

GUERRA FISCAL DOS PORTOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

THE FISCAL WAR OF PORTS AND REGIONAL DEVELOPMENT IN BRASIL

Fernando Cezar de Macedo

UNICAMP – SP – Brasil

Ângelo de Angelis

Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – SP – Brasil

Resumo: O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação dos efeitos das políticas estaduais de incentivo às importações sobre as relações comerciais (interestaduais e internacionais), em sua dimensão regional. Analisa-se as políticas sob duas perspectivas principais: (1) o que elas representam para o desenvolvimento regional brasileiro; (2) seus possíveis efeitos sobre a estrutura produtiva no país (em sua dimensão setorial e espacial). Como exemplo, utilizou-se a evolução do comércio exterior de Santa Catarina e seu comércio interestadual com São Paulo, este o mais paradigmático signatário da “guerra fiscal dos portos”.

Palavras-chave: Guerra Fiscal; Desenvolvimento Regional; Federalismo.

Abstract: The aim of this paper is to evaluate the effects of state policies in Brazil to encourage imports on trade relations (interstate and international) in their regional dimension. Policies are analyzed from two main perspectives: (1) what they represent to regional development in Brazil; (2) its possible effects on the production structure of the country (in its sectoral and spatial dimensions). As an example, it was used the evolution of the foreign commerce of the state of Santa Catarina and its interstate commerce with São Paulo, the former, the most representative state as signatory of the fiscal war of ports.

INTRODUÇÃO

Com a aprovação no dia 24 de abril de 2012 da Resolução 13/2012 pelo Senado Federal brasileiro ficou definida alíquota única de 4% do ICMS nas operações interestaduais para produtos importados a partir de janeiro de 2013. A nova resolução prevê que o percentual se aplica aos bens e às mercadorias importadas¹ que, após o desembarço aduaneiro, não tenham sido submetidas a processo de industrialização ou que, mesmo tendo passado por alguma alteração, resultem em mercadorias com mais de 40% de componentes comprados fora do Brasil². A medida tem um objetivo explícito: colocar fim, ou pelo menos reduzir

¹Estão excluídas da Resolução produtos da Zona Franca de Manaus e outros ligados ao mercado de informática, inclusive semicondutores. Pela legislação, também estarão fora das novas regras as operações que destinam gás natural importado a outros Estados.

²Fonte: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2012/04/senado-aprova-projeto-que-da-fim-a-guerra-dos-portos-3737576.html> . Capturado em 29/04/2012.

drasticamente, o que se convencionou chamar de “guerra fiscal dos portos”.

A Resolução atendeu, sobretudo, à demanda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP que desde a segunda metade de 2011 vinha organizando sistematicamente um conjunto de eventos³ e produzindo documentos para denunciar o que seria o mais perverso dos efeitos dos incentivos fiscais concedidos às importações por um conjunto de estados para a estrutura produtiva do país: a desindustrialização. Setorialmente, portanto, há uma clara preocupação em defender os interesses de parte da indústria nacional. Regionalmente, o fim dos incentivos tenderia reorientar as importações brasileiras para a região onde majoritariamente ocorre o consumo delas: o Sudeste.

Nesses termos, a medida recoloca dois temas recorrentes no debate sobre o desenvolvimento brasileiro: i) quais os interesses predominantes dentre as frações do capital que se impõe por dentro do Estado e da política econômica para fazer valer seu projeto?; ii) como conciliar interesses setoriais com o combate dos desequilíbrios regionais no Brasil?, já que a guerra fiscal se justificaria por sua importância como instrumento de política regional.

Um exemplo do conflito de interesses entre frações do capital (nacional e/ou internacional) – e que se desdobra regionalmente – é o debate recente entre a FIESP e a Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior – ABECE que apresentam interpretações antagônicas sobre os efeitos das políticas estaduais para atração de importações. Trata-se, evidentemente, de entidades patronais que representam grupos distintos das frações do capital, embora internamente não homogêneos: a primeira, mais heterogênea em relação às suas afiliadas, representa, em tese, o capital-industrial cuja reprodução, em princípio, dá-se na esfera produtiva; a segunda, os interesses mercantis-financeiros de associadas que têm no processo de circulação sua forma predominante de reprodução e participação na apropriação do excedente. Para o primeiro, o circuito comercial-financeiro – seja em relação ao mercado nacional ou internacional – é um meio de aumentar a concentração de capital tanto pela obtenção de insumos e equipamentos que lhes elevem a produtividade, quanto pela necessidade de escoamento da produção; para a segunda, aquele circuito é um fim em si, ou o próprio sentido de sua existência.

