

UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU- FURB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL -
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**INCENTIVOS FISCAIS, ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DESIGUAL EM SANTA CATARINA**

JULIANO GIASSI GOULARTI

BLUMENAU
ABRIL DE 2014

JULIANO GIASSI GOULARTI

**INCENTIVOS FISCAIS, ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DESIGUAL EM SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional do Centro de Ciências Humanas e da Comunicação da Universidade Regional de Blumenau, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Prof. Dr. Ivo Marcos Theis – Orientador, FURB

BLUMENAU
ABRIL DE 2014

JULIANO GIASSI GOULARTI

**INCENTIVOS FISCAIS, ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DESIGUAL EM SANTA CATARINA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, da Universidade Regional de Blumenau – FURB, pela Banca Examinadora formada por:

Presidente: Prof. Dr. Ivo Marcos Theis – Orientador, FURB

Membro: Prof. Dr. Fernando César de Macedo Mota, UNICAMP

Membro: Prof. Dr. Luciano Felix Florit, FURB

Prof. Dr. Oklinger Mantovaneli Júnior, FURB
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

BLUMENAU
ABRIL DE 2014

AGRADECIMENTOS

A construção desse trabalho de pesquisa parte das minhas inquietações. Mas o produto desse resultado é fruto da colaboração de pessoas e instituições. Assim, julgo necessário mencionar aqueles que estiveram ao meu lado e ajudaram-me a desenvolver essa dissertação.

Em primeiro lugar os meus agradecimentos são para a classe trabalhadora, que por intermédio do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) de Santa Catarina permitiram que eu realizasse essa pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), em particular ao meu orientador Ivo M. Theis, como também as funcionárias do PPGDR, em especial a Kathleen, e aos trabalhadores da FURB. Também sou grato aos professores da banca examinadora Fernando César de Macedo Mota e Luciano Felix Florit pelas valorosas contribuições.

Não posso deixar de demonstra meus agradecimentos aos companheiros de trabalho da Assessoria Coletiva pelo apoio recebido. Agradeço também as deputadas Ana Paula Lima, Luciane Carminatti e os deputados Dirceu Dresch, Jailson Lima, Neodi Saretta, Padre Pedro Baldissera e Volnei Morastoni pela compreensão da minha liberação para fazer o mestrado.

A minha companheira Katiussia e minha pequena Ana Sofia, que souberam entender os momentos de minha ausência e do meu constante isolamento no quarto de estudos. Obrigado meus amores.

A minha mãe Dona Ana, pela condição de prestamista de última instancia quando minhas poucas economias se esvaziavam antes do fim do mês. Mãe, o carinho, o amor e o apoio incondicional que recebi da senhora é parte importante dessa minha trajetória. A minha irmã Silvana, pelo pensamento e pela energia positiva a mim transmitida.

Em memória do meu pai Alcides.

Ao meu irmão Alcides, um grande professor, um grande amigo.

RESUMO

Com recorte em quatro programas de incentivos fiscais (Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego), para desenvolver uma nova interpretação aos estudos de economia regional em Santa Catarina sobre a política de incentivo fiscal, elegemos o período de 1963 até 2012. Assim, para oferecer uma nova contribuição elegemos três categorias norteadoras: i) divisão inter-regional do trabalho; ii) acumulação; e iii) desenvolvimento desigual. No plano de análise, no âmbito nacional a esquematização cronológica teve como base as mudanças legislativas na política tributária, e, no estadual, a criação e extinção dos programas de incentivos fiscais. No nacional, a esquematização esta definida em cinco períodos. A Reforma Tributária (1966) e o Ato Complementar nº 34 (1967), a criação do Confaz (1975), a Constituição Federal (1988), o Plano Real (1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). No estadual, foram definidas quatro partes que dialogam com o plano nacional. O primeiro é o Fundesc (1963), criado para instrumentalizar a expansão do capital. O segundo, o Procape (1975), que substituiu o Fundesc para não interromper a “batalha pelo desenvolvimento”. O terceiro, o Prodec (1988), criado no movimento da descentralização fiscal e inserido dentro do regresso neoliberal. O quarto, o Pró-Emprego (2007), que 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 que começava a ensaiar uma diversificação produtiva. Assim, os programas de incentivos aceleraram o processo de acumulação. 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. A questão que levantamos foi que a participação dos incentivos fiscais na expansão econômica se deu de forma desigual. Entre 1970-1975 as regiões que apresentavam um maior grau de desenvolvimento foram as maiores contempladas pelo Fundesc. O mesmo ocorreu nas liberações do Procape (1975-1984), Prodec (1988-Atual) e Pró-Emprego (2007-2012). Assim, verificamos que nestes quase 50 anos os programas de incentivos fiscais, enquanto instrumento de acumulação, foram pautados pela divisão inter-regional do trabalho, resultando num maior aprofundamento do desenvolvimento geográfico desigual, além de gerarem impacto financeiros nas contas públicas ao comprometerem parte da arrecadação estadual.

Palavras-chaves: Incentivos fiscais. Acumulação. Desenvolvimento desigual. Divisão inter-regional do trabalho. Santa Catarina.

ABSTRACT

With focus on four tax incentive programs (Fundesc, Procaped, Prodec and Pró-Emprego), to develop a new interpretation to studies of regional economy in Santa Catarina policy of tax incentive, we chose the period from 1963 to 2012. Therefore, to offer a new contribution we chose three guiding categories: i) interregional division of labor, ii) accumulation and iii) uneven development. In the analysis plan, at the national level, chronological layout is based on legislative changes in tax policy, and at regional level, the creation and termination of tax incentives programs. At the national level, chronological layout is set on five terms. The Tax Reform (1966) and the Supplementary Act No. 34 (1967), the creation of Confaz (1975), the Federal Constitution (1988), the Real Plan (1994) and Fiscal Responsibility Act (2000). At the state level, there are four parts which are related to the national level. The first is the Fundesc (1963), designed to equip the expansion of capital. The second, the Procaped (1975), which replaced the Fundesc in order to not interrupt the “battle for development.” The third was Prodec (1988), set in the movement of fiscal decentralization and inserted within the neoliberal revival. The fourth, the Pró-Emprego (2007), which appears as the unfolding the tax war in port dispute. The fiscal incentive in Santa Catarina is a direct reflection of the need to expand the productive base, of the planning policy and the need to equip the industry in Santa Catarina that began to rehearse a production diversification. Thus, incentive programs have accelerated accumulation. The money -capital accumulated in the commercial sphere from the mechanism of incentives was transformed into industrial capital. Even though the accumulation process has been slow, the small commodity production was accelerated when the capital was engaged in national industrialization project, giving rise to large industries in Santa Catarina. The question raised was that the participation of tax incentives on economic expansion occurred in an uneven way. Between the years 1970-1975 the regions which showed a higher degree of development were the main contemplated by Fundesc. The same occurred with Procaped (1975-1984), Prodec (1988-Current) and Pró-Emprego (2007-2012). Therefore, we can say that, in almost 50 years, these programs of tax incentives as a means of accumulation, were guided by the interregional division of labor, resulting in greater elasticity of uneven development, in addition to generating financial impact on public accounts to commit part of the state revenue.

Keywords: Tax incentives. Accumulation. Uneven development. Interregional division of labor. Santa Catarina.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1966 a 1974.....	28
Gráfico 2: Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1975 a 1987.....	30
Gráfico 3: Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1988 a 1993.....	36
Gráfico 4: Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1994 a 2001.....	44
Gráfico 5: Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 2002 a 2013.....	50
Gráfico 6: Despesa acumulada do governo do Estado de Santa Catarina realizada por função, no período de 2002 a 2012.....	120
Gráfico 7: ICMS recolhido da importação de mercadorias por Santa Catarina no período de 2003 a 2012.....	126
Gráfico 8: Exportação, importação e PIB catarinenses, na década de 2000.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Fundesc (1970 a 1975).....	64
Tabela 2:	Participação do Fundesc na arrecadação de ICM (1970 a 1975).....	68
Tabela 3:	Distribuição espacial dos incentivos fiscais do Procape (1975 a 1983).....	75
Tabela 4:	Participação do Procape na arrecadação de ICM (1975 a 1984).....	78
Tabela 5:	Participação regional na distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (1988 a 1996).....	108
Tabela 6:	Participação regional na distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (1998 a 2005).....	110
Tabela 7:	Participação regional na distribuição espacial dos incentivos fiscais do Prodec (2006 a 2012).....	111
Tabela 8:	Distribuição espacial das atividades industriais de Santa Catarina.....	114
Tabela 9:	Participação do Prodec na arrecadação de ICMS (1988 a 2012).....	119
Tabela 10:	Número de empresas importadoras e exportadoras em Santa Catarina (2001 a 2011).....	127
Tabela 11:	Principais empresas importadoras em 2001, 2006 e 2012.....	129
Tabela 12:	Principais empresas exportadoras em 2001, 2006 e 2012.....	129
Tabela 13:	Exportação e importação de Santa Catarina por setores de contas nacionais (participação %)......	130
Tabela 14:	Estimativa de renúncia de receita do Pró-Emprego (2007 a 2012) e sua participação na arrecadação de ICMS.....	131
Tabela 15:	Balança comercial catarinense (2000 a 2012).....	132
Tabela 16:	Principais países de origem das importações e destino das exportações de Santa Catarina em 2000, 2005 e 2011.....	134
Tabela 17:	Localização das empresas enquadradas no Pró-Emprego, ano-base 2012.....	135
Tabela 18:	Empresas contempladas pelos programas de incentivos fiscais – Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego.....	137

LISTA DE QUADROS

Quadro I: Parcelas do incremento de ICMS passíveis de postergação do recolhimento.....	103
Quadro II: Aplicabilidade dos prazos aos projetos do Prodec.....	104
Quadro III: Limite máximo de juros aplicável ao valor dos incentivos no âmbito do Prodec.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABECE – Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior
- ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ALESC – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
- AMAVI – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
- AMUNESC – Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina
- AMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
- BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina
- BDE – Banco de Desenvolvimento do Estado
- BESC – Banco do Estado de Santa Catarina
- BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
- CC – Carta aos Catarinenses
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CODEC – Comissão de Desenvolvimento da Capital
- CODESC – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
- COMPEX – Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico Tecnológico e Social de Santa Catarina
- CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- DEINFRA – Departamento Estadual de Infraestrutura
- FAI – Fundo de Apoio à Industrialização
- FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
- FDE – Fundo de Desenvolvimento Econômico
- FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará
- FECAM – Federação Catarinense dos Municípios
- FER – Fundo de Equalização de Receitas
- FIDEC – Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico
- FIDES – Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Social

FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FOMENTAR – Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAP – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias
FUNDES – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social
FUNDESC – Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina
FUNDOPEM – Fundo Operação Empresa
FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
HDF – *High Density Fiberboard*
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IED – Investimentos Estrangeiros Diretos
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto sobre a Renda
IDS – Índice de Desenvolvimento Social
IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDF – Painéis de Fibra de Média Densidade
MDP – Partículas de Média Densidade
MPF – Ministério Público Federal
NPDR – Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional
PA – Plano de Ação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDC – Projeto Catarinense de Desenvolvimento
PDS – Partido Democrático Social
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PG – Plano de Governo
PGE – Procuradoria-Geral do Estado
PIN – Plano de Integração Nacional
PLAMEG – Plano de Metas do Governo
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PROCAPE – Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas
PRODAP – Programa de Desconcentração de Atividades Produtivas
PRODEC – Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense
PRODEPE – Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
PROIND – Programa de Incentivo à Implantação e Expansão Industrial
PROMIC – Programa de Modernização da Indústria Catarinense
PT – Partido dos Trabalhadores
RCT – Receitas Correntes Tributárias
RLR – Receita Líquida Real
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda
SIDERSUL – Siderúrgica Sul Catarinense
SIFITEC – Sindicato da Indústria Têxtil de Brusque e Região
SINAFRESP – Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo
SDR – Secretarias de Desenvolvimento Regional
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TJ – Tribunal de Justiça
VAB – Valor Adicionado Bruto
ZDP – Zonas de Desenvolvimento Prioritário
ZFM – Zona Franca de Manaus

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1: RELAÇÕES FEDERATIVAS: DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS À GUERRA FISCAL	
1.1. Introdução.....	21
1.2. Reforma Tributária (1966) e Ato Complementar nº 34 (1967): a base das políticas de incentivos fiscais regionais.....	23
1.3. Confaz (1975): um esforço de coordenação.....	29
1.4. Constituinte (1988): a descentralização da política fiscal.....	34
1.5. Plano Real (1994): a fragmentação da Federação.....	41
1.6. Lei de Responsabilidade Fiscal (2000): as tentativas no controle da guerra fiscal.....	48
1.7. Considerações parciais	52
CAPÍTULO 2: FUNDESC E PROCAPE NO MOVIMENTO DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA	
2.1. Introdução.....	54
2.2. Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc, 1963 a 1975): a necessidade de instrumentalizar a expansão do capital.....	56
2.3. Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (Procape, 1975 a 1984): privilégios e corrupção	73
2.4. Considerações parciais	86
CAPÍTULO 3: O PRODEC E O PRÓ-EMPREGO NO MOVIMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL E DO CONFLITO FEDERATIVO	
3.1. Introdução.....	91
3.2. Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec, 1988-Atual): fragmentação federativa e guerra fiscal.....	93
3.2.1. Alterações legislativas (1988 a 1997).....	100
3.2.2. Adequações (1998 a 2005).....	101
3.2.3. Reestruturações (2006 a 2012).....	102
3.2.4. Centralização, concentração e produção de desigualdades.....	107
3.2.5. Incentivos fiscais e impacto financeiro.....	117
3.4. Programa Pró-Emprego (2007 a 2011): guerra portuária no contexto da globalização financeira.....	122
3.5. Considerações parciais.....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

Nenhuma tarefa é mais urgente, neste, país, do que a de aparelhar o Estado para a luta pelo desenvolvimento.

Celso Furtado (1962, p. 78)

[...] por meio da compreensão dos desenvolvimentos geográficos desiguais que podemos avaliar de modo mais pleno as intensas contradições hoje existentes no âmbito das trajetórias capitalistas de globalização.

David Harvey (2006, p. 115)

Introdução

O objeto de estudo dessa dissertação é discutir a política de incentivos fiscais em Santa Catarina. Para isso, optamos por dois recortes. Inicialmente será feita uma discussão do desdobramento da política fiscal nacional no período de 1966 a 2012, para em seguida ser realizada uma análise dos incentivos fiscais em Santa Catarina entre 1963 e 2012.

Dentro da historiografia catarinense que trata sobre nosso objeto de estudo encontramos cinco livros. A primeira contribuição é de Mattos (1973, p. 322), que descreve o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc) como um “[...] instrumento de grande influência no processo de expansão econômica do Estado”. A segunda é de Michels (1998), que apenas faz referência ao Fundesc, Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (Procape) e Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec). O terceiro é Raud (1999, p. 151), que lamenta que o Prodec e o Programa de Desconcentração de Atividades Produtivas (Prodap) não sejam orientados para uma implantação de um desenvolvimento mais sustentável e que “O único ponto positivo é a dispersão dos investimentos nas cidades médias, o que permite limitar a polarização das capitais regionais e dinamizar a economia rural”. O quarto são os trabalhos de Goularti Filho (2002 e 2004). O primeiro que analisa os programas de incentivos fiscais dentro da política de planejamento do novo sistema de crédito para expansão da base produtiva e o segundo refere-se à Sidersul, abordando a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Procape.

Em nossa pesquisa encontramos duas dissertações de mestrado. Uma escrita por Steil (1975), que discute o aprimoramento da estrutura dos incentivos fiscais do ICM, em particular o Fundesc como instrumento de ação governamental para o processo de industrialização do Estado, e outra de Giese (1991), que descreve a atuação política do empresariado dos ramos têxtil e agroindustrial, analisando a participação do Fundesc e do Procape nas demandas desses setores. Temos ainda as monografias de Tobias (2005), Chacon (2010), Souza (2010), Döerner (2010), Silva (2011) e os trabalhos de Campos [*et al*] (1998), Rocha (2011), Lizote e Bidinha (2012) e Goularti Filho (2012), que abordam a temática.

A questão é que todos esses trabalhos são análises incompletas, estão desconectados do plano nacional e apresentam uma visão desenvolvimentista ao confundirem os programas de incentivos fiscais com desenvolvimento regional. Ainda, essas referências citadas não apresentam rigor no levantamento dos dados que, além de fazerem apologia ao desenvolvimento, ignoram qualquer debate mais crítico. Não que estas interpretações estejam “erradas”, elas são contribuições para o debate. A questão é que elas estão reduzidas a analisar

os programas de incentivos fiscais enquanto instrumento de desenvolvimento. Portanto vamos problematizar a política catarinense de incentivos fiscais. Para isso, estaremos desenvolvendo uma contra argumentação às pesquisas até então desenvolvidas.

Após uma pesquisa na biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina e das universidades que integram a Associação Catarinense das Fundações Educacionais de Santa Catarina (Sistema ACADE), banco de teses do Portal de Periódicos da Capes, no *The Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *sites* de eventos de economia, geografia, história e sociologia, o que percebemos foi que existe pouca reflexão sobre o tema. Dentro de uma perspectiva crítica, os únicos trabalhos que encontramos foram os de Goularti (2008; 2009; 2012) e Macedo/Araujo (2009).

Diante desse levantamento bibliográfico, encontramos uma lacuna. Seria ousado de nossa parte preenchê-la. É reconhecida a carência de estudos sobre a política fiscal catarinense na forma como estamos idealizando. Assim, para oferecer uma nova contribuição aos estudos de economia regional em Santa Catarina dentro de uma perspectiva crítica social, elegemos três categorias norteadoras: i) acumulação; ii) desenvolvimento desigual; e iii) divisão inter-regional do trabalho.

Vamos nos distanciar da visão desenvolvimentista dos incentivos fiscais. Porém esta não deixa de ser uma contribuição para a historiografia catarinense. Mas é preciso ampliar o campo de análise, pensar e agir em múltiplas determinações num Brasil e numa Santa Catarina desigual. Acreditamos que é preciso ampliar o campo de visão, evitar o local pelo local e questionar os incentivos fiscais. Assim, procuramos desenvolver uma trajetória crítica social, analítica e descritiva. Se, por um lado, a visão desenvolvimentista apresenta os resultados positivos para Santa Catarina, por outro, a visão crítica social apresenta contradições.

Por isso, o enfoque que escolhemos para análise da política de incentivos fiscais em Santa Catarina é o do desenvolvimento desigual, cuja origem se encontra em Marx, Lênin e Trotsky. A partir da lei do “desenvolvimento desigual e combinado” formulada por Trotsky (1978), é possível explicar as contradições econômicas e sociais do capitalismo que se dá de forma diferenciada, combinando características atrasadas e avançadas. Harvey (2006) parte de perspectiva similar, acrescentando a dimensão espacial ao que ele chama de “desenvolvimento geográfico desigual”. O que distingue o “desenvolvimento desigual e combinado” do “desenvolvimento geográfico desigual” é que Trotsky demonstra como uma nação atrasada relaciona-se de forma desigual com as nações desenvolvidas, revelando que o caráter desigual e combinado das relações sociais de produção, enquanto Harvey procura

demonstrar a espacialidade do desenvolvimento desigual, portanto, a natureza geográfica das desigualdades. Nessa dimensão, David Harvey parte do pressuposto que a história do desenvolvimento do capitalismo criou-se uma geografia global, sendo assim, considera a acumulação de capital uma questão geográfica. Importante ressaltar que as análises acerca dos “desenvolvimentos geográficos desiguais” já vêm sendo tratada por diversas dimensões teóricas do desenvolvimento regional.

David Harvey apóia-se numa crítica às teorias sociais dominantes, chamando atenção que elas têm-se revelado limitadas, por causa da parcialidade dos seus recortes. Assim, Harvey (2006) compreender o funcionamento do capitalismo num âmbito geográfico, apontando como a dinâmica da acumulação do capital alterar o espaço e as formas de espacialidade, gerando desigualdades entre os territórios. Desta forma, se a geografia do desenvolvimento desigual parte da diferenciação do espaço geográfico, então o seu início está definido pela divisão inter-regional do trabalho. Portanto, a abordagem desenvolvida por Harvey permite compreender que as dinâmicas sociais e econômicas de uma região são resultado de processos conflituosos e contraditórios, as quais ocorrem devido às tendências contraditórias de diferenciação do capital. Assim, a abordagem desenvolvida por Harvey (2006) permite compreender de forma, digamos assim, mais “fiel” a realidade regional.

Nesta dissertação, dividida em três capítulos, no primeiro analisamos as relações federativas, em que abordamos da evolução da política de incentivos fiscais à guerra fiscal. Nesse capítulo, não discutimos Santa Catarina, e, sim, concentramos nosso estudo no desdobramento da política de incentivos nacional, pois é necessário primeiro entender o contexto nacional para depois adentrarmos o estadual. Desse modo, inicialmente estamos apresentando uma contextualização da política fiscal nacional, a qual servirá de referência para a construção dos outros dois capítulos. Após uma contextualização nacional, nos segundo e terceiro capítulos, nossa análise se voltou para a economia catarinense. Neles, analisamos o Fundesc e o Procape, no movimento da coordenação federativa, e o Prodec e o Pró-Emprego, no movimento da descentralização da política fiscal e do conflito federativo.

Para construir uma nova interpretação sobre a política de incentivo fiscal em Santa Catarina, 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 vários cruzamentos para apresentar o caráter desigual dos programas. Nas tabulações, averiguamos que, para o conjunto das finanças públicas, eles geram impactos significativos, além de apresentarem outras distorções, tais

como reversão da balança comercial e inconstitucionalidade, ao ignorar os dispositivos constitucionais, assim com a legislação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A formulação de uma série histórica dos incentivos fiscais, assim como de outros dados quantitativos, como arrecadação de ICMS, PIB, dentre outros, não transforma esta dissertação em uma interpretação tecnicista. 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 nova contribuição ao debate sobre a economia catarinense, uma vez que diagnosticamos uma lacuna. Portanto, tendo como tema de pesquisa os incentivos fiscais, acumulação e desenvolvimento desigual em Santa Catarina, o objetivo desta dissertação é discutir, dentro de uma perspectiva crítica social, os quatro programas de incentivos fiscais (Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego) sem perder de vista o contexto nacional.

Para produzir uma nova interpretação, no plano nacional a esquematização cronológica que elaboramos tem como base as mudanças legislativas na política tributária. No estadual, a esquematização tem como base a criação e extinção dos programas de incentivos fiscais. No âmbito nacional, avançamos no trabalho de Prado e Cavalcanti (2000) e construímos cinco períodos. A primeira foi a Reforma Tributária (1966) e o Ato Complementar nº 34 (1967), o segundo a criação do Confaz (1975), o terceiro a Constituição Federal (1988), a quarta o Plano Real (1994) e a quinta a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Na esfera estadual, a esquematização ficou definida em quatro partes que dialogam com o plano nacional. A primeira foi à criação Fundesc (1963), a segunda a criação Procape (1975), a terceira a criação do Prodec (1988) e a quarta a criação do Pró-Emprego (2007).

Tomando como ponto de partida o ano de 1963 e tendo como categoria norteadora a divisão inter-regional do trabalho, o desenvolvimento desigual e o processo de acumulação de capital, buscamos compreender o desdobramento da política fiscal e a forma com que a mesma produz as contradições. Dentro desse contexto procuramos entender o Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego no sistema nacional de economia. Assim, é possível falar do movimento geral da política fiscal sem perder o contato com as particularidades.

Nesta proposta de pesquisa se 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 e na produção de sínteses como a abordagem mais adequada à produção de

respostas teoricamente significativas e socialmente relevantes. 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 construção desta dissertação, dispomos de um conjunto de dados e informações que foram pesquisadas em relatórios, pareceres e mensagens. São informações e dados pesquisados junto à SEF, TCE e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) nos últimos anos. Além das informações disponibilizadas por esses órgãos, nossa pesquisa recorreu a livros, artigos publicados em periódicos, monografias e dissertações de mestrado, as quais estão citadas em nossa bibliografia.

CAPÍTULO 1:

Relações federativas: da evolução da política de incentivos fiscais à guerra fiscal

1.1. Introdução

Preocupamo-nos com este capítulo em construir uma evolução da política de incentivos fiscais no Brasil. Nosso objetivo é entender o movimento geral da economia brasileira entre 1966, quando se deu a Reforma Tributária, até 2012, quando a guerra fiscal já está consolidada como a principal estratégia de desenvolvimento. Tomamos como ponto de partida de cada período as mudanças nas leis tributárias. Nossa intenção aqui é apresentar as mudanças das legislações que passam por períodos rígidos e flexíveis, para compreender a dinâmica das políticas de incentivos fiscais até chegarmos à guerra fiscal, esta se revelando como forma de desarticulação institucional do sistema federativo. A questão essencial que se deve ressaltar é que a esquematização cronológica que estamos definindo é forma que pressupõe uma elevação na taxa de acumulação.

Avançando na divisão analítica da esquematização cronológica proposta por Prado e Cavalcanti (2000), as políticas de incentivos fiscais nos dois últimos quartos do século passado, e início deste, se firmam em cinco períodos. A primeira é a Reforma Tributária (1966) e o Ato Complementar nº 34 (1967), que centralizaram e concentraram as decisões sobre aplicação de recursos estaduais em poder da União e unificaram a alíquota de ICM. O segundo é a criação do Confaz (1975), que disciplinou a política de incentivos capitaneada pelas Unidades Federativas. O terceiro, a Constituição (1988), que descentralizou a política fiscal ampliando a autonomia dos governos estaduais, fomentando a competitividade assim como a seletividade impositiva entre as Unidades Federativas, preconizando o que hoje conhecemos como guerra fiscal. A quarta, o Plano Real (1994), quando o país já estava sendo orientado pelas políticas neoliberais, provocando um movimento do localismo regional devido à retomada do investimento privado. A quinta, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (2000), que foi uma tentativa da União em coibir a guerra fiscal onde as Unidades Federativas somente poderiam renunciar à parte de sua arrecadação sem criar mecanismos de compensação.

Classificando a esquematização cronológica de outra forma, duas (1975 e 1988) delas são de natureza política e três (1966, 1994 e 2000) de natureza econômica. Dessa esquematização estabelecida, com um modelo federativo de poder que permite a existência de dupla soberania em um único Estado, a Constituição de 1988 veio a contribuir para o

acirramento dos conflitos estaduais por investimentos privados. A rigor, um dos pontos fracos do sistema federativo é a possibilidade de competição entre os Estados. A dupla autonomia opera como federalismo competitivo. Assim, os desequilíbrios federativos se ampliam ao mesmo tempo em que há uma ampliação da autonomia fiscal dos governos estaduais.

Com a promulgação da Constituição em 1988, levou a descentralização do sistema tributário que por sua vez resultou em maior poder para os Estados para legislarem sobre matéria de ordem fiscal de modo que implicou a fragilização do Confaz. Apesar disso, a autonomia dos entes federativos possibilita que o governo federal e os governos estaduais promovam ao mesmo tempo políticas públicas sem nenhuma interação, ou até mesmo em direção opostas. Afinal, a dupla autonomia de poder, o sistema federativo brasileiro até então não levou em consideração a importância de estabelecer uma política fiscal cooperativa intergovernamental, e não competitiva como é. Desta forma, os desequilíbrios federativos se ampliaram levando a fragmentação federativa.

Com o enfraquecimento do Confaz devido à dupla soberania de poder, a decisão política em descentralizar a legislação fiscal no final dos anos 1980, somando a intensificação da abertura comercial em meados da década de 1990, favoreceram as disputas regionais pela atração de investimento, disputa propiciada pela cobrança de ICMS na origem. Nessa sistemática de cobrança, as Unidades Federativas intensificaram as políticas de incentivos fiscais contribuindo para a distorção do sistema. As transformações estruturais na economia brasileira após o Plano Real impuseram uma nova dinâmica em que as regiões que ofertassem o maior volume de incentivos seriam escolhidas pelo capital. Agora, se, por um lado, como observa Varsano (1997), a arrecadação de tributos é a transferência de recursos do setor privado para o público, os incentivos fiscais constituem transferência de recursos públicos para o privado.

Pelo caráter liberal da política econômica e pela retirada de cena do Confaz, em 2000, o governo federal promulga a LRF, que, em seu art. 14, estabelece um maior controle na política de incentivos fiscais. Todavia, esse dispositivo tem sido ignorado pelos Estados na medida em que seu cumprimento dificultaria a concessão de incentivos. Sendo que a política de desenvolvimento regional saiu da agenda do Estado, as Unidades Federativas logo trataram de preencher este vácuo para serem eleitas com *locus* do processo de valorização do capital. Em síntese, uma nova dinâmica, sustentada pela diferenciação, se instala no território.

Por fim, dentro da estrutura do sistema tributário, abordaremos o debate da questão federativa sobre duas óticas; i) balanço vertical; e ii) balanço horizontal; as quais foram problematizadas por Affonso (1988). Affonso (1994) caracteriza ainda que o conflito

federativo posterior a 1975 está enraizado na horizontalização da disputa. Assim, uma esquematização cronológica é necessária, pois a dinâmica da política fiscal é diferente em seus períodos. Cada momento tem uma característica singular marcada por manifestações distintas, mas que estão interligadas pelo sistema tributário.

1.2. Reforma Tributária (1966) e Ato Complementar nº 34 (1967): a base das políticas de incentivos fiscais regionais

Passado o Plano de Metas (1956-1960), o Estado não pretendia reduzir o ritmo do crescimento. Não crescer significaria retroceder em matéria de desenvolvimento. Assim, como o Estado havia alargado suas bases produtivas dos anos de 1930 a 1950, a estrutura tributária precisaria ser reestruturada para suportar a verticalização do novo padrão de acumulação. Com a elevação do bloco de investimentos realizados no período do Plano de Metas, tem-se, portanto, em 1966, uma nova organização tributária.¹

Numa perspectiva mais ampla, os objetivos perseguidos pela Reforma refletem a necessidade de adequação do sistema tributário à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital (OLIVEIRA, 1981, p. 44).

Mesmo com a economia desacelerando e o sistema tributário revelando indícios de esgotamento, o Estado não deixara de aumentar sua participação na economia, como também o setor privado não deixara de se expandir. Diante desse movimento, o Estado necessitava aumentar a sua capacidade de arrecadação para corresponder às novas demandas que estavam se criando e reestimular a economia para fazê-la voltar a crescer. Para tanto, o sistema tributário carecia de uma reestruturação. Com o golpe militar de 1964, politicamente viabilizar uma Reforma não seria algo exaustivo por três motivos: i) o setor produtivo demandava por uma reforma que ampliasse as políticas de incentivos fiscais; ii) o Estado de repressão cassou inúmeros mandados parlamentares, neutralizando a oposição; e iii) o governo detinha uma cômoda maioria no Congresso.

Objetivando estimular o crescimento econômico, em 1966 o Estado envia para o Congresso Nacional uma proposta reestruturando o sistema tributário, que previa a expansão das fontes de financiamento da União, a criação de novos mecanismos de incentivos fiscais e a concentração tributária em poder do governo federal de modo que permitisse corresponder

¹ Para melhor análise da Reforma Tributária de 1966, ver: Oliveira (1981; 1995; 2006); Affonso e Silva (1995).

às novas demandas criadas pelos setores público e privado. Procurando criar condições efetivas que traduzissem o crescimento doméstico e a ampliação da diversificação da estrutura produtiva, a Reforma readequou o sistema tributário permitindo que a União ampliasse o raio de manobra da política econômica (OLIVEIRA, 1981).

Nesta perspectiva, já em 1968 a economia cresceu 9,8%, contra os 4,2% de 1967. Com a Reforma, o Estado impôs uma política econômica permitindo ao país avançar sua industrialização e modernização industrial e ao mesmo tempo conduzindo nossas elites no engajamento na segunda etapa da Segunda Revolução Industrial que se fez em dois momentos: i) 1956-1960; e ii) 1967-1974. A intervenção estatal, desde os meados de 1930, hegemonizou a formulação de políticas voltadas para as estratégias de desenvolvimento na implementação de grandes projetos nacionais. Entre 1956 e 1960 os recursos necessários a subsidiar o desenvolvimento foram gerados principalmente mediante déficits no orçamento da União, cobertos por emissão de moeda. Já entre 1967 e 1974 os recursos que financiaram os planos de desenvolvimento vieram mediante o endividamento externo e do aumento da arrecadação, que se deu mediante a Reforma tributária de 1966.

Tavares (1999) lembra-nos que a “industrialização pesada” teve início no governo Vargas, numa mudança de guarda dos centros hegemônicos mundiais com a criação da Siderúrgica Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Álcalis, a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Para tanto, os estímulos fiscais promoveram a expansão do capitalismo para as fronteiras espaciais mais longínquas de São Paulo, criando assim condições para descobrirem oportunidades mais lucrativas. Em outras palavras, para alargar a estrutura produtiva nacional de modo a corrigir o atraso econômico, exigia-se um esforço financeiro em que só o Estado estava aparelhado para realizar. Explica-se, desta maneira, que a aceleração do desenvolvimento consiste na articulação do Estado capitalista interferindo na atividade econômica.

Instaladas as bases para expansão do capitalismo, a partir de 1968 inicia-se um novo ciclo de expansão sustentado por uma política fiscal expansionista. Assim, foi editado um conjunto de decretos e decretos-leis que criavam programas e ampliavam os incentivos fiscais já existentes. Na busca pelo crescimento, com base na redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), apostou-se na política de incentivos fiscais em duas frentes: i) aquelas empresas que destinavam suas mercadorias para o mercado internacional; e ii) aquelas que somente tinham relações dentro do território nacional. Assim, Oliveira (1981, p. 91; 92) ao analisar a Reforma Tributária, sustenta que “O elenco de incentivos e de estímulos figurantes no bloco de inovações e destinados à classe

capitalista ou mesmo às camadas de renda média e alta criariam condições excepcionalmente favoráveis para reestimar a atividade econômica”.

A partir das condições propícias para ampliação da base produtiva proporcionadas pela Reforma Tributária de 1966, até o choque do petróleo em 1973, o país produziu as mais elevadas taxas de crescimento de nossa história, com média de 11,2% ao ano. Sustentado pelo autoritarismo, pelas políticas de incentivos fiscais, pelos subsídios creditícios do BNDE e pelos financiamentos externos, podemos afirmar que este foi o “período de ouro” do capitalismo brasileiro. Assim, o engajamento direto do Estado em favor da expansão do capitalismo torna-se necessário cada vez mais atuante quando a reprodução deixa de ser simples para se tornar ampliada.

O final da década de 1960 e o primeiro quinquênio dos anos de 1970 foram caracterizados pela repressão política, crescimento excludente e pelo descontentamento das Unidades Federativas, que tiveram sua autonomia tributária sequestrada. Neste período, “[...] a União deteve, ainda, poder de determinar as alíquotas de ICM e de criar isenções nos impostos estaduais sem, praticamente, a anuência dos envolvidos. Os Estados perderam as prerrogativas de anos anteriores e tiveram vetadas as possibilidades de manipular as receitas” (LOPREATO, 2002, p. 52). Assim, os governos estaduais tiveram perdas num conjunto de transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados – FPE, Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e das alíquotas do ICM) além de as isenções fiscais do ICM intermediadas pela União sem o consentimento dos governadores que prejudicaram o comportamento da arrecadação estadual.

Mesmo que o autoritarismo, a Reforma Tributária e o movimento expansivo da economia brasileira tenham alcançado seus objetivos, produziram seus antagonismos gerando impasse no sistema federativo. No campo federativo, Affonso (1988), ao analisar as transformações ocorridas no sistema tributário, pontua que a Reforma Tributária resultou num conflito federativo de conotação “vertical” em que as relações se davam entre União, Unidades Federativas e Municípios. Com a centralização das receitas, aumentou o grau de dependência financeira dos governos estaduais perante a União de forma que os Estados assistiram a uma deterioração de suas finanças, ao mesmo tempo contraíram empréstimos para complementar a insuficiência de recursos, resultando num processo de endividamento, agravando a situação de dependência dos Estados em relação à União.

Dentro do ordenamento jurídico da política fiscal, o governo federal deixou espaço de manobra para os Estados isentarem os investimentos privados, desde que celebrassem convênios e/ou protocolos entre si, estabelecendo alíquotas uniformes entre Estados

pertencentes à mesma região. Estamos nos referindo ao Ato Complementar nº 34, de 30/01/1967, que permitiu aos Estados situados em uma mesma região celebrar convênios estabelecendo uma política comum em matéria de isenções, reduções ou outros favores fiscais, relativamente ao imposto sobre circulação de mercadorias (BRASIL, 1967). Assim, dá-se o início a uma série de convênios regionais no intuito de permitir a concessão de incentivos fiscais para a atração de capitais.

Diante dessa sistemática trazida pelo Ato Complementar nº 34, Silva e Conceição Silva (1974, p. 32), ao analisarem o sistema tributário e as desigualdades regionais, observam que,

Embora o grau de liberdade dos Governos Estaduais no que se refere à concessão de incentivos tenha progressivamente reduzido pelo mecanismo dos convênios, o número e a variedade dos incentivos do primeiro tipo atualmente existentes são consideráveis.

Dentro da mesma sistemática, Prado e Cavalcanti (2000, p. 70-71) ressaltam que

O estabelecimento dos acordos regionais, se por um lado, serviu para solucionar impasses típicos de situações locais, entrou, por outro lado, em conflito, em vários momentos, com decisões que deveriam ser tomadas em nível suprarregional.

Permitida essa possibilidade, facilitada com a conversão do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) – que era cumulativo, ou seja, cobrado sobre o valor das transações em cada etapa da comercialização – em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) – calculada com base no valor adicionado de cada etapa da comercialização – os governos estaduais começaram a identificar os produtos similares produzidos nos Estados e após isso realizavam convênios para estabelecer um regime de tributação diferenciado, com objetivo de levar vantagem. Em síntese, os convênios regionais estabeleciam uma política comum em matéria de incentivos fiscais para estimular a implantação ou a expansão das atividades privadas no setor industrial.

Independentemente de ratificação pelas Assembleias Legislativas dos Estados participantes, analisando a celebração de diversos convênios verifica-se que diversos setores da economia foram contemplados com a isenção fiscal do ICM. A partir do Ato Complementar nº 34, o capital que já dispunha de um conjunto de incentivos proporcionados pelo governo federal passou a usufruir de incentivos estaduais. Quanto aos convênios de

Salvador, de 22/11/1966; Fortaleza, de 22/2/1967; Rio de Janeiro, de 27/2/1967; e Natal I e II, de 10/3/1967,

[...] causaram verdadeiro *dumping* estadual e outras hipertrofias na economia nacional, subsidiadas por medidas de protecionismo tributário, provocando o surgimento de idênticas medidas noutros Estados afetados por tais exonerações (OLIVEIRA, *apud* CAVALCANTI, 1998, p. 78).

Prado e Cavalcanti (2000, p. 71) lembram ainda “[...] que nesse período não havia nenhum tipo de sanção para o Estado (ou Estados) que descumprisse as deliberações conveniadas ou que infringisse as regras não aprovadas”. Pretendia-se com o Ato Complementar estabelecer uma política comum em matéria de incentivos fiscais para evitar conflitos interestaduais. Sabemos que o território como um todo é objeto de ação de várias empresas, sendo que cada uma delas preocupa-se com suas metas, e a partir de suas metas que seu comportamento é ditado. Diante de um conjunto de interesses da empresa capitalista em fazer uso do território e apoiar-se na ação do Estado em função dos seus fins próprios, manter uma política de nacional de coordenação federativa em comum acordo não era tarefa fácil.

Considerando que o ICM (como também o ICMS) é um Imposto de Valor Agregado (IVA), um imposto adequado para ser federal, foi instituído como imposto estadual facilitando as disputas dos entes federados por investimentos. Desse modo, o sistema federativo permite que haja uma compartimentação e fragmentação do território. Nessa circunstância, Prado *et al* (2003, p. 42) o sistema de relações intergovernamentais construídos produz um embate entre o governo federal e os estaduais.

