vale do Itajaí participou com 13,4%, Grande Florianópolis 10%, Planalto Norte 9%, Sul do Estado 8,6% e 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 (ALESC, 1999, 2011).

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 obteve 49,6% das liberações. Na sequência, a maior participação foi do Vale do Itajaí 11,8%, Grande Oeste 10,7%, região Serrana 7,6%, Grande Florianópolis 7,1%, Sul do Estado 4,1% e Planalto Norte 1,6%.

Uma nova mudança seria realizada em 2005. Com ela, o Poder Executivo ficou autorizado a constituir empresa para projetos de parcerias público privado (PPP) 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 (ALESC, 2005).

4.3 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, destaca-se que as mudanças homologadas pelo Legislativo estão em desacordo com os parâmetros definidos pelo CONFAZ.

Do conjunto das adequações, vinculou-se 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, 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 (ALESC, 2007, 2007a).

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 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. O mesmo prazo passou a ser aplicável aos setores metalúrgico e alimentício (ALESC, 2007, 2007a).

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
Região 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, 2013).

No acumulado entre 1988 e 2012 evidenciamos uma distribuição desigual dos incentivos fiscais, na medida em que a região Nordeste do Estado participou com 39,3% do total dos incentivos liberados, seguida do Vale do Itajaí 16,7%, Planalto Norte 14%, Grande Oeste 9,6%, Região Serrana 9,1%, Sul do Estado 6,7% e Grande Florianópolis 4,7%. Se a distribuição desigual se realiza 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 determinadas regiões é que se chama de *divisão inter-regional do trabalho*. Além disso, podemos observar que as liberações estão concentradas na grande empresa, em que cinco delas representaram 30,3% das liberações nestes 25 anos. Somando as dez maiores liberações, esse percentual sobe para 42,3%. Se ampliarmos para 15 empresas, chega-se a 50,4%.

Cabe, portanto, dar destaque que muito embora o governo do Estado tenha criado 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) para descentralizar os recursos públicos e redistribuir a riqueza estadual para assim “reequilibrar” o desenvolvimento regional, a distribuição dos incentivos fiscais manteve se concentrada nas regiões que apresentam um maior grau de complexidade industrial.

5 PROGRAMA PRÓ-EMPREGO (2007-2012): GUERRA PORTUÁRIA E GLOBALIZAÇÃO

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 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%.

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. Com o processo de globalização, a política macroeconomia do pós-Plano Real somado a retomada do crescimento econômico pós-2003, as relações comerciais do Brasil com a economia mundo foram impulsionada ao passo que

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 (MACEDO; ANGELIS, 2013, p. 199).

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 COMPLEX, reduzindo o 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 à atração de 150 novas empresas. Em 2006 a Operação Dilúvio descobriu um esquema de sonegação fiscal na importação de

mercadorias, o que resultou na extinção do Programa. O relatório final da operação aponta que este foi um dos maiores esquemas de fraude no comércio exterior já registrado no país, com sonegação estimada em R\$ 500 milhões (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006).

Na oportunidade a Bancada de oposição na Assembleia Legislativa protocolou a abertura de uma CPI. Mas a pressão dos deputados da base governista fez com que o início dos trabalhos fosse postergado e a CPI foi instalada no último dia de trabalho da antiga legislatura. 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 da Secretaria da Fazenda R\$ 649,3 mil e US\$ 57,6 mil. Foram apreendidos mais R\$ 160,9 mil, US\$ 467,3 mil, EUR 11,8 mil e £ 600. O funcionário era acusado de utilizar o cargo para incluir empresas sonegadas de impostos no COMPLEX mediante suposta cobrança de propina. Segundo o Ministério Público Federal, teria recebido de R\$ 100 mil e R\$ 150 mil para incluir empresas no esquema desvendado pela Operação Dilúvio (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006). Doravante, o COMPLEX foi substituído pelo PRÓ-EMPREGO.

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%. Exemplo: numa operação de R\$ 100 mil, ao invés do empresário recolher ao Tesouro R\$ 17 mil, passou a recolher R\$ 3 mil. Por esse motivo que as importadoras começaram a optar por Santa Catarina.