O QUADRO 1 apresenta as visões dessas duas entidades quanto aos efeitos regionais e setoriais da guerra dos portos. É nítida a diferença de interpretação, razão pela qual a manutenção das políticas que dão sustentação a ela atenderá majoritariamente a um tipo de interesse que representa projeto distinto em relação ao outro.

Enquanto para a FIESP o crescimento das importações, seja pela sobrevalorização cambial ou pelos incentivos, coloca em risco a sobrevivência da indústria no Brasil – o que no limite poderia levar a uma regressão mercantil

³Em junho de 2011 a FIESP promoveu na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo um encontro intitulado “Guerra fiscal: uma batalha sem vencedores” que pode ser considerado a primeira ação mais sistematizada na luta contra os incentivos de importação. No mesmo sentido, documentos elaborados pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial – IEDI vêm denunciando desde 2007 os efeitos da política econômica na desindustrialização do país.

transformando industriais em comerciantes importadores –, para a ABECE é uma rara oportunidade de promover o crescimento mais equilibrado regionalmente do país e aumentar a eficiência produtiva da indústria, seja pela concorrência seja pelo acesso a insumos e equipamentos mais baratos. Em resumo, enquanto para a primeira o aumento das importações num mundo globalizado e com concorrência mais acirrada significa ameaça a sua sobrevivência, para a segunda representa movimentação de volume crescentes de capital-mercadoria e capital-dinheiro que, no caso, brasileiro passam a ser parcialmente financiados pelos incentivos estaduais.

Quadro 1: FIESP e ABECE: interpretação sobre os incentivos às importações

DESDOBRAMENTOS	ABECE	FIESP
EFEITO SETORIAL	aumento da capacidade produtiva da indústria brasileira pelo aumento das importações de produtos que não seriam atendidos adequadamente pelo mercado interno	importações promovendo a desindustrialização pela quebra de elos das cadeias produtivas
PAPEL DAS POLÍTICAS CENTRAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	ultrapassadas, ranço da ditadura militar	não há menção sobre o assunto
INFLUÊNCIA SOBRE A COMPETITIVIDADE	o instrumento mais adequado de proteção à produção nacional não é o ICMS, é o imposto de importação; a guerra dos portos, ao reduzir a tributação, aumenta a competitividade do produto nacional.	a concessão de incentivos de ICMS nas importações retira competitividade da produção nacional, que paga ICMS
TIPOS DE IMPORTAÇÃO BENEFICIADA	incentivo à importação de máquinas, equipamentos e bens intermediários	incentivo à importação de máquinas e equipamentos, de matérias primas e até mesmo de bens de consumo finais
EFEITO REGIONAL	benéfica para os estados por substituir a ausência de políticas do governo central para promoção do crescimento regional	atende ao aumento da demanda por bens de consumo final, sem gerar encadeamentos nas cadeias produtivas
IMPACTO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO	importação não tira emprego no país	geração de emprego no exterior
IMPACTOS SOBRE AS IMPORTAÇÕES	os incentivos fiscais não são responsáveis pelo crescimento das importações, mas sim a conjugação do crescimento econômico e da valorização cambial	os incentivos fiscais juntamente com o câmbio valorizado respondem pelo aumento das importações
ARRANJO INSTITUCIONAL	crítica a necessidade de unanimidade das unidades federadas no âmbito do CONFAZ para aprovação de incentivos de ICMS (considera um entulho autoritário)	exigência de fim dos incentivos por considerá-los ilegais e nocivos ao país
RESULTADO SOBRE A ARRECADAÇÃO	crescimento na arrecadação porque o aumento das importações responde ao crescimento econômico que está elevando a receita tributária	menor arrecadação em decorrência dos incentivos que são apropriados pelas empresas importadoras e exportadoras do exterior
EFEITO SOBRE A DIVISÃO INTER-REGIONAL DO TRABALHO	defesa da especialização regional nas vantagens comparativas	não há menção sobre o assunto

Fonte: ABECE (2011); FIESP (2012). Elaboração a partir da interpretação dos autores.

É importante destacar que por Guerra Fiscal definimos um fenômeno típico de países federativos nos quais suas unidades subnacionais – estados, províncias, departamentos e até mesmo municípios como no caso brasileiro – desencadeiam ações competitivas em detrimento de práticas cooperativas para a atração de

investimentos através de incentivos fiscais, financeiros e tributários de diversas ordens. Esse fenômeno é típico de situações em que a força do Estado nacional está esgarçada, impedindo-o de fazer a necessária coordenação dos entes federados e ganhou força no final do século XX, por duas razões principais: 1) pelo próprio enfraquecimento dos Estados nacionais diante da globalização; 2) pela reestruturação e realocação dos investimentos no âmbito global o que levou entes subnacionais a agirem de forma a atrair para seus territórios os capitais que buscavam novas localizações.