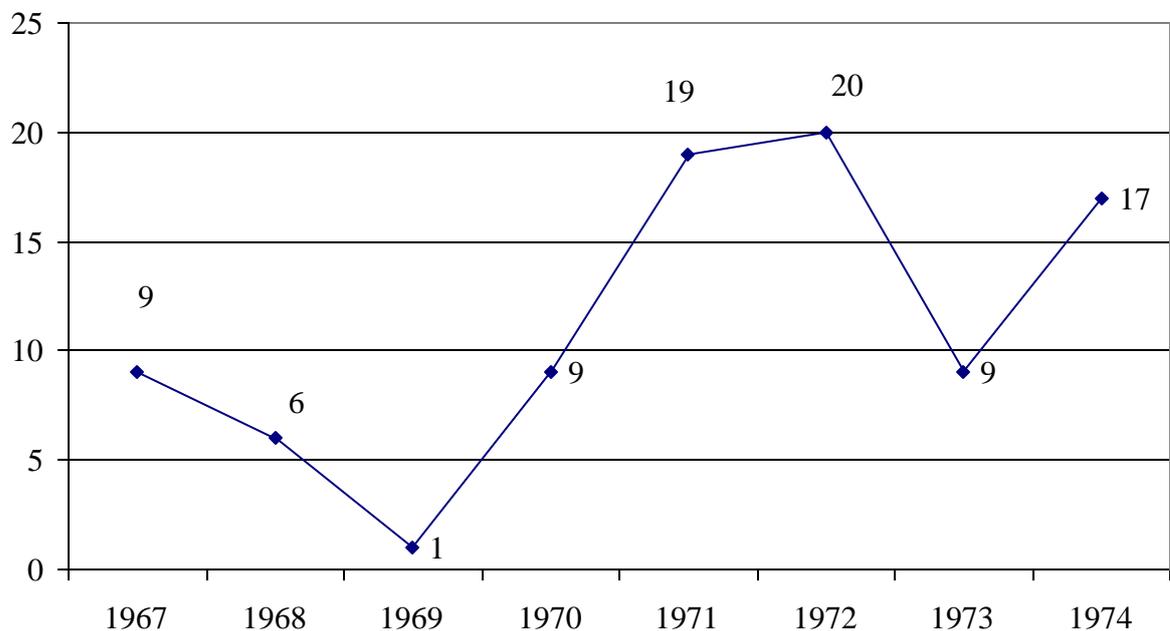
A inovação mais polêmica da Reforma de 1967 foi a definição da competência do principal imposto de consumo, o ICM. A doutrina recomenda que este tipo de imposto seja de competência central, ainda que a sua arrecadação seja delegada; ao contrário, a Reforma de 1967 optou pela competência estadual, ainda que limitada pelo controle do governo federal e do Senado sobre as principais variáveis do imposto. Esse controle visava a inibir o potencial distorcido da competência estadual, que tende a utilizar o imposto como instrumento de política econômica regional, em prejuízo do objeto estritamente de arrecadação. Com a evolução do sistema, o controle central sobre o imposto foi sendo retirado e confirmou-se a tendência de utilizá-lo como instrumento de política econômica regional, conduzindo aos atuais problemas de exacerbação da chamada “guerra fiscal”.

Fazendo uma pesquisa em legislações estaduais, nos convênios celebrados, somadas as leituras de Prado e Cavalcanti (2000), Silva e Conceição Silva (1974), Oliveira (2000) e Alves (2001), a Reforma Tributária mais o Ato Complementar nº 34/1967 não eximiram as

Unidades Federativas de concederem algum tipo de isenção. Até porque tais medidas dispunham de aberturas que permitiam a celebração de convênios regionais. Para tanto, no abranger de 1967-1975, segundo Oliveira (2000, p. 43), “Se não temos caracterizados no período uma ‘guerra fiscal’ temos então uma ‘guerra de convênios’, em que cada região passa a oferecer benefícios semelhantes ou maiores do que a outra”.

Gráfico 1:

Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1966 a 1974



Fonte: Confaz, *vários anos*.

Acreditamos que Oliveira (2000), ao caracterizar o período que abrange de 1966 a 1975 não como um período não de guerra fiscal, mas como “guerra de convênios” é um pouco “pesado”, na medida em que nestes nove anos foram realizados 90 convênios. A questão que decorre de nossa observação é que o sistema tributário organizado em 1966 somado ao Ato Complementar de 1967 desobstruíram o capital. Pelas informações colhidas junto ao Confaz apresentadas no gráfico 1, não caracterizaríamos este período como “guerra de convênios”, mas sim um período em que foram criadas as bases para as políticas estaduais de incentivos fiscais. E consolidado o processo de formação e integração do mercado nacional, os territórios são requeridos mais e mais disponibilidades apropriadas para a realização da produção.

Nessa perspectiva, Silva e Conceição Silva (1974, p. 85-86) observam em seu trabalho que

[...] a utilização de incentivos fiscais, para promover o aumento e a diversificação da produção industrial nos Estados menos desenvolvidos, constituiria um fator exógeno a reduzir a elasticidade da arrecadação setorial do imposto nesses Estados, principalmente nos casos em que as novas indústrias venham a gozar, durante certo tempo, de isenção no pagamento do tributo.

A mesma tese é defendida por Oliveira (2000, p. 43), ao pontuar que “[...] a consequência natural desta ‘guerra de convênios’ foi uma redução do volume arrecadado de ICM nos primeiros meses de 1967”. Deve-se acrescentar que os governos estaduais sabiam lidar com o problema da baixa capacidade de arrecadação, dado que a Reforma Tributária de 1966 resultou numa centralização e concentração de receitas na esfera federal. Com a Reforma, corrigiram-se algumas imperfeições no sistema tributário, principalmente no caráter cumulativo do IVC, que, diga-se, com sua transformação em ICM, passou a ter um campo mais largo de incidência mas sua base de cálculo era menor para evitar possíveis perdas de arrecadação.

Para tanto, mesmo que o comportamento da arrecadação de ICM não tenha sido elástico para o período, a Reforma Tributária e o Ato Complementar nº 34 cumpriram seus objetivos propostos de criarem as bases para fomentar a acumulação de capital. O fato de até então não ter havido por parte da União preocupação quanto à conduta dos Estados era porque os incentivos de natureza estadual estavam regionalmente acordados e faziam parte da política nacional. Em outros termos, o sistema federativo brasileiro apresenta elevada heterogeneidade socioeconômica apresentando problemas institucionais quanto à distribuição de recursos entre os entes federados.

1.3. Confaz (1975): um esforço de coordenação

Internalizando a Segunda Revolução Industrial, o governo brasileiro reviu a política de incentivos fiscais concedidas pelos governos estaduais. Como aporte dos projetos da indústria de base, os incentivos fiscais com sua variedade de linhas seletivas durante o período do Milagre exerceram pressões sobre as finanças públicas. Devido à arrecadação de ICM apresentar baixo desempenho e um cenário de disputa inter-regional por investimentos privados, foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Dentro de um sistema federativo que busca tributar com equidade e distribuir os recursos de forma partilhada e que, além disso, apresentam muitas variedades e dificuldades em acomodar os

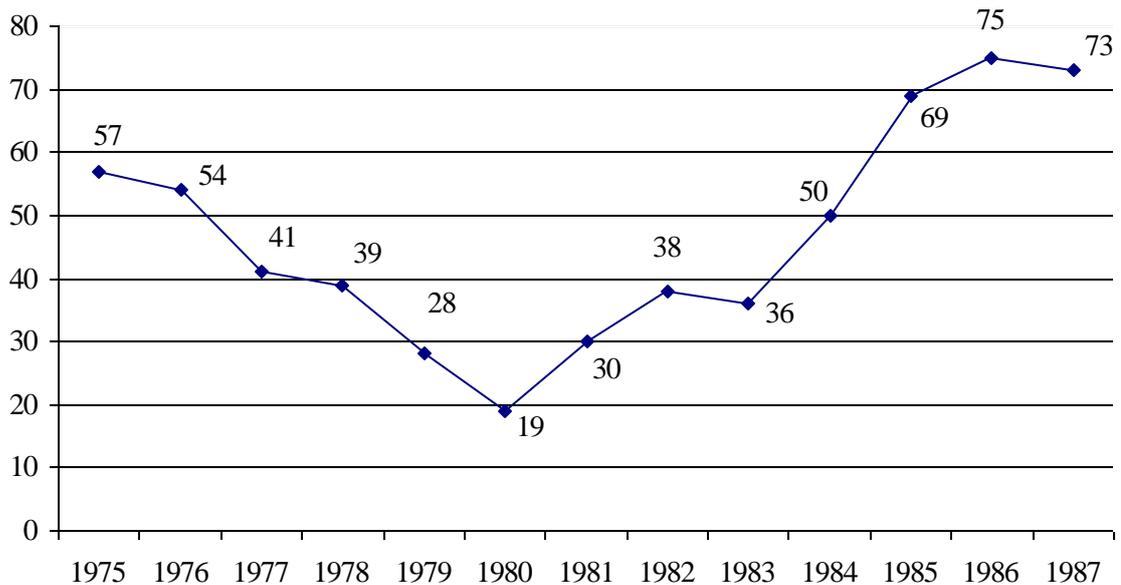
interesses regionais, a função do Confaz seria a de coordenar e disciplinar a celebração de convênios entre as Unidades Federativas para inibir a prática concorrencial que os Estados vinham desempenhando.

A partir de 1975 o Confaz passou a estabelecer sanções aos Estados que descumprissem a Lei Complementar nº 24. Prado e Cavalcanti (2000, p. 77) observam que “É certo que a criação do referido conselho suprimiu muitos graus de liberdades dos governos estaduais”. Mas, em situação adversa, se por um lado os incentivos fiscais na esfera estadual foram disciplinados, por outro, no âmbito federal eles foram ampliados de 10,6% da arrecadação da União para 15,5%. O Confaz não produziu mudanças estruturais na economia brasileira a exemplo da Reforma Tributária de 1966, contudo regulamentou a concorrência inter-regional estabelecendo sanções, podendo a União suspender o pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, Fundo Especial e de impostos. Entretanto o Confaz manteve os benefícios fiscais decorrentes de convênios regionais e nacionais vigentes à sua criação. Com base na inobservância dos dispositivos estabelecido na Lei Complementar nº 24, a União poderia anular a ineficácia do incentivo fiscal (BRASIL, Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, 1975).

Analisando os convênios celebrados entre 1975 e 1980, quando havia por parte do governo federal um grau maior de controle territorial e de articulação do poder nacional sobre os poderes regionais, o número de convênios decaiu. Com a crise dos anos 1980, eles aumentaram, chegando a 73 em 1987. Nota-se assim que uma das principais diferenças entre o Ato Complementar nº 34 e a Lei Complementar nº 25 é que as celebrações dos convênios deixaram de ser regionais para serem nacionais. Todavia, a disputa entre as Unidades Federativas pela atração de novas indústrias é resultado de uma falta de coordenação do governo federal. Dentro do modelo federativo de organização territorial de poder que define regras e limites de atuação de cada nível de governo, o Confaz enquanto Conselho apenas disciplinou a política de incentivos fiscais.

Gráfico 2:

Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1975 a 1987



Fonte: Confaz, *vários anos*.

Atuando de forma a solucionar conflitos entre as Unidades Federativas, ou seja, desempenhando a função de “gerente fiscal”, até meados dos anos 1980, o Confaz estabeleceu uma coordenação federativa pondo ordem na concessão desordenada de incentivos com base no ICM. Embora os entes federados não dispusessem de autonomia fiscal e financeira para formularem políticas industriais, apostavam nos programas e fundos para assim estimularem o seu próprio desenvolvimento industrial, como é o caso do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) no Estado do Rio de Janeiro, Fundo de Apoio à Industrialização (FAI) em Minas Gerais, Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (PROCAPE) em Santa Catarina, Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) no Paraná, Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM) no Rio Grande do Sul, Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará (FDI), Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE), Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), dentre inúmeros outros programas. Convém observar que esses programas e fundos foram implementados pelas Unidades Federativas num dos períodos mais rígidos da política fiscal brasileira. Diante disso, Panzarini (2006) leva-nos a refletir que a centralização do sistema tributário tenha efeito sobre as formas “travestidas” com que os entes federados têm utilizado na disputa por investimentos privados.

Com uma infinidade de convênios celebrados, o fluxo de incentivos não foi interrompido ou reduzido em face da criação do Confaz. A nova regra não deixou de impactar nas finanças estaduais como não equalizou o desenvolvimento desigual. A exemplo do Ato

Complementar nº 34, com o Confaz não deixou de ampliar a seletividade e o potencial competitivo de certas regiões. Neste caso, é o uso dos recursos públicos que acaba criando uma região hegemônica e por consequência acirrando o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista. Certos de que o capitalismo como sistema mundial se estrutura de maneira heterogênea, deve-se considerar que sua dinâmica é seletiva e produz uma disparidade intrarregional que por si resulta num processo de fragmentação.

A partir da análise das principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, Brandão (2009, p. 81) demonstra que o modo de produção vigente

[...] gera polaridades “campos de forças”, desigualmente distribuídas no espaço, centralidades, ou seja, estruturas de dominação fundadas na assimetria e na irreversibilidade, que ainda serão reforçadas pela inércia dos investimentos em capital fixo concentrados naquela área central, marcada por forças aglomerativas e apropriando-se de economias de escala, de proximidade e de meios de consumo coletivo presente nos espaços construídos nos núcleos urbanos centrais do processo de desenvolvimento.

Seguindo tal interpretação, Brandão (2009) avança na discussão ao pontuar que as hierarquizações das dimensões espaciais têm potência difícil de ser revertida ou contrabalançada. Todavia a partir das bases econômicas criadas pela política de planejamento, este enquanto um processo, um método de atingir um resultado pretendido, selecionando objetivos e de prever e dispor de meios necessários para realizar, não houve uma superação do desenvolvimento desigual. Com o planejamento econômico de médio e longo prazo veio a racionalização. Para tanto, a superação das contradições do modo especificamente de produção capitalista somente viria com a sua superação.

Feitas essas observações, guarnecendo o Confaz de atributos à disputa inter-regional por investimentos, o seu poder de tutela acompanha o movimento das conjunturas política e econômica do país. Assim que se deflagrou o segundo choque do petróleo em 1979, e o *Federal Reserve* elevou as taxas de juros da economia norte-americana, esses dois movimentos significaram uma mudança na política econômica brasileira. A partir de então se inicia uma série de desequilíbrios do setor público por meio da crise do seu padrão de financiamento, provocando um fracasso das estratégias econômicas e políticas lastreadas no III PND (1979-1985). Sem a base de financiamento, inflação, endividamento, baixo crescimento econômico e a terapia de choque do Fundo Monetário Internacional (FMI), no início da década de 1980 inicia-se um movimento nacional dos governos estaduais para

augmentar a participação dos Estados na partilha dos recursos federais que foram amadurecendo ao longo dos anos.

Dessa conjuntura adversa, as prioridades estabelecidas pelo governo central estavam voltadas para os problemas de curto prazo e consistiam em administrar o ambiente de crise. E numa condição de país subdesenvolvido, a política de ajustamento traduziu numa fragilização da economia nacional. Sem aprofundar o debate do “Desenvolvimento em Crise” (CARNEIRO, 2002), com a ruptura do financiamento externo, progressivamente no movimento de baixo dinamismo da economia brasileira, o Confaz começou a apresentar sinais de enfraquecimento quando algumas Unidades Federativas começaram a conceder incentivos sem o consentimento do Conselho, cujo caso mais evidente, segundo Prado e Cavalcanti (2000), foi o da instalação da fábrica da Fiat, em Minas Gerais.

Além desse caso, Sinafresp-Afresp (1998) evidencia o ocorrido em 1982 quando Goiás elaborou o Fomentar, na qual o Estado passou a desonerar 70% do ICM devido, com juros de 2,4% ao ano e sem correção monetária para atrair novos investimentos. Apesar dos movimentos dos Estados pela disputa por investimentos, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 não podemos caracterizar este período como guerra fiscal nos moldes como praticados no pós-Plano Real. Em face disso, o problema que de imediato nos apresenta é de identificar os desdobramentos e as consequências do processo de fragilização do Confaz no contexto da crise da economia brasileira. Os problemas advindos desses desdobramentos são conhecidos: a guerra fiscal, que para Cano (2011) já se inicia em fins da década de 1970, mas é somente em 1988 com a promulgação da Constituição Federal que ela ganha forma, e com o Plano Real, força.

Com efeito, tratando-se de uma crise fiscal e financeira, isso significa que, a partir das condições por ela geradas, houve uma mudança no comportamento das políticas fiscais nacional e regional. À medida que a crise foi colocando obstáculos à continuidade do movimento de centralização da receita tributária, simultaneamente, permitiu que os governos estaduais obtivessem ganhos. Contudo a questão que se pretende abordar não é esta. Detenhamo-nos em um aspecto do problema da crise: a fragmentação do Confaz. Com isso se desenvolve uma nova sistemática na política de incentivos fiscais, porque a crise introduz um elemento novo na conjuntura: o abandono sistemático das políticas de desenvolvimento regional. O peso da crise econômica deve ser considerado como um elemento determinante na sua fragilização.

Dentro do recorte de nosso tema, o primeiro aspecto a ser considerado pela conjuntura de crise, uma vez que o governo federal abandona as políticas de desenvolvimento regional

em favor da política de ajustamento, é que os governos estaduais passam a conceder incentivos fiscais sem o consentimento do Confaz. É um importante passo que os Estados dão na conquista da autonomia tributária adquirida com a reforma constitucional de 1988. Embora num sistema de dupla soberania de poder, o Confaz tenha restringido a liberdade fiscal das Unidades Federativas, doravante a convivência de espaços de autonomia não foi possível barrear a capacidade dos mesmos de promoverem políticas de incentivos fiscais às atividades produtivas. Para tanto, segundo Lopreato (2002, p. 113), “[...] a falta de definição das linhas gerais da nova organização da federação brasileira provocou um movimento de descentralização caótico e foi fator de desagregação do tecido federativo”. Afinal, a convivência de espaços de autonomia a interdependência a qual resulta numa situação de conflitos entre as unidades federativas é uma características do modelo federativo.

Como resultado dessa situação, o governo federal perde a capacidade de gerenciar a política fiscal. Porém, não podemos ignorar por completo que a missão do Confaz está esgotada. Ele cumpriu por um período com plenitude suas atribuições quando as distintas regiões integraram um só sistema econômico. Portanto, as evidências empíricas comprovam que, numa economia em crise, a fragilização foi se agravando a partir do momento em que as Unidades Federativas passam a conceder incentivos sem o consentimento da decisão unânime dos Estados. O Estado de São Paulo sentiu-se prejudicado por assistir ao deslocamento de plantas industriais que o governo tentou impugnar junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) um conjunto de incentivos concedido por outros Estados por entender o descumprimento da lei (SINAFRESP-AFRESP, 1998).

Assim, à falta de uma política para fazer frente à deteriorização da economia, à fragilidade das finanças públicas e às precárias condições de coordenação federativa, em 1988 o Congresso Nacional respondeu com a promulgação da nova Constituição, reacendendo a discussão sobre as relações federativas.

1.4. Constituinte (1988): a descentralização da política fiscal

A Constituição Federal e a política econômica no início dos anos 1990 trouxeram mudanças no sistema federativo nacional, em particular na questão básica da definição da competência tributária ao estabelecer competências concorrentes. Dentro de uma dupla organização territorial de poder, a Constituição possibilitou os governos estaduais adotem uma agenda mais autônoma. Somada a isso, a reinserção da economia brasileira no contexto da globalização financeira como consequência da incapacidade da economia real de gerar

lucros capazes de satisfazer a necessidade do capital de obter altas taxas de lucros e de se expandir indefinidamente impôs um novo rumo nas políticas de incentivos fiscais. Com a abertura comercial e as privatizações nos primeiros anos da nova década, estavam dadas as condições para o acirramento dos conflitos federativos, tendo como protagonista dessa disputa o setor automotivo.

No contexto da Constituinte, a descentralização da política fiscal aparece como uma alternativa à política fiscal centralizada, desencadeando por parte dos Estados uma política de incentivos fiscais a grandes empresas, o que é típico de um “modelo competitivo de federalismo”. Ampliando o campo de competência das esferas subnacionais, a revisão do federalismo fiscal não estabeleceu mecanismos e instrumentos de cooperação intergovernamental. Ao contrário do que se costuma pensar, desde a proclamação da República quando o Brasil passou a integrar o rol dos países federativos que os conflitos estão presentes, portando, há mais de um século.

No Brasil a luta pelo Federalismo está ligada às aspirações das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências de recursos encobertas em políticas de preços administrados (FURTADO, 1984, p. 45).

Na análise do caso do federalismo brasileiro, dadas às exíguas políticas regionais nos anos 1990, restavam aos governos estaduais utilizarem da endogenia de seu sistema tributário para promoverem o desenvolvimento regional. Observamos ainda que o processo de descentralização fiscal no bojo da Constituinte avançou num contexto marcado por mudanças políticas e crise macroeconômica. Para tanto, a Assembleia Nacional Constituinte redesenhou um “novo” sistema tributário, revendo o pacto federativo na redistribuição dos recursos e poderes do governo federal em favor dos governos subnacionais. Mas ao mesmo tempo em que cresceu a participação dos governos estaduais no setor público brasileiro, o novo sistema tributário não conseguiu atenuar a heterogeneidade regional (AFONSO, 1994).

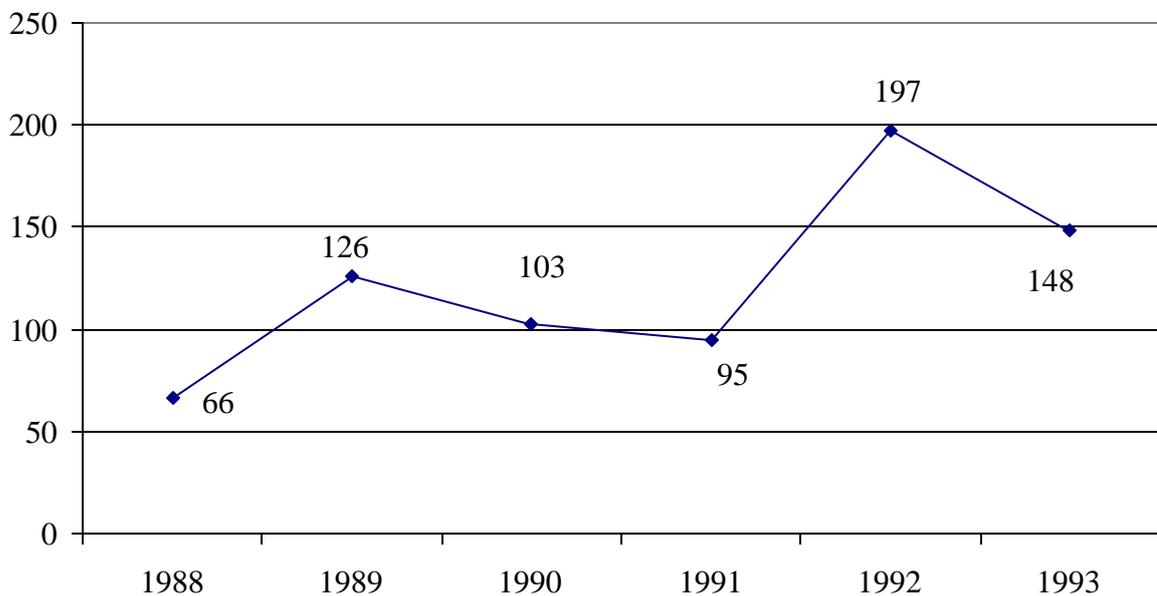
Buscando soluções isoladas para alavancar seus crescimentos, as políticas estaduais de atração de investimentos foram aumentando a “guerra dos lugares”, uma denominação geográfica para a “guerra fiscal” de natureza econômica (MACEDO; ARAUJO, 2009). Numa estrutura tributária que se demonstrava fragilizada, a capacidade de coordenação fiscal pelo Confaz tornara-se insustentável. Condiçoados pela redemocratização e pela crise fiscal do

Estado autoritário, o movimento das forças políticas e das estruturas econômicas seriam outros. Numa economia comandada não mais pelo Estado, e sim pelo capital privado, que estava se abrindo para o mercado externo, quanto maior for o interesse do localismo regional frente aos interesses nacionais maior será a fragmentação do sistema federativo.

Com uma federação em crise, aspirou-se no movimento da Assembleia Nacional Constituinte a flexibilização do sistema tributário nacional em favor dos interesses regionais, que não deixavam de ser os interesses federativos do Brasil onde a “[...] crença de que a descentralização levaria, por si só, à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal” (SILVA, COSTA, 1995, p. 267). Nesse contexto, a descentralização como derivativo da desarticulação política do sistema tributário nacional e da perda de capacidade do Confaz em manter a articulação e coordenação dos interesses comuns dos Estados estava se tornando objeto de constante contencioso.

Gráfico 3:

Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1988 a 1993



Fonte: Confaz, *vários anos*.

No âmbito federativo brasileiro, a ruptura do centralismo fiscal não teve eco entre os congressistas. Em seu caráter mais geral, a Comissão Temática de Tributos, Orçamento e Sistema Financeiro levou para Plenário a proposta que proibia o governo federal de conceder incentivos de impostos estaduais e que tais prerrogativas seriam privativas dos Estados. Na

prática, isso permitiria às Unidades Federativas executarem as políticas fiscais, desenvolverem programas e criarem fundos no intuito de buscarem maximizar suas potencialidades econômicas. Como consequência, a tributação pelo princípio do destino acentuou a fragilização do Confaz e a fragmentação da Federação. No tocante a isso, o sistema tributário virou objeto de guerra, na medida em que o principal imposto passou a ser organizado em 27 legislações diferentes.

Embora a participação dos Estados não tenha evoluído conforme desejavam os governadores, o novo sistema tributário aprovado em 1988 permitiu às Unidades Federativas legislarem sobre a política do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). No campo da repartição das receitas, Biasoto Jr (1995, p. 68) observa que as principais mudanças promovidas pela Constituição “[...] foram a flexibilização e ampliação do ICM e a elevação das alíquotas de partilha do Imposto de Renda e do IPI através dos Fundos de Participação”. Consoante a isso, podemos nominar como consequência a gênese da guerra fiscal.

Nessa mesma direção, até antes da Reforma Tributária de 1988, os conflitos federativos por recursos que tinham “dimensão vertical” (relação direta da União com os Estados e Municípios). Com as mudanças tomaram “dimensão horizontal” (relação direta entre Estados). Daí por diante, o movimento das políticas de incentivos fiscais deixam de ser apenas de caráter vertical e passam a ser horizontais. Mesmo a centralização não sendo convincente, colocava freios no acirramento da disputa inter-regional por investimentos privados. Contudo, a descentralização, ao tornar-se voz corrente, negligenciou a verticalização do desenvolvimento regional (AFFONSO, 1994).

No afã de dar o troco ao autoritarismo que prevaleceu durante o regime militar e subordinou Estados e Municípios, os constituintes de 1988 ao não se preocuparem em reordenar as bases do federalismo cometeram um *erro* que acarretaria sérias implicações para a economia, para o próprio federalismo e para o sistema tributário (OLIVEIRA, 2006, p. 26).

Em outra frente, a Constituição reforçou as receitas dos Estados e municípios ampliando as transferências intergovernamentais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) de 17% para 22,5% e os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 16% para 21,5%. A incorporação de antigos impostos à base de incidência do ICMS contribuiu para elevar a participação dos Estados nos tributos nacionais. Foram criados ainda os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e

FCO), cuja fonte de recursos é a alocação de 3% da arrecadação do IR e IPI. Repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o objetivo desses Fundos é diminuir as desigualdades regionais brasileiras.²

Quanto ao aumento das Unidades Federativas na partilha dos impostos federais, foram garantidos 10% da arrecadação do IPI como forma de compensar as eventuais perdas de receitas oriundas dos incentivos fiscais do ICMS às exportações de produtos manufaturados. Associando-se a isso, o governo federal, que concentrava 60,7% dos impostos mais contribuições em 1987, passou a obter 53,8% em 1991. No sentido oposto, as Unidades Federativas ampliaram de 27,8% para 30,4% sua participação na receita fiscal disponível e os municípios de 11,5% para 15,9%. Em compensação, com a nova Constituição, a carga tributária passou de 22,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988 para 25,8% em 1993.

Com forma de organização territorial de poder, de articulação e de relação federativa, aliada ao colapso do planejamento econômico nacional, a descentralização tornou-se uma espécie de “[...] panaceia para os males de um Estado burocratizado e inoperante, ou como bandeira política de liberais ou órfãos da tradição socialista, a descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma” (AFFONSO, 1994, p. 330). Como um dos pontos centrais na agenda do debate da Constituinte, a descentralização das políticas fiscais enquanto um processo multifacetado num contexto de heterogenia regional resultou numa flexibilização das relações rígidas.

Notadamente numa orientação liberal, ainda que tardia, sem aprofundar a discussão teórica da concorrência intercapitalista como o “motor essencial da economia burguesa”, a concorrência como organização interna do modo de produção capitalista se desenvolve de maneiras e formas diferentes para realizar a acumulação. Assim, além de ser uma característica do sistema federativo, o desdobramento da concorrência não é senão a manifestação na realização das necessidades de reprodução do capital. Dessa forma, como a tendência do capitalismo é comprimir o espaço e o tempo para assim intensificar o processo de acumulação, e do sistema federativo é dupla autonomia de poder, o resultado disso é a concorrência territorial acirrada, que por sua vez acaba levando a um aumento das desigualdades entre os territórios.

Feitas essas ressalvas, em que pese à descentralização “vertical dos recursos”, não se verificou uma redução das desigualdades “horizontais”. Isso reflete o fato de que os fluxos até aqui considerados decorrem da divisão inter-regional do trabalho. Porém, à medida que os

² Ver Macedo e Matos (2008).

Estados passam adquirir autonomia fiscal, o capital passa a demandar por mais e mais incentivos para realizar o investimento. Sob essa ótica, a Constituição propiciou um impasse na organização federativa. Depois de ler Lopreato (2002), Oliveira (1995, 1995a), Pacheco (1998), Affonso e Barros Silva (1995; 1995a), Alves Pinto e Biasoto Jr. (2006) e Carneiro (2002), interpretamos que a ascensão da descentralização fiscal está associada à crise do Estado brasileiro, à fragilidade do Confaz, à fragmentação regional e ao esgotamento da representatividade política. Visto sob outro ângulo, sua rigidez, seu poder de veto e seu poder de sanção representavam uma insegurança jurídica, e, ao mesmo tempo, uma barreira para a acumulação de capital.

Acompanhando os desdobramentos da descentralização auferidos pela Constituição, o Estado de São Paulo, perdendo participação no índice da produção física da indústria de transformação, em 1994 o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (Sinafresp) encaminhou ao Procurador-Geral da República uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao STF para impugnar legislações do Estado do Amazonas, Goiás e Espírito Santo que concediam incentivos fiscais (SINAFRESP-AFRESP, 1998). No texto da Adin, o Sinafresp argumenta que “[...] o descontrole das concessões unilaterais de benefícios ou incentivos fiscais pelos Estados traz graves prejuízos não só para as finanças públicas estaduais, mas igualmente para a competitividade entre setores e empresas” (SINAFRESP-AFRESP, 1998, p. 30).

Observamos ainda outra Adin (nº 1.179) impetrada em 1996 pelo governo do Estado de São Paulo que teve por base de motivação a Lei nº 2.273, publicada em 1994 pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, que concedia prazo especial de pagamento do ICMS para indústria ou agroindústria que utilizem tecnologia inovadora. A Adin foi julgada em dezembro de 2002, e transitada e julgada em fevereiro de 2003 por violar dispositivos constitucionais, assim como a Lei Complementar nº 24. Quanto a isso, Varsano (1997, p. 10) pondera que “[...] a redução de imposto só se justifica caso a empresa não viesse a se instalar em qualquer ponto do país sem incentivo”. O que não é o caso. Independentemente disso, elas se instalariam no Brasil, mas como há uma guerra fiscal nascedoura onde os entes federativos passam a interferir com maior ênfase no processo privado de alocação espacial. Desta forma, o empresariado passa a utilizar da “chantagem” como forma de aumentar seu lucro.

Como contrarrespostas aos incentivos oferecidos pelos outros Estados, em 1996 o governo encaminha para a Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 0067/1996, instituindo o Programa Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fundo Estadual de Incentivo ao

Desenvolvimento Social (FIDES), o Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (FIDEC) (ALESP, 1996). Segundo o governador da época, Mário Covas, “São Paulo não fez nada de novo. Não poderíamos ficar assistindo impassivelmente outros Estados oferecendo incentivos fiscais e São Paulo não”.³ Como menciona a justificativa da propositura, “O Estado de São Paulo não pode, em hipótese alguma, perder seu espaço dentro da economia nacional eis que a proposta do Sr. Governador possibilita a defesa do parque industrial paulista” (ALESP, 1996, p. 69). Em outras palavras, era a entrada de São Paulo na disputa intercapitalista pela atração de investimento.

Na inserção do governo paulista na disputa por investimentos privados, Prado e Cavalcanti (2000) e Negri Neto (1995) lembram que em 1993 o Estado começaria a reagir aos programas de incentivos fiscais ofertados por outros Estados. O governo de São Paulo começou a observar a política fiscal dos demais Estados e assim lançou o Programa de Equalização Tributária, que pretendia neutralizar os incentivos concedidos pelos Estados do Espírito Santo, Goiás, Amazonas e Minas Gerais, com o argumento de que eles estavam em desacordo com Lei Complementar nº 24/1975. Sendo que as isenções concedidas eram com base na renúncia de ICMS, constata-se que a descentralização acentuou a queda do Estado paulista na participação relativa da arrecadação nacional de ICMS (48,1% em 1975, 43,4% em 1988 e 37,4% em 1994 – essa participação vem gradativamente caindo, chegando a 33,4% em 2012). Como reflexo de uma guerra fiscal que se inicia, a arrecadação de ICMS caiu de US\$ 27,2 bilhões em 1989 para US\$ 25,6 bilhões em 1994. Quanto ao desdobramento da política de incentivos, Varsano (1997), ao discutir a guerra fiscal do ICMS, coloca que bastaria o cumprimento da lei que criou o Confaz para que elas acabassem. Varsano (1997, p. 11) ainda coloca que “Os Estados dela (guerra fiscal) reclamam, mas não tomam qualquer atitude para coibi-la, ou porque são participantes, ou por vislumbrarem a possibilidade de vir a sê-lo”.

Com a globalização, houve um processo de flexibilização das relações federativas, como já observamos. Mas a partir desse desdobramento que infligiu aos territórios uma nova dinâmica, os capitais desprenderam-se do enraizamento e passaram a dispor de maior movimentação. Sendo assim, o capital passou a exigir dos Estados adaptações em suas legislações que flexibilizassem a política de incentivos. Na ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional, a nova dinâmica de diferenciação que seletivamente se instala em um determinado território se dá de forma desigual à medida que o capital, mesmo ao

³ *Gazeta Mercantil*, em 05/03/1996.

buscar a periferia, é orientado pela divisão inter-regional do trabalho, deixando o restante do território ainda mais impotente.

Frente a esse diagnóstico, os investimentos privados nas regiões brasileiras passaram a ser sustentados pelas vantagens de competitividade e não mais como mecanismo de desenvolvimento regional para atenuar as disparidades regionais, até porque eles são distribuídos de forma desigual dentro da própria região. Como bem aponta Brandão (2007, p. 49), “O receptor das benesses (a grande empresa) é quem determina o final do torneio e define o vitorioso da guerra entre lugares”. Favorecida pelas políticas de incentivos fiscais como por um conjunto de outros fatores aqui abordados, o grau de competição entre as regiões ganhou corpo em 1994 com o Plano Real, quando houve a estabilização dos preços e a retomada do investimento estrangeiro.

Nesse contexto em que se buscam fortalecer os níveis de competitividade regional, cabe finalizar com uma observação de Araújo (1998, p. 171):

Hoje, ninguém age em nome de um projeto de conjunto, ou da preservação de objetivos que sejam do país como um todo. É claro que existem polos de coordenação, mas eles estão atomizados na esfera privada, pois o governo nega de desempenhar o papel de coordenador.

1.5. Plano Real (1994): a fragmentação da Federação

Com a nova fase da política fiscal, exaltaram-se as forças regionais inibindo a percepção dos interesses comuns tornando a fragilização dos Estados um problema ainda mais grave. Diante desse dilema, Rezende (2013, p. 16) pergunta-se se foi “[...] o acirramento dos conflitos federativos é a causa da fragilização dos estados ou, ao contrário, é a fragilização dos estados que provoca o acirramento desses conflitos”. Sendo na questão fiscal a maior visibilidade da fragmentação dos Estados, Rezende (2013) entende que ambos se relacionam e foram se reforçando tornando difícil solucionar o acirramento dos conflitos. Numa nação unitária, as disparidades e os conflitos por recursos públicos e investimentos privados podem ser mais facilmente corrigidos. Agora, numa nação do tipo federação, como o Brasil, a autonomia federativa e a diversidade regional envolvem maior grau de complexidade tornando assim mais difícil a correção dos conflitos.

No tocante da fragilização dos estados e o acirramento dos conflitos federativos por investimentos privados, sob a dominância do capital oligopolista, submetido por uma lista de ofertas fiscais num típico “torneios locacionais” conforme caracterizado por Schott (2001), o primeiro conflito fiscal de envergadura se deu em 1994 quando da implantação de uma nova

planta industrial da Volkswagen, envolvendo os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Na ocasião, o Rio de Janeiro venceu a disputa ao conceder cinco anos de isenção ao pagamento do ICMS, sem incidência de juros e redução de 40% na correção monetária. Na sequência, podemos citar o Protocolo de Acordo assinado entre a Renault e o governo do Paraná (1996).

Outro conflito fiscal polêmico é o caso da Ford no Rio Grande do Sul, quando a empresa desistiu do Estado gaúcho e transferiu-se para Bahia. Em ambos os casos, o governo federal e o Confaz foram negligentes ao não terem criado mecanismos que poderiam ter evitado o desenvolvimento da competição interestadual. Deve-se por isso dizer que essa situação de conflito interregional é uma característica do modelo federativo. Onde existe dupla autonomia de poder, há, portanto conflitos e interesses divergentes. É essa situação de disputa federativa por investimentos privados que fragiliza o país.

Arbix e Rodríguez-Pose (1999, p. 70) destacam que “[...] as montadoras estimulam a competição e jogam os Estados brasileiros uns contra os outros a fim de conseguir o melhor acordo possível”. Nesse contexto, Prado e Cavalcanti (1998), em seu estudo sobre o *aspecto da guerra fiscal no Brasil*, observam uma subordinação dos governos estaduais às montadoras. Na linha da supremacia do mercado, Cardozo (2010, p. 2) observa que “[...] governos subnacionais se subordinaram à lógica das inversões privadas à medida que a ‘concorrência’ entre as UFs leva à maior redução possível do custo para o capital privado”. Por seu turno, os conflitos regionais por investimentos acabam dificultando a implantação de mecanismos de cooperação. Numa situação marcada por conflitos, a autonomia referendada pela Constituição Federal de 1988 serve como “escudo” na defesa dos interesses estaduais. Desta forma, as fragmentações dos diversos interesses regionais reforçam o individualismo alimentando assim a amplitude das desigualdades.

Num redesenho da geografia econômica produzida pelo Plano Real, as sugestões do Consenso de Washington levou o governo a supervalorizar o localismo. Com uma defesa do local que exaltava as forças espontâneas, subordinou a autonomia das decisões estaduais aos interesses do capital. Numa trajetória de “fuga para frente”, a coalizão conservadora criou um “Estado de Natureza”. É nesse quadro de desarticulação federativa, tendo o capital como “lobo” do território, que a guerra fiscal toma dimensões proporcionais até então jamais vistas. Nesse “Estado de Natureza” que destrutura as relações federativas, Varsano (1997, p. 6) observa que “O ente federado que ganha – quando de fato, existe algum ganho – impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva”. Os governadores até contestam a guerra fiscal, mas raramente

tomam para coibi-la, ou porque são participantes, ou por vislumbrarem a possibilidade de vir a sê-lo (VARSANO, 1997).

Com a Reforma Monetária que culminou na adoção da nova moeda, a Lei Complementar nº 24/1975 foi recepcionada. Mas a política do novo Plano apostava nas livres forças do mercado. Nessa perspectiva, diversos Estados acionaram o STF questionando a juridicidade e a legalidade dos incentivos. De um lado, o Plano Real estabilizou os preços, mas quando se trata das questões federativas, os incentivos concedidos aos “arrepios” do Confaz resultaram em diversas Adin’s.⁴ Importa destacar que o STF, em sessão de 1º julho de 2011, deu provimento a 13 Adin’s, julgando inconstitucionais diversas leis e decretos dos Estados de Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Pará e do Distrito Federal, que concediam benefícios fiscais sem a anuência do Confaz. Neste caso, constatamos que o descumprimento das normas constitucional e infraconstitucional é prejudicial para o sistema federativo brasileiro. Além disso, Evidentemente, partilhamos do pressuposto que a guerra fiscal é “inimiga” da política de desenvolvimento regional como da desconcentração espacial da indústria.