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 PRÓ-EMPREGO. A apreciação cambial provocou um aumento das importações de mercadorias no Brasil. 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. Desta forma, podemos concluir que o PRÓ-EMPREGO é o *principal responsável* por essa reversão.

Tabela 7 – Número de empresas importadoras e exportadoras (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 Sainte Marie Importação e Exportação Ltda.
Bunge Alimentos S/A Chapecó Companhia Industrial de Alimentos	Cotia Trading S/A Cotia Vitória Serviços e Comércios Ltda.	Columbia Trading S/A Capital Trade Importação e Exportação Ltda.
Degussa Brasil Ltda.	AMBEV WEG Equipamentos Elétricos S/A	Komport Comercial Importadora S/A
Dohler 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, motivo pelo qual o FIESC solicitou ajustes no PRÓ-EMPREGO. Na ocasião, o vice-presidente da Federação 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 [...] diria que o PRÓ-EMPREGO hoje é problema maior do que o câmbio” (BRONDI, 2010, p. 1). No entanto, o Secretário da Fazenda adverte que

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. (BRONDI, 2010, p. 1)

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 ampliação das relações comerciais do Brasil, em particular a China, outra mudança 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

Fonte: MDIC/Secex.

Do conjunto das 817 empresas 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%. Analisando ainda os principais municípios importadores de Santa Catarina em 2012, verificamos que Itajaí, Joinville, Florianópolis e Blumenau representam 67,4% das importações catarinense (ALESC, 2013).

Tabela 10 – Localização das empresas enquadradas no PRÓ-EMPREGO, ano-base 2012
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 desembarço 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 passaram a realizar em Itajaí devido aos incentivos. Ou seja, enquanto a produção dava-se em Concórdia, 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resposta à *batalha do desenvolvimento*, em 1963 foi criado o FUNDESC para suprir a falta de incentivos públicos. Com o desdobramento da

política nacional, a política de incentivo fiscal em Santa Catarina ganhou notoriedade. Como havia uma política nacional de desenvolvimento, teria que haver uma política estadual de desenvolvimento. Para tanto, uma economia que tem como base a pequena propriedade, o capital de origem local e uma formação regionalmente desintegrada, os incentivos cooperaram na articulação regional e na ampliação da base produtiva.

Com sua extinção, em 1975 é criado o PROCAPE. Incorporando o patrimônio do FUNDESC, a sistemática era a mesma, ou seja, os incentivos concedidos davam-se com base no ICM e num limite cujo montante não poderia ser superior 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, o PRODEC passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações. Sem o consentimento do CONFAZ, as liberações nos anos 1990 auxiliaram a empresas catarinenses no processo de reestruturação produtiva – em particular o setor de revestimentos cerâmicos e têxtil – tornando-se o principal Programa de desenvolvimento regional de Santa Catarina.

Cada Programa possui sua especificidade. Mas todos possuem um único sentido: *promover a acumulação capitalista maximizando o lucro do empresário*. 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, por outro o PRODEC e o PRÓ-EMPREGO não passaram pelo colegiado do CONFAZ. Ademais, enquanto o FUNDESC e o PROCAPE estavam dentro do desenvolvimento nacional articulado regionalmente, o PRODEC e o PRÓ-EMPREGO estão no contexto da globalização e dentro do movimento da guerra fiscal em que prevalece o individualismo regional desarticulado.

Na essência, os Programas enquanto *mecanismos de transferência de renda* do público para o privado criado para financiar a expansão da atividade econômica em Santa Catarina só podem ser compreendidos dentro da política nacional. Todavia é presido compreender o FUNDESC, PROCAPE, PRODEC e PRÓ-EMPREGO como alavancas no processo de acumulação de capital. A questão é que essa alavancagem impulsiona umas regiões em detrimento de outras tencionando o *desenvolvimento desigual*. Cabe também colocar que seu impulso segue a lógica da *divisão inter-regional do trabalho* e sua distribuição concentra-se *nas mãos de poucas e grandes empresas*. Portanto, antes de qualquer *análise* das assimetrias dos quatros Programas de incentivos fiscais é preciso ter uma *visão* de que estes Programas derivam de um processo *histórico-estrutural*.