A guerra fiscal nos últimos vinte anos foi um fator importante para a dinâmica regional do Brasil, pois muitas empresas localizadas nas regiões Sul e Sudeste (as mais prósperas) direcionaram seus investimentos para outras regiões atraídas pelos incentivos dados pelos estados. A “guerra fiscal dos portos” – objeto principal deste artigo -, no entanto, é uma modalidade recente da guerra fiscal e caracteriza-se não pela atração do investimento industrial mas pela busca por parte das unidades federativas por atrair para seus portos os ganhos de arrecadação decorrentes do aumento das importações realizadas pelo país como se explicará adiante.

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação dos efeitos das políticas estaduais de incentivo às importações sobre as relações comerciais (interestaduais e internacionais), em sua dimensão regional, tomando como referência as informações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo⁴-SEFAZ/SP e as estatísticas de comércio exterior produzidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC. Analisa-se as políticas (e seus resultados, por consequência) sob duas perspectivas principais: (1) o que elas representam para o desenvolvimento regional brasileiro; (2) seus possíveis efeitos sobre a estrutura produtiva (em sua dimensão setorial e espacial). Como exemplo, utilizou-se a evolução do comércio exterior e interestadual de Santa Catarina com São Paulo (do estado de Santa Catarina), esse o mais paradigmático signatário da “guerra fiscal dos portos”.

Tomando por hipótese que a emergência dessa modalidade de guerra fiscal é típica da atual fase do capitalismo globalizado e financeirizado que aprofunda a dependência externa dos países subdesenvolvidos, três conclusões são apresentadas ao final do texto. A primeira, é que as políticas subnacionais de atração de importações apoiadas nos incentivos fiscais do ICMS e de benefícios financeiros ligados a esse imposto – em suas diferentes variantes -, não é uma alternativa de política de desenvolvimento regional, especialmente porque intensifica os conflitos federativos, ainda que para os estados, tomados isoladamente, as mesmas possam trazer – durante algum tempo - resultados positivos; a segunda, é que as modificações provocadas por esses incentivos alteraram significativamente as relações de comércio interestadual e internacional das unidades federativas que o adotaram, ampliando a subordinação da dinâmica regional brasileira ao movimento do mercado externo; a terceira, é que, ao funcionar como capital financeiro a baixo custo para as empresas, os incentivos

⁴O Estado de São Paulo é tomado como referência por representar 1/3 da economia do país, ficando as outras 26 unidades federadas (25 estados e o Distrito Federal) com os 2/3 restantes.

para as importações, além de reforçarem o processo de desindustrialização em curso no país, consolidaram o poder de grupos locais de interesses que se articulam em torno deles para participarem da nova rodada de modernização dos padrões de consumo da economia brasileira comandada desde fora e que se inicia no período pós-Plano Real⁵.

FEDERAÇÃO, FEDERALISMO E A QUESTÃO REGIONAL NUM PAÍS CONTINENTAL E DE PASSADO COLONIAL

O Brasil é um país continental, populoso e com uma organização político-institucional de quase 5.600 unidades administrativas entre governos federal, estaduais e municipais, todos com base própria de tributação e relativa autonomia de gastos⁶, embora prevaleça grande dependência financeira dos entes federados em relação aos recursos transferidos pela União. Com reconhecida herança de desequilíbrios socio-espaciais vindos de seu passado colonial e que se intensificou com a industrialização, o país apresenta também grande diversidade regional observável tanto cultural quanto ecológica e produtivamente.

Se as Federações são complexas por natureza⁷, sem dúvida essa complexidade ganha proporções maiores no Brasil dadas as características supracitadas. Do ponto de vista regional, problemas federativos se avolumaram a partir da integração econômica do mercado nacional desencadeados pela industrialização brasileira. Essa ampliou os desequilíbrios em razão do conhecido fato de que a indústria tem nas economias de escala poderoso motor de acumulação, o que leva necessariamente à concentração espacial. A guerra fiscal não altera essa força, mas dela se aproveita como se destaca adiante.