Como podemos constatar, passou a ser comum os Estados recorrerem ao STF para que ele declarasse a inconstitucionalidade dos incentivos concedidos por um determinado ente federativo. Carvalho (2010), ao discutir no seu estudo da guerra fiscal no âmbito do ICMS, abordando algumas de suas vertentes, traça considerações sobre os incentivos fiscais concedidos pelos Estados e Distrito Federal, a partir do momento em que uma lei é declarada inconstitucional e os Estados enviam para o Legislativo uma reedição da lei garantindo os mesmos incentivos fiscais. Panzarini (2006, p. 338) observa que assim que uma lei de incentivo fiscal é declarada inconstitucional “[...] o Estado condenado a revogar a norma concessiva do benefício imediatamente edita outra e o problema volta à estaca zero”. Em linha paralela, Ribeiro (2010, p. 10), ao analisar a guerra fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de competição tributária, interpreta que “O ônus para a concessão de um incentivo dentro da legalidade é tão grande que acaba sendo mais interessante desrespeitar a lei, fazendo com que esta se torne ‘letra morta’ como no caso da Lei Complementar nº 24/1975”. Ao que parece, a ilegalidade tornou-se a regra.

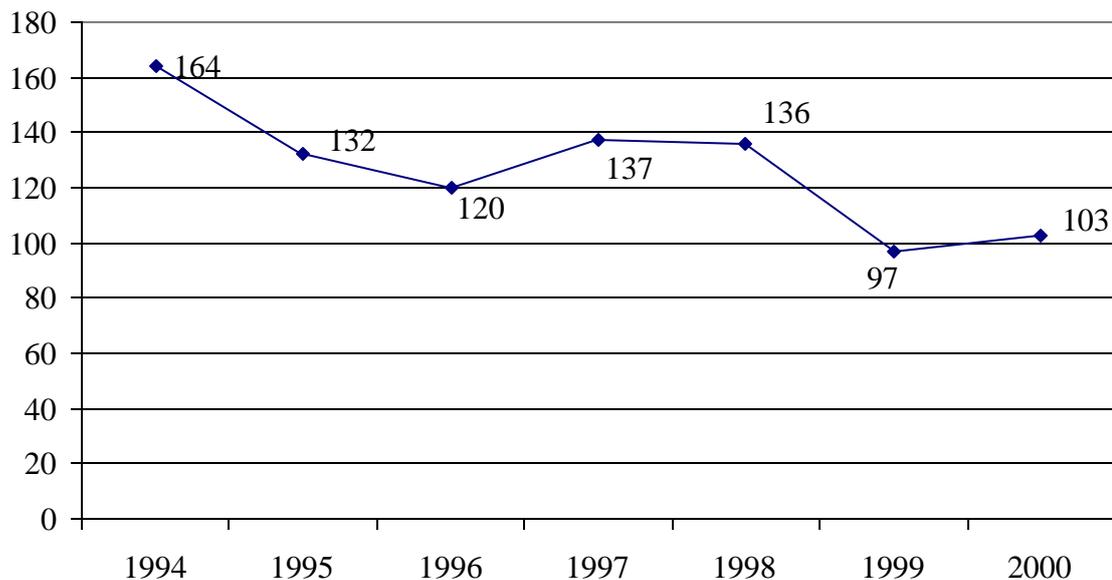
⁴ Adin nº 1.179, impetrada por São Paulo contra legislação do Rio de Janeiro; Adin nº 1.979, impetrada pelo Rio Grande do Sul contra Santa Catarina; Adin nº 1.999, impetrada pelo Rio Grande do Sul contra legislação de São Paulo; Adin nº 2.155, impetrada por São Paulo e em é que questionada a constitucionalidade do Decreto nº 2.736/96 do Estado do Paraná; Adin nº 2.377, requerida por Minas Gerais contra o Decreto nº 45.362 do Estado paulista; dentre inúmeras outras Adin.

Prado e Cavalcanti (2000, p. 109), ao analisarem a sucessão de conflitos regionais em torno dos investimentos automobilísticos a partir do segundo semestre de 1993, comentam que

A essa altura, parecia já sacramentada a falência absoluta do Confaz como órgão regulador da prática de concessão de incentivos, o que deixava os Estados virtualmente livres para a utilização de qualquer modalidade. Aparentemente o último e frouxo movimento rumo a qualquer coordenação mínima de expansão setorial foi o conflito em torno das alíquotas do ICMS dos automóveis. O esvaziamento do Conselho, decorrente da omissão do único agente que, desde sua criação, tivera possibilidade de torná-lo operacional – o governo federal -, tornou claro aos governos estaduais que se abria, implicitamente, uma etapa em que os mais ágeis e rápidos levariam vantagens.

Gráfico 4:

Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 1994 a 2000



Fonte: Confaz, *vários anos*.

Ao iniciar um novo ciclo de investimentos no país comandado pelo capital estrangeiro, transcrevemos um trecho da Mensagem enviada à Assembleia Legislativa pelo governo gaúcho em que o mesmo está disposto entrar na guerra fiscal, mesmo que isso significasse uma redução da arrecadação estadual, haja vista que somente o Fundo Operação Empresa (FUNDEPEM) em 1998 gerou um impacto financeiro de 6% sobre o ICMS arrecadado no ano (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Ficar fora, mais uma vez, da rota dos grandes investimentos seria desastroso para a economia gaúcha. Permitir que isso acontecesse seria imperdoável e quase criminoso porque nas difíceis circunstâncias do mundo econômico contemporâneo, não é concebível que se pode deixar passar uma oportunidade irremediável de diversificar setorialmente a indústria, de renovar-lhe o perfil institucional pela entrada de grandes empresas e, assim, de elevar a estrutura industrial gaúcha a um novo patamar, condição indispensável para a renovação geral da economia estadual e único caminho disponível para o aumento sustentado dos postos de trabalho. Esta razão que levou o Governo Estadual a conceder e implementar uma ativa e agressiva política de atração de investimentos que colocou o Estado no centro da chamada guerra fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 25).

Depois que a nova moeda estabilizou os preços e atraiu grandes oligopólios para o país, a política de incentivo fiscal das Unidades Federativas foi intensificada. Com a eclosão da crise cambial mexicana em 1994 e 1995 e a crise do leste asiático em 1997 e 1998 trouxe mais dificuldade para a economia brasileira e para a federação. A partir de então as preocupações da União concentraram-se na realização de *superávit* primário, elevadas taxas de juros, mais privatizações e uma maior liberalização e desregulamentação financeira e o remédio aplicado foi um aperto na política fiscal e monetária aumentando as dificuldades dos Estados e municípios em responder as demandas da população. Nessa conjuntura que estava demonstrando-se adversa, a política de ajuste macroeconômico não demonstrou preocupações de intervir na guerra fiscal que estava sendo discutida no STF.

Quanto a prática adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul, Harvey (2006) nos mostra com a condicionalidade “conflitos nas diferentes escalas geográficas” que a questão da escala, tanto temporal quanto espacial, é de vital importância para o entendimento do funcionamento do sistema capitalista, e mais precisamente, do desenvolvimento desigual dos territórios. Portanto, ao mesmo tempo em que aumentava os conflitos no interior da federação, com o processo de globalização o governo brasileiro demonstrava cada vez mais incapacidade de tratar os desequilíbrios regionais. Assim, o desenvolvimento desigual “[...] produzem diferenças geográficas nos modos de vida, nos padrões de vida, nos usos de recursos, nas relações com o ambiente e nas formas políticas e culturais” (HARVEY, 2006b, p. 110).

De todo o modo, as escalas espaciais são perpetuamente redefinidas pelas políticas de incentivos. Outra questão dentro dos desequilíbrios regionais é as coalizões de poder entre as elites nativa e estrangeira, sob o comando da última, as reformas no campo econômico foram intermediadas pelo rentismo financeiro, ao qual os dirigentes públicos reafirmaram os

compromissos do governo brasileiro com os princípios da doutrina neoliberal, preconizando a subordinação das finanças públicas nacional e estadual ao grande capital. Conforme demonstra Oliveira (1999, p. 66-7) num estudo de caso, “Essa política, porém, expressa em aumento considerável dos benefícios concedidos, pode ‘custar caro’ para as finanças públicas do Estado – e dos municípios envolvidos –, e para a economia e a ordem federativa [...]”.

Na agenda fiscal que abrange o período 1995-2002 foram implementadas diversas reformas para equacionar o desequilíbrio das finanças públicas. Em termos fiscais, os esforços governamentais estavam concentrados no endividamento público e *superávit* primário para pagamento de juros e amortização da dívida, ou seja, houve uma subordinação da política fiscal à política monetária. Com comportamentos patologicamente nervosos, o governo anula a política fiscal em favor do capital monetário, este último obcecado pelo fetichismo da liquidez. Esse foi o período em que a elite nativa brasileira desprovida de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo, entregou ao setor privado o patrimônio público, colaborando com a expansão imperialista no território brasileiro e agonizando a relação de dependência, ou do subdesenvolvimento como preterido por Furtado (1961).

Na busca pela credibilidade, o governo brasileiro passou a assegurar a rentabilidade dos títulos da dívida pública salvaguardando a financeirização da riqueza. Em compensação, além de o *superávit* não conter a expansão acelerada da dívida pública, para honrar os compromissos com o FMI fez que o governo brasileiro “[...] engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais” (HARVEY, 2008, p. 85), significando assim jogar a coordenação federativa às livres forças do mercado. O governo federal em sinergia com a doutrina neoliberal, tratando-se de política fiscal, os governos estaduais estavam aptos a formularem políticas endógenas de desenvolvimento. Ora, a intensificação da competição intercapitalista após a estabilização dos preços transformou o Brasil num país onde os excedentes dos principais mercados transferiram-se. Embora os neoliberais apresentassem bons motivos para supor que a economia de livre mercado fosse resolver o subdesenvolvimento brasileiro, o período em que o Brasil presenciou elevadas taxas de crescimento econômico não foi conseguido pela liberalização e desregulamentação.

Como foco de tensão do federalismo, o endividamento público dos Estados, que resultou na ampla renegociação das dívidas, na reestruturação do sistema de bancos estaduais e na fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados na segunda metade dos anos 1990 favoreceu a guerra fiscal. Cardozo (2010, p. 45) referencia em sua tese que “O processo de renegociação das dívidas estaduais consiste, a nosso ver, em mais uma faceta da limitação da autonomia das unidades subnacionais. Trata-se de mais uma forma da União ditar as regras

dos gastos das unidades subnacionais [...]”. Por um lado, a renegociação de R\$ 115,5 bilhões das dívidas por 30 anos, entre 1997 e 1999, restringiu a autonomia financeira dos Estados. Mas, por outro, o programa de ajuste fiscal dos Estados, que passaram a comprometer de 13% a 15% da Receita Líquida Real (RLR) com encargos da dívida, e juros variáveis de 6% a 9% ao ano, acrescidos do IGP-DI, não restringiu o desdobramento da guerra fiscal.

No que compete aos desdobramentos, referenciamos à Medida Provisória do setor automotivo em 1996 e 1997, que concedia incentivos fiscais federais para implantação das montadoras no país, os Estados concentraram-se ainda mais suas atenções na disputa regional pelo investimento na expectativa de influenciar nas decisões localizacionais do grande capital.⁵ Antes disso, sem muito detalhamento, a Lei Complementar nº 87/1996, posteriormente constitucionalizada pela Emenda Constitucional nº 42/2003, trouxe mudanças na legislação do ICMS ao permitir que os exportadores aproveitassem integralmente os créditos de imposto relativo aos insumos utilizados nas mercadorias exportadas. Entre as medidas adotadas pela lei, destacam-se a desoneração do ICMS sobre as exportações de bens e serviços primários e semielaborados e o aproveitamento de crédito para aquisição tanto de ativo imobilizado de uso quanto de energia elétrica. Em suma, com a lei as Unidades Federativas somaram perdas de arrecadação em consequência da isenção tributária sobre as vendas para o mercado externo. Quanto à compensação prevista pelo governo federal, os valores estimados revelam a insuficiência dos repasses na compensação das perdas de arrecadação de ICMS.

O aprofundamento da fragmentação e da crise federativa gerada no bojo do Plano Real se manifesta sobre diversos aspectos, tipos e forma. Sob a ótica do recorte que estamos trabalhando, a crise do sistema federativo brasileiro que hoje enfrentamos tem na dupla soberania a sua gênese. À medida que as economias regionais foram atingindo maior grau de complexidade econômica, seria natural que o capital ampliasse o seu excedente para a periferia, uma vez que o modo de produção capitalista exerce pressão para o alargamento do mercado.

Para chegarmos às afirmações, fragmentação e crise, é preciso entender o movimento da economia mundial da qual o Brasil enquanto periferia do sistema tornou-se impotente frente à globalização financeira. Para tanto, o estágio em que a guerra fiscal como parâmetro para o investimento se encontra hoje é fruto do movimento da globalização. Não por menos, a produção capitalista requer das regiões e dos lugares cada vez mais disponibilidade de fatores

⁵ Para melhor análise da guerra fiscal no setor automotivo brasileiro, ver Prado e Cavalcanti (2000) e Alves (2001).

para sua reprodução. É a grande empresa capitalista mundializada, lastreadas pelo capital financeiro, induzindo a guerra fiscal como forma de assegurar a acumulação. Daí, num mundo globalizado, regiões e cidades são chamadas a competir. Dessa forma, a globalização “mata a noção de solidariedade” onde os governos estaduais retomam a condição primitiva de cada um por si (SANTOS, 2010).

Não obstante, a fase recente o processo de produção da globalização comandada pelo grande capital evoca um conjunto de questões irresolvidas no passado, entre elas, as manifestações da competitividade regional. Matando a “noção de solidariedade”, as intensificações das pressões competitivas incitadas pelo neoliberalismo tornaram os Estados brasileiros dependentes dessa prática. Numa economia subdesenvolvida, a guerra fiscal representa mais uma forma proeminente de subordinação do setor público ao privado. Enfim, de maneira geral, o neoliberalismo favoreceu o desdobramento da guerra fiscal como estratégia de desenvolvimento.

Todavia, como condição para sua rápida expansão, a classe dominante brasileira associada aos interesses hegemônicos do grande capital assegurou para os mesmos as vantagens territoriais provocando a “Fragmentação da Nação” (PACHECO, 1998) e a “Crise da Federação” (AFFONSO, 1994), devem ser entendidas dentro do contexto do desenvolvimento desigual.

1.6. Lei de Responsabilidade Fiscal (2000): as tentativas no controle da guerra fiscal

Afinada com os princípios definidos pelo Consenso de Washington, com o objetivo de corrigir os desequilíbrios orçamentários das finanças públicas, como também limitar os gastos públicos honrando os compromissos de austeridade fiscal estabelecidos no acordo de 1998 com FMI, em 2000 o governo federal sanciona a LRF. O propósito resumia-se em estabelecer parâmetros e fixar regras para manter o equilíbrio fiscal, controle das contas públicas e garantir o *superávit* primário e o pagamento de juros da dívida pública. Como contrapartida, os gastos públicos em áreas sociais e os investimentos em ações estruturantes sofreram cortes significativos. Em suma, o compromisso do Estado brasileiro com o acordo firmado com o Fundo era manter uma relação dívida/PIB em equilíbrio. Desta forma, a lei transformar-se-ia num código, sendo esta a resposta do governo brasileiro às constantes desconfianças dos credores na capacidade de pagamento dos Estados e nas reiteradas promessas de austeridade fiscal.

Com 385 votos a favor e 86 contra, a proposta a LRF chegou à Câmara dos Deputados em 15 de abril de 1999 e sua votação em Plenário começou em 20 de janeiro de 2000, sendo aprovada em 25 de janeiro de 2000. Em 11 de abril de 2000, a LRF foi aprovada no Senado por 60 votos favoráveis e 10 contrários. No que compete à LRF, vamos nos ater especificamente ao seu artigo 14, que trata especificamente da política de incentivos fiscais, em que tais “privilégios” somente poderão ser concedidos caso as Unidades Federativas apresentem medidas de compensação que estiverem acompanhadas “[...] por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2000). Até antes, os incentivos não estavam entrelaçados com essa prerrogativa. Acontece que os governos estaduais ignoraram esse dispositivo. O neoliberalismo orientou as Unidades Federativas a utilizarem de instrumentos endógenos para concorrerem entre si. Não pretendia o artigo 14 coibir a guerra fiscal, mas sim tentar impor limites.

Nessas condições, a mudança na legislação pretendia interferir na já instalada crise federativa. Num jogo de relação de força, a guerra fiscal que cada vez estava ganhando mais e mais corpo, acabara de sofrer um “golpe” na medida em que novos procedimentos tributários seriam adotados. Mas seria a LRF um “duro golpe” na guerra fiscal? Conseguiria a LRF harmonizar os interesses divergentes? A LRF estipulou que a concessão de incentivos ou sua ampliação deverão estar acompanhadas por uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

Por envolver os mais variados interesses políticos e econômicos regionais, o artigo 14 da LRF não contornou os conflitos federativos. É preciso entender que o objetivo central do governo com a aprovação da LRF, assim como os resultados pretendidos não eram estes, mas sim estabelecer

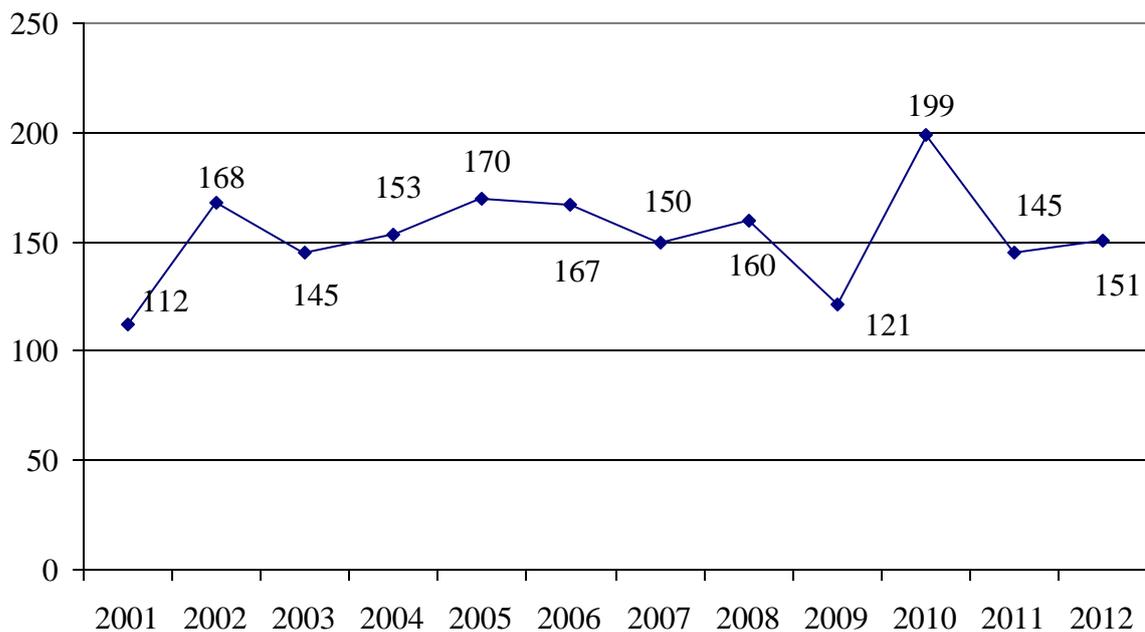
[...] princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável (BRASIL, E.M. Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, 1999).

Embora a LRF tenha definido critérios para a concessão de incentivos fiscais para evitar a perda de arrecadação tributária, observamos que o número de convênios regionais

celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 2001 a 2012 apresenta média superior aos demais períodos analisados. Por um lado, esses incentivos estariam acordados no Confaz. De outro, segundo Alves (2001), isto provoca um movimento de *ação e reação* em que as decisões firmadas em convênios por alguns Estados provocaram medidas idênticas e retaliatórias por outros. De qualquer forma, o acirramento dos conflitos federativos que leva à valorização de uma região promove a desvalorização de outra. Além disso, o suposto ganho de um reforça as desigualdades regionais e estabelece uma concorrência desigual na medida em que uma determinada empresa é contemplada por um programa ou um fundo de incentivo passa a dispor de uma situação de vantagem competitiva em relação a uma empresa não contemplada.

Gráfico 5:

Número de convênios regionais celebrados entre os Estados no âmbito do Confaz no período de 2001 a 2012



Fonte: Confaz, *vários anos*.

Dito isso, Varsano (1997, p. 9) pontua que “[...] não é difícil verificar que são poucos os casos de empreendimentos que, do ponto de vista nacional, mereçam o incentivo estadual, ou seja, são raras as batalhas da guerra fiscal das quais resulte um ganho líquido para o país”. Ferreira (2000, p. 1) associa-se ao estudo de Varsano (1997) ao observar que “O principal efeito desta ‘guerra’ tem sido a redução da receita estadual efetivamente disponível, como um todo, e o aumento das pressões fiscais dessas esferas de governo sobre a União”. Em sua análise,

Ferreira (2000, p. 2) complementa que “No curto prazo, o Estado que deflagra a guerra fiscal se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam”. Não se faz desenvolvimento regional com desvantagem relativa. Os efeitos combinados da globalização e da guerra fiscal criaram focos de tensão criando embaraços a cooperação intergovernamental. Assim, a nova estratégia de desenvolvimento se manifesta sob a forma da individualização regional.

Convém discorrer em nossa observação que ambos não trabalham com a ideia que a competição interestadual através das políticas de incentivos fiscais leva ao desenvolvimento regional. Assim com Arbix (2002), que interpreta que a celebração dos acordos indica perdas para o conjunto do país dado que a decisão do investimento fora tomada antes de deflagrada a disputa inter-regional, e Dulci (2002), que, ao analisar as operações de guerra fiscal, sintetiza que elas encontram-se sob a perspectiva teórica do desenvolvimento desigual. Da mesma forma, Santos (2009, p. 247), ao descrever sobre a *produtividade espacial e a guerra de lugares*, lembra que “Os lugares se distinguiriam pela capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos”.

Com esse desenrolar, as possibilidades de a LRF encaminhar uma trajetória de coordenação e cooperação federativa estão distantes. O que é problemático é que o sistema federativo está ancorado nos conflitos regionais. Não apenas porque o país se inseriu de forma frágil no processo de globalização, mas também porque a nossa elite nativa periférica fez a opção política pelo modelo neoliberal. Também porque a melhor saída seria a “fuga para frente”, o que cotidianamente tem sido reforçado. Isso significa que a LRF não encarou com o devido rigor os conflitos entre os diversos interesses regionais.

Quanto ao acirramento dos conflitos regionais, sem o devido detalhamento que merece, vale ainda mencionar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008, que simplifica o sistema tributário federal propondo mudanças no modelo de tributação. Dentre seus objetivos, propunha-se cercear a guerra fiscal, modificando a cobrança do ICMS nas transações interestaduais, fazendo com que o imposto seja devido ao Estado de destino. A PEC, que possui 13 artigos e também busca promover desoneração tributária, propunha revogar a competência individual de cada Estado para normatização do ICMS. Assim, o ICMS passaria a ser instituído por uma lei complementar, conformando uma lei única nacional, e não mais por 27 legislações. Em caso de descumprimento da norma (art. 10 da PEC), os Estados perderiam o direito ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Equalização de Receitas (FER) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Exaurir a guerra fiscal como instrumento de atração de investimento estava explícito na

Exposição de Motivos da PEC. Pretendia-se ainda com a PEC instituir um modelo de desenvolvimento regional contrário à lógica degradante da guerra fiscal. A Reforma traz consigo objetivos “nobres”. Todavia o ponto da Reforma que tratava de coibir as práticas de conflitos não prosseguiu. Ou melhor, a PEC nº 233 com um todo não prosperou.

Como resultado, intensificou-se a tendência já presente da fragmentação e crise federativa, provocando desvirtuamento ainda mais acelerado no desenvolvimento desigual. Não estamos propondo teorizar o conceito de região dentro da literatura econômica. Questão essa que está fora de nossos objetivos. Mas, nesse caso, cremos que é preciso conjecturar que a política regional de fragmentação é definida pelo movimento geral da política econômica. Agora, se a política de incentivos fiscais promovida pelos governos estaduais através de programas e fundos integrou o “arquipélago de ilhas” na economia nacional, a questão é que a integração deu-se no sentido de submeter as diversas economias regionais aos determinantes da acumulação capitalista à medida que a formação e consolidação de um mercado nacional homogeneizado ampliam o ritmo definidos pela acumulação.

Nesta parte final, para melhor entendermos o motivo e o porquê de a LRF não conter a situação de conflito federativo existem inúmeras hipóteses e diversas interpretações desenvolvidas por diversos autores que estudam esse tema. Todavia, nós ousaríamos dizer que é porque numa diretriz nacional as Unidades Federativas aderiram à flexibilidade política e à flexibilização econômica para adaptarem-se às formas e normas do processo de globalização. A busca permanente por uma melhor inserção no jogo competitivo da globalização exige das regiões uma constante revalorização da economia de mercado. Desta forma, os conflitos inter-regionais foram se acumulando tornando mais difícil a implementação de políticas fiscal cooperativa.

Por fim, a LRF não corresponde a uma efetiva ruptura na política fiscal dos governos estaduais. A própria dinâmica de funcionamento do capitalismo, através da acumulação do capital, e do sistema federativo, cria um ambiente competitivo entre os Estados.

1.7. Considerações parciais

Diante do que foi exposto, a política de incentivos fiscais praticada pelos Estados é uma característica do sistema federativo, a qual tem como forma de organização territorial de poder a dupla soberania, em um único Estado. Os incentivos ocorrem independentemente da existência de mecanismos que presumem sua regulamentação, como o Confaz e a LRF. Dentro da esquematização cronológica estabelecida, em momento algum os incentivos fiscais

superaram as desigualdades regionais. O Estado planejou a expansão da base produtiva e o capital desdobrou-se. Porém, a política de planejamento não superou o desenvolvimento desigual. Superar o desenvolvimento desigual implica superar o capitalismo, e não planejar o capitalismo.

Vimos ainda que entre 1966 até o final dos anos 1970 a União e o Confaz mantiveram uma coordenação federativa. Nos anos 1980, começa haver um maior desdobramento dos incentivos decorrente da crise fiscal e financeira. Com a Constituição Federal de 1988 houve um processo de descentralização fiscal que seria o embrião da nascedoura guerra fiscal. Devido à forma como o país se inseriu na globalização financeira no início dos anos 1990 e as condições que foram criadas para favorecer os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), foi criado um ambiente político e uma conjuntura econômica propícia para o acirramento das disputas por investimentos privados entre as Unidades Federativas.

Num ambiente federativo fragmentando, houve uma tentativa do governo federal em contornar o desdobramento da política fiscal em guerra fiscal com a LRF. Porém foi nula. Ou dito de outra maneira, não logrou êxito porque essa sistemática demonstra incrementar a margem de lucro do capital. O capitalismo busca dilatar-se, pulverizar-se e derrubar barreiras para assim manter sua reprodução. A derrubada de barreiras e a busca por localizações superiores e por inovações tecnológicas torna-se um diferencial competitivo para os capitalistas. Para tanto, assim como a guerra fiscal é inerente ao modelo federativo que permite a existência de dupla soberania em um único Estado, os incentivos fiscais são inerente ao desenvolvimento do capitalismo.

Por fim, a conclusão a que chegamos é que o sentido das políticas regionais de incentivos fiscais é para promover a acumulação capitalista no espaço. Essa é a questão-chave para a qual buscamos compreender a natureza dos incentivos. A esquematização cronológica não alterou seu sentido, apenas sua intensidade.

CAPÍTULO 2:

Fundesc e Procape no movimento da coordenação federativa

2.1. Introdução

Este capítulo se propõe a realizar uma discussão acerca da política de incentivos fiscais do governo catarinense através de dois programas: i) Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc); e ii) Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (Procape). Para tanto, para entendermos o surgimento da política de incentivos em Santa Catarina, tivemos de construir no capítulo anterior uma esquematização cronológica com base na evolução da política de incentivos fiscais à guerra fiscal. Afinal, a política fiscal desenvolvida pelo governo catarinense está relacionada com o movimento da política econômica nacional.

Dentro da formação econômica de Santa Catarina, o surgimento da política de incentivos fiscais constitui parte da política econômica nacional. O início das políticas fiscais no Estado é em boa medida uma consequência do planejamento estadual da “integração e consolidação do capital industrial” (GOULARTI FILHO, 2002). Com a aproximação da política de desenvolvimento através do Plano de Obras e Equipamentos (POE) inaugura-se uma nova fase na economia catarinense. A partir das experiências do POE, para assim poder acompanhar o ritmo da “industrialização pesada”, o governo estadual lança o Plano de Metas do Governo (Plameg, 1961-1965), dando início à política de planejamento promovendo mudanças substanciais na política fiscal do Estado introduzindo as “altas finanças” em sua moderna forma capitalista.

Nesse contexto, importa destacar que o debate político e econômico dos problemas de Santa Catarina criou uma consonância mais clara em torno dos dilemas do Estado no início dos anos 1960 com o “Documento Base” elaborado pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC). Assim, ao difundir e aprofundar o debate técnico e as linhas políticas sobre as tendências da economia estadual e a necessidade das políticas governamentais criarem condições possíveis a liberação das forças produtivas, começaram a desenhar novas estratégias na relação entre Estado e economia. Este, o Estado, foi levado a criar condições infraestruturais e institucionais para a aceleração do desenvolvimento industrial no Estado. Essa foi à época que foram criados novos órgãos governamentais com finalidade específica de impulsionar a industrialização assim como resolver entraves de natureza econômica.

Alargando as bases produtivas e ajustando-se à ordem econômica, as alterações na política tributária realizadas pelo governo catarinense destinavam-se a atender às expectativas da acumulação de capital. Não diferente foi o Plameg II (1966-1970), Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PDC, 1971-1974), Plano de Governo (PG, 1975-1978), Plano de Ação (PA, 1979-1982) e a Carta aos Catarinenses (CC, 1983-1986). Todavia o Fundesc (1963-1975) foi suporte do Plameg II e do PDC e o Procape (1975-1984), que sustentou a política industrial do PG, do PA e parte da CC. O desenvolvimento econômico nacional e estadual neste período acentuou-se pela importância do planejamento, tendo o Estado no centro do processo. Dos planos citados para colocar a economia estadual em marcha, destacamos três grandes áreas de atuação para remover obstáculos ao desenvolvimento econômico.

- a) transportes rodoviários: melhoria, conservação e abertura de novas rodovias para integração regional da produção aos mercados nacional e estadual;
- b) crédito/incentivos: dotar o Estado de capacidade financeira para financiamento de longo prazo através das agências de fomento e dos programas de incentivos; e,
- c) energia elétrica: ampliação do potencial instalado do sistema energético da Celesc através de novas subestações e linhas de transmissão.

As necessidades de expansão do capital estavam em ritmo de acumulação. A acumulação estava sendo breçada pela infraestrutura precária e pela falta de créditos e incentivos. Para mudar o padrão de crescimento eram necessários financiamento de longo prazo e investimentos vultosos. Dada a acumulação horizontal, somente o Estado dispunha de capital suficiente para comandar os investimentos perseguidos pelo capital industrial. Mediante a conjuntura econômica nacional favorável e as novas iniciativas estaduais, a partir do Plameg a reprodução do capital em Santa Catarina começou a se ampliar com maior intensidade, afinal, o processo de acumulação de capital pauta diretamente a ação do Estado.

Dentro do quadro da Reforma Tributária de 1966 e do Ato Complementar nº 34/1967, o governo catarinense, que havia criado Fundesc para a sustentação da política industrial em 1963, somente entrou em operação em 1968 com o Novo Regime Fiscal, este avalizado pelo Ato Complementar nº 34. A partir destas duas ações, o governo catarinense ampliou sua base fiscal. A reformulação da política tributária nacional replicou nos Estados. Com isso Santa Catarina incorpora a política fiscal enquanto instrumento da política econômica ajustando-a conforme as oscilações requeridas pela demanda do capital.

Inicialmente, os incentivos liberados pelo Fundesc apresentavam baixa participação no conjunto da arrecadação de ICM. Aos poucos as liberações foram ganhando dimensão à

medida que houve uma “integração e consolidação do capital industrial” (GOULARTI FILHO, 2002). No bojo do movimento nacional do esforço de coordenação federativa das políticas de incentivos fiscais, com a criação do Confaz em 1975, o Fundesc é extinto. Em sua substituição, o governo catarinense envia para a Assembleia Legislativa um projeto de lei criando o Procape. Com objetivos semelhantes, os compromissos assumidos com a iniciativa privada não foram rompidos pelo Estado.

Assim como o Fundesc foi utilizado para expandir a base econômica, não foi diferente com o Procape. A questão que difere é que em 1983 o Procape foi fragilizado devido aos indícios de desvio de finalidade. Ou seja, em 1980 foram concedidos incentivos a título de participação acionária no valor de Cr\$ 910 milhões à Santinvest S/A para a construção da Siderúrgica Sul Catarinense (Sidersul), a qual não foi concretizada. Como resultado, foi requerida a abertura de uma CPI para apurar os indícios de irregularidades. Após ser concluído o trabalho da CPI, em setembro de 1984 o governo estadual decidiu extinguir o Procape.

Portanto, estabelecemos em nosso plano de análise um recorte de dois programas de incentivos fiscais: i) Fundesc, 1963-1975; e ii) Procape, 1975-1984. Dentro da esquematização estabelecida no capítulo anterior, o Fundesc seria a base das políticas de incentivo fiscal. O Procape estaria dentro do esforço de coordenação do Confaz. Dentro do sistema nacional de economia, a escolha do Fundesc e do Procape relaciona-se com o período de centralização da política tributária e o início das crises fiscal e financeira do Estado brasileiro. Em que pese a esquematização cronológica, analisaremos que a criação do Fundesc e Procape é resultado de uma política econômica orientada pela racionalidade do planejamento econômico. Ou seja, o planejamento era para expandir a produção capitalista no espaço, e não para superar o desenvolvimento desigual.

Para aprimorar o nosso plano de análise, recorreremos ainda às fontes primárias (mensagens, relatórios, projetos de leis, leis ordinárias, dentre outros documentos oficiais), disponibilizadas pelo Poder Executivo, ALESC e TCE.

2.2. Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc, 1963 a 1975): a necessidade de instrumentalizar a expansão do capital

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. Na linha interpretativa da esquematização cronológica estabelecida

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).

Com a transição do governo de Irineu Bornhausen (1956-1960) para o governo de Celso Ramos (1961-1965) correspondeu uma reorientação das relações entre Estado e economia. Com Ramos, o poder público passou a desempenhar funções mais ativas no sistema econômico e o planejamento ganhou vez. Ao contrário de Bornhausen, Ramos acentuou a política de planejamento promovendo transformações estruturais na economia estadual deixando assim de lado o caráter “espontâneo” o desenvolvimento. Com Ramos o Estado e a economia catarinense, que acompanhava o processo de metamorfose do Brasil agrário em industrial, entra numa fase de ordenação, processos racionais de diagnóstico e previsão e pretensões do tipo do capitalismo moderno. Desta forma, as preocupações com a realização do desenvolvimento ordenado passou a ser a aceleração da expansão estadual da indústria, tradicional e dinâmica.

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.

Numa economia primária, Santa Catarina apresentava uma base industrial limitada e desintegrada, ou seja, um reflexo nacional. Neste período, 50,4% da estrutura da renda interna era oriunda da agricultura, enquanto que 20,7% da indústria e 28,9% do setor de serviços. Apesar das deficiências estruturais e da indústria apresentarem baixa participação na renda interna, apresentava 4,3% de estradas pavimentadas, 4,1% das estradas de ferro, 1,9% do consumo de energia elétrica, 0,9% dos telefones e representando 3,0% das agências bancárias e um ativo total de 1,0% do país. Todavia, para que houvesse um movimento de integração,

diversificação e ampliação produtiva requeria-se a participação do Estado, a qual este deveria oferecer um conjunto de programas e incentivos para por fermento na acumulação.

Com uma estrutura industrial precária constituída de pequenas propriedades e de origem local no final do século XIX, com o segmento alimentício (açúcar, farinha e derivados de suínos), extrativo (madeira, erva-mate e carvão) e têxtil, a economia catarinense começou a ganhar ritmo no início dos anos 1960 com o processo de industrialização pesada comandada pelo Estado. Até então a acumulação dos diversos setores de alimentos, metal mecânico, cerâmico, madeireiro, com exceção do têxtil, eram lentos e apresentavam limites. Mas o Plano de Metas trouxe mudanças para Santa Catarina. Mudanças essas que exigiam do Estado novos arcabouços institucionais para que a reprodução deixasse de ser simples para se tornar ampliada. Em outras palavras, o desdobramento da acumulação estava sendo limitado pela infraestrutura precária e pela falta de créditos e incentivos fiscais.

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). Partindo da tese de Cardoso de Mello (1998) do capitalismo tardio, a partir do momento em que a indústria completa sua transição de “restringida” para “pesada”, diversificando-se, tornando-se dinâmica e complexa, o capital industrial cortou o cordão umbilical com a pequena produção mercantil substituindo os pequenos estabelecimentos pela grande indústria mecanizada dessa forma passando a exigir do Estado um sistema de incentivos e crédito para sua expansão. De modo geral, não podemos negar que o sistema de incentivos foi determinante para a formação especificamente capitalista do parque industrial catarinense.

Para gerar condições para o crescimento industrial para pressionar Santa Catarina frente ao processo de desenvolvimento, foi enviado para a Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 443, de 11 de novembro de 1963, posteriormente materializado pela Lei nº 3.390, de 19 de dezembro de 1963, criando o Fundesc. Com a pretensão de estimular e promover o desenvolvimento econômico e social do Estado a aplicação dos recursos do Fundo estava concentrada em: i) empreendimentos industriais e de infraestrutura; ii) pesquisas tecnológicas; e iii) estudos e projetos vinculados ao desenvolvimento econômico e social do Estado (SANTA CATARINA, 1969). Como expõe o estudo da execução orçamentária no exercício de 1963, o Fundesc, que está dentro do Plameg, é uma

[...] tentativa de arrancar o Estado ao marasmo que o havia caracterizado no período anterior a 1960, a nova administração estadual elaborou amplo programa de investimentos, consubstanciado no “Plano de Metas do Governo”, e introduziu substanciais alterações na política tributária, fiscal e orçamentária, destinado ao citado Plano de Cr\$ 17,5 bilhões, 30% aproximadamente da receita prevista (SANTA CATARINA, 1963, p. 6).

Com os resultados dos Seminários Socioeconômicos promovidos pela Fiesc realizados nos anos de 1959 e 1960, que contaram com a colaboração da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Celso Ramos passou a dispor de um diagnóstico que mostrava que enquanto o produto real brasileiro expandiu-se a uma taxa de 5,3% e 7,1% anual no período de 1947-1955 e 1956-1959, o produto real de Santa Catarina não ultrapassava a taxa média de 4,1% (SANTA CATARINA, 1963). Vendo que o desenvolvimento estava ameaçado e “[...] atento às necessidades e reivindicações de seu povo, em pleno processo de luta pela fuga ao subdesenvolvimento [...]” (SANTA CATARINA, 1963, p. 4), pretendendo incorporar Santa Catarina ao “[...] desenvolvimento nacional, para não ver lançado o Estado à marginalidade e ao empobrecimento fatal” (SANTA CATARINA, 1963, p. 7), Ramos ao conhecer as políticas federais de incentivos fiscais no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) utilizou a política fiscal e orçamentária para expandir as atividades econômicas no Estado.

Dentro do recorte da política de incentivos fiscais, pretendia o governo estadual com a criação do Fundesc “[...] instrumentalizar a atividade e a expansão socioeconômica do Estado naquelas áreas e setores ainda não alcançados diretamente pela atual estrutura econômico-administrativa de Santa Catarina” (ALESC, Projeto de Lei nº 443, de 11 de novembro de 1963, 1963). Destinados a estimular e promover o desenvolvimento econômico, inicialmente foram disponibilizados Cr\$ 2 bilhões de cruzeiros para os exercícios de 1963, 1964 e 1965. Equivalentes a 13,6% da arrecadação estadual para 1963, competiria ao Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE) a administração dos recursos. Destes recursos, no mínimo 40% (Cr\$ 800 milhões) estariam vinculados às atividades “[...] industriais, agrícolas ou de pesca, cujos estabelecimentos produtores (matriz e filial) sejam localizados na região geoeconômica do litoral de Florianópolis” (ALESC, Projeto de Lei nº 443, de 11 de novembro de 1963, 1963).