Por último, uma das características da formação econômica de Santa Catarina é a presença do capital de origem local. Contudo, no contexto da política neoliberal a questão que deixamos para o debate é se hoje os incentivos usufruídos pelo capital instalado em Santa Catarina ainda são nacionais ou não.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Projeto de Lei nº 94, de 03 de outubro de 1975**. Transforma o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – FUNDESC, dispõe sobre o Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas – PROCAPE. Florianópolis (SC), 1975.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Relatório final CPI do PROCAPE**. XXXIII volumes. Florianópolis (SC), 1984. 3.447p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Projeto de Lei nº 0306.2/1987**. Cria o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina – FADESC e dá outras providências, 1987. 13p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Lei nº 9.885, de 19 de junho de 1995**. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina – FADESC e estabelece outras providências. Florianópolis (SC), 1995. 4p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Lei nº 10.475, de 18 de agosto de 1997**. Institui o Programa de Desenvolvimento Agroindustrial e estabelece outras providências. Florianópolis (SC), 1997.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Resposta ao Pedido de Informação nº 0038.6/1999.** Ref. PRODEC, no período de 1998 a 1999. Florianópolis (SC), 1999. 21p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Lei nº 13.545, de 09 de novembro de 2005.** Altera dispositivos da Lei nº 13.335, de 2005, e estabelece outras providências. Florianópolis (SC), 2005.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Lei nº 14.075, de 03 de agosto de 2007.** Altera a Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005, que dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense – FADESC, e a Lei nº 13.992, de 15 de fevereiro de 2007, que institui o Programa PRÓ-EMPREGO, e estabelece outras providências. Florianópolis (SC), 2007.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Lei nº 14.257, de 19 de dezembro de 2007.** Altera dispositivos da Lei nº 13.342 de 2005, e estabelece outras providências. Florianópolis (SC) : 2007a.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **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.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Resposta ao Pedido de Informação nº 0099.2/2013.** Solicitando ao Governador do Estado informações sobre as empresas beneficiadas com incentivos fiscais do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC. Florianópolis (SC), 2013.

BORNHAUSEN, Jorge Konder. **Plano de ação:** Santa Catarina, 1979/1983. Florianópolis (SC): Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1979. 55p.

BRAGA, José Carlos de Souza. **Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento.** São Paulo (SP): Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – Iedi, 1992.

BRONDI, Ulisses. **Pró-emprego divide governo.** Disponível em: <<http://www.spednews.com.br/10/2010/sefsc-pro-emprego-divide-governos/>>. Acesso em: 13 out. 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). **Desempenho e perspectivas da indústria catarinense.** Florianópolis (SC): Sistema FIESC, 2012. 59p.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). **Análise do comércio internacional catarinense 2012.** Florianópolis (SC): Sistema FIESC, 2012a. 112p.

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

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina.** Florianópolis (SC) : Ed. Cidade Futura, 2002. 504p.

GOULARTI FILHO, Alcides. (Org). **Memória e cultura do carvão em Santa Catarina.** Florianópolis (SC): Cidade Futura, 2004. 400p.

MACEDO, F. C. ANGELIS, Â. **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. **A industrialização catarinense: análise e tendências.** Florianópolis (SC): Ed. UFSC, 1968. 152p.

MATTOS, Fernando Marcondes. **Santa Catarina: nova dimensão.** Florianópolis (SC): Ed. UFSC, 1973. 448p.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação Dilúvio: MPF/SC denúncia sete pessoas envolvidas no esquema do COMPEX (Itajaí) [28/09/2006]** Disponível em: <<http://www2.prsc.mpf.mp.br/conteudo/servicos/noticias-ascom/ultimas-noticias-antiores/2006/set/operacao-diluvio-mpf-sc-denuncia-sete-pessoas-envolvidas-no-esquema-do-compex-itajai>> Acesso em: 13 out. 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional.** Campinas (SP) : Ed. UNICAMP, 1995. 157p.

SANTA CATARINA. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** – 2 Volumes – Florianópolis (SC), 1977. 325p.

SANTA CATARINA. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** Volume 2. Florianópolis (SC), 1978. p. 321-964.

SANTA CATARINA. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** Florianópolis (SC), 1981. 163p.