Portanto, se por um lado a industrialização brasileira rompeu o secular predomínio dos arquipélagos⁸, caracterizados pela relativa autonomia regional e baixa integração inter-regional, dando-lhes sentido de unidade nacional, por outro, ao se unificar partes tão díspares estruturalmente formadoras de um todo desigual, heterogêneo e combinado, ampliou a tensão entre os entes federados, especialmente dentre os mais pobres⁹, que passaram a reivindicar a construção de

⁵O Plano Real foi o único bem sucedido plano de controle da inflação no Brasil. Implantado inicialmente em 1993, ele possibilitou as condições macroeconômicas para que o Brasil se inserisse definitivamente na globalização financeira e aprofundasse sua inserção na economia internacional a partir da maior abertura de seus mercados.

⁶Autonomia que foi seriamente restringida com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 e o ajuste das dívidas estaduais na segunda metade dos anos 1990, que decorreram da política fiscal neoliberal de natureza restritiva que se impôs no país naquela década e pelas exigências do Consenso de Washington.

⁷Sobre o sentido da Federação, ver Furtado (1984).

⁸Sobre a discussão de como a economia brasileira era desarticulada antes da industrialização e como suas regiões apresentavam poucas relações econômicas, consultar Cano (1977 e 1985), Castro (1976) e Oliveira (1981).

⁹Segundo diferenças de PIB per capita. Sobre os desequilíbrios regionais brasileiros, consultar: Cano (1985 e 2008), GTDN (1959) e Oliveira (1977).

modelo de crescimento mais igualitário que só poderia ser alcançado pela gestão intergovernamental dos recursos públicos.

O perigo de implosão pela diferença exigiu recorrentemente arranjos federativos e ações governamentais que possibilitassem amenizar as disparidades socioespaciais, ou pelo menos evitar que elas se ampliassem. Exemplos não faltaram ao longo das décadas: os recursos destinados para o Nordeste e a Amazônia previstos na Constituição de 1946; as criações da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE na década de 1950; a instituição do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo - FUNRES na década de 1960; o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND na década de 1970 com sua geopolítica e a busca da integração territorial explícita em todo o documento; os fundos constitucionais de financiamento na Constituição Federal de 1988; o incessante debate a partir da 1990 sobre a necessidade de reordenar o pacto federativo por meio de reforma tributária; as novas políticas territoriais e de desenvolvimento regional retomadas neste início de século XXI a partir de 2003¹⁰; e mais recentemente o debate para definição dos *royalties* do petróleo, para ficarmos em algumas evidências, sem no entanto esgotá-las.

A riqueza de exemplos e a recorrência do discurso sobre a “necessidade de rever o pacto federativo” confirmam, para o caso brasileiro, o alerta feito por Fiori: “os arranjos políticos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder e de riqueza entre as regiões e os grupos sociais” (FIORI, 1995, p. 26). Hoje, parece haver pouca dúvida das dificuldades em sustentar o pacto federativo brasileiro e a unidade nacional cada vez mais tensionada por forças fragmentadoras que abalam a solidariedade federativa, inclusive decorrentes das políticas recentralizadoras de recursos que emanam da ação do governo federal. Fatos indicadores de que a própria Federação é uma frágil construção, longe de representar a amálgama que sustenta a Nação, essa também uma construção inconclusa.

Não que por aqui haja demandas separatistas do tipo verificado em outros países. Ao contrário, desde a década de 1840 essas foram violentamente dissipadas em todas as regiões brasileiras o que garantiu a coesão territorial do país em um período em que toda a América espanhola se dividia em dezenas de repúblicas. No entanto, o amálgama político-institucional que sustenta o federalismo brasileiro encontra limites conjunturais nas políticas que definem o modelo econômico em cada momento e, estruturalmente, na herança histórica de construção de uma unidade nacional que sempre patinou entre o excessivo centralismo de caráter autoritário e a manutenção dos poderes (também autoritários) das elites locais que, apesar de diminuídos desde a década de 1930, foram, ao longo do tempo, sucessivamente reinventados no arranjo político-institucional e econômico que sustenta a acumulação subordinada e dependente do Brasil no jogo das finanças globais.

¹⁰Sobre a evolução das políticas de desenvolvimento regional e sua reemergência recente ver Guimarães Neto (2010).