Na qualidade de agente financeiro do Estado, dentre o rol de competências atribuídas ao BDE, uma delas caberia dar preferência ao estímulo econômico das regiões

economicamente menos desenvolvidas do Estado. Frente a este dispositivo (alínea *b* do art. 3º da Lei nº 3.390/1963) pretendia-se corrigir os desequilíbrios regionais. Mas ao vincular 40% dos incentivos à região litoral de Florianópolis, o governo estaria acirrando o desenvolvimento desigual. Sem realizar liberações, em 1966 o governo envia para a Assembleia Legislativa alterações na lei do Fundesc. Pretendia-se com a alteração legislativa facilitar e oferecer garantias do Tesouro estadual às operações de crédito ou financiamento dos empreendimentos industriais pioneiros ou abrangidos na área de eficácia do Fundesc (ALESC, 1966). Mas o Fundesc somente entrou em operação em 1968 no Plameg II, quando o Projeto de Lei nº 94/1968 foi convertido na Lei nº 4.223, de 26 de setembro de 1968. Assim, à medida que o setor primário, que compunha 48,1% do PIB estadual em 1950 passa para 38,3% em 1968, e o setor secundário de 19,8% em 1950, para 29,6% em 1968, a indústria catarinense passa a exigir do Estado políticas de incentivos para sua expansão.

Entre dezembro de 1963 e setembro de 1968, o Fundesc ficou sem operação. Somente em 1968 é que o Fundo entrou em operação. No quadro estadual, temos que relacionar o movimento de 1968 do Fundesc com a Reforma Tributária de 1966 e o Ato Complementar de 1967. Decorrente da nova sistemática estabelecida pelo governo federal, governo catarinense, subordinado às decisões do poder central, foi obrigado a realizar uma

[...] reforma do sistema tributário estadual – com que o Estado se ajustou às normas preconizadas pela legislação federal – tem constituído preocupação do Governo catarinense acompanhar o ritmo de expansão produtiva que se vê estimulada na orientação do processo econômico-financeiro do País (SANTA CATARINA, 1969a, p. 8).

Com o governo federal assumindo a órbita das decisões tributárias, estabeleceu-se uma política nacional de coordenação federativa. As preocupações que levaram o governo catarinense a realizar uma reforma em seu sistema tributário têm relação com a política nacional. Com a Reforma realizada, é possível encontrar este retrato na mensagem do governo enviada ao Parlamento, onde Ivo Silveira relata que “Em 1967 precisei superar situações especiais como a decorrente da nova sistemática tributária [...]” (SANTA CATARINA, 1968, p. 3). A mensagem ainda demonstra preocupação com a centralização de recursos em nível federal trazida pela Reforma e a baixa capacidade de investimento do Estado com recursos próprios (SANTA CATARINA, 1968).

Como vimos no capítulo anterior, a Reforma e o Ato Complementar permitiram aos governos estaduais conveniarem entre si, em comum acordo, políticas de incentivos fiscais, que se deu a entrada do Fundesc em operação. Por isso que foi somente em 1968, no Plameg

II (1966-1970), que era uma continuidade do Plameg, que o Fundo entrou em operação. Agora, se no plano nacional a Reforma Tributária de 1966 e o Ato Complementar de 1967 estabeleceram um novo regime de incentivos fiscais, a mudança legislativa proposta pelo governo catarinense através do Projeto de Lei nº 94/1968, que fora convertida na Lei nº 4.223/1968, é o novo regime fiscal catarinense.

Em 1969 o governo deu partida ao Programa de Industrialização, acionando os dispositivos criados pelas leis que constituíram o Conselho Administrativo do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Fundesc) e o regime de incentivos fiscais para a implantação de novas indústrias. Os resultados alcançados nos financiamentos concedidos alcançaram a cifra de NCr\$ 31.574.130,97 (trinta e um milhão, quinhentos e setenta e quatro mil, cento e trinta cruzeiros novos e noventa e sete centavos. Há que se notar que foi atuante, igualmente, a participação do Governo Federal nas metas preconizadas pelo Fundesc. O registro dos resultados até aqui obtidos com a operação do Fundesc assegura ao Governo e ao empresário catarinense apreciáveis frutos da expansão do parque industrial do Estado de Santa Catarina, com resultados mensuráveis no desenvolvimento da sua economia (SANTA CATARINA, 1970, p. 59).

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 (SANTA CATARINA, 1972). 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 com base no ICM. No que compete à política pública voltada para a expansão do setor industrial, a redução gradual da participação do setor primário na estrutura departamental e o aumento do setor secundário

[...] vem concorrendo decisivamente para esse processo de expansão, tem relevo a política governamental de facilitação do crédito industrial, com a oferta de juros atrativos a prazo longo, assegurados pelo sistema operado pelo Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Fundesc) [...] O resultado dessa política, que se mede diretamente no desempenho do setor secundário e indiretamente no comportamento estrutural de economia e, bem assim, no campo social, pela geração de novos empregos [...] (SANTA CATARINA, 1973. p. 179).

Ao contrário dos decretos isolados que concediam isenção fiscal (isso anterior a 1967) e da própria lei que criou o Fundesc em 1963, há de se abrir parênteses para fazer o devido registro de que o conteúdo da Lei nº 4.223/1968 foi aprovado no Convênio de Porto Alegre, em 16 de abril de 1968. Os signatários (ES, GB, GO, MG, MT, PR, RJ, RS, SC e SP), através da cláusula 4ª do Convênio, permitiram ao Estado concederem aos estabelecimentos industriais se creditarem no limite de 10% do ICM relativo a ser recolhido em cada período. Foi com base na assinatura desse Convênio que o governo catarinense reestruturou o Fundesc e criou o novo sistema de incentivos fiscais como mecanismo de financiamento a médio e longo prazos, variando entre 26 e 51 meses, destinado a permitir a capitalização das atividades produtivas.

A partir de 1969 começam as primeiras liberações do Fundesc, com destaque para os Cr\$ 4 milhões liberados para a Cecrisa Revestimentos Cerâmicos em 1970. 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 terceiro e passavam a constituir, então, uma conta anexa ao Tesouro do Estado, mas especificamente para incentivos fiscais, isso é, a partir de 1968 com a Lei nº 4.425.

Com uma arrecadação de NCr\$ 133,5 milhões, a Lei Estadual nº 4.223/1968 autorizou o governo a abrir créditos especiais suplementares de até NCr\$ 10 milhões para atender os objetivos da lei (ALESC, 1968a). Equivalentes a 7,5% da arrecadação estadual de 1968, os dados das primeiras liberações são de 1970. Idealizadas pelo Projeto de Lei nº 93/1968 e materializada pela Lei nº 4.225, de 18 de outubro de 1968, depois de ouvida a manifestação do Conselho de Administração do Fundesc, as liberações dos incentivos fiscais do Fundesc seriam orientadas pelas Zonas de Desenvolvimento Prioritário (ZDP), abrindo assim novas perspectivas para o futuro econômico de Santa Catarina (ALESC, 1968). Nas entrelinhas da Exposição de Motivos do Projeto encaminhado à Assembleia Legislativa em 25 de junho de 1968, pretendia o governo com a proposta de Projeto de Lei

[...] estabelecer um sistema de equilíbrio, de unidade rítmica e de uniformidade na política desenvolvimentista, indo o Estado no encontro das regiões que a critério do governo [...] necessitem de maior incidência do amparo na distribuição dos estímulos administrativos visando o desenvolvimento integral (ALESC, 1968, p. 3).

Antes de adentrarmos na distribuição geográfica dos incentivos, podemos observar que as ZDP pretendiam economicamente equilibrar a construção do desenvolvimento estadual. 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%).

Abrindo a geografia dos incentivos, tratando-se dos municípios das microrregiões, as liberações em 1970 centralizam-se em Criciúma. Em 1971, na cidade de Itajaí. Em 1972, em Chapecó. Entre 1973 e 1974, as maiores liberações do Fundesc concentraram-se em Joinville e em 1975 em Itajaí (GIESE, 1991). As duas principais regiões industriais de Santa Catarina, Nordeste e Vale do Itajaí, tanto em 1970 como em 1974, representavam mais de 50% do VTI, porém em relação ao número de estabelecimentos eram responsáveis por 29% em 1970, passando para 35,8% em 1975. A propósito, o “desenvolvimento geográfico desigual” entre as regiões como proposto por Harvey (2006), é uma particularidade antagônica do desenvolvimento da sociedade capitalista.

Dentro da distribuição espacial do esquema interdepartamental e da divisão inter-regional do trabalho em Santa Catarina que somente se manifestam com a plena relevância com o surgimento da grande indústria mecanizada, essas cidades são as que apresentam um maior grau de desenvolvimento das forças produtivas. Os incentivos possibilitam a expansão geográfica do mercado, reduzem os custos de realização e circulação das mercadorias e ajudam a criar novos espaços para a acumulação. Todavia a forma com que o Fundesc manteve centralizado o incentivo em poucas cidades houve uma maior concentração e centralização da riqueza nas que foram mencionadas. Assim, a geografia criada pelo capitalismo também é vista como um lugar de contradição e tensão, e não como expressão de equilíbrio.

Como a disputa regional por investimentos abre espaço para uma mudança geográfica do capital e os incentivos fiscais foram distribuídos de forma desigual pelo Estado, acabou produzindo um maior grau de acumulação em determinados pontos geográficos do território, muitos investimentos que “poderiam” ser realizados no interior do Estado foram direcionados para Joinville, Blumenau, Itajaí, Criciúma e outras poucas cidades, fazendo assim com que

estes municípios fossem desenvolvendo certas vantagens sobre os demais, e ao mesmo tempo criando uma hegemonia. Por isso a importância de refletir a política de incentivos fiscais dentro do contexto da literatura teórica do “desenvolvimento geográfico desigual” (HARVEY, 2006).

Uma das peculiaridades da formação econômica de Santa Catarina é a forte presença do capital de origem local. Em nossa análise sobre o Fundesc podemos constatar que uma de suas peculiaridades também é a forte liberação de incentivos fiscais para capitais de origem local. Quanto aos dezessete setores industriais abrangidos pelo Fundo, a Resolução nº 2, de 26 de junho de 1968 pelo Conselho Administrativo, estabeleceu um quadro de prioridades para financiamentos contemplando aos seguintes segmentos: indústria mecânica, metalúrgica, material elétrico e de comunicação, química, celulose, papel e papelão, alimentação, madeira, mobiliário, têxtil, vestuário, couros e peles, calçados, exploração e transformação de minerais, industrialização de fibras vegetais, artefatos de borracha e de plástico, gráfica e construção civil (SANTA CATARINA, 1969).

Tabela 1:

Participação regional na 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).

“Cuidado e atenção especiais merecem as áreas menos desenvolvidas do Estado, principalmente a região geoeconômica do litoral de Florianópolis [...]” dizia a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 443/1963 (ALESC, Projeto de Lei nº 443, de 11 de novembro de 1963, 1963). No que compete aos incentivos fiscais enquanto diretriz do planejamento estadual, Mattos (1973, p. 322) interpreta que o Fundesc “Embora alterando, por dificuldades operacionais, seu objetivo original, que era o de servir de estímulo ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas, o Fundesc não deixou de ser o ponto alto da administração

governamental [...]” Quanto à utilização do Fundesc como instrumento de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, podemos observar que as liberações seguiram as diretrizes da divisão inter-regional do trabalho.

Dito isso, três observações merecem ser feitas: i) há uma hegemonia de umas cidades sobre outras; ii) os incentivos aceleram a dinâmica da acumulação regional, acirrando desta forma a concorrência inter-regional; e iii) o aumento na liberação dos incentivos não significa uma diminuição das heterogeneidades. Com essas observações, estamos negligenciando a visão desenvolvimentista assim como as abordagens empreendedoras do empresário inovador. Agora, reiterando nossa análise, 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, dentro da lógica assimétrica do capitalismo, existe uma tendência inerente de agrupamento, aglomeração e centralização das atividades econômicas em pontos geográficos do território.

Diante disso, não podemos negligenciar o desenvolvimento desigual da reprodução do capital como também a divisão inter-regional do trabalho. A questão da distribuição espacial da riqueza é histórica. Do ponto de vista industrial, se voltarmos a 1949, a região do Vale do Itajaí e do Nordeste de Santa Catarina já concentravam 50% da produção estadual e participavam com 49% na geração de emprego. Poderíamos voltar ao ano de 1907, em que Joinville concentrava 24,9% e Blumenau 22,0% do número de estabelecimentos comerciais do Estado de Santa Catarina. Tomando-se o percentual de cada região na produção industrial e na geração de riqueza e na distribuição dos incentivos fiscais, é possível visualizarmos que poucas regiões perfazem grande parte da produção, o que permite mostrar quanto o desenvolvimento é desigual no tempo e no espaço. Convém ainda observar que essa concentração geográfica construída no tempo apresenta uma relação indissolúvel com o processo de inovação tecnológica, como identificado por Harvey.

Ao longo da história capitalista, as inovações tecnológicas nesse campo têm alterado de maneira dramática as condições da espacialidade (a fricção da distância) e produzido todo gênero de instabilidades na economia espacial do capitalismo (HARVEY, 2005, p. 86).

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.

Como produto da divisão inter-regional do trabalho, quanto ao período 1962 a 1990 ter se dado o processo de “integração e consolidação do capital industrial” (GOULARTI FILHO, 2002), diríamos que trouxe consigo a formação de uma classe de empresários industriais. As indústrias sediadas em Santa Catarina impulsionadas pelas leis do movimento nacional passam a reagir ao desenvolvimento da economia paulista. O Estado capitalista, ao provocar a modernização do setor industrial, conduz ao desenvolvimento industrial. Uma vez que a economia estadual encontra-se diversificada, integrada e em fase de reprodução ampliada, diríamos que como consequência do desenvolvimento do capital industrial, houve uma aceleração da concorrência inter-regional das regiões catarinenses por capitais privados.

Desta forma, a partir de 1962, devido ao desenvolvimento das forças produtivas materializadas pelos planos econômicos, houve uma reorientação da política industrial no país. Todavia as transformações ocorridas no setor industrial estão relacionadas aos investimentos realizados pelo Estado e pelo grande capital. As relações entre a política industrial catarinense e a política industrial nacional devem ser interpretadas a partir das relações de complementaridade mútuas.

Quanto à distribuição dos valores liberados pelo Fundesc por Plano entre 1970-1975, que parcialmente abrange dois planos, Plameg II (1966-1970) e Plano de Governo (PG)-(1975-1978) e a totalidade do Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PDC)-(1971-1974) – com base nas informações da tabela 1 – dos valores liberados pelo Fundesc, 2,0% referem-se ao Plameg II, 52,9% ao PDC e 45,2% ao PG. Dos Cr\$ 216 milhões previstos para o Plameg II, o Fundesc (apenas no exercício de 1970) representou 2,8%. Dos Cr\$ 5,6 bilhões orçados para o PDC, o Fundesc representou 2,9% e dos Cr\$ 12,1 milhões para o PG (apenas no exercício de 1975) sua participação foi de 1,2%. Dos incentivos propiciados pelo Fundo, Steil (1975) observa em sua dissertação de mestrado que durante o período de 1969 a junho de 1973 eles somaram Cr\$ 125,2 milhões.

Dentre estes planos, o “Governar é Encurtar Distâncias” de Antônio Carlos Konder Reis, em que as orientações do Governo estadual relativas aos investimentos e aos incentivos destinados para o setor industrial obedecerão à estratégia no já citado II PND, demonstrava de forma explícita que o Fundesc seria a estratégia do “Governo-Empresa” para promover o

desenvolvimento industrial no Estado. Considerando que Santa Catarina tinha um perfil industrial muito característico, o plano tinha entre os seus objetivos não permitir uma taxa de crescimento inferior à meta nacional. Para isso, foi criado Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico, que tinha por objetivo coordenar os incentivos destinados à industrialização. Orientado pela política nacional, a criação do Conselho tinha como atribuição orientar a aplicação dos recursos do Fundesc e de outras fontes de créditos, de modo a:

- 1) Fomentar o crescimento harmônico do setor;
- 2) Diagnosticar e formular soluções, para que a ação do Estado atinja regiões que, sob, o aspecto do Setor Secundário da economia, podem ser consideradas subdesenvolvidas;
- 3) Permitir o desenvolvimento das pequenas e médias empresas industriais, agrícolas e comerciais;
- 4) Estimular o desenvolvimento daquelas de maior porte (KONDER REIS, 1976, p. 36).

Tendo em vista a especialização regional, Steil (1975, p. 83), ao concluir sua dissertação, questiona a aplicação dos incentivos do Fundesc argumentando que os mesmos “[...] não têm sido canalizadas para o investimento industrial em atividades básicas para o desenvolvimento do Estado, de acordo com o espírito de sua criação, deixando de contribuir ao equilíbrio da estrutura do setor secundário”. Steil (1975, p. 83), ao contrário de Giese (1991), Mattos (1968) e Goularti Filho (2002; 2005; 2012), faz uma leve aproximação da teoria do desenvolvimento desigual ao concluir em sua dissertação que os incentivos fiscais proporcionados pelo Fundesc “[...] ao invés de contribuir ao equilíbrio regional de industrialização, tem contribuído a agravar a tendência à concentração territorial da indústria em Santa Catarina”.

Embora a participação dos incentivos fiscais do Fundesc em cada um desses Planos seja pequena, suas liberações não foram pautadas pela ZDP e sim pela divisão inter-regional do trabalho. Steil (1975), em sua dissertação, já havia observado isso ao apontar que as microrregiões da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMVI) e Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina (AMUNESC) contribuem com 50% da produção estadual. Independentemente disso, assim como o Plameg inaugurou uma nova fase na economia catarinense, com o Fundesc dá-se o início das políticas de incentivos fiscais em Santa Catarina. Em outras palavras, podemos aqui dizer que o Fundesc é a materialização da primeira experiência de políticas de incentivos fiscais em Santa Catarina.

Considerando que os incentivos fiscais são recursos públicos renunciados em favor da expansão capitalista, temos que considerar o seu impacto financeiro. No primeiro ano (1970) seu impacto foi pequeno. Mas a partir dos anos seguintes foram crescendo. À medida que o capital industrial foi se diversificando, ampliando sua base produtiva, integrando e consolidando-se, a participação dos incentivos na arrecadação de ICM foi consideravelmente aumentando. Agora, no comparativo com o plano nacional, enquanto que entre 1970 e 1974 a média da participação dos incentivos fiscais do governo federal na arrecadação de tributos foi equivalente a 10,6% da arrecadação da União, na esfera estadual a média foi de 3,9%. Ainda, enquanto que no período analisado a arrecadação de ICM cresceu numa média de 36,9%, os incentivos fiscais propiciados pelo Fundesc cresceram na média de 93,8%. Inicialmente os incentivos fiscais emergiram de forma tímida, poucos anos depois, ganharam dimensão.

Tabela 2:

Participação do Fundesc na arrecadação de ICM (1970 a 1975)

Cr\$ 1.000

Ano	ICM (A)	Fundesc (B)	(B) / (A)*100
1970	333.731	6.037	1,8
1971	413.003	7.810	1,9
1972	575.073	20.553	3,6
1973	846.851	40.645	4,8
1974	1.224.877	93.475	7,6
1975	1.585.519	138.797	8,8

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e GIESE (1991).

Viabilizado pelo Ato Complementar nº 34, o Fundesc, ao tornar-se o instrumento de política industrial do governo catarinense, teve sua participação da arrecadação elevada na medida em que gerou um desequilíbrio de caixa do Tesouro em 1975. Ao renunciar a fatias de recursos que estavam tornando-se significativas para ampliar o processo de reprodução do capital, o governo estava criando a possibilidade de defrontar-se com dificuldades financeiras. Isso está explícito no levantamento de 150 dias de governo produzido pelo governo Konder Reis. O diagnóstico financeiro demonstrava preocupação com a situação das finanças públicas. No relatório gerado, a política governamental “[...] estava a exigir enérgicas medidas de controle da despesa, como meio de alcançar o equilíbrio da execução orçamentária, cujo resultado não estava compatível com o comportamento da arrecadação” (KONDER REIS, 1976, p. 78).

Compatível com a orientação federal, em que pese o impacto financeiro gerado pelo Fundesc, ele representava a figura do Estado enquanto forma superior de organização capitalista. Acompanhando os relatórios, podemos observar que não foram tomadas medidas para contingenciar recursos para restabelecer o equilíbrio de caixa do Tesouro estadual. Dada a centralização de recursos na esfera federal, a deteriorização das finanças estaduais se deu por duas frentes: i) elasticidade dos incentivos fiscais; e ii) crescente endividamento para equilibrar o caixa do Tesouro.

Dentro do movimento nacional ditado pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), instituição responsável pela execução da política de desenvolvimento industrial em nível nacional, quanto ao direcionamento do elenco de incentivos oferecidos pelo governo catarinense para estimular a formação e o desenvolvimento de capital no Estado de Santa Catarina, Hoyêdo de Gouvêa Lins (Secretário de Desenvolvimento Econômico em 1974) relata que

Tecnicamente, a deflagração desse processo de fomento, fundada na otimização dos recursos postos à disposição e a captar, impunha seu balizamento com apoio nas diretrizes resultantes dos perfis industriais dos gêneros de maior influência na estrutura do setor. Entretanto, o quadro da indústria catarinense, à época – caracterizado pela carência de créditos e pela inquietação de determinadas áreas empresariais, em face de atrativos locacionais oferecidos em outros Estados – estava a exigir uma rápida operação dos mecanismos instituídos pelo Estado e que, de resto, foram ordenados exatamente para atenuar aquela situação conjuntural. Assim, na prática, o processo foi acionado em função de um convencimento: o de que o Empresário Catarinense era potencialmente capaz de investir e, portanto, de correr riscos. E mais: o de que ao Governo é lícito – porque titular do dever de apoiar o esforço empresarial – correr riscos com ele, o Empresário. Em outras palavras: a sistemática adotada foi a de financiar empresas, confiando na capacidade dos Empresários (SANTA CATARINA, 1974, p. 6).

Pelos documentos oficiais, o objetivo principal do Fundo era expandir a atividade econômica no Estado. Mas mesmo que sua participação na arrecadação de ICM fosse baixa, ela era crescente e preencheu um vazio na política de créditos.

Na dinâmica empresarial, os incentivos aprovados pelo Conselho Administrativo do Fundesc financiaram a expansão 52 projetos empresariais. Dentre esses financiamentos, algumas empresas hoje são líderes em seus setores, tais como Cecrisa, Sadia, Perdigão, Seara, Incocesa e Tupi. Das 20 maiores indústrias em volume de faturamento entre 1969 e 1970, o Fundesc tem participação em cinco. Em entrevista concedida à Giese (1991, p. 84) Carlos Renaux considera que o Fundesc “[...] tem prestado relevantes serviços às indústrias

catarinenses e ao nosso crescimento econômico [...]”. Giese (1991, p. 84), realizou ainda entrevista com Ingo Hering, que comenta que o Fundesc “[...] foi uma das maiores conquistas alcançadas pelo homem de empresa do governo de Santa Catarina”.

[...] os contatos políticos e laços pessoais influenciaram na aprovação ou não dos projetos entregues ao fundo. Em que isso pese, o governo catarinense considerava o Fundesc como “[...] o mais expressivo órgão financiador do desenvolvimento econômico do Estado” (SANTA CATARINA, 1972, p. 81).

No que compete à política governamental direcionada ao setor industrial, “O Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc) é, sem dúvida, o instrumento estratégico desse sistema” (SANTA CATARINA, 1975, p. 125).

A partir do movimento da política nacional de incentivos fiscais avalizada pela Reforma Tributária de 1966 e pelo Ato Complementar nº 34, a acumulação capitalista em Santa Catarina supervisionada pelo Fundesc se desdobra. Quando Steil (1975) considera que os incentivos do Fundo são insuficientes para a promoção do desenvolvimento industrial, diríamos que dentro da dinâmica da produção capitalista no espaço essa afirmação não é cabível. Ao contrário do argumento produzido por Steil (1975), interpretamos que o Fundesc era o aporte que faltava para o capital despertar as finanças industrializantes. Outra questão a ser levantada é que a partir do Fundesc, enquanto instrumento de planejamento econômico, a indústria catarinense tornou-se dinâmica. Todavia temos aí que acrescentar os recursos liberados pelo BDE – posteriormente transformado em Banco do Estado de Santa Catarina (BESC) – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (BADESC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelos programas que vieram a suceder ao Fundesc a partir de 1975.

A integração das agências de créditos com os incentivos fiscais marcou o início dos anos 1970 como a consolidação das finanças industrializantes. O BRDE e o Fundesc assim como deram sustentação ao Plameg II, dariam sustentação à ação Governo-Empresa, diretriz básica do Projeto Catarinense de Desenvolvimento (SANTA CATARINA, 1972). Como observa Rocha (2011, p. 281),

O resultado do sistema FUNDESC-BRDE-BESC revela dinamização no desempenho da indústria, conseqüentemente na expansão da economia estadual, o que pode ser visto nas estatísticas positivas do consumo de eletricidade, do emprego, da receita pública e, principalmente, do aumento

substancial dos grupos industriais catarinenses, com a fundação de novas unidades fabris (em muitos casos buscando a diversificação dos investimentos), aumento da produtividade através da modernização tecnológica, etc.

Com a criação do Fundesc, e posteriormente das agências de fomentos, podemos dizer que é o Estado bancando o processo de desenvolvimento capitalista em Santa Catarina. Foi a partir das finanças industrializantes das agências de fomentos e dos programas de incentivos fiscais que Santa Catarina superou a desintegração econômica e pôde assim ampliar sua base produtiva. No período de 1971-1975, o sistema FUNDESC/BRDE/BESC contemplou 416 projetos de financiamento e 52 pelo regime de incentivos fiscais do ICM a empreendimentos industriais, os quais proporcionaram investimentos globais superiores a Cr\$ 2.870 milhões. Quanto à distribuição geográfica dos incentivos viabilizados pelo Fundesc, a mensagem do governo enviada à Assembleia Legislativa em 1978 considera que

[...] foi bastante satisfatória. Embora as zonas já industrializadas – Litoral de São Francisco e as microrregiões localizadas no Vale do Itajaí – tenham respondido por cerca de 50% das aplicações, ocorreram importantes participações das zonas do Rio do Peixe, Alto Rio Negro e Oeste (SANTA CATARINA, 1978, p. 126).

Para tanto, posterior à criação destes mecanismos, o Valor da Transformação Industrial (VTI) da indústria dinâmica que era 19,1% em 1950, passou para 26,3% em 1959, deu um salto para 36% em 1970 e 41,7% em 1975. A indústria tradicional, embora viesse perdendo posição, demonstra dinamismo acentuado em alguns setores, no caso o têxtil, que apresenta peso significativo na pauta de exportação, e, no gênero produtos alimentares, o abate de animais de pequeno e médio portes (aves e suínos). Em termos de VTI, entre 1970 e 1975, sua média de crescimento foi de 16,3% ao ano, sendo que os setores mecânico e químico cresceram a taxas superiores a 25% ao ano, seguidos do de material elétrico e de comunicações, material de transporte e metalúrgica, todos com taxas de crescimento superiores a 20% ao ano.

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. Nesta conjuntura,

O volume de projetos aprovados pelo Conselho de Administração do Fundesc criou inúmeras dificuldades, primeira delas, o enorme comprometimento já que as empresas não podiam mais captar incentivos (de acordo com a Lei Complementar nº 24), ainda o Fundesc, nesta mesma época, apresentava compromissos vencidos de Cr\$ 132.000.000,00 (cento e trinta e dois milhões de cruzeiros). Sendo de financiamento e a liberar de incentivos (30.06.75 enorme para a época) (ALESC, 1984, p. 13).

Mediante os compromissos fiscais assumidos com o setor privado, o governo estadual encaminha para a Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 94, de 03 de outubro de 1975 (convertido na Lei nº 5.159, de 04 de novembro de 1975) para ajustar o regime de incentivos fiscais. Assim, fora extinto o Fundesc e criado o Procape. Segundo expõe relatório final da CPI do Procape, em junho de 1975, o quadro financeiro do Fundesc somava Cr\$ 132 milhões, sendo Cr\$ 38 milhões em compromissos de financiamento e Cr\$ 94 milhões a título de incentivos. Quanto ao quadro financeiro, havia Cr\$ 408 milhões a serem liberados a título de incentivos e Cr\$ 101 milhões em caráter de financiamentos, totalizando Cr\$ 509 milhões (ALESC, 1984).

Todavia, o relatório final da CPI pontua que os compromissos vencidos “[...] correspondiam, à época, à arrecadação de 3 anos de incentivos fiscais. Por óbvio, a receita ordinária do Estado haveria que ser parcialmente comprometida para que o Fundesc viesse a honrar os compromissos assumidos” (ALESC, 1984, p. 3).

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).

Todavia, a legislação nacional determinava que a partir de então para que os Estados pudessem realizar a concessão de incentivos fiscais seria necessário ter a aprovação unânime do Confaz. Não que o Confaz extinguiu a autonomia estadual na formulação das políticas regionais de incentivos fiscais, mas sim estabeleceu critérios em que os incentivos teriam que estar regionalmente conveniados pelas Unidades Federativas.

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.

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

O segundo programa de incentivos fiscais que analisaremos é o Procape, que abrange o período de 1975 até 1984, quando foi extinto. 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.

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).

Ainda,

Em observância à Lei nº 5.159, de 04.1.75 – que criou o Procape – os projetos aprovados pelo ex-Fundesc, dado seu volume e suas peculiaridades, exigiram, ainda em 1975, uma reprogramação financeira que viabilizasse as liberações de recursos de forma adequada com os efetivos ingressos de incentivos e dotações orçamentárias. 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).

Assim como o Fundesc, que foi aprovado pelo Convênio de Porto Alegre, o Procape, criado pelo Projeto de Lei nº 94, de 03 de outubro de 1975 e materializado pela Lei nº 5.159, de 04 de novembro de 1975 e regulamentado pela Lei nº 5.557, de 29 de junho de 1979, foi aprovado pelo colegiado do Confaz. Assim, “A orientação do Governo Estadual, relativa aos investimentos no setor industrial, obedecerá à estratégia estabelecida no já citado II PND” (ALESC, 1975, p. 2), o Procape foi uma espécie de ajuste no regime de incentivos fiscais instituídos pelo artigo 3º da Lei nº 4.225 de 1968. 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%.

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.

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. Portanto eis aqui uma das hipóteses que levantamos para transformação do Fundesc em Procape em 1975.

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.

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

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).

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. Entretanto enquanto que no plano nacional o foco era o desenvolvimento regional, no estadual o pretexto era estimular o desenvolvimento industrial. Nos termos da lei do Procape, como em sua justificativa expressa na Exposição de Motivos, a alocação de incentivos para o desenvolvimento regional não era o foco. O Fundesc tinha esse caráter regional através das ZDP. Porém vimos que as liberações dos incentivos ocorreram conforme a divisão inter-regional do trabalho. Agora, quanto ao Procape, as ZDP sequer foram mencionadas.

Mesmo que em 1980 o Conselho de Administração do Procape tenha se reunido onze vezes e “[...] sempre com a preocupação de distribuir recursos de forma equitativa nas diversas regiões do Estado de acordo com suas características e potencialidades” (SANTA CATARINA, 1981, p. 72), as ações desenvolvidas pelo programa são assimétricas, como pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3:

Participação regional na 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								

Fonte: ALESC (1984).

OBS: no exercício de 1975 estão computados os incentivos fiscais liberados pelo Fundesc e Procape.

Fazendo uma análise da distribuição geográfica no período de 1975-1983, as intenções do PA (1979-1982) de garantir uma “[...] melhor distribuição das inversões produtivas [...]” (BORNHAUSEN, 1979, p. 51) pode ser questionável. Desta forma, somos levados a concluir que o desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades no espaço e que constantemente são reforçadas pelas ações tanto públicas quanto privadas.

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.

A política governamental de crédito e a concessão de incentivos fiscais resultantes do imposto de circulação de mercadorias constituem-se no mais poderoso conjunto de instrumentos de política econômica operados pelo Estado. Sua ação materializa-se mediante a concessão de financiamento para capital fixo e de giro a médio e longo prazo, subsidiamento de juros e encargos financeiros e dotação de incentivos fiscais utilizável na implantação seletiva de novas indústrias (SANTA CATARINA, 1975, p. 125).

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.

Acompanhando a liberação dos incentivos do Procape, averigua-se que nos exercícios de 1977 e 1978 o volume de liberações financeiras aumentou consideravelmente em relação a 1975 e 1976. Nisso, é oportuno descrever a Mensagem do governo de 1977, que onde registrou que “As limitações econômico-financeiras do Estado exigiam a maximização dos recursos, através de adoção de canais adequados de captação e alocação dos mesmos, de modo a evitar a sua evasão e pulverização” (SANTA CATARINA, 1977, p. 123).

No plano estadual a explicação que encontramos do crescimento dos incentivos do Procape nestes dois exercícios é que a duplicação nas liberações seguiu a orientação nacional, implicando assim um maior comprometimento das finanças públicas. Em que se tenha realizado um esforço para não comprometer o desempenho financeiro do Estado, segundo expõe a Mensagem do Governo enviada à Assembleia Legislativa em 1978, no exercício de 1977, ignorou-se as limitações econômico-financeiras e “Foram duplicadas as aprovações de projetos, o que significa a crescente participação do Procape na economia catarinense e a perspectiva de uma evolução satisfatória nos próximos anos” (SANTA CATARINA, 1978, p. 434). Nessa perspectiva,

O Estado, ao comandar o processo de acumulação, emerge como repassador de parte do excedente, transferindo-o da sociedade como um todo para os setores a serem privilegiados no bojo do processo de acumulação (OLIVEIRA, 1981, p. 74).

Dentro de uma perspectiva do movimento geral, assim como os incentivos fiscais federais com base no IPI e IR foram pensados para a criação e formação de mercados regionais para ampliar a estrutura industrial regional para sua integração no plano nacional, sendo eles elevados à “exaustão” para proteger o país da crise na segunda metade dos anos 1970, no plano estadual o Procape é uma cópia da sistemática dos incentivos carreados pelos Fundos nacionais. Independentemente de estar ligado à “questão regional”, o certo foi que no período em que o país entra em crise e começa a apresentar sinais de desaceleração econômica de seu PIB, as liberações financeiras aprovadas e liberadas pelo Conselho de

Administração do Procape chegam a representar nos anos de 1977 e 1978 cerca de 7,1% e 9,5% da arrecadação de ICM. Tratando-se do ano seguinte,

Em 1979 houve a preocupação de serem aumentadas as liberações de recursos de forma mais proporcional às aprovações ocorridas. Assim, apesar de as aprovações sofrerem uma queda de 55,9% sobre o ano anterior, as liberações cresceram 20,6%. O Procape encerra ao ano de 1979 com um saldo de Cr\$ 269.500.000,00 a liberar, montante bem inferior ao do ano passado que foi de Cr\$ 338.000.000,00. Deste saldo, está prevista a liberação de Cr\$ 232.800.000,00 em 1980 (SANTA CATARINA, 1980, p. 75).

Os incentivos, enquanto um tributo a ser recolhido, mas que é renunciado em detrimento de um objetivo, geram impacto financeiro nas contas públicas. O aumento da participação dos incentivos liberados pelo Procape durante os exercícios de 1977 e a previsão de aumento para 1978 fizeram o governo reconhecer o impacto financeiro provocado pela elasticidade dessa política. Segundo consta da Mensagem enviada à Assembleia Legislativa em 1978, “Os benefícios fiscais concedidos pela legislação tributária, nas suas diversas modalidades, se refletem negativamente na arrecadação estadual” (SANTA CATARINA, 1978, p. 430).

Tabela 4:

Participação do Procape na arrecadação de ICM (1975 a 1984)

Cr\$ 1.000

Período	ICM (A)	Procape (B)	(B) / (A)*100
1975	1.577.000	138.797	8,8
1976	2.256.000	139.221	6,2
1977	3.751.000	266.459	7,1
1978	5.939.000	565.515	9,5
1979	8.700.000	242.455	2,8
1980	22.015.000	1.571.474	7,1
1981	43.062.000	1.787.038	4,2
1982	68.696.000	2.856.387	4,2
1983	200.000.000	752.775	0,4
1984	326.400.000	413.725	0,1

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, *vários anos*; ALESC (1984).

Com uma linha mais liberal, tem-se o Plano de Ação (1979-1983), que não seguia a metodologia dos Planos anteriores por não apresentar programas e ações específicas com previsão e programação orçamentária. A formulação das políticas industrial e comercial no período, “Quanto às aplicações em capital de risco, vê o Governo, no Programa de Apoio à

Capitalização de Empresas – Procape, agente promotor do desenvolvimento, cujo desempenho é de especial magnitude” (BORNHAUSEN, 1979, p. 38). Para a execução das ações planejadas para a elevação dos níveis de produtividade industrial dar-se-iam pela concessão de estímulos fiscais do Prodec. Nesse aspecto, o governo pretendia promover alterações para agilizar as liberações e ampliar o volume de recursos liberados parara alterar sua composição estrutural em direção a estágios mais evoluídos (BORNHAUSEN, 1979).

Dentro da linha liberal, em 1979 os incentivos à indústria foram reduzidos a ponto da sua participação na arrecadação de ICM chegar a 2,8%, contra 9,5% em 1978, e 7,1% em 1977. Em 1980 as liberações voltaram novamente a subir. Agora, se na mensagem de 1978 havia preocupações de os incentivos refletirem negativamente na arrecadação estadual, em 1980 essa preocupação não se manteve na medida em que as liberações do Procape somaram 7,1% na arrecadação de ICM. Mas a partir de 1980 a participação do Procape na arrecadação de ICM foi reduzindo, chegando a 4,2% em 1982, 0,4% em 1983, e 0,1% em 1984. Mesmo com a duplicação dos valores liberados pelo Procape em 1977, 1978, 1980 e 1982, o volume de recursos liberados foi considerado insuficiente em face das solicitações e necessidades do empresariado (SANTA CATARINA, 1982).

Quanto à sua queda na participação da arrecadação de ICM posterior a 1982, não está relacionada à crise fiscal e financeira, mas sim devido aos escândalos de indícios de corrupção que envolviam as liberações para a Santinvest. Em que pese o programa ter sido extinto em 1984, entre os anos de 1975 até 1983 foi aprovada a participação acionária em 206 empresas, totalizando uma liberação de Cr\$ 8,73 bilhões. Ainda quanto aos recursos liberados, o deputado Iraí Zílio, em discurso na CPI do Procape, compartilha com Alcides de Abreu ao argumentar que o Procape “[...] era um agente partidário a serviço do Governo e a serviço, particularmente, de seus candidatos nas épocas pré-eleitorais” (ALESC, 1984, p. 15).

Em 1980, com uma conjuntura adversa devida à ruptura do padrão de financiamento, o Procape realiza a maior liberação de sua história. Na ocasião foram liberados Cr\$ 910 milhões direcionados para a Santinvest S/A-SC Empreendimentos e Participações para viabilizar a construção da Siderúrgica Sul Catarinense (Sidersul). Na época, a liberação para esse único empreendimento representou 57,9% das liberações do programa. Para viabilizar o projeto, seria necessário algo em torno de US\$ 24,8 milhões. O projeto original, 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. Em função disso, em 1983 foi aberta na Assembleia Legislativa a CPI para investigar os recursos liberados pelo programa (GOULARTI FILHO, 2004).

O projeto Sidersul que iria completar o complexo carbonífero ganhou dimensão nacional, mas transformou-se num “pesadelo”, acabando não sendo executado. Quanto ao projeto em si, ao longo de 16 anos foram apresentadas 7 propostas. 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. Contudo, aproveitando-se da guerra fiscal entre os Estados brasileiros, somente em 2000, através da Vega do Sul, seria inaugurada uma usina siderúrgica em Santa Catarina. Não diferente dos grandes empreendimentos, a Vega do Sul recebeu em 2001, a título de incentivos fiscais de ICMS do governo estadual, R\$ 1,24 bilhão intermediados pelo Prodec.

Para a realização do projeto Sidersul, a qual conferia prioridade absoluta do governo e apresentava destaque entre as ações que seriam desenvolvidas pelo PA (1979-1983) e “[...] constituir-se-á em valioso fato gerador de renda para o nosso Estado e numa contribuição da maior importância que Santa Catarina dará à solução de um dos mais graves problemas nacionais” (BORNHAUSEN, 1979, p. 39), foram destinados ao todo Cr\$ 910 milhões. Intermediado esse recurso pelo Procape sendo destinado à Santinvest, valor que hoje corresponderia US\$ 24,8 milhões, o que equivale a R\$ 53,8 milhões – dólar cotado a US\$ 2,17. Goularti Filho (2004, p. 236) observa em seu trabalho que, “Na verdade, a única obra da Sidersul foi a construção de um pequeno escritório em Imbituba, no terreno onde deveria ser construída a siderúrgica”. Na Sidersul, segundo depoimento de Hoyêdo de Gouvêa Lins à CPI do Procape, a Santinvest aplicou no período de 1980, quando assumiu o comando acionário, até 1983, o montante de Cr\$ 2,52 bilhões. Em síntese, dos Cr\$ 910 milhões destinados à Santinvest para a construção da Sidersul, apenas 0,3% deste montante foram aplicados.

Em detrimento dos escândalos que envolviam a Santinvest no projeto Sidersul, em 1983 um grupo de acionistas protocolou um requerimento junto ao Conselho de Administração solicitando a dissolução da Santinvest. Discutido o requerimento no âmbito da Assembleia Geral Extraordinária, na oportunidade acionistas representando 61% do controle acionário decidiram manter a empresa (ALESC, 1984). Constituída em 1980, com a participação acionária da iniciativa privada e do governo do Estado, com o propósito de estimular investimentos em empreendimentos para a economia catarinense, mantém suas atividades ainda hoje numa sala comercial no centro de Florianópolis, contudo sem a participação do governo do Estado. Segundo o *site* da Santinvest, com a carta patente emitida

pelo Banco Central em 1994, a Santinvest passou a operar como Instituição Financeira, e desde então vem atuando nos segmentos de Pessoa Física e Pessoa Jurídica.

Antes desse episódio, convém observarmos que em 1978, quando o governo encaminha sua Mensagem anual ao Parlamento, divido as liberações do Procape em 1977 ter atingido chegando a 7,1% da arrecadação de ICM e em termos nominais praticamente duplicadas, pontua naquela oportunidade que

A alocação de incentivos à industrialização exige um sistema de controle e acompanhamento de projetos. Todavia, este sistema requer longo e criterioso estudo para determinação do modelo ideal que satisfaça nas necessidades do órgão. Além das dificuldades de determinação do modelo ideal e da sua formalização, o sistema requer uma equipe técnica especializada e treinada para tal fim, bem como material, equipamentos e espaço físico. Visando o aproveitamento de uma estrutura já existente, o Procape firmou contrato de prestação de serviços com a CODESC – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, para administração de ações, acompanhamento e avaliação de desempenho operacional das empresas (SANTA CATARINA, 1978, p. 434).

Ainda, em depoimento à CPI do Procape, o Sr. José Wellington Machado Cavalcanti comenta que

É claro que faz análises, é claro que os técnicos analisam cuidadosamente os projetos, mas é evidente que algum projeto de uma hora para hora pode não funcionar. [...] É claro que o Projeto é analisado com cuidado, mas é evidente que as garantias do Procape são muito mais frágeis, porque o risco é maior do que aquelas que os bancos assumem. Nós sabemos que há bancos que apresentam índice de inadimplência que chegam perto de 3%. Se o Procape alcança 5% com toda esta diferença de atuação, parece-nos que é um resultado excelente (ALESC, 1984, p. 26).

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. Ante isso, devido aos fatos noticiados pela imprensa catarinense de indícios de liberações irregulares, em 1º de julho de 1983 o governador Esperidião Amin edita o Decreto nº 19.631, ficando suspensas operações da autarquia, executando-se o reexame de revisão dos projetos aprovados por Resolução emitida pelo Conselho de Administração, anteriormente à vigência desse Decreto.

Fruto da abertura política e, por conseguinte do enfraquecimento do regime militar, tornou-se possível questionar e desempenhar uma fiscalização sem o ressentimento da perseguição política com a perda de mandato. Diante disso, o projeto Sidersul, que havia

recebido Cr\$ 910 milhões a título de participação acionária em 1980 e até então não havia se concretizado, em 31 de agosto de 1983 tem protocolado um pedido de constituição de CPI. Instalada em 18 de outubro, sendo a eleição de posse em 26 de outubro, foram designados Jarvis Gaidzinski (Presidente), Moacir Bertoli, Roland Dornbusch, Iraí Zílio, Dionísio Badin, Vasco Furlan, Neuto de Conto (Relator) (ALESC, 1984). Mas,

Antes mesmo de iniciarmos os nossos trabalhos, a sociedade catarinense já revelava sintomas alarmantes. As coisas não acontecem por acaso. O que se passava dentro do Procape estava nas ruas, na boca de todos. O que impunha era uma apuração rigorosa, precisa, isto não só no interesse da salvaguarda de um valioso patrimônio dos catarinenses como da própria imagem da administração pública (ALESC, 1984, p. 2).

As CPIs são comissões temporárias que atuam em uma das funções típicas do Legislativo, qual seja a de fiscalizar os atos relacionados ao Poder Público, abrangendo sua área de fiscalização aos atos do próprio Poder Legislativo e aos atos de caráter estritamente administrativo dos demais Poderes. As CPIs têm um papel de grande importância no que tange à fiscalização de atividades de interesse público. Essas Comissões foram adotadas na Câmara dos Deputados, a partir da Constituição de 1934, como subsidiária do Processo Penal comum. Posteriormente, também foram instituídas no Senado Federal. O objetivo das CPIs é investigar fatos determinados, diante do que se afigura inviável a criação de CPI para investigar a prática de delitos, em substituição à investigação policial.

Segundo o texto constitucional, as CPIs detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais para apurar fato determinado e constituem um acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. O Regimento Interno Assembleia Legislativa, em seu art. 149 e seguinte, institui normas procedimentais a fim de regulamentar as atividades das CPIs. Assim, as CPIs não julgam nem processam ninguém. Aliás, também não acusam ninguém, ao contrário da crença popular. Essas Comissões limitam-se a investigar. Na sua função fiscalizadora, as CPIs fazem inquérito, produzindo provas para que se forme a convicção a respeito da ocorrência de ilícitos. Sua atuação é similar e paralela ao inquérito policial e à investigação feita pelo Ministério Público.

Requerida pelos 16 parlamentares de oposição que integravam a bancada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), houve questionamentos por parte do líder do governo, deputado Moacir Bertoli, observando que para a constituição da CPI seria necessária a existência de fatos determinados. O fato determinado tem que ser, desde logo, especificado,

delineado no requerimento de sua constituição, com parâmetros concretos que objetivem a ação investigadora da Comissão, nada obstando que sejam múltiplos os fatos a serem apurados por uma mesma Comissão, mas que tenham correlação entre si. Em resposta, o líder do PMDB argumentou que “Não estamos aqui para brincadeira e não somos criança. Se estamos requerendo a CPI é porque existem motivos”.⁶ O fato determinado não pode ser encarado como uma restrição ao direito de instauração de comissão investigativa.

Quanto aos fatos determinados, de acordo com o requerimento que pedia a instalação da CPI, pretendia-se levantar, saber e apurar o seguinte:

Os fatos determinados, arrolados na inicial, consistem essencialmente em apurar a aplicação dos incentivos fiscais criados e captados pelo antigo Fundesc, hoje Procape; saber das providências tomadas pelo Estado, junto às empresas devedoras ao Procape; saber da aplicação da receita do antigo Fundesc e Procape; apurar os resultados das obrigações representadas pelo principal, juros e correção monetária dos financiamentos concedidos pelo Fundesc; saber dos resultados e da relação das empresas obtiveram do conselho do Fundesc, levantar e apurar os resultados e a relação das empresas que obtiveram os resultados e a relação das empresas que obtiveram financiamentos de incentivos fiscais; saber das razões da dívida do Procape; levantar e apurar demais irregularidades na aplicação das leis que regem as atividades do ex-Fundesc e atual Procape (ALESC, 1984, p. 11).

Com prazo de 60 dias para apurar o fato determinado, em entrevista ao jornal *O Estado*, em 02 de setembro de 1983, o deputado líder do Partido Democrático Social (PDS) Ivan Ranzolin, argumentou que os objetivos da constituição da CPI eram apenas “objetivos políticos”, questionando o requerimento onde no mesmo “[...] não aponto com nitidez nenhuma irregularidade”. Acompanhando os jornais da época assim como os discursos parlamentares, observamos que houve dificuldade e obstáculos impostos pela bancada governista para a constituição da CPI do Procape. O PMDB reivindicou a presidência, mas o PDS não aceitou e, por dispor de 21 de 40 deputados, ficou com a presidência. Restou ao PMDB a relatoria. Segundo entrevista do ao jornal *O Estado*, em 06 de outubro de 1983, o deputado Cid Pedroso disse que “[...] se eles têm medo de dar a Presidência da CPI para o PMDB, é porque realmente algo de podre existe”. Ainda segundo o parlamentar, “[...] uma meia dúzia de empresários, ligados ao Governo, engoliram toda a verba do Procape, que preferencialmente teria que ser destinada às pequenas e médias empresas”.

Sem aprofundar, para não desviar do foco, paralelamente à CPI do Procape, a bancada do PMDB requereu a instalação para a constituição da CPI do BESC, para levantar as

⁶ *O Estado*, 07/08/1983, p. 3.

atividades desenvolvidas pelo Banco nos anos de 1981, 1982 e no 1º semestre de 1983. O objetivo era apurar irregularidade nos resultados negativos, a compra de salas comerciais acima do valor de mercado, a existência de prejuízos financeiros e os valores exorbitantes das cobranças judiciais. Não diferente da CPI do Procape, os parlamentares da oposição reclamavam das dificuldades impostas pelo governo na busca de informações, o que não permitia os trabalhos avançarem (ALESC, 1984).

Dada a complexidade e os desdobramentos da CPI do Procape, foram expedidos dois Requerimentos pedindo prorrogação de mais 60 dias de prazo, totalizando 120 dias, sendo que o relatório final fora concluído somente em 13 de setembro de 1984. Após ser constituída, foram convocados para prestar depoimento os senhores José Wellington Machado Cavalcanti (Diretor Superintendente do Procape), Hoyêdo de Gouvêa Lins (Presidente da Santinvest), Augusto Carlos Furtado (da massa falida Frigoplan) e Nelson Amâncio Madalena (Secretário de Estado da Fazenda). Aqui, causa-nos estranheza o presidente da Sidersul Fernando Marcondes de Mattos não ter sido convocado para prestar depoimentos.

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 que se encontram disponíveis no Centro de Memória da Assembleia Legislativa. Contudo, estranhamente, o volume 1 do Relatório Final foi extraviado. Todavia, quanto aos recursos destinados à Santinvest para construção da Sidersul, segundo depoimento do Sr. Hoyêdo de Gouvêa Lins, eram aplicados no mercado financeiro (ALESC, 1984).

Corrigindo os valores para a data de hoje, dos R\$ 53,8 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 (TJ), Presidente do TCE 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.

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). Ademais, destacamos os seguintes pontos do relatório final da CPI:

- A maior participação acionária do Procape foi aplicada na Santinvest S/A – Santa Catarina Empreendimentos e Participações. Conforme nº 362/80 de 11 de fevereiro de 1980, foram aprovados Cr\$ 910.000.000,00 (novecentos e dez milhões de cruzeiros) e integralizados Cr\$ 823.095.000,00 (oitocentos e vinte e três milhões e noventa e cinco mil cruzeiros) correspondendo a 65% do capital total em ações preferenciais sem direito a voto, não houve também neste projeto um quadro de aplicação dos valores;
- Ressalta-se que o exercício de 1982 foi o que teve o maior número de participações, vale destacar os meses (pré-eleitorais) que abundaram as operações;
- No depoimento, o Diretor Presidente, Dr. Hoyêdo de Gouvêa Lins, afirmou que os recursos do Procape aplicados na Santinvest SA vieram do Governo Federal, através do imposto único sobre minerais [...];
- Contradição – não encontramos dentro do balanço do Procape a receita do Imposto Único sobre minerais. Confirmado pelo Sr. Secretário da Fazenda, em seu depoimento, que as únicas fontes de receita do Procape vêm do ICM e dos investimentos próprios da autarquia;
- Que as avaliações dos critérios de concessão de participação com incentivos fiscais ou acionária, já ficou claro que estas deixaram muito a desejar, tanto no que respeita à seletividade dos tomadores quanto às cautelas necessárias para garantir o resgate ou a rentabilidade do capital investido;
- Que se resgatem todos os recursos aplicados com risco, vencidos em dissintonia com as normas, responsabilizando-se os envolvidos, em caso de perdas, pelo fato de darem dinheiro a empresas concordatárias ou em estado falimentar, o que constitui malversação do erário público, o que evidentemente é crime.

Em junho de 1983, dois meses antes de a CPI ser constituída, a título de participação acionária havia sido aprovada a liberação Cr\$ 7,90 bilhões. Destes, Cr\$ 5,26 bilhões haviam sido liberados, restando um saldo a liberar de Cr\$ 2,69 bilhões. Após a abertura da CPI foi realizada uma triagem com “[...] o objetivo de se conhecer quais as empresas que efetivamente estavam implementando os seus projetos e que se habilitaram para contratar as operações, o saldo a liberar foi reduzido em aproximadamente 58%” (ALESC, 1984, p. 8),

que equivalem a Cr\$ 1,56 bilhão. Assim, dos valores eliminados na triagem e em fase de negociação, Cr\$ 366,9 milhões são valores integralizados entre 15/03 e 31/12/1982, Cr\$ 260,2 milhões representam os valores das empresas que desistiram da participação acionária, ficando um compromisso a ser honrado no exercício de 1984 no valor de Cr\$ 503,6 milhões. Deste montante, até 31 de maio de 1984 restavam apenas Cr\$ 59,2 milhões, cuja liberação estaria assegurada. Após essa liberação, extinguiram-se todos os compromissos do Procape com liberação de recursos para capitalização de empresas que cumpriam as especificações contratuais (ALESC, 1984).

Segundo discursos de parlamentares da oposição disponibilizados no Diário Oficial da Assembleia Legislativa e jornais da época, os trabalhos da CPI foram dificultados pela bancada do governo. A mesa diretora da Assembleia Legislativa protelou o requerimento que pedia a instalação da CPI ao ponto de a Bancada do PMDB ameaçar de ingressar na Justiça para ter o pedido aprovado. Partimos da hipótese de que havia um nível de proteção às irregularidades com o Procape. Com 16 assinaturas, sendo que são necessárias 14, a CPI foi instalada. Porém sua instalação não impediu que o Procape honrasse os compromissos assumidos com o empresariado de liberar os incentivos fiscais a título de participação acionária nos exercícios de 1983 e 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.

2.4. Considerações parciais

No período em que a economia catarinense encontrava-se na “diversificação e ampliação da base produtiva (1945-1962)” (GOULARTI FILHO, 2002), o padrão de acumulação apresentava limites devido à falta de um sistema público de incentivos e créditos. Tendo como base a pequena propriedade, foram surgindo novos setores que foram determinantes para a consolidação e ampliação da base produtiva em Santa Catarina. Assim

que ampliada, o seu desdobramento requeria uma finança industrializante. Do contrário, não haveria fôlego o suficiente para alterar o padrão de acumulação.

Dentro do movimento das políticas de incentivos fiscais das Superintendências de Desenvolvimento Regional para fomentar desenvolvimento do setor industrial nas regiões deslocadas do eixo dinâmico, em 1963 o governo catarinense cria o Fundesc, porém entrando em operação somente em 1968, após ser chancelado pela Reforma Tributária de 1966 e pelo Ato Complementar nº 34, de 1967. Destinado a financiar as atividades industriais, com sua criação inaugura-se uma nova fase na economia de Santa Catarina.

Se até o início dos anos 1960 a capacidade de expansão da indústria catarinense estava limitada pela falta de um sistema de incentivos, após a alteração legislativa em 1968, com a criação do novo sistema de incentivos fiscais do Fundesc, o Estado assume o comando do processo de acumulação criando um ambiente para a consolidação do capital industrial. Todavia deve-se notar que desde o momento em que Santa Catarina deixou de apresentar uma economia de subsistência, para inserir-se dentro do movimento do capitalismo brasileiro o surgimento de setores tradicionais, como têxtil, madeireiro, alimentar e dinâmicos, tais como carbonífero, cerâmico, metal mecânico, requereria uma maior participação do Estado.

A partir do momento em que a economia passa a ser estruturada sob a racionalidade do planejamento econômico, o Estado passa a utilizar da política fiscal para ampliar a estrutura econômica. É dentro deste movimento que é criado o Fundesc. Assim, o Estado de Santa Catarina passa a dispor ao empresariado um mecanismo que permite a possibilidade do empresário expandir seus negócios. Com uma sustentação fiscal, um conjunto de empresas passou a recorrer ao Fundesc para ampliar sua base produtiva para poder se consolidar enquanto capital industrial. É o caso de empresas que têm origem tipicamente familiar que são líderes em seus setores, tais como Sadia/Perdigão (hoje BR-Foods), Ceval (fundida em 1997 com a Santista alimentos e posteriormente transformada na Bunge alimentos), Cecrisa, Embraco, Renaux, Weg e Tupy.

Em Santa Catarina, a indústria apresenta uma característica de concentração espacial com especialização regional no tempo e no espaço. Vejamos, em conjunto, as microrregiões de Blumenau e Joinville, que em 1959 representavam 41,6% do valor da transformação estadual, contra 51,5% em 1980. Pelo visto, esses dois programas têm contribuído para que o processo de concentração industrial no Estado tenha acelerado. Nesse período a economia catarinense se diversificou, a indústria dinâmica aumentou sua participação no VTI de 26,3% em 1959 para 39,7% em 1985, novos setores dinâmicos surgiram, a pequena produção mercantil deu lugar ao grande capital e a indústria se consolidou superando o valor da

estrutura do produto real agrícola. Porém as condições favoráveis que foram criadas para a reprodução do capital com a política de planejamento econômico não foram suficientes para a desconcentração produtiva regional em Santa Catarina. O desenvolvimento que já era desigual tornou-se mais desigual.

Acompanhando a tendência da concentração do VTI em poucas cidades, podemos observar que a distribuição geográfica dos incentivos fiscais do Fundesc foi desigual ao se concentrar nessas cidades. Embora a lei estabelecesse que os incentivos tivessem como base as ZDP, as liberações seguiram as determinações estabelecidas pela divisão inter-regional do trabalho, criando um desenvolvimento desigual. Ademais, para corresponder à mudança no padrão de crescimento da economia catarinense, a participação dos incentivos fiscais na arrecadação de ICM saltou de 1,8% em 1970 para 8,8% em 1975, quando fora substituído pelo Procape, por determinação da Lei Complementar federal nº 24.

Amparado pela legislação nacional, a substituição do Fundesc pelo Procape em 1975 foi homologada pelo colegiado do Confaz, e manteve a mesma sistemática. O que diferenciava o Procape do Fundesc era que o novo Procape concedia incentivo a título de participação acionária, mas sem o direito a voto do Estado. Assim, o Procape, junto com o sistema de crédito do BESC, BRDE e BADESC deu sustentação econômica ao programa de governo de Konder Reis, Jorge Bornhausen e parte do governo de Esperidião Amin.

Ao discutir uma agenda política para o desenvolvimento industrial catarinense, as políticas públicas planejadas pelo Estado reforçaram a estrutura produtiva especializada. Por sua vez, é preciso entender que a construção dessas características está inserida dentro de uma lógica maior, a do desenvolvimento industrial brasileiro. No curso do movimento articulado, a concentração espacial da produção é uma questão *sine qua non* do capitalismo. Assim, as economias regionais tidas como as mais pujantes no passado (ex: Joinville, Blumenau, Florianópolis, Itajaí, Criciúma, Chapecó) ganharam dinamismo aumentando sua participação na riqueza estadual, e o Fundesc e o Procape são parte desse movimento.

Durante o período que esteve em funcionamento, primeiramente o Procape tratou de assumir os compromissos do Fundesc que estavam a vencer. Em seguida, como continuação de uma época, a experiência trazida do Fundesc para o Procape é fruto do planejamento em que o Estado estava atuando como forma superior da organização capitalista para libertar as forças produtivas. Assim, desde o seu início, não foi a pulverização dos incentivos fiscais que levou ao desdobramento da indústria catarinense, mas sim o processo de centralização dos incentivos na grande indústria. Ainda, esse alavancamento, registre-se, necessário à

consolidação da pequena produção mercantil em capital industrial, somente veio a ocorrer no momento em que as finanças tornaram-se industrializantes.

Como parte do instrumento da política econômica, os incentivos fiscais do Procape não tiveram como preocupação a integração regional. Também não tinham como prioridade fomentar o desenvolvimento industrial das regiões economicamente menos desenvolvidas. Portanto, a exemplo do Fundesc, as liberações de recursos do Procape, a título de incentivos fiscais e de participação acionária, seguiram a orientação da divisão inter-regional do trabalho, o que contribuiu para o acirramento das disparidades regionais. Assim, esses programas, enquanto instrumento de política econômica, contribuem com a reprodução das desigualdades no território catarinense.

Dentro do processo de valorização do capital, à medida que o capital industrial vai se integrando e se consolidando, enquanto capitais e novas indústrias pertencentes aos setores dinâmicos vão surgindo, o capital vai exigindo do Estado um aumento na liberação de incentivos. À medida que a economia estadual vai criando musculatura com o II PND, a participação dos incentivos do Procape no conjunto da arrecadação de ICM cresce, gerando preocupações que são manifestadas nas Mensagens do governo enviadas à Assembleia Legislativa.

Em 1983, em função dos Cr\$ 910 milhões (valor correspondente a US\$ 24,8 milhões que equivalem a R\$ 53,8 milhões – dólar cotado a US\$ 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. Irregularidades foram apontadas pela CPI, conforme consta no relatório final, contudo em momento algum a distribuição desigual dos incentivos foi questionada.

Com um total de 33 volumes, o relatório final da CPI não apontou o paradeiro deste dinheiro, apenas diagnosticou contradições no depoimento do Sr. Hoyêdo Gouvêa Lins (Presidente da Santinvest) e do Sr. Nelson Amâncio Madaleno (Secretário de Estado da Fazenda). Quanto à contradição, segundo Lins os recursos do Procape aplicados na Santinvest vieram do governo federal através do Imposto Único sobre Minerais (IUM). No entanto não foi encontrada dentro do balanço do Procape a receita de IUM. Fato esse confirmado pelo Secretário da Fazenda. Outro ponto foi que a CPI apurou que os valores transferidos à Santinvest em 1980 eram aplicados no mercado financeiro, sendo assim desviados de seu objetivo. No demais, ninguém foi indiciado e responsabilizado pelas irregularidades. Quanto

ao destino dos recursos para a então construção do projeto Sidersul, seu paradeiro não foi apurado pela CPI. Ademais, apesar da CPI, os compromissos que estavam contratados foram todos honrados.

A partir do novo sistema de incentivos fiscais que promoveu uma financeirização das finanças, o capital consolidou-se enquanto capital industrial. Todavia, as bases iniciadas pelo sistema de incentivos fiscais e de crédito possibilitaram a expansão da atividade capitalista em Santa Catarina. O ritmo da acumulação até a criação do Fundesc era lento assim como o desenvolvimento das forças produtivas estavam atrofiados devido à falta de incentivos. Como as mudanças no padrão de crescimento exigiam volumes consideráveis de incentivos e crédito, o Fundesc e o Procape supriram esta necessidade fazendo com que as finanças se industrializassem, possibilitando uma reprodução ampliada do capital.

Comandada pelo capital de origem local, a materialização da base econômica em Santa Catarina se deu a partir da participação do Estado através do sistema de incentivos fiscais. Foi o sistema de incentivos fiscais mais a política de crédito dos bancos públicos que contribuíram para que os pequenos capitalistas expandissem seus negócios. Com isso, os pequenos capitalistas tornaram-se grandes capitalistas, tais como Dudalina, Hering, Irmãos Fischer, Reunidas, Oxford, Tupy, Weg, dentre outras empresas que hoje são líderes ou que ocupam lugar de destaque em seu setor.

Por fim, acompanhando o movimento geral da industrialização brasileira assim como a mudança no padrão de crescimento, a política de incentivos fiscais do Fundesc e Procape somente pode ser entendida dentro da política econômica nacional. Não diferente da integração nacional comandada pelo grande capital com aporte dos incentivos fiscais do IPI e IR, não foi a pulverização dos incentivos fiscais do Fundesc e do Procape nas mãos de pequenos capitalistas locais que integrou e consolidou o capital industrial em Santa Catarina, mas sim o processo de centralização e concentração nas mãos de poucos grupos empresariais.

CAPÍTULO 3:

O Prodec e o Pró-Emprego no movimento da descentralização da política fiscal e do conflito federativo

3.1. Introdução

Seguindo a linha de esquematização cronológica estabelecida no capítulo primeiro, enquadraríamos o Prodec dentro do movimento nacional da política de descentralização fiscal promovido pela Constituição Federal de 1988 e o programa Pró-Emprego dentro da LRF. A Constituição concedeu autonomia aos Estados para legislar sobre o ICMS. Já a LRF estabeleceu critérios sobre a política de incentivos fiscais. O Prodec valia-se do mecanismo de postergação do recolhimento do ICMS e o Pró-Emprego reduziu a alíquota de ICMS no ato do desembaraço aduaneiro.

Com a extinção do Procape em outubro de 1984, até junho de 1988 o Estado de Santa Catarina ficou sem um programa específico de incentivo fiscal. Com o desgaste político acumulado pelo Procape, o governo estadual utilizou recursos do BESC e das agências de fomento (BRDE e BADESC) para incentivar o setor industrial. Na medida em que a nova Constituição promoveu a descentralização fiscal, os Estados brasileiros passaram a utilizar da sua endogenia fiscal para formularem políticas de desenvolvimento. Todavia, a inexistência de tal mecanismo por parte do governo catarinense colocaria o Estado numa posição de desvantagem.

Em Santa Catarina, entre 1990 e 2000 ocorreram mudanças estruturais, as quais estão ligadas ao movimento geral da economia brasileira. Devido ao regresso liberal e a quebra de comando do Estado, durante a década de 1990, a economia catarinense passou por reestruturação na indústria cerâmica, desmonte parcial do complexo carbonífero, reestruturação patrimonial no complexo eletro-metal-mecânico, desverticalização de retração no segmento têxtil-vestuário, calçados e desnacionalização no complexo agroindustrial (GOULARTI FILHO, 2002).

No período pós-2000, quando mudou a orientação da política econômica nacional, o governo federal retomou a política de planejamento através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo estadual optou por descolar da política federal aprofundando o modelo liberal através da reforma administrativa que criou as Secretarias de Desenvolvimento Regional levando a política do localismo. Nos anos 2000, a economia catarinense foi marcada pelo fraco desempenho do setor industrial, incorporação do BESC ao Banco do Brasil,

descentralização administrativa (criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional), reversão da balança de comercial, elevação da renúncia fiscal, baixa capacidade de investimento (com recursos próprios) do setor público estadual.

No período ainda destacam-se os investimentos de R\$ 15,3 bilhões (2011-2014) subdivididos em 1.688 ações realizados pelo governo federal no programa Minha Casa Minha Vida (R\$ 4,74 bilhões), água e luz para todos (R\$ 242,62 milhões), energia (R\$ 1,61 bilhão) saneamento (R\$ 1,73 bilhão), transporte (R\$ 5,49 bilhões) e comunidade cidadã (R\$ 205,12 milhões) por intermédio do PAC_2. Destacam-se ainda os investimentos na ordem de R\$ 10 bilhões (2012-2016) do Pacto por Santa Catarina financiados pelo BNDES, sendo que 36% desse valor serão aplicados em infraestrutura, 18% em saneamento, 6% em saúde, 6% na defesa civil, 6% em educação, 5% no apoio aos municípios, 3% em assistência social e 20% em outras ações (BRASIL, 2012; SANTA CATARINA, 2013a).

Para tanto, no período de 1990 a 2012, ao mesmo tempo em que o Estado abandona o planejamento e deixa de comandar o processo de acumulação, abre uma lacuna na política de desenvolvimento onde os programas de incentivos fiscais, dentro de um contexto de disputa federativa despontam como política mestra de desenvolvimento do governo estadual. Quanto à política de planejar, a preferência do governador Raimundo Colombo é que os planos de governos são feitos para impressionar na campanha eleitoral “[...] trazem detalhes de mais, idealizam recursos, minimizam obstáculos e nunca são executados. Raramente se cumprem, especialmente as previsões fantasiosas, as mais acalentadas nas campanhas eleitorais” (COLOMBO, 2009, p. 216).

Numa nova fase, o movimento da globalização financeira resultou na desarticulação política e reestruturação econômica. Harvey (2006, p. 115) considera em seus estudos que é “[...] por meio da compreensão dos desenvolvimentos geográficos desiguais que podemos avaliar de modo mais pleno as intensas contradições hoje existentes no âmbito das trajetórias capitalistas de globalização”. Assim, dentro do movimento nacional, a economia catarinense reestruturou sua política fiscal, que resultou na criação do Prodec. O enfraquecimento do Confaz e a crise fiscal do Estado brasileiro e o descolamento dos governos estaduais da política nacional, desenharam uma nova conjuntura política propícia para a criação de um novo programa de incentivos fiscais em Santa Catarina. Em paralelo, dentro do contexto da “Fragmentação da Nação” (PACHECO, 1996) e da “Crise da Federação” (AFFONSO, 1994), com desdobramento da internacionalização do capital e da guerra fiscal portuária entre os Estados brasileiros, em 2007 o governo estadual cria o Programa Pró-Emprego.

Com a reprodução ampliada da indústria catarinense, que aumentava sua participação na produção nacional e passava a se expandir para outros Estados, o empresariado catarinense cobrava do governo uma política específica para o setor, até porque não existe empresário inovador sem um sistema público de incentivos. Dos programas criados pelo governo catarinense, o Prodec, em 1988, e o Pró-Emprego, em 2007, ao contrário do Fundesc e do Procaped, em que o incentivo fiscal estava estipulado em 10% do ICM, o incentivo inicial do Prodec era de 75% do valor do ICMS a ser recolhido. Quanto ao Pró-Emprego, ao invés de as mercadorias entrarem pelos portos catarinenses com a alíquota de 17% de ICMS, passaram a entrar com 3%. Em síntese, esses dois programas consistem em adequar a política fiscal catarinense ao “novo” papel do Estado na economia. Afinal, o capital necessita de condições adequadas para se afirmar enquanto tal.

Devido à falta de uma diretriz nacional que isolou o Confaz e resultou na guerra fiscal, por solicitação do empresariado o Prodec passou por reestruturações, assim como o Pró-Emprego, que reduziu a alíquota de ICMS próximo a zero. Agora, a característica marcante dos incentivos propiciados por estes dois programas é o desenvolvimento desigual na medida em que a liberação dos incentivos é orientada pela divisão inter-regional do trabalho. Outra característica marcante é que eles geram repercussões financeiras e estão em desacordo com a legislação constitucional e infraconstitucional.

Dentro da horizontalização das relações, os incentivos à importação resultaram numa significativa reversão da balança comercial catarinense, que, diga-se, desde 1938 não apresentava resultados negativos, assim como os municípios capitaneados pela Federação Catarinense dos Municípios (FECAM) têm recorrido ao Tribunal de Justiça contra os incentivos do Prodec, pois o mesmo tem provocado um repasse constitucional de ICMS menor que o valor que deveria ser repassado pelo Estado. É preciso entender que dentro da formação de um sistema de incentivos fiscais para suprir a demanda de crédito do setor empresarial e propiciar a realização de investimento, esses dois programas atingem seus objetivos propostos: fomentar a acumulação de capital para expansão do setor privado.

3.2. Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec, 1988-Atual): 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.

Alargando os horizontes da acumulação capitalista no espaço, o Prodec consiste na utilização de parte do próprio ICMS incrementado, que é considerado como forma de incentivo fiscal a ser investido nas empresas com o objetivo de fomentar a atividade industrial. Antes de adentrar na análise do Prodec, o programa está amparado pela Constituição da República de 1988, em particular no artigo 155, inciso XII, alínea “g”:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
 [...]

 II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
 [...]

 § 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
 [...]

 XII – Cabe à lei complementar:
 [...]

 g) regular a forma, como mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (BRASIL, 2013, p. 49).

Antes disso, a Lei Complementar nº 24 de 1975 regulamentou e ratificou a obrigatoriedade de convênio interestadual para a concessão de incentivos, conforme segue:

Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

[...]

IV - a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus (BRASIL, Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, 1975).

Seguindo o raciocínio jurídico, descrito anteriormente, a Lei Complementar nº 24/1975 estabelece a penalidade imposta nos casos de descumprimento da norma. Assim:

Art. 8º - A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente:

I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria (BRASIL, Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, 1975).

O Prodec configura-se em incentivo fiscal, oriundo de receitas tributárias advindas da arrecadação de ICMS e que, como tal, deveria ter sido objeto de convênio antes de sua implementação, conforme se subtende na legislação supracitada. Ressalta-se que a inobservância da exigibilidade de convênio no âmbito do Confaz poderá acarretar duas sanções, quais sejam: a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído. Regrado pelas legislações tributárias nacional e estadual a fim de que sejam respeitados os princípios que regem a prática pela administração pública da atividade de tributação, o TCE pontua que a criação do Prodec em 1988 não foi pautada no âmbito do colegiado do Confaz.

Independentemente disso, dentro de um processo que tinha por base a construção da autonomia fiscal, os estímulos para o desenvolvimento passaram a ser endógenos, ou seja, foram atribuídos aos Estados, uma vez que a política nacional de desenvolvimento regional encontrava-se numa crescente fragilização devido à crise fiscal e financeira dos anos 1980. Assim como o Fundesc estava dentro do movimento do Ato Complementar nº 34 de 1967, o Procaped dentro da Lei Complementar nº 24 de 1975, o Prodec está dentro do movimento da Reforma Tributária da nova Constituição Federal. Agora, se por um lado as evidências demonstram que Reforma de 1988 fragilizou o poder de atuação do Confaz, por outro lado

fortaleceu a política de produção endógena dos Estados. Quanto a não ter sido aprovado pelo colegiado do Confaz, Chacon (2010, p. 68), avalia que a criação do Prodec não foi colocada em pauta na reunião do Confaz “Pois tornava-se muito difícil a aprovação de todos os Estados membros da Federação para ditarem a favor do Prodec”.

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 operacionalizar o novo sistema de incentivos fiscais, o governo catarinense autorizou a abertura de crédito especial no valor de R\$ 200 milhões. Em síntese, o Estado autoriza a dilatação do prazo de recolhimento de parcela do ICM gerado por projetos de investimentos que atendam aos requisitos estabelecidos pelo programa. Assim, o empresário que é contemplado pelo incentivo deixa de recolher o ICM no prazo normal, e após cumprir a carência inicia o pagamento do valor do incentivo recebido. Embora a própria Secretaria da Fazenda, através da Gerencia de Auditoria de Contas Públicas observe que

[...] as fruições do Prodec carecem de conferência mensal pelos técnicos da DIAT/COGAT, gerada, principalmente, pela insegurança quanto ao correto preenchimento da DIME pelas empresas. De igual modo, os pagamentos

carecem de conferências mensais quanto aos valores recolhidos pelas empresas, uma vez que existe a opção por gerar o DARE diretamente pelo SAT ou da empresa efetuar seus cálculos e recolher ao Estado, o que pode gerar diferença, não obstante o atraso, com ônus, ou mesmo o não recolhimento das parcelas (SANTA CATARINA, 2008, p. 74).

Deste apontamento destacado que acaba por comprometer as finanças do Estado, quando o programa foi criado previu-se um impacto de 15,9% da receita tributária do Estado. Todavia esse impacto justificava-se com o objetivo de

[...] estimular o desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina, em consonância com a iniciativa privada, visando à implantação de empreendimentos industriais e de programas de cooperativas de armazenamento de produtos agrícolas, mediante a concessão de apoio financeiro e crédito que garanta a geração de novas oportunidades de trabalho (ALESC, 1987, p. 8).

No contexto do novo texto constitucional, a proposta do governo catarinense pode ser interpretada como um elo da sequência das novas relações federativas. Como reflexo da reforma tributária de 1988 e nas condições de competitividade da economia, endogenamente, com a participação do Prodec na atividade capitalista é preenchida a lacuna deixada pelo Procape em 1984. Diríamos que viabilizada pelo movimento da democracia, a política econômica reformulou o sistema tributário adequando-o à nova realidade econômica. Nisso, recepcionando o Decreto nº 385, de 14 de agosto de 1987, introduzindo mudanças no regulamento de ICM permitindo sua postergação em até 180 dias, com o Prodec podemos dizer que se inicia uma nova fase na política de compromissos do Estado com o capital.

De modo a dar sequência ao fomento da atividade empresarial no Estado que, até 1984, eram objeto do Procape, as empresas que usufruíram dos incentivos fiscais do Procape e possuíssem saldo em aberto com o Estado deveriam ter sido transferidas ao Prodec, o que não ocorreu.

[...] a Lei nº 7.320/1988 determinou que, desde o início do Prodec o saldo residual do Procape deveria ter sido transferido ao novo Programa, o que não ocorreu até dezembro de 2007. Transcorridos 20 anos desde a criação do Prodec, várias empresas que possuíam contratos com o Estado, oriundo do Programa de fomento anterior, poderiam apresentar, atualmente, situação ativa, ou inativa, ou inapta ou cancelada (SANTA CATARINA, 2008, p. 32).

Ainda quanto ao Procape, além dos indícios de irregularidades que resultaram na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, dos US\$ 24,8 milhões liberados em

1980 a títulos de participação acionária à Santinvest para construção da Sidersul que até hoje não se sabe do paradeiro, na auditoria realizada pelo TCE foi diagnosticado que empresas que usufruíram dos incentivos fiscais do Procape ainda possuem débitos com o Estado. Todavia, no relatório da SEF a Gerencia de Auditoria de Contas Públicas recomenda-se que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) tome as devidas providencias para que o Estado reveja os valores pendentes e efetue a cobrança. Dos saldos em aberto registrados na Secretaria de Fazenda remanescente do Procape, a recomendação é que os mesmos devem ser transferidos ao Fadesc (SANTA CATARINA, 2008).

Outra problemática do programa é a desvinculação constitucional de receitas que pertence aos municípios. A Constituição do Estado de Santa Catarina, na Seção IV do Capítulo III, Da Repartição das Receitas Tributárias, art. 133, determina que:

Art. 133 Pertencem aos Municípios:

[...]

II - vinte e cinco por cento:

a) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

[...]

§ 1º - É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego de recursos atribuídos aos Municípios, ressalvado o condicionamento ao cumprimento do disposto no art. 155, § 2º, incisos I e II (SANTA CATARINA, 2013c, p. 37).

O inciso IV do art. 158 da Constituição Federal define o repasse aos municípios de 25% do ICMS arrecadado pelo Estado. Desta forma, o § 2º do art. 9º da Lei nº 13.348, de 10 de março de 2005, estabeleceu que o Fadesc recolherá ao Tesouro do Estado, e este registrará sob a rubrica de Receitas Correntes Tributárias (RCT), após a quitação integral do contrato de mútuo, o valor nominal correspondente ao somatório das parcelas pagas pelas empresas que receberam o incentivo fiscal. Assim, os pagamentos do Prodec apenas são reconhecidos como receita tributária ao final do contrato e, conseqüentemente, apenas neste momento é efetuado o repasse aos municípios. Todavia, alguns municípios têm impetrado ações judiciais no sentido de que o repasse constitucional, que lhe é devido, não necessite aguardar o final destes contratos, visto que se trata de repartições constitucionais definidas. São frequentes as notificações judiciais relativas ao ICMS retido pelo Estado, envolvendo o Prodec, e conseqüentemente ausência do repasse da cota-parte dos Municípios. Diante disso, a FECAM impetrou ação judicial conjunta em prol dos municípios catarinenses visando à não retenção no Fadesc dos montantes de ICMS retidos pelo Prodec.

Da sistemática do Prodec, a legislação estabeleceu ao tomador do incentivo um prazo de recolhimento de até 60 meses. Com uma postergação que poderia chegar a 75% do valor do ICMS a ser recolhido, a liberação do incentivo estava condicionada à desconcentração econômica das atividades produtivas. Em âmbito mais geral, permitiria avançar na desconcentração a seletividade geográfica da divisão inter-regional do trabalho. Como produto de condições históricas, estaria o Prodec desconsiderando a hegemonia de uma região sobre outra? Estaria o Estado implementando em seu território uma política de negação da dinâmica coercitiva da concorrência como seletividade impositiva? Todavia quando começaram a ocorrer as primeiras liberações, ao tabularmos a distribuição geográfica dos incentivos, observamos que eles seguem a lógica da divisão inter-regional do trabalho.