É no passado colonial e no nascimento do Império que estão as raízes da fragilidade da Federação brasileira. Com a independência, a unidade nacional foi forjada ao preservar duas marcas seculares de nossa história: i) o domínio e o controle de seus territórios pelas elites regionais; e ii) a total e absoluta exclusão das classes populares do jogo político e da vida econômica, exceto naquilo que lhe cabia: força de trabalho escrava ou livre e mal remunerada que sustentaram e sustentam historicamente os padrões regionalmente diferenciados de acumulação no país. Cumpre importante papel em todo esse processo os fundos públicos – federais e/ou subnacionais – que, ao funcionarem como capital financeiro subsidiado, possibilitaram às frágeis – do ponto de vista econômico – elites regionais participarem como sócias menores da acumulação.

A guerra fiscal hoje é, nesses termos, a manifestação mais evidente e oportunista deste jogo das elites regionais por meio do seu poder executivo e/ou legislativo de garantir a articulação dos seus respectivos espaços locais nas frentes de negócios cada vez mais internacionalizados, num contexto no qual os esforços do governo federal se direcionam mais para a gestão macroeconômica e menos para as políticas setoriais, como as de desenvolvimento regional e industrial.

O avanço da guerra fiscal só pode ser entendido em retrospectiva. Com a crise fiscal e financeira do estado brasileiro nos anos 1980 e o avanço do neoliberalismo na década seguinte, o governo federal abandonou as políticas regionais deixando estados e regiões à mercê das elites locais livres para fazer valer seus interesses, a partir dos executivos estaduais, em contraposição aos interesses gerais do país enquanto nação. Portanto, com o abandono das políticas nacionais de desenvolvimento regional, as instâncias subnacionais buscaram através de políticas próprias ocupar o espaço que anteriormente estava conferido às políticas regionais. Contribui para isso uma vasta literatura internacional que advoga as vantagens das políticas locais de desenvolvimento constituídas de baixo para cima como condição para integrar as economias locais à economia globalizada¹¹. No esforço para garantir a ligação local-global, observa-se uma verdadeira guerra dos lugares em que uma região busca – vis-à-vis às demais – atrair para si investimentos através de incentivos diversos que oneram as contas públicas e diminuem, potencialmente, os investimentos sociais.

O fato é que, das políticas *top-down* de desenvolvimento regional, o Brasil passou para políticas de desenvolvimento regional *bottom-up*, sem a mediação necessária em um país federativo, continental, com grandes disparidades regionais e pesada dívida social, que, justamente por apresentar todas essas especificidades, exige políticas coordenadas em múltiplas escalas, todas elas – do local ao nacional – fundamentais para sua organização espacial. Várias unidades federativas buscaram soluções isoladas para alavancar seus crescimentos. Ganharam espaço as políticas estaduais de atração de investimentos, na maior parte das vezes pelo uso do ICMS, principal imposto de competência estadual. Também os municípios passaram a adotar políticas agressivas, ampliando as tensões federativas.

É importante destacar que há basicamente duas modalidades de guerra

¹¹Sobre este assunto ver Macedo (2010), capítulo 1, especialmente o último tópico.

fiscal que se renovaram no período pós-Plano Real, conforme Castilho e Silveira (2005): a industrial e a comercial. A primeira ainda se subdivide em: a) guerra fiscal calcada em programas ou medidas de atração de grandes blocos de capital. Este tipo de guerra fiscal se direciona à atração de investimento novo ou nova FBKF¹² privada. Normalmente se dirige aos grandes oligopólios estrangeiros que se direcionam para o país e fazem leilões de incentivos junto aos governos estaduais e prefeituras, como no caso da automotiva¹³; b) guerra fiscal para atração e/ou deslocamento de indústrias de médio ou pequeno porte, normalmente de bens de consumo não durável, principalmente vestuário, calçados e alimentos. Alguns laboratórios de medicamentos também entram nessa modalidade. Esse tipo de guerra fiscal utiliza-se de financiamento do ICMS e também de diferimentos e créditos outorgados desse imposto¹⁴.

A outra modalidade de guerra fiscal, a comercial, tem como instrumento básico a concessão de créditos outorgados do ICMS para empresas do ramo de distribuição e de atacado. Sua finalidade é desviar fluxos de mercadorias para os territórios do estado outorgante para que o mesmo passe a apropriar-se de receitas do ICMS que, em uma situação normal, seriam recolhidas no estado de origem¹⁵. Outro efeito da guerra fiscal comercial é atrair a abertura de centros de distribuição de grandes redes de varejistas que, no intuito de ressarcirem-se do ICMS pago das aquisições de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária e, ao mesmo tempo, aproveitarem créditos outorgados da guerra fiscal, reestruturam seus negócios mediante abertura de novos estabelecimentos atacadistas/distribuidores nos estados guerreiros, criando-se também mais sobrefluxos artificiais nas balanças comerciais interestaduais.