De 1988 a 2012, mesmo que não homologadas pelo Confaz, a legislação do Prodec foi alterada inúmeras vezes pelo governo estadual. Em vigor há 25 anos, definimos uma esquematização em três etapas: i) alterações legislativas (1988 a 1997); ii) adequações (1998 a 2005); e iii) reestruturações (2006 a 2012). Com grau de autonomia relativa em relação ao ente federal, as mudanças pelo governo catarinense no Prodec estão dentro do movimento geral da guerra fiscal onde o ICMS se tornou, na prática, a antítese de uma tradicional estratégia regional de inserção dos Estados num mundo cada vez mais globalizado e integrado. É dentro deste movimento mais amplo que devemos entender as alterações legislativas, adequações e reestruturações do Prodec.

3.2.1. 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). Segundo Goularti (2012, p. 11), 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 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).

Dentro da descentralização fiscal de 1988 foram criados ainda o Programa de Incentivo à Implantação e Expansão Industrial (Proind) em 1993, o Programa de Modernização da Indústria Catarinense (Promic) em 1991, o Programa de Desconcentração de Atividades Produtivas (Prodap) também em 1991, e o Prodec Agroindustrial em 1997. Todos eles foram revogados na medida em que foram incorporados pelo Prodec. Por fim, quando o Prodec foi criado, a participação da indústria dinâmica era de 41,4% do VTI. Em 1995 essa participação já era de 47,4%.

3.2.2. 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) 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 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.

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.

Com a autorização de os recebíveis do Fadesc mais os direitos relativos aos créditos tributários, inclusive aqueles parcelados, inscritos ou não em dívida ativa, poderem ser cedidos ou transferidos à SC Parcerias S/A, foram repassados por integralização de capital o montante de R\$ 350 milhões. Também foram cedidos e transferidos, para fins de ressarcimento de despesas com investimentos rodoviários decorrentes de convênios firmados com o Deinfra R\$ 130 milhões, conforme Medida Provisória nº 137, de 09 de julho de 2007. Nisso, os recebíveis, ao deixarem de ser depositados no caixa do Tesouro, geraram desvinculação constitucional no que compete aos 25% do ICMS pertencentes aos municípios, o que gerou inúmeras ações ordinárias e mandados de segurança na Justiça.

3.2.3. 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 do Estado, destaca-se que as mudanças, que veremos, homologadas pelo Legislativo, estão em desacordo com os parâmetros definidos pelo colegiado do Confaz. Ainda quanto às adequações no pós-2006, o TCE observa que a

Inconsistência no controle de créditos do Estado junto aos contribuintes em virtude de benefício usufruído por este no âmbito do Prodec; falha na elaboração do projeto de lei de Diretrizes Orçamentária, eis que omite da análise legislativa o real impacto da renúncia de receita originada pelo Programa (TCE, 2010b, p. 3).

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.

Quadro I:

Parcelas do incremento de ICMS passíveis de postergação do recolhimento

Lei	13.342/ 2005	13.706/ 2006	14.075/ 2007	14.257/ 2007	14.605/ 2008
Projetos incentivados	até 70%	até 70%	até 75%	até 75%	até 75%
Em municípios com IDH igual ou inferior a 85% do IDH do Estado, ou cujo incremento do ICMS seja igual ou superior a 30%	até 70%	até 80%	até 80%	até 80%	até 80%
Em municípios com IDH igual ou inferior a 95% do IDH do Estado	até 70%	até 70%	até 90%	até 90%	até 90%
Do setor agroindustrial cujo arranjo produtivo envolva município com IDH igual ou inferior a 95% do IDH do Estado	até 70%	até 70%	até 75%	até 75%	até 90%

Que venham a produzir mercadoria inexistente na cadeia produtiva catarinense	até 70%	até 70%	até 70%	até 90%	até 90%
--	---------	---------	---------	---------	---------

Fonte: Leis Estaduais nºs 13.342/2005; 13.706/2006; 14.075/2007 e 14.605/2008.

Quanto ao benefício de postergação no recolhimento do ICMS este pode ser utilizado pelo empresário durante o prazo de fruição concedido. O prazo se inicia a partir do mês em que o empreendimento incentivado entra em operação ou a partir da conclusão da implantação da primeira fase do projeto. Em relação aos prazos de fruição, inicialmente, a Lei nº 13.342/2005 estabelecia 200 meses para empreendimentos dos setores têxtil, agroindustrial, de vidros planos, automotivo e siderúrgico, e 120 meses para os demais.

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.

Quadro II:

Aplicabilidade dos prazos aos projetos do Prodec

Lei	13.342/ 2005	14.075/ 2007	14.257/ 2007	14.605/ 2008
Projetos incentivados	120 meses	120 meses	120 meses	120 meses
Setores: têxtil, agroindústria, de vidros planos, automotivo e siderúrgico	200 meses	200 meses	200 meses	200 meses
Setores: 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, reciclagem.	120 meses	200 meses	200 meses	200 meses
Setores: metalúrgico e alimentício	120 meses	120 meses	200 meses	200 meses
Em municípios com IDH igual ou inferior a 95% do IDH do Estado	*	*	adicional de 50%	adicional de 50%

Do setor agroindustrial cujo arranjo produtivo envolva município com IDH igual ou inferior a 95% do IDH do Estado	*	*	*	adicional de 50%
Que venham a produzir mercadoria inexistente na cadeia produtiva catarinense	*	*	adicional de 50%	adicional de 50%

Fonte: Leis Estaduais nºs 13.342/2005; 14.075/2007; 14.257/2007 e 14.605/2008.

(*) Sem regra específica.

Após a mudança legislativa que ampliou o prazo de fruição, grandes empresas do setor comercial passaram a reivindicar o Prodec comercial. Por pressão, o governo catarinense cedeu e permitiu que o setor comercial tivesse acesso aos incentivos concedidos exclusivamente à indústria. Segundo justificativas do empresariado, tais incentivos permitiriam a geração de novos empregos. Porém a inclusão do comércio gerou um aumento significativo de novas solicitações de incentivos. Já quanto à geração de novos empregos, segundo relatórios publicados pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF),

Um dos pilares de sustentação do programa, alavancagem na geração de empregos no território do Estado, é tratado de forma superficial na legislação de regulamentação. No trabalho de campo ficou evidenciado que os projetos mencionavam geração de emprego, mas via de regra não havia comprovação técnica de como o objetivo de criação de novas vagas seria alcançado (SANTA CATARINA, 2008, p. 104).

Diante disso, sentindo queda na arrecadação de ICMS e com a dificuldade de mensurar a geração de novos empregos, o governo revogou dispositivos na legislação que permitiam às empresas comerciais de usufruírem dos mesmos benefícios do setor industrial.

Além da postergação do ICMS, o valor do incentivo usufruído pelo empresariado está sujeito à atualização monetária pelo mesmo índice adotado pelo Estado para atualização de seus tributos, podendo ser reduzido em 50% em determinadas condições conforme estabelecido pela Lei nº 13.342/2005. Em 2005 a lei estabeleceu 6% de juros ao ano para alguns empreendimentos que, posteriormente, em 2007, foram estendidos para todos os setores conforme menciona o quadro III. Visando a tornar o Estado mais competitivo no contexto da guerra fiscal, em 2008 a taxa de juros foi reduzida a 0% para setores que cumprissem algumas exigências, como, por exemplo, setores que viessem a se instalar em municípios cujo IDH fosse igual ou inferior a 95% do IDH do Estado, ou que viessem a produzir mercadorias inexistentes na cadeia produtiva de Santa Catarina. Podemos melhor visualizar as alterações no limite máximo de juros aplicável no quadro III.

Quadro III:

Limite máximo de juros aplicável ao valor dos incentivos no âmbito do Prodec

Lei	13.342/ 2005	14.075/ 2007	14.257/ 2007	14.605/ 2008
Projetos incentivados	12% a.a	12% a.a	12% a.a	12% a.a
Setores: têxtil, agroindústria, de vidros planos, automotivo e siderúrgico	6% a.a	6% a.a	6% a.a	6% a.a
Setores: 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, reciclagem.	12% a.a	12% a.a	6% a.a	6% a.a
Setores: metalúrgico e alimentício	12% a.a	12% a.a	6% a.a	6% a.a
Em municípios com IDH igual ou inferior a 95% do IDH do Estado	12% a.a	12% a.a	zero	zero
Do setor agroindustrial cujo arranjo produtivo envolva município com IDH igual ou inferior a 95% do IDH do Estado	12% a.a	12% a.a	12% a.a	zero
Que venham a produzir mercadoria inexistente na cadeia produtiva catarinense	12% a.a	12% a.a	zero	zero

Fonte: Leis Estaduais nºs 13.342/2005; 14.075/2007; 14.257/2007 e 14.605/2008.

Regido pela Lei nº 13.342/2005, com alterações pelas Leis nºs 13.706/2006, 14.075/2007, 14.257/2007 e 14.605/2008, e regulamentado pelo Decreto nº 704/2007, sendo seus mecanismos de operacionalização e controle regulados por resoluções do Conselho Deliberativo, a SEF justifica que as referidas alterações ocorridas deram-se pelo motivo de que o “[...] Estado de Santa Catarina buscou, em seu ordenamento jurídico, normas defensivas contra deliberações que versem sobre incentivos concedidos por outros Estados da Federação de forma individual” (SANTA CATARINA, 2008, p. 95).

Com a inauguração de uma nova fase na economia mundial nos anos 1990, em que a reestruturação produtiva obrigou as empresas catarinenses a atuarem de forma mais agressiva, o empresariado recorreu ao governo. Nisso, o governo catarinense promoveu um conjunto de alterações legislativas para não permitir um desmonte de seu parque industrial. Assim, empresas como Vega do Sul, Weg, Hering, Dudalina, Portobello, dentre inúmeras outras, puderam usufruir dos incentivos do Prodec. Mesmo estando em desacordo com os dispositivos da Lei Complementar nº 24/1975, o Programa correspondeu às expectativas do empresariado, pois foi gradativamente aumentando sua participação no setor industrial. Do

contrário, levantamos a hipótese de que, caso fossem cumpridas as normas definidas pelo Confaz, poder-se-ia ter implicado em expectativas frustradas.

3.2.4. Centralização, concentração e produção de desigualdades

Utilizado como suporte da política de desenvolvimento industrial, os incentivos fiscais liberados pelo Prodec encontram-se dentro do processo de desenvolvimento desigual. Todavia, analisando o texto da Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005, observamos que

Art. 3 A concessão de incentivos dar-se-á a empreendimentos industriais que atendam, no todo ou em parte, aos seguintes requisitos:

[...]

III - contribuam para o desenvolvimento sustentado do meio ambiente, para a desconcentração econômica e espacial das atividades produtivas e para o desenvolvimento local e regional (ALESC, Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005, 2005).

Mesmo com essa redação, desde 1988 a liberação dos incentivos do Prodec é orientada pela divisão inter-regional do trabalho, na medida em que as regiões que apresentam um maior grau de desenvolvimento das forças produtivas recebem maior parcela dos incentivos. Assim, o capital cria e recria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento.

As relações capitalistas já homogeneizaram o espaço. Mas mesmo assim o capital necessita de condições adequadas para se afirmar enquanto tal. Nisso, as regiões que já apresentam maior grau de desenvolvimento passam a dispor de maiores vantagens, pois são valorizadas em detrimento da desvalorização alheia. Observa-se ainda que as empresas de grande porte são as maiores contempladas pelos benefícios. Não que a política regional, assim como os incentivos fiscais, caso fossem canalizados para as regiões periféricas ou para empresas de pequeno porte, superassem as desigualdades. Mas, porém, não permitiriam que tamanha elasticidade nas desigualdades fosse construída no tempo e no espaço. Quanto aos benefícios estarem concentrados em poucas e grandes empresas, são elas que têm capacidade de comando.

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.

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.

No conjunto das liberações, subdividindo o Estado de Santa Catarina em sete regiões econômicas, na primeira esquematização cronológica 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%. Assim como na totalidade dos incentivos fiscais, três grandes empresas no Oeste foram as maiores contempladas, na região serrana não é diferente. Dos R\$ 111.278 milhões liberados para serra catarinense, 99,9% destinaram-se a duas empresas (Cia Cervejaria Brahma em Lages e Papel e Celulose Catarinense em Correia Pinto).

Tabela 5:

Participação regional na 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							
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Fonte: ALESC (1999).

Seguindo a análise, no período de 10 anos, 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 1997, 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.

Quanto à participação regional das macrorregiões na distribuição dos incentivos, vale observar que o compromisso de governo de Kleinübing, no quadriênio 1991-1994, o Plano SIM, o Prodec seria revisado e melhorado para torná-lo mais dinâmico no efetivo apoio às iniciativas de investimentos. Assim, constatado em diagnóstico que era necessário dar maior atenção aos investimentos em municípios com menor dinâmica econômica, que não estejam perfeitamente integrados ao esforço maior do desenvolvimento industrial, seria

[...] dado prioridade para a implantação de unidades industriais junto aos municípios que apresentam menor estágio de desenvolvimento, como é o caso da região dos Campos de Lages. Isso, porque apesar da distribuição de unidades industriais por todo o território catarinense, ainda existem municípios que, embora tenham disponibilidade de mão de obra e de recursos naturais, encontram-se à margem do processo de industrialização (KLEINÜBING, KONDER REIS, 1990, p. 8-8).

Observamos que em 1991 a totalidade dos incentivos foram direcionados para Lages, isso é, para a Cia. Cervejaria Brahma e Papel e Celulose Catarinense, as quais somaram R\$ 111 milhões. Todavia nos anos seguintes, 1992, 1993 e 1994, a participação da região de Lages, ou seja, região serrana foi nula. Quanto em utilizar o Prodec para “A recuperação do tempo perdido e o salto para o novo Século (...)” (KLEINÜBING, KONDER REIS, 1990, p. 8), em 1992 não se obtiveram liberações, e em 1993 a maior participação foi da região de Itajaí e 1994 da Grande Florianópolis. Assim, o Prodec, enquanto suporte ao desenvolvimento continuado da indústria para restabelecer o equilíbrio interno do Estado, fracassou. Ou seja, nos anos de 1993, 1994 até 1996, sendo que em 1997 não houve liberações, o que prevaleceu foi a divisão inter-regional do trabalho e o acirramento do desenvolvimento desigual.

Seguindo nossa análise, constatamos que não somente os incentivos fiscais são distribuídos desigualmente entre as regiões, mas também averiguamos que eles estão concentrados em poucas e grandes indústrias. Quanto aos setores produtivos, eles concentram-se principalmente nos setores alimentícios, cerâmico, metal mecânico, bebidas e papel celulose. Todavia, com as adequações em 1998, quando foi dada mais elasticidade à fruição dos incentivos, não há uma reversão na distribuição geográfica dos incentivos. Mesmo com a superioridade das liberações e de haver uma maior pulverização, permaneceu a concentração e centralização em poucas e grandes empresas. A diferença é que a região Nordeste do Estado foi a maior contemplada, ante a região do grande Oeste.

Tabela 6:

Participação regional na 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							

Fonte: ALESC (1999; 2011).

Na segunda, o Prodec procedeu a um conjunto de adequações em 1998, tanto do ponto de vista de estrutura administrativa, como no que concerne ao mecanismo de liberação. Assim, a iniciativa de 1998 resultou numa ampliação das liberações, que passaram de um total de R\$ 91,2 milhões em 1996, sendo que em 1997 não houve liberações, para R\$ 1,84 bilhão. Também como resultado da adequação, o número de projetos aprovados entre 1988 e 1997 passou de 73 para somente 142 em 1998, quase o dobro do acumulado de 1988 a 1997. 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%.

Dos R\$ 4,40 bilhões liberados no período, dez empresas representaram 56,1% dos incentivos aprovados. Diante disso, com uma indústria diversificada e uma forte especialização regional, é possível entendermos por que empresas catarinenses como Sadia, Perdigão, Portobello, Eliane, Weg, Hering, Marisol, Sul Fabril deram um salto quantitativo e qualitativo. Nesse contexto, ainda é possível entender por que o setor cerâmico, o complexo eletro-metal-mecânico, a indústria têxtil e o setor alimentício se tornaram líderes em seus setores. Todavia, dentro da estrutura industrial produtiva de Santa Catarina, a contribuição do Prodec na composição da indústria catarinense, assim, no incremento da capacidade produtiva da economia estadual, gerado pela canalização dos incentivos fiscais, gerou impulso no processo de acumulação de capital.

Tabela 7:

Participação regional na 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						

Fonte: ALESC (2011); FIESC (2012b, 2013).

Nesta tabela, a região Nordeste do Estado obteve a maior participação nas liberações dos incentivos fiscais com 31,9%, seguida do Planalto Norte com 20,6%, Vale do Itajaí com 19,3%, região Serrana com 9%, grande Oeste com 8,1%, Sul do Estado com 7,9% e grande Florianópolis com 3,2%. Dessa distribuição geográfica, cabe referenciar que dos R\$ 777,3 milhões liberados em 2008 para a região Serrana, R\$ 585 milhões referem-se a uma única empresa, a Bemeck S/A. Painéis e Serrados, que é referência nacional em Painéis de Partículas de Média Densidade (MDP), Painéis de Fibra de Média Densidade (MDF), *High Density Fiberboard* (HDF) e madeira serrada de pínus e teca. Dos R\$ 994,9 milhões liberados para o Vale do Itajaí também em 2008, duas empresas, a Votorantim Cimentos do Brasil e a

Cia Hering foram responsáveis por, respectivamente, R\$ 445,9 milhões e 270,1 milhões, assim como dos R\$ 1,17 bilhão liberados para a região Nordeste R\$ 704,4 milhões referem-se à Weg, que é uma das gigantes na fabricação e comercialização de motores elétricos, transformadores, geradores e tintas.

Cabe referência ainda à participação de grandes empresas nas liberações do Prodec. Em 2012, dos R\$ 2,69 bilhões, três empresas, a norte-americana Rigesa Celulose, Papel e Embalagens, Librelato Implementos Agrícolas e Rodoviários e a Tuper, são responsáveis por R\$ 1,63 bilhão. Dessas empresas, destaca-se que a Librelato e a Tuper são de origem catarinense. A Librelato tornou-se em 2013 a terceira maior empresa de implementos rodoviários do Brasil. Integrando a lista das 100 maiores empresas que crescem no Brasil, e pelo terceiro ano consecutivo (2010, 2011 e 2012) ser a terceira empresa que mais cresce nas vendas de produtos de linha pesada, no ramo de implementos no país, passou a integrar a listas das empresas que obtiveram a maior liberação do Prodec. Quanto à Tuper, é uma das gigantes na fabricação de escapamentos, participando com 38% da produção nacional, participação esta que lhe dá a posição de líder nacional. A Tuper é ainda a maior fabricante de escapamentos da América Latina. Quanto à origem das empresas, não há tratamento privilegiado pelo fato de o empreendimento ser de origem estadual, nacional ou internacional. Sua finalidade é atrair novos empreendimentos para o Estado como também incentivar aqueles de origem catarinense.

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.

Chama a atenção no comparativo das tabelas que, dos R\$ 13,50 bilhões liberados ao longo de 1988 e 2012, o Nordeste do Estado, desdobrado principalmente entre Joinville e Jaraguá do Sul, consolidou a sua posição industrial no complexo eletro-metal-mecânico. Na região, empresas gigantes e líderes em seus setores, como Weg, Busscar, Wetzel e Schulz integram e ocupam as primeiras posições em volume de liberações da lista de empresas beneficiadas pelo Prodec. Estas são empresas de capital de origem local que começaram pequenas entre os anos de 1930 e 1950, mas que ao longo dos anos foram se expandindo com

o processo de industrialização do país e assim ampliando suas capacidades produtivas, conquistando novos mercados.

No Vale do Itajaí, o complexo têxtil-vestuário, que se aglomera em torno de Blumenau, apesar da trajetória de perda de competitividade e baixa intensidade na dinâmica de inovação, comparativamente com a metade da década de 1990, empresas como Marisol, Malwee, Hering, Döhler, Dudalina, Renaux, Altenburg e A.M.C Têxtil estão na relação do Prodec. Concentrados no Vale do Itajaí com abrangência na região Nordeste e Sul do Estado, os incentivos fiscais do Prodec e dos programas anteriores serviram como suporte para que a indústria têxtil e de vestuário apresente hoje uma estrutura integrada produtivamente e comercialmente. Como o setor apresenta forte concorrência com o mercado internacional, em particular o mercado chinês, as empresas têxteis estão entre as maiores beneficiadas.

Dentro da especialização regional, a produção de revestimentos cerâmicos, que marca presença em Tijucas e na região de Criciúma, não ficou de fora dos incentivos do Prodec. A partir do momento em que a indústria cerâmica começa a despontar no mercado nacional e posteriormente no internacional e começa a enfrentar concorrência com as cerâmicas paulistas, o empresariado do setor requisita do Prodec ampliação dos investimentos e assim conquistar novos mercados. Assim que consolidadas e ocupando posição de destaque no mercado internacional, empresas com Portobello, Cecrisa, Elizabeth, De Lucca, Itagrês, Excell e Eliane, que representam parte considerável da produção nacional, estão entre as empresas contempladas. Em dezembro de 2011 as cerâmicas Portobello, de Tijucas, e Eliane, de Cocal do Sul, anunciaram que iniciaram processo de fusão, a qual formaria a maior empresa de revestimentos do país. Mas em maio de 2012 encerraram as negociações, que tinham como objetivo unir as operações das duas companhias.

Na região Oeste, que se destaca pelo complexo alimentício, que se concentra em Chapecó e Concórdia. Do complexo alimentício, que envolve a agroindústria de suínos e aves, empresas de grande porte com destaque nos mercados nacional e internacional como Sadia, Cooperativa Central Oeste Catarinense e Perdigão estão entre as empresas contempladas pelo Prodec. Com 70% da produção nacional de carnes e congelados, 53% de carnes refrigeradas, 88% de massas, 67% de pizza semiprontas e 48% de margarinas, e em 2009 a Sadia e a Perdigão se fundiram dando origem à Brasil Foods S/A. Com a fusão Sadia-Perdigão, a Brasil Foods passou a ocupar a décima posição entre as maiores empresas do setor de alimentos das Américas (PORTAL EXAME, 2009). No acumulado desses 25 anos, a Sadia e a Perdigão foram contempladas com R\$ 316,4 milhões. Por último, até 2012 não constam nos relatórios da SEF incentivos fiscais oriundos do Prodec para a Brasil Foods.

Na região serrana, tendo Lages como sua referência, seguida por duas cidades pequenas (Correia Pinto e Otacílio Costa) que concentram com duas grandes empresas, Igaras (vendida para a Klabin Argentina pelo valor de US\$ 510 milhões, fazendo com que Klabin saltasse de 18% para 30% em participação no mercado brasileiro de caixas de papelão, e de 23% para 37% no segmento de papéis para embalagens), e Klabin, maior produtora e exportadora do Brasil no ramo de papeis para embalagens, as quais são responsáveis pela maior parte da produção de papel celulose do país. A questão é que são duas pequenas cidades com duas grandes empresas que não levaram a uma diversificação industrial nas cidades de seu entorno. Mas o ponto a ser destacado é que o setor de bebidas, em particular a AMBEV, que fabrica quase 70% da cerveja consumida no Brasil, foi quem obteve maior participação nos incentivos no período. Por fim, dentro da especialização regional, a Grande Florianópolis, que concentra o setor de informática e inovação tecnológica, apresenta baixa participação nos incentivos e nenhuma grande empresa da região obteve uma expressiva liberação.

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 determinado pontos do território se estende para outras áreas contíguas.

Tabela 8:

Distribuição espacial das atividades industriais de Santa Catarina

Setores	Principais Municípios de Concentração	Áreas de Expansão
Eletro-metal-mecânica	Joinville	Blumenau, São Bento do Sul
Alimentos	Chapecó, Joaçaba, Concórdia, São Miguel do Oeste, Xanxerê	-
Têxtil-vestuário	Blumenau	Rio do Sul, Ituporanga, Itajaí, Joinville
Móveis e madeira	São Bento do Sul, Curitibaanos, Canoinhas	Blumenau, Campos de Lages, Rio do Sul, Joaçaba
Papel e celulose	Campos de Lages, Curitibaanos, Joaçaba	-
Minerais não-metálicos	Criciúma, Tubarão, Araranguá, Blumenau, Tijucas	-
Borracha e plástico	Joinville, Tubarão, Criciúma	-
Couro-calçados	Tijucas, Araranguá	-
Informática	Florianópolis, Joinville, Blumenau	Rio do Sul

Fonte: CAMPOS [et al] (2008).

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).

Segundo Harvey (2006), o desenvolvimento geográfico é influenciado pela acumulação do capital, pela ação do homem na natureza, pela busca de redução do tempo de giro do capital e pelos conflitos territoriais em diferentes escalas geográficas. No entanto, dentro de uma análise da dinâmica regional do território, as disparidades regionais em Santa Catarina estão intimamente interligadas com o processo de formação histórico-econômica das mesorregiões. Por isso é que importante considerar que

Como premissa da expansão capitalista, o desenvolvimento desigual pode ser compreendido somente por meio de análise teórica da produção capitalista da natureza e do espaço. O desenvolvimento desigual é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica para certos fins sociais determinados (SMITH, 1988, p. 221).

Desenvolvendo a teoria do “desenvolvimento geográfico desigual” em nosso objeto de estudo, cabe-nos fazer três apontamentos: o primeiro é que no acumulado entre 1988 e 2010 evidenciamos um desenvolvimento desigual, 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%. Tobias (2005), ao finalizar seu trabalho de conclusão de curso, apontou que no período entre 1998 e 2004 em torno de 76% dos incentivos do Prodec foram concedidos para municípios que possuíam alto ou médio alto Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e que apenas 4% dos incentivos foram distribuídos para os municípios com IDS médio baixo, ou baixo.

Quanto a essa distribuição, em entrevista ao jornal *A Notícia*, o gerente de desenvolvimento da indústria e gestor do Prodec, José Nazareno Rosa, argumentou que

“[...] apesar de o IDS ser um dos pontos considerados na avaliação do Conselho do Prodec para conceder os incentivos, não podemos obrigar as empresas a se instalar nessas cidades mais pobres” (A NOTÍCIA, 2002). Com isso, houve uma ampliação populacional das cidades com maior grau de industrialização, provocando assim o surgimento de fluxos migratórios do interior para o litoral, de modo que as cidades com baixo IDS e IDH registram uma diminuição no ritmo de crescimento de sua população. Dessa forma, a resposta do Estado de Santa Catarina à falta de desenvolvimento em regiões menos dinâmicas é compensada nas regiões mais dinâmicas. Então, o que fica estabelecido é o desenvolvimento desigual no Estado.

A segunda observação é 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%. Em valores financeiros, dos R\$ 13,50 bilhões concedidos em incentivos entre 1988 e 2012, essas 15 empresas mencionadas ficaram com R\$ 6,75 bilhões. Ainda, quando consultadas pela FIESC (2012) sobre o programa de incentivo oferecido pelo governo estadual, 81% das indústrias participantes da pesquisa revelaram conhecer o Prodec, percentual maior que o registrado no ano anterior, quando 78% das indústrias informaram conhecer o programa.

Embora somente o acumulado do Prodec nestes 25 anos some mais de R\$ 13 bilhões, e considerando os demais programas de postergação de ICMS, redução de base de cálculo, crédito presumido e demais modalidades de incentivos somarem, entre 2000 e 2012, R\$ 26,9 bilhões, para o empresariado, segundo pesquisa contratada pela FIESC em 2010, quando questionados quais os fatores e os maiores entraves ao crescimento e desenvolvimento econômico de Santa Catarina, 46,2% responderam que a falta de incentivos fiscais/carga tributária do governo federal é o principal inibidor do desenvolvimento e 39,6% responderam a falta de incentivos fiscais/carga tributária do governo estadual (FIESC, 2010). Quanto a esse entendimento, diríamos, em poucas palavras, que essa visão do empresariado é equivocada. Para tanto, num contexto de guerra fiscal, os incentivos fiscais por parte dos governos federal, estadual e municipal, jorram como se fossem uma nascente.

O terceiro apontamento é que, dentro da esquematização cronológica construída, a maior parte das liberações concentrou-se entre 2006 e 2012. Em termos percentuais, o período que abrange as alterações legislativas (1988 a 1997) concentrou 3% das liberações do Prodec,

adequações (1998 a 2005) representaram 32,6% e as reestruturações (2006 a 2012) obtiveram a maior concentração com 64,3%. Deste modo, apesar de que entre 2000 e 2010 setores da economia catarinense apresentar um crescimento abaixo da média nacional (papel e celulose, borracha e plástico, e minerais não metálicos) e outros acima (alimentos, têxtil e o complexo metal-mecânico), o Prodec constituiu um estratégico programa para a consolidação de inúmeras empresas que experimentaram um vertiginoso crescimento no período analisado.

Destas observações, em particular o terceiro apontamento, cabe refletir é que à medida que a guerra fiscal foi ganhando corpo as liberações do Prodec foram sendo ampliadas. O dinamismo catarinense, interligado com o movimento geral da indústria brasileira, forma o sistema nacional que explica a política estadual de incentivos fiscais. Todavia assim que estas empresas deixaram de ser pequenas para assumir a liderança do setor e integrar a listas das 100 maiores ou das 500, a política de incentivos fiscais começa a apresentar impacto financeiro significativo ao comprometer fatias consideráveis da arrecadação de ICMS.

3.2.5. Incentivos fiscais e impacto financeiro

Analisando-se a série histórica das cifras dos incentivos liberados pelo Prodec de 1988 a 2012, desperta a atenção os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que apontou em seu parecer sobre as contas do governo do Estado que “[...] tais políticas provocam redução bilionária na receita arrecadada pelo Estado, afetando sim, e significativamente, seu patrimônio, sobretudo sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver inúmeras ações demandadas pela sociedade” (TCE, 2012, p. 257). O Tribunal ainda apontou que “Nos últimos anos Santa Catarina estabeleceu políticas agressivas de incentivos fiscais, gerando, inclusive, questionamentos na Justiça. Por outro lado, tais programas afetam diretamente as receitas correntes do Estado, em cifras bilionárias” (TCE, 2012, p. 257).

Embora os incentivos usufruídos pelo empresariado sejam na forma de postergação, ou seja, depois de vencido o prazo de carência o empresário ressarcia o Tesouro mediante parcelamento conforme estabelecido no contrato, o Tribunal de Contas identificou “[...] a inconsistência do controle dos créditos do Estado junto aos contribuintes em virtude do benefício usufruído por este no âmbito do Prodec, fato já apontado pelo Controle Interno do Estado e até a presente data não corrigido pela Secretaria de Estado da Fazenda” (TCE, 2010a, p. 46).

No mesmo relatório, a Diretoria de Atividades Especiais do Tribunal de Contas verificou “[...] ainda fálha na elaboração do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, eis que omite da análise legislativa o real impacto de receita originada do programa” (TCE, 2010a, p. 46). Já em análise realizada pela Gerência de Auditoria de Contas Públicas da Secretaria da Fazenda, “As inadimplências do Prodec não estão sendo adequadamente controladas no sistema de arrecadação Tributária. Não são impetradas ações pelo Estado no sentido de que as empresas reconhecidamente inadimplentes pelo Gestor do Fadesc sejam cobradas” (SANTA CATARINA, 2008, p. 135).

Em linha paralela, em análise técnica, a Gerência de Auditoria de Contas Públicas da SEF, ao realizar um levantamento dos investimentos do Estado no Prodec, avaliação dos documentos, das informações nos sistemas, atualizações monetárias, baixas, inadimplência, critério e procedimento na aprovação de novos incentivos e controles, pontuou que “A adequada avaliação dos investimentos carece do detalhamento, no caso do Programa, quais as ações e seus impactos que acarretarão no aumento no número de emprego e na arrecadação de ICMS, antes da aprovação do Projeto” (SANTA CATARINA, 2008, p. 133).

O Tribunal de Contas começou a questionar a política de incentivos fiscais em 2006, quando apurou que nas LDOs de 2004, 2005 e 2006 “[...] o Estado [não] tenha adotado providências em relação às medidas de compensação exigidas pela LRF” (TCE, 2007, p. 276). Em outra manifestação, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apontou que “A irregularidade configura-se em potencial perda de arrecadação, sem qualquer amparo legal” (TCE, 2010b, p. 1). Quanto ao julgamento das contas do Estado, convém observarmos o parecer exarado sobre as contas de 2006, onde o TCE fez o seguinte apontamento:

[...] não se vislumbrou junto aos mecanismos de planejamento do Governo do Estado que tais medidas legais tenham sido adotadas, de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas, tampouco se verificou a publicação de relatório de impacto orçamentário-financeiro, demonstrando o valor renunciado, o que caracteriza descumprimento aos princípios da publicidade, preconizado pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como do princípio da transparência, estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 101/00 (TCE, 2007, p. 276).

Ao mesmo tempo e, agravando ainda mais o quadro das finanças públicas, os incentivos fiscais inibem a capacidade de arrecadação. Como mecanismo público de subsidiamento do capital, o diretor geral da SEF, Almir Gorges, em entrevista ao *Diário Catarinense* comentou que “Sem incentivos fiscais, nossas empresas não conseguiriam competir dentro do Brasil, e, muito menos, com os produtos asiáticos”. Ainda na entrevista, o

diretor da SEF comenta que “Tirar o benefício de um setor econômico que conquistou uma renúncia fiscal é um processo complicado [...] porque as empresas se mobilizam para não perder a vantagem competitiva adquirida” (DIÁRIO CATARINENSE, 2011, p. 7).

Num contexto federativo onde a guerra fiscal tornou-se a principal estratégia de desenvolvimento, em alguns anos (1998, 2001, 2008 e 2012) os incentivos do Prodec chegaram à cifra do bilhão. Nestes anos, conforme a tabulação da tabela 9, a participação do Prodec na arrecadação de ICMS chegou, sucessivamente, a 84,2%, 37,3%, 42,2% e 21,1%. Na análise dos dados, ao contrário do Fundesc e Procape, observou-se que a sua participação na arrecadação de ICMS apresenta altos e baixos, ou seja, não registra uma constante de crescimento ou queda. Fazendo uma média simples, entre 1988 e 2012 sua participação na arrecadação de ICMS foi de 10,7%, muito acima da média geral do Fundesc, 4,8%, e do Procape, 5,0%.

Tabela 9:

Participação do Prodec na arrecadação de ICMS (1988 a 2012)

R\$ milhões

Período	ICMS (A)	Prodec (B)	(B) / (A) * 100
1988	-	14.773	-
1989	-	48.044	-
1990	1.897.317	35.809	1,9
1991	1.646.161	111.146	6,8
1992	1.542.371	-	-
1993	1.439.020	24.366	1,7
1994	1.767.257	39.667	2,2
1995	1.044.187	43.725	4,2
1996	2.189.397	91.245	4,2
1997	2.315.353	-	-
1998	2.189.397	1.842.934	84,2
1999	2.598.822	11.807	0,5
2000	3.159.395	147.644	4,7
2001	3.780.342	1.411.293	37,3
2002	3.936.643	542.984	13,8
2003	4.784.842	162.893	3,4
2004	5.352.706	41.167	0,8
2005	5.980.374	248.406	4,2
2006	6.246.175	385.222	6,2
2007	7.895.681	66.193	0,8
2008	9.072.438	3.824.741	42,2

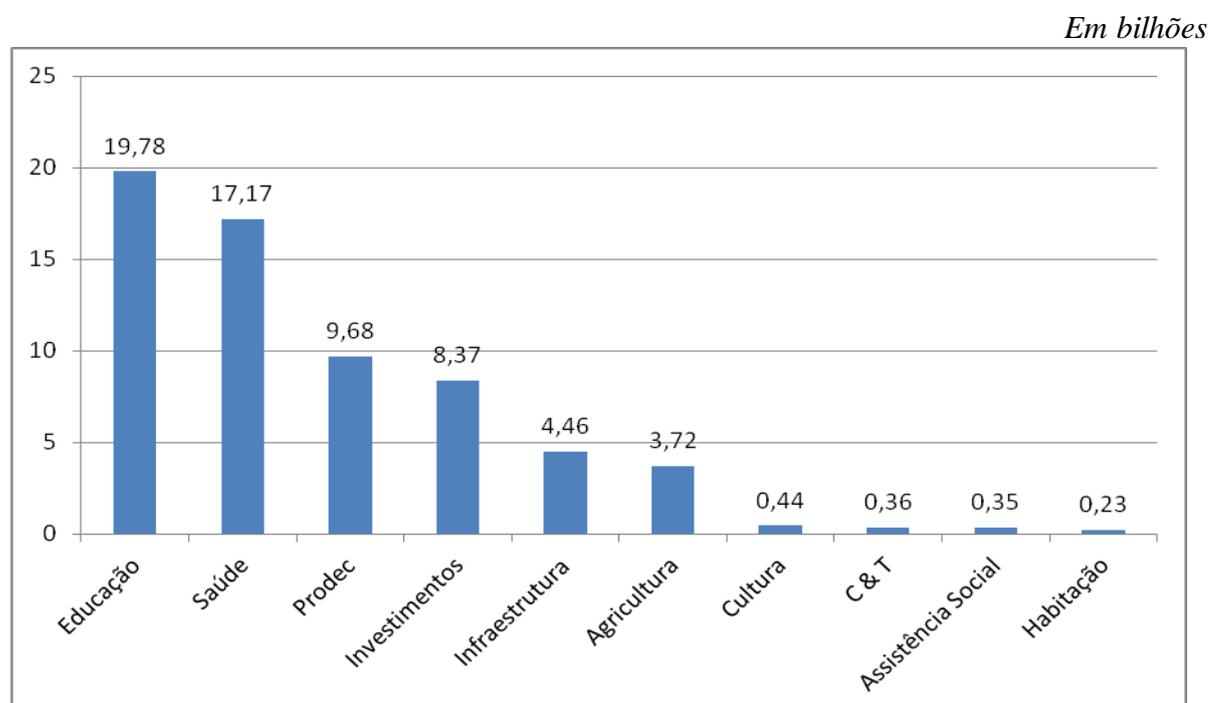
2009	9.768.419	603.556	6,2
2010	12.001.717	279.715	2,3
2011	11.900.010	836.283	7,0
2012	12.759.002	2.693.250	21,1

Fonte: SEF, *vários anos*; ALESC (1999, 2011); FIESC (2012b, 2013) e IBGE, *vários anos*.

Diante disso, podemos concluir que o impacto financeiro do Prodec para o Tesouro estadual é significativo. Outro comparativo que nos permite visualizar o impacto financeiro é compará-lo com a capacidade de investimento. Enquanto que entre 1998 e 2012 os investimentos, acumulados, realizados com recursos próprios e de financiamentos pelo governo estadual somaram R\$ 8,82 bilhões, somente os incentivos do Prodec foram de R\$ 13,09 bilhões. Observou-se ainda que o volume de incentivos destinados ao Prodec é superior a muitas outras despesas realizadas por função, conforme demonstrativo do gráfico 6.

Gráfico 6:

Despesa acumulada do governo do Estado de Santa Catarina realizada por função, no período de 2002 a 2012



Fonte: TCE, *vários anos*.

Outro ponto a ser observado é que o STF já decidiu que em relação à aplicação de normas estaduais que prevejam, unilateralmente, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, prorrogação de prazo para recolhimento do ICMS, ou qualquer outra

forma de benefício fiscal, não podem contrariar o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, ou que não tenham sido objeto de convênio e que não tenham levado em conta a Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975. Verifica-se ainda que o STF vem concedendo medidas cautelares para suspender a concessão de benefícios promovida por Estados da Federação, procurando evitar prejuízos à economia e às finanças dos mesmos. Diante disso, o TCE constatou “[...] a ausência de autorização do Confaz para o benefício criado pelo Prodec. Tal ausência compromete a validade de todo o programa por configurar concessão inconstitucional de benefício fiscal” (TCE, 2010a, p. 46).

Mesmo diante do impacto financeiro, o Prodec é a ferramenta do governo para atrair novos empreendimentos como para apoiar os que já estão instalados dentro do território catarinense. Considerando que “[...] são raras as batalhas da guerra fiscal das quais resulte um ganho líquido para o país” (VARASANO, 1997, p. 9), e com ela todas as Unidades Federativas perdem, o Prodec, que se situa dentro da guerra fiscal ao reduzir os custos do empreendimento, tem prejudicado o comportamento das finanças do Estado de Santa Catarina. Ao postergar receita através do incentivo, considerando que a Gerência de Auditoria de Contas Públicas da SEF apontou que carecem de mecanismos adequados no controle do sistema de arrecadação tributária para cobrar as inadimplências do Prodec, os incentivos afetam no período analisado o desempenho da receita de ICMS (SANTA CATARINA, 2008).

Nesse contexto, apesar das contradições aqui apontadas, o governo do Estado de Santa Catarina mantém a política do Prodec com a finalidade de incentivar os empreendimentos em território catarinense como também para atrair investimentos produtivos de outros Estados com objetivo de estimular o seu desenvolvimento socioeconômico. Num sistema federativo onde as Unidades Federativas estavam intensificando a política de incentivo fiscal como estratégia de desenvolvimento, o governo do Estado de Santa Catarina não se eximiu em ficar para trás. Primeiro, em 2004, criou o Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico Tecnológico e Social de Santa Catarina (Complex). Mas em detrimento da Operação Dilúvio desencadeada pela Receita e Polícia Federal em 2006, o programa foi extinto sob acusação de corrupção. Assim, em 2007, é criado o programa Pró-Emprego, que recepcionou os empreendimentos que estavam enquadrados no Complex. Porém o novo sistema de incentivos fiscais intensificou o desenvolvimento desigual, o impacto financeiro, reverteu a balança comercial, careceu de aprovação do Confaz e significou a entrada do Estado na guerra dos portos.

3.4 Programa Pró-Emprego (2007 a 2011): 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 desembarço 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. 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 Complex, 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.⁷ 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.⁸

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 sonegadoras 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. O valor deixado de arrecadar seria de R\$ 500 milhões.

Inquérito policial nº 2006.72.08.003560-4/PR, formulado pelo Delegado de Polícia Federal, sob a alegação da prática dos seguintes crimes: contrabando, crimes contra a ordem tributária, falsificação e uso de documento falso, formação de quadrilha, corrupção e tráfico

⁷Operação Dilúvio ver: <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-itaja>

⁸Ver: <http://jus.com.br/forum/72317/incentivos-fiscais-fundap-eou-compex-conhece/>

de influência resultou na prisão preventiva de seis pessoas, umas delas o assessor do Secretário da Fazenda. Com isso, o Secretário, Max Bornholdt, pediu exoneração do cargo. Logo mais o Complexo foi extinto e em seguida substituído pelo Pró-Emprego, mas com a promessa de maior rigor na análise dos pedidos de inclusão das empresas. Na época, o governador garantiu que o controle seria maior para que não surgissem novos casos semelhantes.⁹

Assim que extinto, o Complexo é substituído pelo Pró-Emprego, criado pela Medida Provisória nº 130/2006, que fora convertida na Lei nº 13.992, de 15 de fevereiro de 2007 e regulamentada pelo Decreto nº 105, de 14 de março de 2007. Segundo argumentações do governo, “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). Além do mais, no período de 2007-2012, o Estado enquadrou centenas de empreendimentos, atribuindo a cada uma dessas empresas um ou mais benefícios (ALESC, 2013).

Com a mesma sistemática, ofertar incentivos para a realização do desembaraço aduaneiro no Estado, o novo programa apresentava características semelhantes ao Complexo. 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.

Reduzindo a cobrança do ICMS a índice próximo de zero, três aspectos devem ser mencionados. O primeiro é o afronto ao Confaz, a LRF e a Constituição Federal, na medida em que para proteger os interesses da economia catarinense, caso outra Unidade Federativa adotasse medida semelhante ou mais atrativa as importadoras, a lei que criou o Pró-Emprego autorizava o governo a reduzir ainda mais a alíquota de ICMS na entrada das mercadorias provenientes do exterior.

Art. 27. Fica o chefe do Poder Executivo autorizado a conceder outros benefícios relacionados ao ICMS, como forma de compensar as empresas catarinenses pelos prejuízos decorrentes da concessão de benefícios fiscais ou financeiros à importação de mercadorias por outras unidades da

⁹ Ver: <http://blogdosindalesc.blogspot.com.br/2010/04/operacao-diluvio.html>

Federação, em desacordo com a lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal (ALESC, 2006, p. 19).

Quanto a essa decisão, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina apurou que

A edição da Medida Provisória nº 130/2006 (convertida na Lei nº 13.992/07, que criou o Programa Pró-Emprego) contrariou o disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 24/1975, ao estabelecer a concessão dos benefícios fiscais sem a celebração de convênios com os demais Estados e Distrito Federal, no âmbito do Confaz, desrespeitando o Pacto Federativo (TCE, 2010c, p. 29).

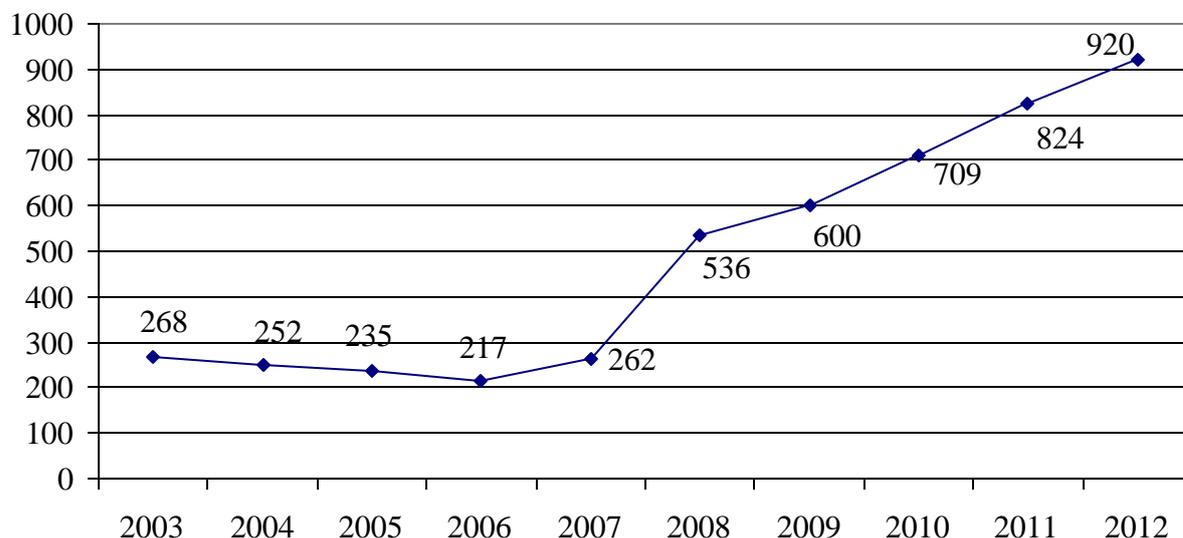
Embora o TCE tenha feito este apontamento, em entrevista ao jornal *Diário Catarinense* em 15 de maio de 2011, o diretor geral da SEF, Almir Gorges, justifica que “Precisamos preservar o interesse de Santa Catarina em relação aos outros Estados do país, porque existe uma competitividade, uma busca muito grande por empreendimentos”. Os pedidos de enquadramento no programa são analisados pelo Grupo Gestor do programa, integrado por dois representantes da Secretaria de Estado da Fazenda, um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável e um representante da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina. Porém, cabe ao Secretário de Estado da Fazenda, à vista do parecer emitido pelo Grupo Gestor, deferir ou indeferir o pedido de enquadramento mediante expedição de resolução, definindo o tratamento tributário a ser dado à empresa e o prazo de vigência desses.

A Segunda observação é que entre 2007 até maio de 2011 o programa beneficiou 804 empreendimentos, fazendo com que o ICMS recolhido da importação de mercadorias saltasse de R\$ 262,2 milhões em 2007 para R\$ 920 milhões em 2012, passando assim de 4,7% da arrecadação de ICMS em 2004 para 7,2% em 2012 (Gráfico 7). Mesmo assim, o Tribunal de Contas apurou que “A legislação, por sua vez, não definiu objetivos mensuráveis e metas de investimentos, bem como, de geração de empregos coerentes com a exoneração fiscal concedida” (TCE, 2010c, p. 29). Contudo a SEF contra-argumenta que as empresas que tiveram seu projeto aprovado pelo programa, isso até outubro de 2011, somam um volume de investimento na ordem de R\$ 12,7 bilhões, os quais foram revertidos na geração de 62,8 mil empregos.¹⁰

¹⁰ Ver <http://www.spednews.com.br/10/2010/sefsc-pro-emprego-divide-governos/>

Gráfico 7:

ICMS recolhido da importação de mercadorias por Santa Catarina no período de 2003 a 2012

R\$ milhõesFonte: SEF, *vários anos*.

Quanto ao crescimento da arrecadação de ICMS com mercadorias importadas, o Pró-Emprego foi o fermento. Mas o incremento na arrecadação estadual entre 2003 e 2012 apresenta relação com a retomada do crescimento econômico do país. Ademais, como observam Macedo/Angelis (2013, p. 209), “O incremento de arrecadação verificado em vários Estados guerreiros, atribuído às políticas de desenvolvimento, é pura especulação para justificar as práticas inconstitucionais da concessão de incentivos”. No curto prazo os benefícios fiscais revertem em benefícios adicionais para o setor público, pois a importação gera receita. Mas no médio e longo prazo a economia sai perdendo, pois o estímulo a importação compromete a competitividade da produção estadual fragilizando a indústria brasileira.

Um terceiro aspecto a ser observado é que além do crescimento do número de empresas enquadradas no Pró-Emprego e do aumento da arrecadação de ICMS, registra-se um aumento no número de empresas que operam acima de US\$ 10 milhões. Em 2003, 1.128 empresas estavam na faixa de faturamento de até US\$ 1 milhão e respondiam por 87,7% do total das importadoras; em 2011, eram 1.696 e representavam 70,3%. Já as empresas que estavam na faixa entre US\$ 1 e 10 milhões, passaram de 140 em 2003, o que correspondia a 10,9% para 468 em 2011, passando para 19,4%. Aquelas que estavam enquadradas entre US\$ 10 e 50 milhões em 2003, um total de 17, subiram de 1,3% para 7,6%, totalizando 184

empresas. Por fim, em 2003 apenas 1 empresa apresentava faturamento acima de US\$ 50 milhões; em 2011, eram 63 e representavam 2,6% do total das importadoras. Além disso, Santa Catarina passou de 3,8% das importações nacionais em 2003 para 6,6% em 2011, o que acabou levando a um decréscimo do Estado paulista de 40,1% em 2007 para 36,3% em 2011, como também do Espírito Santo, de 5,5% para 4,7% (MACEDO; ANGELIS, 2013). Mas por outro lado, com o desdobramento da guerra dos portos a indústria brasileira deixou de movimentar R\$ 80 bilhões em 2011.¹¹

Olhando pelo primeiro aspecto, a não celebração de convênios específicos no âmbito do Confaz, somada ao descumprimento a LRF e à Constituição Federal, teve como resultado um acirramento da guerra fiscal, que por consequência acirrou situação de conflito federativo. Para atrair novos empreendimentos para o Estado, fazendo com que os mesmos se desloquem de outros, pode significar vantagem para o Estado, porém não apresenta resultado positivo para o conjunto do todo. Olhando do ponto de vista da segunda e terceira abordagens, a entrada do Estado na “guerra dos portos” resultou em aumento da arrecadação de ICMS na importação como também resultou numa diminuição do número de empresas importadoras que faturam até US\$ 1 milhão e aumentou o número das que faturam entre US\$ 1 e 10 milhões, US\$ 10 e 50 milhões e acima de US\$ 50 milhões.

Como consequência disso, enquanto a quantidade de empresas importadoras aumentou consideravelmente ao longo dos anos 2000, o número de empresas exportadoras manteve-se estável. Em relação à participação no total nacional, as empresas exportadoras de Santa Catarina tiveram sua contribuição reduzida. Em 2001 eram responsáveis por 7,86% do total nacional, enquanto em 2011, esse número caiu para 6,54%. As empresas importadoras cresceram aproximadamente 53,9% entre os anos de 2001 e 2012. A Tabela 10 ilustra a quantidade de empresas importadoras e exportadoras do estado nos anos de 2001 a 2011 (FIESC, 2012a).

Tabela 10:

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

¹¹ Ver: *Folha de São Paulo*, domingo 04 de março de 2012.

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 exportadores 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*. Ainda, segundo a SEF, até maio de 2010 as *tradings* correspondem a 45% das 608 empresas que receberam o benefício desde 2007.¹² 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”.¹³ Em outra entrevista, Corte comenta que “[...] diria que o Pró-Emprego hoje é problema maior do que o câmbio”.¹⁴ Mas segundo o secretário da Fazenda, Cléverson Sievert,

[...] 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 2010.¹⁵

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.

¹² Ver <http://sefaz-sc.jusbrasil.com.br/noticias/2982855/sef-na-imprensa>

¹³ Ver <http://panconsult.com.br/294.html>

¹⁴ Ver <http://tecendoopinioao.com.br/2010/10/pro-emprego-muitos-contras-e-poucos-pros/>

¹⁵ Ver <http://panconsult.com.br/294.html>

Tabela 11:

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.
Chapecó Companhia Industrial de Alimentos	Cotia Vitória Serviços e Comércio 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.

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 12:

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 <i>Foods</i> S/A
Tupy Fundições Ltda	Sadia S/A	Sadia S/A

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.

Posicionando com a 6ª economia do país, Santa Catarina ocupa posição de destaca no cenário internacional. Mas a questão que levantamos é que enquanto os principais produtos exportados em 2011 são: i) pedaços e miudezas de carnes de frango (29,7%); ii) reatores

nucleares, caldeiras, maquinas (16,4%),¹⁶ e, iii) fumo (tabaco) e seu sucedâneos manufaturados (9,9%), os principais importados são: i) cobre e suas obras (11,7%); Plásticos e suas obras (11,2%); e, iii) reatores nucleares, caldeiras, maquinas (10,7%). Classificando de outra forma, as principais exportações e importações catarinenses figuram-se nas categorias de insumos industriais. Mas o que chama atenção é que entre 2001 e 2011 a participação dos Bens de capital nas importações caiu de 35,1% em 2001 para 17,9% em 2011 e os Insumos industriais aumentaram, sucessivamente, de 43,6% para 57,3%. Observa-se ainda o crescimento dos Bens de consumo não duráveis nas importações, de 7,7% em 2001 para 15,1% em 2011.

Tabela 13:

Exportação e importação de Santa Catarina por setores de contas nacionais (participação %)

Setores de contas nacionais	Exportação			Importação		
	2001	2006	2011	2001	2006	2011
Insumos industriais	27,0	32,2	27,8	43,6	59,4	57,3
Bens de capital	14,9	19,3	20,3	35,1	19,3	17,9
Alimentos e bebidas destinados à indústria	1,3	1,6	3,7	9,9	5,3	1,3
Bens de consumo não duráveis	42,2	31,3	37,8	7,7	10,8	15,1
Bens de consumo duráveis	9,2	8,4	3,2	1,6	2,9	3,5
Peças e acess. de equipamentos de transporte	5,1	7,0	6,0	0,9	2,0	3,5
Equipamentos de transporte de uso industrial	0,3	0,1	0,2	0,8	0,0	1,0
Combustíveis e lubrificantes	0,0	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3

Fonte: MDIC/Secex.

Oferecendo tratamento tributário diferenciado, isso é, isentando o capital de pagar o tributo na sua integralidade, ocorre uma renúncia de receita. No caso do Pró-Emprego, não é postergação do recolhimento do ICMS, mas sim renúncia fiscal, pois se trata de redução da alíquota de ICMS. Com isso, acaba gerando para o Tesouro do Estado impacto financeiro. Nesse sentido, o TCE (2010c, p, 14) observou que

[...] a renúncia concedida por meio do Pró-Emprego não foi acompanhada do necessário demonstrativo da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, no exercício em que iniciou o Programa e nos dois seguintes, infringindo assim, o disposto no *caput* do art. 14 da Lei nº 101/2000.

¹⁶ Esse percentual refere-se a uma única empresa; WEG.

Da mesma forma, o Tribunal ressaltou que

[...] embora a Secretaria da Fazenda divulgue o aumento da arrecadação de receita com a implantação e execução do Programa Pró-Emprego, constatou-se a ausência de análises que comprovem essa afirmação. Da mesma forma, a Secretaria da Fazenda não possui estudos que comprovem o impacto do Programa na economia do Estado e dos municípios. Essa análise também não é realizada quando da concessão dos benefícios (TCE, 2010c, p. 15).

As isenções fiscais não podem provocar impacto financeiro e devem estar previstas na LDO. Contudo verificamos que entre 2007 e 2012 os incentivos acumulados e concedidos pelo Pró-Emprego somam R\$ 1,98 bilhão, com média anual de participação de 3,3% na receita de ICMS. O que nos chama a atenção é que no período o crescimento da receita de ICMS e os incentivos seguiram em linha paralela, ou seja, enquanto que a receita cresceu 87,1%, os incentivos cresceram 85,9%.

Tabela 14:

Estimativa de renúncia de receita do Pró-Emprego (2007 a 2012) e sua participação na arrecadação de ICMS

R\$ milhões

Período	Receita ICMS (A)	Incentivo Pró-Emprego (B)	(B) / (A) * 100
2007	6.820	252,0	3,70
2008	7.840	215,8	2,75
2009	8.450	234,4	2,77
2010	10.270	400,0	3,89
2011	11.900	410,5	3,45
2012	12.760	468,4	3,67

Fonte: SEF, *vários anos*; LDO, *vários anos*.

Quanto às isenções, segundo justifica o governo do Estado em nota explicativa na LDO/2011,

Embora sejam colocados como renúncia de receitas, o Pró-Emprego [...] são considerados renúncia fiscal, pois são um atrativo de operações para o Estado, trazendo, na verdade, mais receitas. Os regimes atraem operações que não existiriam sem os referidos benefícios fiscais, pois tais operações estariam sendo realizadas por meio de portos e aeroportos localizados em outras unidades da Federação, como os Estados do Paraná e Espírito Santo (ALESC, 2010, p. 55; 56).

Do primeiro apontamento, podemos perceber que há uma divergência entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo. O TCE apresenta uma postura mais cautelosa apresentando as ilegalidades e o impacto financeiro. Já o governo do Estado alega que o programa resultou num saldo positivo para Santa Catarina que são comprovados através do incremento de arrecadação e aquecimento dos portos. A divergência no entendimento é nítida, todavia entendemos que o Pró-Emprego está inserido dentro de dois contextos: i) insere-se dentro do movimento geral da globalização financeira; e ii) faz parte do acirramento do conflito federativo manifestado através da guerra fiscal.

A segunda observação que levantamos é a reversão da balança comercial catarinense. Pesquisando o comportamento das exportações e importações feitas pelos portos de Santa Catarina, o último resultado negativo ocorreu em 1938, isso é, um ano antes da segunda guerra mundial. Com a guerra, Santa Catarina recupera a capacidade de exportar e a mantém até 2008, ou seja, ao contrário de muitas Unidades Federativas, e até mesmo do país, foram 70 anos seguidos de saldo comercial. Não por menos que o secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Welber Barral, considerou o Pró-Emprego o mais agressivo dos programas de incentivo do país. Na oportunidade o Secretário da Fazenda da época, Nelson Antônio Serpa, defendeu o programa: “Praticamente todos os Estados têm benefícios sendo questionados. Não é uma questão restrita a SC. [...] É mais fácil colocar a culpa nos Estados do que a União responder pela falta de política de desenvolvimento regional e de proteção do empresariado nacional”.¹⁷

Tabela 15:

Balança comercial catarinense (2000 a 2012)

US\$ milhões

Período	Exportação (A)	Importação (B)	(A-B = Saldo)
2000	2.712	957	1.755
2001	3.031	860	2.170
2002	3.426	1.857	1.568
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

¹⁷Ver <http://sefaz-sc.jusbrasil.com.br/noticias/2982855/sef-na-imprensa>

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 1.400% nas importações contra 230% das exportações, e o substancial aumento no número de importadoras, de 1.567 em 2001 para 2.411 em 2011. Esse crescimento está umbilicalmente 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 para 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.

Centrado na importação e não na exportação, os incentivos de ICMS oferecidos pelo Pró-Emprego foram criticados pelo presidente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), Aguinaldo Diniz. Em entrevista à colunista Estela Benetti do *Diário Catarinense*, nas palavras do presidente da Abit, “Quem importa paga 4% de ICMS e a nossa empresa (a Cedro e Cachoeira, produtora de jeans em Minas), que gera 3,5 mil empregos, paga 12%. Esse programa é Pró-Emprego na China”.¹⁸ O presidente do Sindicato da Indústria Têxtil de Brusque e Região (SIFITEC), Marcus Schlösser, também criticou o programa no *Diário Catarinense*: “O problema é que há indústrias que deixaram de ser indústrias no sentido pleno. Mais do que produtores, se tornaram importadores e distribuidores. Esta é uma forma de sobreviver, mas prejudica outras empresas”. Para complementar, o programa ainda foi alvo de críticas do presidente do BNDES, Luciano Coutinho.¹⁹ Em nota a SEF diz que utiliza os benefícios fiscais como forma de suprir a ausência de uma política industrial de abrangência nacional.²⁰

As importações, exportações e PIB catarinenses mantiveram a mesma tendência ao longo da década, possuindo movimentos parecidos. Entretanto, a partir da criação do programa Pró-Emprego começa a haver um movimento mais acentuado das importações. A

¹⁸ Ver: <http://wp.clicrbs.com.br/estelabenetti/2011/07/21/presidente-da-abit-critica-o-pro-emprego/?topo=77/page/155/>

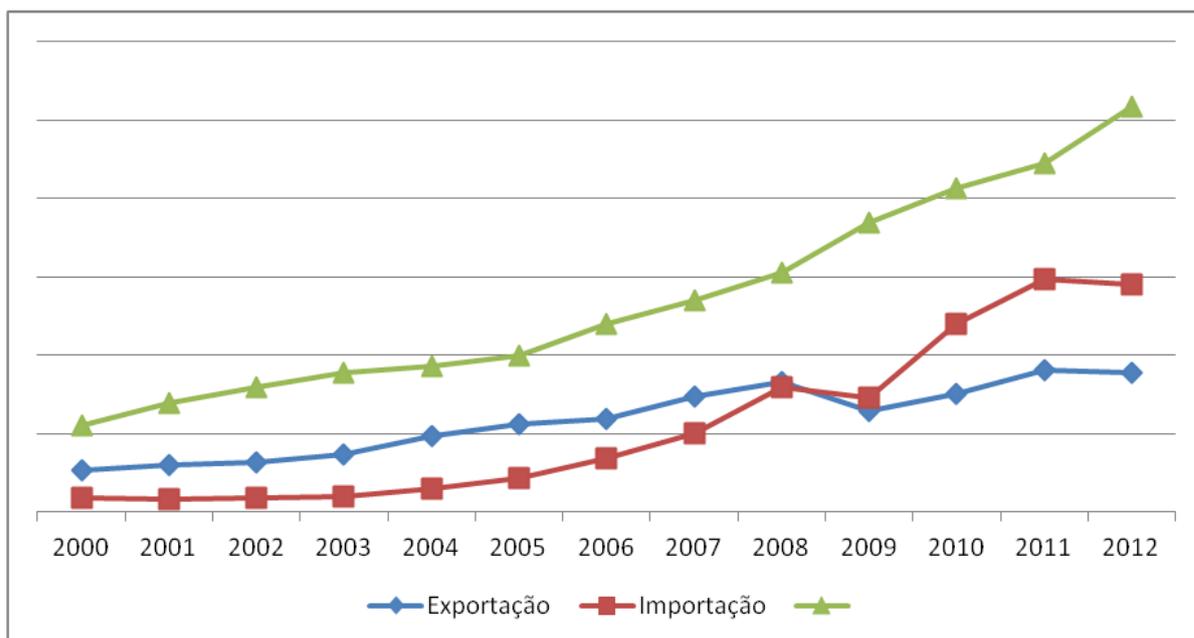
¹⁹ Ver: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/373-presidente-do-bndes-critica-politica-de-incentivos-de-sc.html>

²⁰ Ver: *Folha de São Paulo*, domingo 04 de março de 2012.

crise financeira internacional derivada do *subprime* forçou o governo brasileiro a promover uma depreciação cambial a partir de 2008. Porém é preciso deixar claro que à crise e o fator cambial não foram os determinantes para reversão da balança comercial em Santa Catarina. Em grau de hierarquia, a crise e o cambio estão atrás da política de incentivos.

Gráfico 8:

Exportação, importação e PIB catarinenses, na década de 2000



Fonte: IBGE; MDIC/Secex.

Quanto a essa reversão, Santa Catarina ao entrar na guerra dos portos, barateando as importações, Macedo/Angelis (2013, p. 206) pontuam que tal política “[...] favorece importantes segmentos do capital mercantil em detrimento do capital industrial local, levando parte desse à mercantilização de suas operações”. Como parte da ampliação dos laços comerciais do Brasil com a América Latina, Europa e Ásia, somada a sobrevalorização do câmbio, as importações preencheram lacunas que estavam sendo deixadas pela produção industrial nacional (MACEDO; ANGELIS, 2013). Importante ressaltar que ao longo dos dez últimos anos, as importações catarinenses, que, em 2001, vinham predominantemente da União Européia e do MERCOSUL, passaram a ser lideradas pela Ásia.

Tabela 16:

Principais países de origem das importações e destino das exportações de Santa Catarina em 2000, 2005 e 2011

Posição	2000	2005	2011
1	Argentina (17%)	Argentina (21%)	China (26%)
2	Estados Unidos (14%)	Chile (10%)	Chile (10%)
3	Alemanha (9%)	Estados Unidos (8%)	Argentina (8%)
4	Itália (8%)	China (8%)	Estados Unidos (7%)
5	Paraguai (7%)	Alemanha (8%)	Alemanha (4%)

Fonte: FIESC (2012a).

O terceiro ponto a que nos referimos é a distribuição geográfica dos incentivos. Quando o governo encaminhou para a Assembleia Legislativa a Medida Provisória N° 160/2006 criando o Pró-Emprego, não foram estabelecidos critérios para a distribuição geográfica, ou mesmo os setores ou atividades econômicas que necessitavam da intervenção do Estado. Na ocasião, o programa foi aprovado sem tais critérios de distribuição. Desconsiderando quaisquer tipos de critérios, tais como privilegiar as regiões que apresentam menor IDH ou IDS, o TCE apontou

A falta de observância dos critérios estabelecidos na Lei n° 13.992/07, regulamentada pelo Decreto n° 105/07, para a concessão dos benefícios e o atendimento a demandas espontâneas dos beneficiários pode levar à concentração espacial das atividades econômicas (TCE, 2010c, p. 29).

Tabulando com as informações disponibilizadas pela SEF, das 817 empresas que estavam enquadradas no Pró-Emprego, 119 delas estão instaladas em Itajaí, 88 em Joinville, 46 em Blumenau e 42 em Florianópolis, o que significa uma representação de 40,5%. 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 17:

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

Importações em US\$ milhões

Municípios	N° 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 na tabela 17, 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.

Outra observação que despertou a atenção em nossa análise, é que algumas das empresas que estão enquadradas no Pró-Emprego também foram contempladas pelo Prodec. Algumas delas ainda pelo Procape e outras pelo Fundesc. Porém a diferença que verificamos é que a maioria das empresas contempladas pelo Fundesc, Procape e Prodec é de origem catarinense enquanto que as enquadradas no regime especial do Pró-Emprego são de nacionalidade estrangeira. A exemplo do Pró-Emprego, com a ampliação dos laços comerciais do Brasil, e consequentemente de Santa Catarina, pós-2003 o Prodec começou a adquirir esta característica. Mas ainda a grande maioria das empresas enquadradas no Prodec beneficiadas é catarinense que começaram pequenas, e hoje são médias, ou grandes.

Tabela 18:

Empresas contempladas pelos programas de incentivos fiscais – Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego

Empresas	Fundesc 1963/1975	Procape 1975/1984	Prodec 1988/Atual	Pró-Emprego 2007/2011
Tupy S/A	X	X	X	X
Sadia S/A	X	X	X	X
Seara S/A	X	X	-	X
Coop. Central Oeste Ltda.	X	-	X	X
Ind. Têxteis Renaux	X	-	X	-
Cecrisa	X	-	X	-
Parati S/A	X	-	X	X
Frigoplan	X	X	-	-
Perdigão S/A	-	X	X	X
Weg S/A	-	X	X	X
Tuper S/A	-	X	X	X
Oxford S/A	-	X	X	X
Portobello	-	X	X	X ¹
Dudalina S/A	-	X	X	X
Wetzel S/A	-	X	X	-
Intelbras S/A	-	X	X	-
Bebidas Max Wilhelm S/A	-	X	X	-
Mili S/A	-	-	X	X
Rigesa Ltda.	-	-	X	X
Klabin S/A	-	-	X	X
Whinte Martins S/A	-	-	X	X
Votorantim S/A	-	-	X	X
Coop. Regional Alfa	-	-	X	X
Coop. Regional Campos Novos	-	-	X	X
Marisol Ltda.	-	-	X	X
Malwee Ltda.	-	-	X	X
Cia Hering	-	-	X	X

Fonte: STEIL (1975); GEISE (1991); ALESC (1984, 1999, 2011); FIESC (2012, 2013).

¹ Ver: Com investimento de R\$ 86 milhões, Portobello anuncia nova fábrica em Tijucas. <http://www.ndonline.com.br/florianopolis/noticias/39365-com-investimento-de-r-86-milhoes-portobello-anuncia-nova-fabrica-em-tijucas.html>

Agora, não encontramos nenhuma *Trading* na lista de empresas beneficiadas pelo Prodec. Porém, empresas catarinenses que começaram pequenas, empresas como Tupy S/A e Sadia S/A foram contempladas pelo Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego, hoje são gigantes. Já empresas como Weg S/A, Tuper S/A, Perdigão S/A, Oxford S/A, Portobello e

Dudalina S/A, que também têm origem local, começaram pequenas e foram beneficiadas pelo Procape, Prodec e Pró-Emprego hoje são gigantes, líderes em seus setores e exportam para várias partes do mundo. Agora, muitas das empresas que estão enquadradas no regime de postergação do recolhimento do ICMS no Prodec, também optaram pelo regime especial do Pró-Emprego, como é possível observar na tabela 18 acima.

No geral, há quatro observações que merecem ser destacadas: i) o impacto financeiro; ii) a reversão da balança comercial catarinense; iii) a distribuição geográfica das empresas beneficiadas pelos incentivos; e iv) enquanto o principal produto exportado foi pedaços e miudezas de carnes de frango o principal importado foi o catodos de cobre. Quanto à última observação, o Pró-Emprego favorece o capital mercantil em detrimento do capital industrial local, levando parte deste à mercantilização de suas operações contribuindo desta forma para a “desindustrialização” de alguns setores da indústria catarinense. Quanto ao favorecimento do capital mercantil em detrimento do industrial, diríamos que o Pró-Emprego reinventou as formas de acumulação primitiva (MACEDO/ANGELIS, 2013).

Dentro desses aspectos mencionados, concluímos que o Pró-Emprego criou condições para o desdobramento da acumulação, em particular a acumulação mercantil como observados por Macedo/Angelis (2013). Fazendo parte do movimento da guerra dos portos que tem como saldo a aprofundamento das relações federativas, a redução da alíquota de importação de 17% para 3% foi parar no STF. Dessa judicialização há um conflito de interesses entre o movimento da Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior (ABECE) a favor da guerra dos portos contra o posicionamento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) que tem denunciado o caráter perverso dos incentivos fiscais concedidos às importações por um conjunto de estados. Os incentivos alteraram as relações de comércio interestadual e internacional de Santa Catarina, porém essa não é uma alternativa de política de desenvolvimento regional, isso porque intensifica os conflitos federativos.

Por esse e outros motivo, a Resolução nº 13/2012 do Senado Federal unificou em 4% a alíquota ICMS nas operações interestaduais de transporte de mercadorias importadas. A legislação do Pró-Emprego foi revogada. Contudo foi criado um crédito presumido, uma das formas de incentivo fiscal, em substituição aos créditos efetivos de ICMS (ALESC, 2013). O programa Pró-Emprego foi suspenso em 2011, porém não afetando as empresas já beneficiadas.

Como resultado de campanha intentada pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, bem como suas federações de indústria, contra os incentivos fiscais concedidos pelos Estados de Santa Catarina, Espírito Santo e Goiás, na chamada guerra dos

portos, a aprovação do Projeto de Resolução nº 13/2012, no entendimento do governo catarinense, a medida repercutiu de forma negativa. A Resolução atendeu, sobretudo, à demanda da FIESP que vinha organizando eventos³ e produzindo documentos denunciando os efeitos negativos dos incentivos fiscais concedidos às importações. Contudo, a avaliação da SEF, as perdas para o Estado de Santa Catarina com a resolução podem chegar a R\$ 1 bilhão e fechamento de 18,1 mil empregos. A expectativa era ainda que Santa Catarina poderia perder aproximadamente de 10% a 15% do total de contêineres movimentados. Mediante as argumentações do governo, somadas as manifestações da Assembleia Legislativa, de que a medida prejudicaria a economia catarinense, o governo federal, através do BNDES, liberou um financiamento de R\$ 3 bilhões para o Estado na forma de compensar a Resolução nº 13/2012.

Por último, para o governo, Santa Catarina se beneficiou com o Pró-Emprego, pois resultou na geração de 62,8 mil empregos, as empresas beneficiadas investiram até então R\$ 12,7 bilhões e aumentou a arrecadação de ICMS nas mercadorias importadas. Diga-se, esse incremento de arrecadação são as justificativas das práticas inconstitucionais da concessão dos incentivos. Desprezado da interpretação desenvolvimentista, os incentivos oferecidos pelo programa resultaram em impactos nas finanças públicas, foram concentrados nas cidades que apresentam uma maior divisão inter-regional do trabalho, não passaram pelo colegiado do Confaz, contribuindo para acirrar os conflitos federativos, favoreceram frações do capital mercantil, provocou reversão na balança comercial do Estado onde as maiores contempladas são as *tradings*, que não investem no Estado. Em síntese, se o programa gerou desenvolvimento como propagado pelo governo estadual, porém ele foi geograficamente desigual.

3.5 Considerações parciais

Com a extinção do Procape em 1984, o Prodec veio a cumprir sua função. Dentro da descentralização fiscal promovida pela nova Constituição, os Estados ganharam autonomia para legislar sobre a alteração nas alíquotas do ICMS. Mas o processo de fragmentação da nação aliado às políticas neoliberais geraram um vazio na política de desenvolvimento regional. Somada ao processo de privatização e alta taxas de juros, a política industrial do governo estava deixando lacunas. Neste contexto, as Unidades Federativas foram criando programas, com base em incentivos fiscais, para atrair novas indústrias e estimular aquelas

existentes para assim promover o seu desenvolvimento. A questão é que isso resultou em conflitos federativos que passaram a ser chamados de guerra fiscal.

Nesse bojo, é criado o Prodec. Com a sistemática de permitir a postergação do recolhimento do ICMS, o programa tinha como finalidade atrair novas empresas para o Estado, bem como incentivar aquelas de origem local. Suprindo a falta de uma política nacional de desenvolvimento regional e o abandono progressivo das políticas para o setor industrial, os incentivos fiscais do Prodec eram justificados para estimular o desenvolvimento econômico de Santa Catarina, bem como para desconcentração econômica e espacial das atividades produtivas. Porém, analisando o período de 1988 a 2012, em que fizemos uma esquematização cronológica dividida em três etapas, averiguamos que o desenvolvimento gerado pelo programa foi desigual, resultou em impacto nas finanças públicas, carece de inconstitucionalidade e suas liberações foram orientadas pela divisão inter-regional do trabalho.

Nesse período, a economia catarinense passou por transformações, as quais resultaram numa reestruturação produtiva. Embora a grande maioria das empresas contempladas pelo Prodec seja de origem catarinense, dada a dinâmica da globalização, a política neoliberal nos anos noventa, a abertura comercial e ampliação dos laços comerciais da economia brasileira no comércio mundial somadas à fragmentação e crise federativa, o número de empresas de outros Estados, assim como de outros países, passaram a compor a lista de empresas incentivadas pelo programa.

Isso posto, a inserção da economia catarinense nessa nova fase do capitalismo, em que falta de comando nacional culminou numa guerra fiscal entre as Unidades Federativas, resultou numa ampliação das desigualdades que se deu através de uma maior concentração e centralização da produção econômica nas regiões mais desenvolvidas do Estado. A formação econômica de Santa Catarina dentro do desenvolvimento do capitalismo alicerçou-se na constituição de cidades pólos e setores industriais que devida à política de planejamento governamental foram dotados da capacidade de se ampliarem e como tendência transformou o desenvolvimento em “desenvolvimento geográfico desigual”.

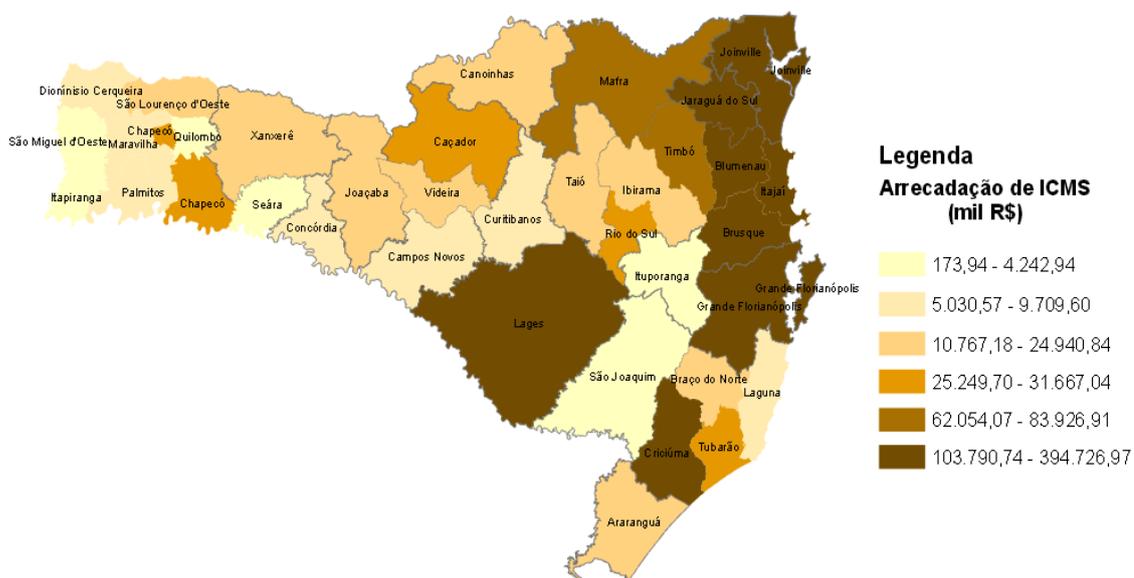
Tomando a expressão de Harvey (2006), dentro da geografia desigual do desenvolvimento, em 2000 a região de Joinville que concentrava 18% passou a concentrar 19% em 2005. O mesmo ocorreu com Florianópolis, que passou de 11% para 13%, e Itajaí de 5% para 10%. No acumulado, em 2000 essas três regiões representavam 34% do PIB. Já em 2005 essas regiões passaram a concentrar 42%. Em 2011, elas somam 64,5% do PIB estadual. Ao mesmo tempo essa três regiões concentram 55,7% do número total de empregos formais

do Estado, 55,6% do Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria, 60,4% do VAB do setor de serviços, 9,2% do VAB agropecuário, 49,1% do consumo industrial de energia elétrica, sendo somente o município de Joinville representa 22,5% e 67,1% do consumo comercial de energia elétrica (SANTA CATARINA, 2013b).

Convém ainda observar, com a exceção das regiões de Lages, Mafra e Timbó, que a distribuição geográfica dos incentivos fiscais, isso vale para o Fundesc, Procape, Prodec e Pró-Emprego, além de contribuírem para alterar a dinâmica da acumulação do capital gerando desigualdades entre os territórios, está concentrada nas regiões que mais contribuem com a arrecadação de ICMS, como demonstra o mapa abaixo. Em função do exposto, influenciados pela acumulação do capital, pela ação do homem na natureza, pela busca de redução do tempo de giro do capital e pelos conflitos territoriais em diferentes escalas geográficas, isto é, por suas quatro “condicionalidades”, há uma reprodução do continua do “desenvolvimento geográfico desigual”, como considerado por Harvey (2006).

Mapa 1:

Arrecadação de ICMS por Secretaria de Desenvolvimento Regional



Fonte: SANTA CATARINA (2013b).