¹² Formação Bruta de Capital Fixo.

¹³ Esta guerra fiscal não se aplica a grandes investimentos industriais já estabelecidos nas zonas industriais, digamos, maduras, como São Paulo ou Minas Gerais. Impossível deslocar uma unidade da COSIPA ou uma USIMINAS ou ainda uma montadora já estabelecida por conta deste tipo de guerra fiscal.

¹⁴ O crédito outorgado e seus similares, como o crédito-prêmio e o crédito presumido, é uma ficção jurídico-tributária originalmente criada para estimular as exportações ou determinadas atividades industriais em uma época em que a tributação do valor agregado do tipo IVA, da qual o ICMS é uma espécie, ainda não havia se estabelecido (antes da segunda metade do século XX). Consiste na criação (ou outorga) de um crédito fictício por meio de um decreto ou de uma lei conferindo ao contribuinte o direito de utilizá-lo para abatimento do imposto incidente nas suas operações com mercadorias.

¹⁵ O estado concede um crédito outorgado nas saídas de mercadorias de estabelecimentos distribuidores ou atacadistas atraindo, destarte, a abertura desses estabelecimentos em seus territórios. Assim, por exemplo, uma fábrica de produtos de higiene e limpeza cuja produção é, em sua maior parte, distribuída por um atacadista paulista para o mercado de São Paulo, passa a sê-lo por intermédio do território do estado outorgante, o estado guerreiro. Este atacadista, a fim de aproveitar os créditos outorgados do estado guerreiro, para lá transfere suas operações mediante abertura de um novo estabelecimento em seu território. As mercadorias saem da fábrica paulista, vão para o estado guerreiro e depois retornam para São Paulo, criando-se, assim, um verdadeiro desarranjo logístico e sobrefluxos artificiais nas balanças comerciais interestaduais. Nesta modalidade, o intuito não é atrair indústrias, mas fluxos de comércio. A guerra fiscal dos portos utiliza-se basicamente deste mesmo mecanismo. A diferença é que, na importação, há incidência de ICMS. Ao conceder um diferimento do ICMS na importação para a saída interestadual e, ao mesmo tempo, conceder um crédito outorgado nesta operação, anula-se, pelo menos boa parte, o imposto diferido sobre a importação. Os exemplos das figuras abaixo esclarecem melhor este mecanismo.

A guerra dos portos é modalidade de guerra fiscal comercial e tem como características o aproveitamento do crescimento das importações alimentando-se da maior exposição da indústria brasileira à concorrência externa, financiando e reforçando o processo de desindustrialização em curso no país. Com isso, observa-se, em vários setores da atividade industrial, um estímulo para empresários deslocarem seus investimentos da órbita da produção para a da circulação, numa típica regressão mercantil-financeira. Voltaremos a este ponto no tópico 4.

O resultado disso tem sido muito mais uma reorientação da arrecadação do ICMS, com ganhos visíveis para o capital privado, do que uma redefinição da localização da planta produtiva, conforme se destaca no tópico seguinte.

EXEMPLOS ILUSTRATIVOS DOS EFEITOS FISCAIS DA GUERRA DOS PORTOS

A fim de ilustrar os argumentos, os esquemas a seguir apresentam como se processam a geração e a transferência de receitas com a guerra fiscal na sua versão comercial-importadora, bem como a apropriação privada dos incentivos concedidos. Considera-se, inicialmente, que as alíquotas-padrão do país sejam: 18% sobre o valor das importações; 18% para as operações realizadas no mercado interno (dentro de cada estado); e 12% para as operações interestaduais¹⁶.

Antes de tudo, não é demais lembrar que o ICMS é imposto não cumulativo, isto é, do imposto devido a cada operação de venda ou saída de mercadorias do estabelecimento abate-se o imposto pago nas operações anteriores (de compras ou entradas de mercadorias). Esse mecanismo é jurídica e contabilmente denominado como *compensação* e é feito na escrita fiscal das empresas pelo sistema de débitos e créditos, lançando-se a débito o imposto devido nas saídas de mercadorias e, a crédito, o imposto pago nas aquisições (ou entradas) de mercadorias. Após certo período de apuração, normalmente um mês, recolhe-se ao governo o saldo representado pelo excesso de débitos sobre créditos¹⁷. Essa breve nota técnica é necessária para que se compreenda como os incentivos fiscais para atração de importações deturpa o clássico princípio da compensação de débitos por créditos promovendo, além da transferência de receitas tributárias de um estado para outro, a apropriação privada de parcela da receita transferida, tudo isso em desacordo com a Constituição Federal. O mecanismo de transferência ou apropriação de receitas por meio dos incentivos recentemente utilizados na guerra dos portos opera pela conjugação do

¹⁶Para comodidade de raciocínio, não consideramos as demais alíquotas do ICMS vigentes no Brasil como, por exemplo, a alíquota de 7% incidente sobre as operações de saídas de mercadorias para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para o estado do Espírito Santo.