Entre 2000 e 2008, Santa Catarina superou Bahia e Distrito Federal, passando a ocupar o posto de sexto mais importante Estado brasileiro na produção de riquezas. O desempenho observado nos anos noventa, quando o Estado cresceu a taxas superiores ao restante do país,

repetiu-se na primeira década do século XXI. Em termos nominais, o PIB catarinense cresceu sempre a taxas superiores ao brasileiro ao longo de todo o período. Enquanto em Santa Catarina as taxas médias de crescimento chegaram a 14,26% ao ano, nacionalmente elas foram de 12,3% ao ano. Considerando apenas os 10 maiores municípios, estes respondiam por 45,4% do PIB em 1999, e passaram a concentrar 47,1% em 2008. Por outro lado, os 50 menores respondiam em 1999 por 12,3% do PIB estadual, frente a 11,8% em 2008. Todavia, a trajetória de crescimento maior que o nacional foi acompanhado por um aumento das desigualdades no Estado. Isso significa que, dentro de um aspecto geral, o Prodec é parte contributiva dessa concentração e centralização.

Num aspecto geral desses 25 anos, o Prodec passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações. Nelas, o prazo para recolhimento do tributo foi ampliado, a taxa de juros reduzida e novos setores foram incluídos. Com isso, elevou-se a participação dos incentivos na arrecadação de ICMS, resultando em impacto financeiro o qual é mencionado nos pareceres do Tribunal de Contas. Ainda como vimos, dentre as três periodizações estabelecidas, a maior liberação ocorreu entre 2006 e 2012, justamente o período em que há uma retomada do crescimento e do planejamento econômico nacional. Quanto a maior liberação encontrar-se dentro das reestruturações, é porque neste período aumentou a participação das empresas vindas de outros Estados como também as empresas multinacionais que se instalavam em Santa Catarina e recorriam ao programa. Assim, o Prodec deixou de ser catarinense e passou a ser nacional e internacional.

Mesmo havendo um saldo residual do Procaped, ou seja, empresas que receberam incentivos em forma de participação acionária ou de postergação deveriam recolher o tributo no final da carência e do prazo de fruição, o qual deveria ser depositado no Fadesc. Em 25 anos o Prodec liberou R\$ 13,50 bilhões. Nesses anos, as tabulações apontam que 15 empresas respondem por 50,4% das liberações, sendo dessas nove de origem catarinense, quatro nacionais e duas multinacionais. Destas liberações, averiguamos que a região Nordeste do Estado obteve a maior participação com 39,3%, seguida do Vale do Itajaí com 16,7%, Planalto Norte com 14%, Grande Oeste com 9,6%, Região Serrana com 9,1%, Sul do Estado com 6,7% e Grande Florianópolis com 4,7%. Em síntese, aqui o programa apresenta seu lado centralizador e seu caráter desigual.

Decorrente da ampliação dos laços comerciais do Brasil e de Santa Catarina com a América Latina, Europa e Ásia, em 2004 é criado o Compex. Com objetivo de incentivar a importação, o Compex oferecia um tratamento tributário diferenciado para as empresas que optassem em realizar o desembaraço aduaneiro pelos portos catarinenses. As mercadorias que

antes entravam pelos portos do Espírito Santo, São Paulo dentre outros, e que no ato do desembaraço pagavam uma alíquota de 17%, passaram a pagar uma alíquota menor em Santa Catarina. Mas devido aos indícios de irregularidades e corrupção apontados pela operação Dilúvio, que resultou na prisão do assessor direto do Secretário da Fazenda e consequentemente o levou a pedir demissão do cargo, o Complexo foi extinto.

Assim que extinto, o governo envia para a Assembleia Legislativa a Medida Provisória nº 160 criando o programa Pró-Emprego. Com a mesma sistemática, o Pró-Emprego foi uma cópia do Complexo. Nas entrelinhas dos seus 28 artigos, a essência deles é a redução da alíquota de importação de 17% para 3%, levando a um acirramento do conflito federativo que resultou num conjunto de ações dos Estados prejudicados junto ao STF. Sem passar pelo colegiado do Confaz e ignorar dispositivos constitucionais, sua criação foi inconstitucional. Contudo, para Santa Catarina, isso é, dentro do entendimento da SEF, essa política apresentou resultados positivos para o Estado, pois aumentou a arrecadação de ICMS de importação, resultou na realização de investimentos na ordem de R\$ 12,7 bilhões e na geração de mais de 60 mil empregos.

Analisando o programa Pró-Emprego, os resultados a que chegamos apresentaram contradições, as quais não são apresentadas pela SEF. Primeiro, as empresas contempladas estão concentradas naquelas regiões que apresentam uma maior divisão inter-regional do trabalho. Segundo, as empresas que se instalaram no Estado em função do incentivo são na sua maioria *trading* que não resultam em investimentos produtivos. Até 2001 as maiores importadoras eram indústrias, hoje elas são *trading*, e enquanto o número de empresas importadoras cresceu 53,8% entre 2001 e 2011, o das exportadoras ficou estático. Terceiro, os incentivos são traduzidos em renúncia fiscal gerando distorção nas finanças públicas. Quarto, houve uma reversão na balança comercial do Estado, a qual não apresentava *déficit* desde 1938, indo na contramão da política nacional. Quinto, há manifestações de preocupações da FIESC e de federações setoriais. Sexta, gerou um acirramento entre os municípios catarinenses, com impetração de ações na Justiça, uma vez que muitas empresas começaram a faturar em Itajaí e região fazendo assim com que o Índice de Participação dos Municípios no bolo distributivo do ICMS que constitucionalmente competem aos municípios, fosse menor.

Sob a alegação de coibir a guerra portuária que o Pró-Emprego tem patrocinado, pressionado por Espírito Santo e São Paulo, o Senado Federal aprova a Resolução nº 13/2012, unificando a alíquota de ICMS em 4% no ato do desembaraço aduaneiro. A medida não foi bem recepcionada pelo governo catarinense. Sentindo-se prejudicado, o governo do Estado recorreu ao governo federal para apresentar medidas que compensassem as perdas para Santa

Catarina. Assim, por intermédio do BNDES, foi liberado o empréstimo de R\$ 3 bilhões como medida compensatória.

Nos dois programas analisados neste capítulo, a formulação da política de incentivo fiscal está interligada a dois objetivos: i) fomentar o desenvolvimento, embora este seja desigual; e ii) corresponder às expectativas do empresariado, a acumulação de capital. Por um lado, se o Prodec não concede incentivos à importação de mercadorias, o Pró-Emprego cumpre essa função. Por outro, se o Pró-Emprego não permite a postergação do recolhimento do tributo com elasticidade de até 200 meses com taxa de juro baixa, ou até mesmo taxa zero, o Prodec supre essa demanda. Nessa direção, averiguamos que muitas das empresas contempladas com o Prodec, ou mesmo em programas anteriores, se enquadraram no Pró-Emprego. Ademais, Santa Catarina justifica-se que os incentivos fiscais são decorrentes de medidas protecionistas à economia catarinense, uma vez que a concessão de incentivos por outras Unidades Federativas tem resultado em efeito negativo para o Estado.

Além destes dois programas analisados, o governo do Estado dispõe ainda do mecanismo do crédito presumido e da redução da base de cálculo, e de três outros programas, o Pró-Cargas, o Pró-Náutica e o Inova SC, além da discussão que está em andamento da criação do Pró-Indústria. Somando os incentivos destes quatro programas específicos (Prodec, Pró-Emprego, Pró-Cargas, Pró-Náutica e o Inova SC), mais a redução da base de cálculo e o crédito presumido, em 2012 juntos eles somaram R\$ 4,87 bilhões, o que representa 38,2% da arrecadação de ICMS. Em 2001, quando não existia Pró-Emprego, Pró-Cargas e Pró-Náutica e a redução da base de cálculo e do crédito presumido era limitada, os incentivos somaram R\$ 565 milhões, ou seja, sua participação na arrecadação de ICMS foi de 8,3%, mostrando que o Estado adotou uma postura de “guerreiro”.

Por último, nesse contexto, é preciso resgatar a lógica dos interesses da acumulação capitalista para entender a guerra fiscal. Não se pode fazer uma análise em tabula rasa, ou mesmo partilhar da visão desenvolvimentista desses programas, pois assim o pesquisador estará cometendo um enorme equívoco.

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 têm como o destino promover a acumulação. Esse é o seu sentido, maximizar o lucro do empresário para aumentar o grau de acumulação.

Dentro do desdobramento da política nacional (capítulo 1), construímos uma esquematização cronológica. A busca por uma esquematização para analisar a política de incentivos fiscais parte de 1966 com a Reforma Tributária. De 1966 até 1987 a União manteve juntamente com o Confaz, criado em 1975, certo controle sobre a concessão de incentivos. Com os desdobramentos das crises fiscal e financeira nos anos 1980 o sistema federativo enquanto modelo de organização territorial de poder foi enfraquecendo. Como resultado, a Constituição Federal de 1988 atendeu aos anseios regionais e promoveu a descentralização da política fiscal. O modelo que até então era rígido e apresentava relações verticais, tornou-se flexível, e a relação passou a ser horizontal.

Assim que consolidado o movimento de descentralização fiscal, a implementação do Plano Real (1994) promoveu um ambiente de disputa federativa por novos investimentos. Os incentivos, enquanto instrumento de política de desenvolvimento regional, passam a ser utilizados com mais agressividade pelas Unidades Federativas. Se um Estado oferecesse um valor X em incentivos para elevar o grau de acumulação da estrutura produtiva de uma determinada região de seu território, outro Estado ofereceria X mais Y para fins de atração de investimentos. Esse contexto dá origem à guerra fiscal, situação que não foi resolvida com a LRF (2000).

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. Até 1975, quando foi extinto, o Fundesc foi parte

importante do processo de consolidação da indústria catarinense, que começara a se consolidar no final dos anos 1950 com o processo de industrialização pesada.

Por determinação da Lei Complementar nº 24/1975, o Fundesc foi extinto sendo substituído pelo Procape. Com uma economia que já se encontrava diversificada, em que pequenas empresas como Weg, Tupy, Tuper, Perdigão, Sadia, Dudalina, Cecrisa, Portobello dentre outras, já haviam se tornado grandes e a participação dos setores dinâmicos na composição do VTI aumentar, o Procape é parte desse movimento. Foi através dessas empresas, que começaram como micros e pequenas, mas no movimento da industrialização nacional e das políticas fiscais do Fundesc e Procape se tornaram grandes, é que houve o processo de diversificação econômica em Santa Catarina. 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.

Nos anos 1990, a falta de comando isolou as Unidades Federativas na elaboração de seus planos. O planejamento que começou a entrar em crise no Brasil, ainda nos anos 1980, resultou numa redução da atuação do Estado na economia, e por conseqüente um aumento na crença no mercado. Nesse contexto a guerra fiscal é o pretexto para atrair investimentos. Consolidando-se como política endógena de desenvolvimento, nos anos 2000 a guerra fiscal ganha forma como resultado desse desdobramento de guerra portuária, e em Santa Catarina o programa Pró-Emprego é a arma de guerra. Contudo, esse desdobramento jamais teria sido possível se não fosse o modelo de desenvolvimento baseado na competição inter-regional.

A política de incentivo fiscal em Santa Catarina pós-1963 é um reflexo direto 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. Com o Estado coordenando o processo produtivo, o planejamento e os programas de incentivos fiscais foram os instrumentos criados para expandir a atividade econômica estabelecendo, fundamentalmente, a formação de capital, isso é, o aumento da capacidade produtora da economia catarinense através do financiamento público ao investimento privado.

Os programas de incentivos fiscais em Santa Catarina, desde 1963, podem ser classificados em quatro grupos, de acordo com seus objetivos e resultados. 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”. Com o Estado rompendo pontos de estrangulamento, sobretudo no tocante à energia e ao transporte, muitas empresas elaboraram planos de expansão e recorreram aos incentivos do Procape para se expandirem. O terceiro é o Prodec. Criado no movimento da descentralização fiscal, o Prodec está inserido dentro do processo de fragmentação e crise federativa. Com o regresso neoliberal, as políticas regionais de desenvolvimento ficaram a cargo das Unidades Federativas. Dentro da lógica da competição inter-regional, o governo catarinense potencializou o Prodec, ignorando as inconstitucionalidades, tornando-o a principal ferramenta de desenvolvimento do Estado. 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. Assim, a participação de Santa Catarina passou de 3,8% das importações nacionais em 2003 para 6,6% em 2011.

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. Entre 1970-1975 as regiões, e

principalmente as cidades, que apresentavam um maior grau de desenvolvimento foram as maiores contempladas pelo Fundesc. Assim ocorreu com as liberações do Procape (1975-1984), Prodec (1988-2012) e Pró-Emprego (2007-2012). Apesar de as mensagens governamentais e das justificativas dos projetos de leis exaltarem os municípios menos desenvolvidos, verificamos que nestes quase 50 anos os incentivos fiscais foram pautados pela divisão inter-regional do trabalho. Dentro dessa categoria, procuramos entender a política de incentivos fiscais em Santa Catarina no sistema nacional de economia como um instrumento de acumulação. Contudo, os dados reunidos em forma de tabelas sugerem que o “desenvolvimento geográfico desigual” é um tanto resultado da ampliação, consolidação, diversificação e inovação do capital industrial.

Em 1907, Joinville e Blumenau já concentravam 46,9% do número de estabelecimentos comerciais do Estado de Santa Catarina. Passados os anos, com a metamorfose do capital mercantil para o industrial, houve uma rápida expansão das atividades econômicas, a qual essas duas cidades foram se despontando e passaram a subordinar as pequenas cidades. Na sua evolução, as microrregiões de Blumenau e Joinville, que em 1959 representavam 41,6% do valor da transformação estadual, passaram para 51,5% em 1980. Em termos de PIB, elas representam 18% da riqueza estadual, as quais são necessárias à produção conjunta de 222 municípios para atingir a participação de 18% do PIB estadual.

Portanto, a distribuição concentrada dos incentivos fiscais nas regiões do Vale do Itajaí, liderada por Blumenau e Itajaí, e Nordeste, comandado por Joinville e Jaraguá do Sul, não poderia ser diferente. O comando do processo foi ditado pela economia cêntrica, porém as economias regionais, que tinham condições de se engajarem nesse processo, passaram a fazer parte desse comando. Nem as liberações do Fundesc pautadas pelas ZDP, as ações planejada do Procape, as intenções da desconcentração industrial e econômica do Prodec, assim como as propostas dos diversos Planos de Governo foram suficiente para superar a geografia das desigualdades. Todavia a hegemonia exercida por essas cidades e por certas empresas impõe um sentido preciso na estratégia política e econômica do Estado, diga-se, estratégia pautada no desenvolvimento desigual.

Embora o governo do Estado tenha criado as SDR para “reequilibrar” o desenvolvimento, é preciso considerar que a formação econômica de Santa Catarina foi constituída sobre um perfil de especialização regional-setorial, onde as regiões economicamente mais desenvolvidas e as grandes empresas que se destacam no mercado nacional e internacional obtiveram maior participação dos incentivos fiscais ao longo dos anos. Desta forma, as SDR enquanto estrutura de Estado não produziram mudanças

estruturais na produção de diferenças geográficas. Logo então, é preciso refletir que as SDR não produziram os resultados pretendidos na superação do “desenvolvimento geográfico desigual”.

Partindo do enfoque crítico social, os incentivos fiscais dos Programas analisados são apropriados, usados e remodelados para os objetivos da acumulação do capital esparramando-se pelo território catarinense, porém distribuído de forma desigual. Harvey (2006) nos apresenta os “conflitos nas diferentes escalas geográficas”, tanto temporal quanto espacial, é de vital importância para o entendimento do funcionamento do sistema capitalista, e mais precisamente, do desenvolvimento desigual dos territórios. Ao mesmo tempo em que há uma distribuição desigual dos incentivos, acaba configurando-se num paradoxo, inércia regional versus dinamismo regional. Sem suma, o comportamento regional competitivo gera um estado de contínuo movimento e de instabilidade crônica na distribuição espacial de atividades capitalistas.

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 a partir do Plameg 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 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 para dinâmico.

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. Com isso, não caímos no equívoco em afirmar que a política de incentivos fiscais em Santa Catarina tem

características próprias como também negamos a tese shumpeteriana do empresário inovador, ou seja, não existe empresário inovador sem o aparato financeiro do Estado.

Ainda dentro das similaridades, todos eles são orientados pela divisão inter-regional do trabalho na medida em que a participação das regiões que apresentam um maior grau de desenvolvimento são as maiores contempladas. No caso particular do Procape, foi constituída uma CPI para apurar irregularidades da concessão de incentivos a título de participação acionária, e do Pró-Emprego foi uma substituição ao Complex, que foi extinto sob acusação de corrupção. Há de se registrar ainda que o Pró-Emprego é o principal responsável pela reversão da balança comercial catarinense entre 2009 e 2012, o último resultado negativo havia ocorrido em 1938. Destaca-se, ainda, que no caso do Prodec, até então, dos quatro, o único programa de incentivo fiscal em operação, já dentro do contexto da guerra fiscal, passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações para assim incluir novos setores na lista de beneficiados, ampliarem o prazo de recolhimento do tributo, reduzir, ou até mesmo zerar, a taxa de juros com o objetivo de estimular e atrair novos investimentos para o Estado.

Agora, quanto ao sentido desses programas, a conclusão final a que chegamos é que eles são um instrumento para promover a acumulação capitalista no espaço.

Para concluir, 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 levantamos e deixamos para o debate é se hoje os incentivos usufruídos pelo capital instalado em Santa Catarina ainda são nacionais ou não.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Relatórios, Parecer e Processos Administrativos

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. (Texto elaborado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao MERCOSUL) – (Deputada Ideli Salvatti)

_____. **Indicação nº 0404/2009.** Dirigida ao Tribunal de Contas, solicitando auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, impacto econômico e constitucionalidades e juridicidade do PRODEC, FUNDOSOCIAL e PRÓ-EMPREGO nas contas do Governo do Estado. Florianópolis (SC) : 2009. 3409p. (Bancada do Partido dos Trabalhadores)

_____. **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. (Texto elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda) – (Deputada Luciane Carminatti)

_____. **Resposta ao Pedido de Informação nº 0063.1/2012.** Solicitando informações ao Secretário da Fazenda, sobre as empresas que foram aprovadas pelo Conselho Deliberativo do PRODEC para receber a concessão de incentivo fiscal, no período de 2010 até julho de 2012, bem como os valores que cada empresa beneficiada recebeu. Florianópolis (SC) : 2012. (Texto elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda) – (Deputada Luciane Carminatti)

_____. **Resposta ao Pedido de Informação 0099.2/2013.** Solicitando ao Governador do Estado, informações sobre as empresas beneficiadas com incentivos fiscais, por meio do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC, no período compreendido entre 1988 e 2013. Florianópolis (SC) : 2013. 13p. (Texto elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda) – (Deputado Dirceu Dresch)

BRASIL. **5ª Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).** Brasília (DF) : Maio/Setembro, 2012. 92p.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). **Ministério da Fazenda.** Convênios de ICMS, *Vários anos.* (Disponível em: <https://www1.fazenda.gov.br/confaz/>).

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). **Desenvolvimento SC: uma visão da indústria.** Florianópolis (SC) : Sistema FIESC. 2010. 186p.

_____. **Análise do comércio internacional catarinense 2012.** Florianópolis (SC) : Sistema Fiesc, 2012a. 112p.

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

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

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** (www.ibge.gov.br) - (Acesso em: 09 de junho de 2013).

SANTA CATARINA. **Relatório de Auditoria N° 097/2008.** Secretaria de Estado da Fazenda. Florianópolis (SC) : 2008. 138p.

_____. **Relatório técnico sobre a prestação de contas.** – Volume 1 – Florianópolis (SC) : 2013a.139p.

_____. **Cadernos de indicadores: Santa Catarina e suas regiões.** Florianópolis (SC) : Diretoria de Planejamento Orçamentário. 2013b. 189p.

SINAFRESP-AFRESP. **Guerra fiscal: com elas todos perdem.** (Apresentação do Relatório da CPI da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. 2. ed. São Paulo (SP) : 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Parecer prévio sobre as Contas do Governo do Estado – exercício 2006.** Florianópolis (SC) : Tribunal de Contas, 2007. 504p.

_____. **Processo PDA-09/00447117** – Relatório de Instrução 26/2010. Florianópolis (SC) : 2010a. 47p.

_____. **Processo PDA-09/00447117** – Parecer nº MPTC/4665/2010. Solicitação de auditoria pela ALESC no Programa de Renúncia de Receita do PRODEC nas contas do Governo do Estado. Florianópolis (SC) : 2010b. 3p.

_____. **Processo PDA-10/00079373** – Solicitação de Auditoria no Programa Pró-Emprego pela Assembleia Legislativa. Florianópolis (SC) : 2010c. 31p.

_____. **Parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado – exercício 2010.** Florianópolis (SC) : Tribunal de Contas, 2012. 500p.

Mensagens Governamentais

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre (RS) : 1999.

(Disponível

em:

http://www1.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_conteudo=483) (Acesso em 01 de setembro de 2013).

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre (RS) : 2000. (Disponível

em:

http://www1.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_conteudo=483) (Acesso em 01 de setembro de 2013).

SANTA CATARINA. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** 3º

Mensagem Anual. Florianópolis (SC) : 1968. 349p.

_____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** 4ª

Mensagem Anual. Florianópolis (SC) : 1969a. 293p.

_____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** 5ª

Mensagem Anual. Florianópolis (SC) : 1970. 391p.

_____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** Ação Catarinense de Desenvolvimento. Ano 2. Florianópolis (SC) : 1973. 233p.

_____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** Ação Catarinense de Desenvolvimento. Ano 4. Florianópolis (SC) : 1975. 146p.

_____. **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) : 1980. 159p.

_____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** Florianópolis (SC) : 1981. 163p.

_____. **Mensagem Anual do Governador à Assembleia Legislativa.** Florianópolis (SC) : 1982. 145p.

Leis, Decretos, Medidas Provisórias e Atos

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). **Projeto de Lei nº 443, de 11 de novembro de 1963.** Institui o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Fundesc) e dá outras providências. Florianópolis (SC) : (1963).

_____. **Projeto de Lei nº 157, de 09 de dezembro de 1966.** Autoriza a concessão de aval do Tesouro do Estado a empreendimentos industriais pioneiros ou abrangidos na área de eficácia do Fundesc. Florianópolis (SC) : (1966).

_____. **Projeto de Lei nº 93, de 25 de junho de 1968.** Dispõe sobre as Zonas de Desenvolvimento Prioritário e cria regime de incentivos fiscais. Florianópolis (SC) : (1968).

_____. **Lei nº 4.223, de 26 de setembro de 1968.** Cria o Conselho Administrativo do Fundesc. Florianópolis (SC) : (1968a).

_____. **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, ajusta o regime de incentivos fiscais instituídos pelo artigo 3º, da Lei nº 4.225, de 18 de outubro de 1968, às disposições da Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e dá outras providências. Florianópolis (SC) : (1975)

_____. **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. Florianópolis (SC) : 1987. 13p.

_____. **Lei nº 9.885, de 19 de junho de 1995.** Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – Prodec e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina – FADESC e estabelece outras providências. Florianópolis (SC) : 1995. 4p.

_____. **Lei nº 10.475, de 18 de agosto de 1997.** Institui o Programa de Desenvolvimento Agroindustrial Catarinense - Prodec Agroindustrial e estabelece outras providências. Florianópolis (SC) : (1997).

_____. **Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005.** Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC - e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense - FADESC - e estabelece outras providências. Florianópolis (SC) : (2005).

_____. **Medida Provisória Nº 160/2006.** Institui o Programa Pró-Emprego e estabelece outras providências. Florianópolis (SC) : 2006.169p.

_____. **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).

_____. **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) : (2007).

_____. **Lei nº 14.605, de 31 de dezembro de 2008.** Altera as Leis nº 10.297, de 1996, nº 13.342, de 2005, nº 13.992, de 2007 e nº 14.264, de 2007, e estabelece outras providências. Florianópolis (SC) : (2008).

_____. **Projeto de Lei nº 0119.4/2010.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 e adota outras providências. Florianópolis (SC) : 2010. 62p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP). **Projeto de Lei nº 0067/1996.** Institui o Programa Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial, cria o Conselho Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial e o Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial - FIDES. (Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=7364>). São Paulo (SP) : (Acesso em 23 de setembro de 2013).

BRASIL. **Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967.** Estabelece para os Estados e Municípios uma política comum em matéria do imposto de circulação de mercadorias. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-34-66.htm). (Acesso em 29 de maio de 2013).

_____. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências (Diário Oficial da União, 09 de janeiro de 1975).

_____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS,** em 13 de abril de 1999.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Diário Oficial da União, 05 de maio de 2000).

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 37. ed. Brasília (DF): Senado Federal, Centro Gráfico, 2013. 111p.

SANTA CATARINA. **Estudo da execução orçamentária no exercício de 1963.** Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina. Florianópolis (SC) : 1963. 39p.

_____. **Atos de Constituição e de Regulamentação do Conselho Administrativo do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Fundesc).** Florianópolis (SC) : Série legislação. PLAMEG, nº 3. Serviço de Divulgação, 1969. 41p.

_____. **Secretaria de Estado da Fazenda:** Centro de Informações Econômico Fiscais. Comportamento da Receita e Despesa Pública. Atividades do Fundesc em 1971. Florianópolis (SC) : Legislação sobre Isenções e outros benefícios fiscais, 1972. 107p.

_____. **Análise da indústria de transformação de Santa Catarina.** Secretaria de Desenvolvimento Econômico. IBAGESC-CEBRAE-BRDE/AGFLO. Florianópolis (SC) : 1974. 194p.

_____. (Constituição Estadual 1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Atualizada com 64 Emendas Constitucionais. Florianópolis (SC) : Edição 2013c, p. 67.

Planos de Governo

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

KLEIN ÜBING, V. KONDER REIS, A. C. **Plano SIM:** para viver melhor em Santa Catarina. Florianópolis (SC) : 1990.

KONDER REIS, A. C. **Encurtando distâncias.** Florianópolis (SC) : Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina (IOESC); Secretaria Extraordinária para Assuntos de Imprensa. 1976. 333p.

Livros

AFFONSO, R. B. A. SILVA, P. L. B (org.) **Reforma tributária e federação.** São Paulo (SP) : FUNDAP, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995a. 212p. (Federalismo no Brasil).

BAER, M. **O Rumo Perdido:** Crise fiscal e financeira do Estado. Rio de Janeiro (RJ) : Paz e Terra, 1993. 213p.

BIASOTO JR. G. **O sistema tributário brasileiro:** uma trajetória de fragmentação. In: ALVES PINTO, M. P. BIASOTO JR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas (SP) : Editora da Unicamp, 2006. 526p.

BRANDÃO, C. **Território & desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. 1ª reimpressão. Campinas (SP) : Editora da Unicamp, 2009. 238p.

CAMPOS, R. R. [et al]. **Sistemas locais de inovação:** um estudo preliminar de casos selecionados no Estado de Santa Catarina. Nota Técnica nº 10/98. Rio de Janeiro (RJ) : IE/UFRJ, 1998. 42p.

_____. Padrão de Especialização da Indústria Catarinense e Localização das Atividades Industriais para Identificação de Arranjos Produtivos Locais. In: CARIO, S. A. F.

[et al]. **Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva.** Blumenau (SC) : Nova Letra, 2008. p. 55-112.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005.** São Paulo (SP) : Editora da UNESP, 2008. 294p.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira.** 9. ed. 1ª reimp. São Paulo (SP) : Editora Brasiliense, 1998. 182p.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** 1ª reimp. São Paulo (SP) : Editora da UNESP, Instituto de Economia da Unicamp, 2002. 423p.

COLOMBO, R. **Povo tem nome, rosto e endereço.** Brasília (DF) : Edições Dédalo, 2009. 236p.

FURTADO, C. **A Pré-Revolução Brasileira.** 1. ed. Rio de Janeiro (RJ) : Editora Fundo de Cultura, 1962. 116p.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise.** Rio de Janeiro (RJ) : Paz e Terra, 1984. 128p.

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

_____. Siderúrgica Sul Catarinense (Sidersul): a persistência de um fracasso. In: GOULARTI FILHO, A. (org). **Memória e cultura do carvão em Santa Catarina.** Florianópolis (SC) : Cidade Futura, 2004. 400p.

HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo (SP) : Edições Loyola, 2ª edição, 2005. 201p.

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

_____. **Spaces of Global Capitalism: towards a theory of uneven geographical development.** New York (NY) : Verso, 2006b.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo (SP) : Edições Loyola, 2008. 249p.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação.** São Paulo (SP) : Editora da UNESP, Instituto de Economia da Unicamp, 2002. 269p.

MATTOS, F. M. **A industrialização catarinense: análise e tendências.** Florianópolis (SC) : Ed. UFSC, 1968. 152p.

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

- MICHELS, I. L. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico - 1956 aos precatórios – 1997.** Campo Grande (MS) : Ed. UFMS, 1998. 244p.
- NEGRI NETO, A. **Guerra fiscal: evidências e políticas fiscais estaduais.** Informações Econômicas, SP, v.25, n.9, set. 1995.
- OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.** São Paulo (SP) : Editora Brasil Debates, 1981. 161p.
- _____. **Crise, reforma e deserdem do sistema tributário nacional.** Campinas (SP) : Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995. 157p.
- _____. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984).** São Paulo (SP) : Editora Hucitec, 1995a. 196p.
- _____. A lógica das Reformas: a Evolução do Sistema Tributário (1966-2002). In: ALVES PINTO, M. P. BAISSOTO JR, G (org). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas (SP) : Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006. 526p.
- OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe.** 6. ed. Rio de Janeiro (RJ) : Paz e Terra, 1981. 137p.
- OLIVEIRA, L. G. **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos.** São Paulo (SP) : Edições Pulsar, 2000. 109p.
- PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação.** Campinas (SP) : Unicamp, IE, 1998. 291p.
- PANZARINI, C. Equívocos da Reforma Tributária. In: ALVES PINTO, M. P. BAISSOTO JR, G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas (SP) : Editora da Unicamp, 2006. 526p.
- PRADO, S. CAVALCANTI, C. E. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil.** Brasília (DF) : IPEA/FUNDAP. 1998.
- _____. **A guerra fiscal no Brasil.** São Paulo (SP): Fundap: Fapesp; Brasília (DF) – Ipea, 2000. 146p.
- PRADO, S. [et al]. **Partilha de recursos na federação brasileira.** São Paulo (SP) : Fapesp: Fundap; Brasília: Ipea, 2003. 254p.
- RAUD, C. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense.** Florianópolis-Blumenau (SC) : Ed. UFSC-FURB, 1999. 276p.
- REZENDE, F. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, F (org). **Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas.** Rio de Janeiro (RJ) : Editora FGV, 2013. 312p.

ROCHA, I. O. Exportações industriais de Santa Catarina (1950-2010). In: MAMIGONIAN, A (org.) [et al]. **Santa Catarina: estudos de geografia economia e social**. Florianópolis (SC) : GCN/CFH/UFSC, 2011. 474p.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 5ª reimpressão. São Paulo (SP) : Editora da Universidade de São Paulo. 2009. 384p.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19. ed. Rio de Janeiro (RJ) : Record, 2010.174p.

SILVA, P. L. B. COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R. A. BARROS SILVA, P. L (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo (SP) : FUNDAP, 1995. 515p.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro (RJ) : Bertrand Brasil, 1988.

SCHMITZ, S. **Planejamento estadual: a experiência catarinense como plano de metas do governo – PLAMEG – 1961/1965**. Florianópolis (SC) : Ed. UFSC, 1985. 133p.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. 3. ed. Campinas (SP) : Unicamp/IE, 1998. 206p.

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis (RJ) : 1999. p. 449-489.

TROTSKY, L. **A história da revolução russa (Vol. 1)**. Rio de Janeiro (RJ) : Paz e Terra, 1978. (3ª ed.).

Teses, Dissertações e Monografias

AFFONSO, R. B. A. **Federalismo Tributário e Crise Econômica no Brasil: 1975 – 1985**. 1988. 289f. Instituto de Economia de Unicamp, Campinas (SP) : 1988. (Dissertação de Mestrado)

ALVES, M. A. S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. 111f. Instituto de Economia de Unicamp, Campinas (SP) : 2001. (Dissertação de Mestrado)

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas (SP) : Editora da Unicamp, 2007. (Tese de doutorado)

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia da Unicamp, Campinas (SP) : 2010. 208p.

CHACON, M. O. **O papel do Pró-Emprego e do Prodec na geração de novos empregos em Santa Catarina.** Florianópolis (SC) : 2010. 83p. (Monografia)

DÖERNER, C. R. **Benefícios fiscais com ferramenta de planejamento tributário: um enfoque ao programa Pró-Emprego concedido pelo Estado de Santa Catarina aos contribuintes do ICMS.** Florianópolis (SC) : 2010. 80p. (Monografia)

GIESE, B. **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)

PRADO, S. **Descentralização do aparelho de estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro.** 1985. 470p. Instituto de Economia de Unicamp, Campinas (SP) : 1988. (Dissertação de Mestrado)

SILVA, F. R. CONCEIÇÃO SILVA M. **O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM.** Rio de Janeiro (RJ) : IPEA/INPES – Série monografia nº 13 – 1974. 142p.

SILVA, C. G. **Programa Pró-Emprego.** Incentivo fiscal de ICMS nas importações de Santa Catarina face aos convênios e a guerra fiscal. Itajaí (SC) : 2011. 101p.

SOUZA, E. A. **Tributação no comércio exterior: análise da tributação na importação por encomenda com e sem a utilização dos benefícios do programa Pró-Emprego.** Florianópolis (SC) : 2010. 76p. (Monografia)

STEIL, O. S. **Contribuição ao aprimoramento da estrutura dos incentivos fiscais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias em Santa Catarina.** Florianópolis (SC) : 1975. 108p. (Dissertação de Mestrado)

TOBIAS, L. E. M. **Incentivo fiscal com instrumento para o alcance das metas sócio-econômicas em Santa Catarina.** Florianópolis (SC) : 2005. 77p. (Monografia)

Artigos publicados em periódicos e eventos

AFFONSO, R. B. A. **A crise da federação no Brasil.** Ensaios, FEE, Porto Alegre (RS) : v. 15, n. 2, 321-337, 1994.

_____. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada.** Economia e Sociedade, Campinas (SP) : (14): 127-152, jun. 2000.

AFONSO, J. R. R. **Descentralização Fiscal: revendo ideias.** Ensaios, FEE, Porto Alegre (RS) : v 15, n. 2: 353-390, 1994.

ARBIX, G. RODRÍGUEZ-POSE, A. **A guerra fiscal e as incertezas do desenvolvimento.** Tradução de Clarice Cohn. Novos Estudos do CEBRAP, nº 54. Junho de 1999. P. 55-71.

ARBIX, G. **Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 17 nº 48. São Paulo (SP) : fevereiro de 2002. (Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000100008&script=sci_arttext). (Acesso em 07 de outubro de 2013).

CANO, W. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 13. N. 2 / Novembro de 2011. p. 27-53.

CARVALHO, O. S. **A “guerra fiscal” no âmbito do ICMS:** considerações sobre os benefícios fiscais e financeiros concedidos pelos estados e Distrito Federal. 2010.

DULCI, O. S. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil.** Revista de Sociologia e Política nº 18: 95-107, junho de 2002.

FERREIRA, S. G. **Guerra fiscal:** competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? Informe-se BNDES, nº 4 – Janeiro 2000. (Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_4.pdf). (Acesso em 07 de outubro de 2013).

GOULARTI FILHO, A. **O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002.** Ensaios FEE, Porto Alegre (RS) : v. 26, n. 1, p. 627-660, jun. 2005. (Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2096/2478>). (Acesso em 17 de outubro de 2013).

_____. **Crédito, planos e planejamento em Santa Catarina.** Política & Sociedade - Florianópolis (SC) : Vol. 11 - nº 22 - Novembro de 2012. (Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n22p119/23764>). (Acesso em 17 de outubro de 2013).

GOULARTI, J. G. **Santa Catarina:** uma guerra fiscal declarada. II Encontro de Economia Catarinense Artigos Científicos Área Temática: Finanças e Economia no Setor Público 24, 25 e 26 de abril de 2008 – Chapecó (SC) : (Disponível em: http://www.apec.unesc.net/II%20EEC/sesoes_tematicas/Financas/Artigo3.pdf). (Acesso em 17 de outubro de 2013).

_____. **Renúncia de receita e finanças públicas em Santa Catarina.** III Encontro de Economia Catarinense Artigos Científicos Área Temática: Finanças e Economia no Setor Público Economia Solidária. 23 a 25 de abril de 2009 – Blumenau (SC) : (Disponível em: http://www.apec.unesc.net/III%20EEC/sesoes_tematicas/Financas/). (Acesso em 17 de outubro de 2013).

_____. **Renúncia fiscal e a política de apoio à indústria em Santa Catarina:** um estudo do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense [Prodec]. IV Conferência

Internacional de História Econômica & VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. São Paulo (SP) : 09, 10 e 11 de outubro de 2012 (Disponível em: http://cihe.fflch.usp.br/sites/cihe.fflch.usp.br/files/Juliano_Goularti_0.pdf). (Acesso em 16 de dezembro de 2013).

LIZOTE, S. A. BIDINHA, E. R. **Guerra fiscal dos portos: um estudo sobre o impacto da unificação do ICMS interestadual em 4% para produtos importados no Estado de Santa Catarina.** IX Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2012. 12p.

MACEDO, F. C. ARAUJO, D. S. **Guerra dos lugares e dinâmica regional: avaliação do programa de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Norte.** XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 25 a 29 de maio de 2009. Florianópolis (SC) : (Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2766>). (Acesso em 08 de junho de 2013).

MACEDO, F. C. ANGELIS, A. **Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil.** REDES – Ver. Des. Regional, Santa Cruz do Sul (RS) : v. 18, n. 1, p. 185-212, janeiro/abril de 2013. (Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/2909/2520>). Acesso em 30 de janeiro de 2013)

MACEDO, F. C. MATOS, E. N. **O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro.** Ensaios FEE, Porto Alegre (RS) : v 29, n. 2, 2008. (Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2181/2575>). (Acesso em 21 de setembro de 2013).

PACHECO, C. A. **Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional.** Economia e Sociedade, Campinas (SP) : (6): 113-40, jun. 1996.

RIBEIRO, L. A. **A guerra fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de competição tributária.** Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – DIREITO GV, Núcleo de Estudos Fiscais. São Paulo (SP) : Ago/2010. (Disponível em: <http://invente.com.br/nef/files/upload/2011/05/16/5-1-a-guerra-fiscal-do-ICMS-sob-uma-perspectiva-comparada-de-competicao-tributaria-rev-1.pdf>). (Acesso em 30 de setembro de 2013).

SANDE, L. **O nordeste e a alíquota interestadual do ICM.** Revista de Finanças Públicas, MF, nº 306. (março/abril de 1972), p. 17-64.

VARSANO, R. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde.** Planejamento e Políticas Públicas, nº 15 – Junho de 1997. (Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/127/129>) (Acesso em 21 de agosto de 2013).

Matérias de Jornal e Revistas

A NOTÍCIA. **O novo desafio dos incentivos:** principal programa para estimular investimentos, o Prodec, é redesenhado para beneficiar regiões pobres. (Disponível em: <http://www.sebrae-sc.com.br/noticias/default.asp?materia=3358>) (Acesso em 15 de janeiro de 2014).

DIÁRIO CATARINENSE. **Guerra fiscal:** SC abre mão de R\$ 1 para cada R\$ 3 de ICMS. Florianópolis (SC) : (Disponível em: http://www.pge.sc.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=945) (Acesso em 18 de janeiro de 2014).

PINTER, S. **Prodec deve ser submetido a uma reestruturação.** *A Notícia.* Joinville (SC) : 1 fevereiro de 2001. (Disponível em: http://www.sebrae-sc.com.br/novos_destques/opportunidade/default.asp?materia=871) (Acesso em 25 de janeiro de 2014).

PORTAL EXAME. (2009). **O impacto de uma eventual fusão entre Sadia e Perdigão.** (Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/impacto-eventual-fusao-sadia-perdigao-469667/>) (Acesso em 14 de janeiro de 2014).

ROCHA, D. **Incentivos fiscais FUNDAP e/ou COMPLEX conhece?** (Disponível em: <http://jus.com.br/forum/72317/incentivos-fiscais-fundap-eou-complex-conhece/>) (18/03/2008).