¹⁷Pode ocorrer a hipótese dos créditos superarem os débitos, a exemplo das empresas exportadoras ou daquelas com preponderância de vendas interestaduais com alíquotas inferiores. Nesses casos, o recomendável é que o tesouro do estado de origem devolva o excesso de créditos às empresas sob a forma conhecida por ressarcimento de créditos acumulados. Esta providência faz evitar a cumulatividade do ICMS nestas empresas.

diferimento do ICMS a recolher na importação com a introdução de créditos outorgados nas remessas interestaduais de mercadorias, conforme exemplificado a seguir.

SITUAÇÃO 1: operações sem incentivo à importação e com utilização de porto do estado onde se localiza a empresa

Fábrica XYZ situada no Estado A realiza importação de insumos através do Porto A, também situado neste estado. Posteriormente vende o seu produto acabado dentro do próprio estado. Assim, o tesouro do Estado A se apropria de uma receita de \$ 360 provenientes dos recolhimentos do ICMS ocorridos em dois momentos distintos: primeiramente \$ 180 sobre o valor da mercadoria importada quando do seu desembaraço e, em seguida, mais \$ 180 sobre o valor agregado de \$ 1000 gerado internamente pela Fábrica XYZ em seu processo produtivo. O ônus fiscal total da operação, para a fábrica, é de \$ 360, transferidos em suas faturas para o próximo adquirente da cadeia.

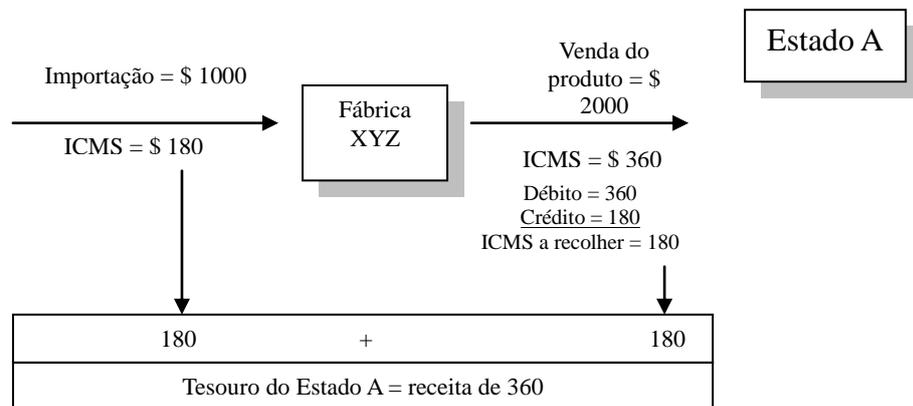


Figura 1: esquema das operações sem incentivo às importações e com utilização do porto dentro da UF onde se localiza a empresa

SITUAÇÃO 2: operações sem incentivo à importação, mas com utilização de porto de outro estado

Ao invés de importar por seu estado, a Fábrica XYZ decide abrir filial no Estado B e efetuar suas importações pelo porto daquele estado¹⁸. Não há incentivos fiscais no Estado B. Nessa situação, a filial - que é um estabelecimento comercial - após os procedimentos de desembaraço e o pagamento do ICMS sobre

¹⁸Ao invés de abrir uma filial, a Fábrica XYZ poderia contratar os serviços de uma *trading* e, por ela, efetuar suas importações nas modalidades por conta e ordem (vide Instrução Normativa SRF nº 225, de 18 de outubro de 2002) ou por encomenda (vide Instrução Normativa SRF nº 634, de 24 de março de 2006). Ambas produzem diferentes efeitos tributários cuja explanação extrapola os limites deste trabalho. O que se pretende chamar a atenção é a segunda modalidade, importações por encomenda, cujos efeitos tributários, no caso do ICMS, são equivalentes à abertura de uma filial em outro estado no exemplo aqui tratado.

suas importações ao Estado B, remete os insumos importados para sua matriz no Estado A, onde ocorrerá a sua industrialização. Nessa operação interestadual de \$ 1000, incidirá a alíquota de ICMS de 12% a favor do Estado B. A Fábrica XYZ recebe a mercadoria e, após empregá-la em seus processos, vende o produto acabado dentro do Estado A agregando valor de \$ 1000 à sua produção. Em seus registros fiscais, efetua os lançamentos a crédito e a débito destas operações, recolhendo \$ 240 para o tesouro de seu estado (Figura 2).

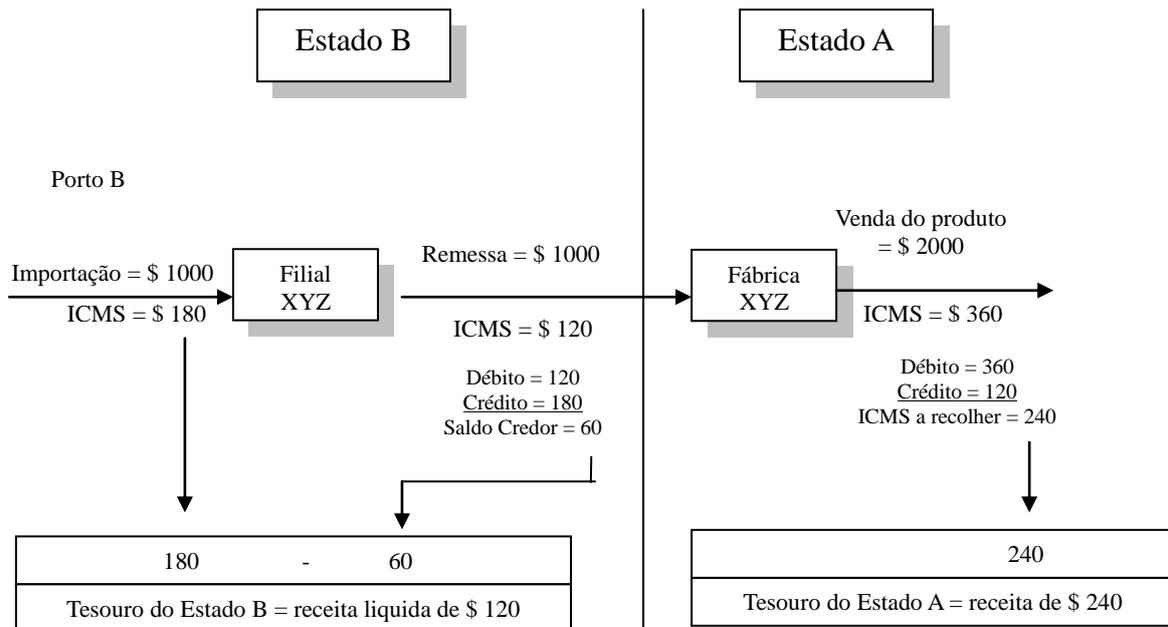


Figura 2: Esquema das operações sem incentivo às importações, mas com utilização de porto fora da UF onde se localiza a empresa

Da receita total de \$ 360, antes integralmente apropriados pelo Estado A, \$ 120 passaram a ser apropriados pelo Estado B, restando, agora, \$ 240 para o primeiro estado. O deslocamento da importação para outro estado, neste caso, não alterou a carga fiscal total para o conjunto das empresas XYZ, mas redistribuiu as receitas do ICMS entre os dois estados. Por isso, para que o deslocamento seja atrativo, a carga fiscal total para a Fábrica XYZ deve ser reduzida, o que pode ser obtido por incentivos fiscais oferecidos pelo Estado B, como veremos no próximo exemplo.

SITUAÇÃO 3: operações com incentivo à importação e com utilização de porto fora do estado onde se localiza a empresa – a guerra dos portos

Suponhamos que, partindo-se da SITUAÇÃO 2, o Estado B adote as seguintes medidas: concede um diferimento do ICMS incidente nas importações

no ato do desembarco aduaneiro para recolhimento posterior no momento em que a mercadoria sair do seu estabelecimento com destino a outro estado, no caso, à sua matriz localizada no Estado A. Ao mesmo tempo, ao efetuar essa remessa, poderá lançar um crédito outorgado de 9% do valor da operação, juntamente com o débito normal da operação. Nota-se que o direito ao crédito de 18%, sobre a mercadoria importada, continua valendo (trata-se do imposto incidente na operação anterior, apenas o débito foi diferido para momento posterior). Nesse caso, o ônus fiscal total do contribuinte foi reduzido para \$ 270 compostos por \$ 30 recolhidos ao Estado B e \$ 240 recolhidos ao Estado A.

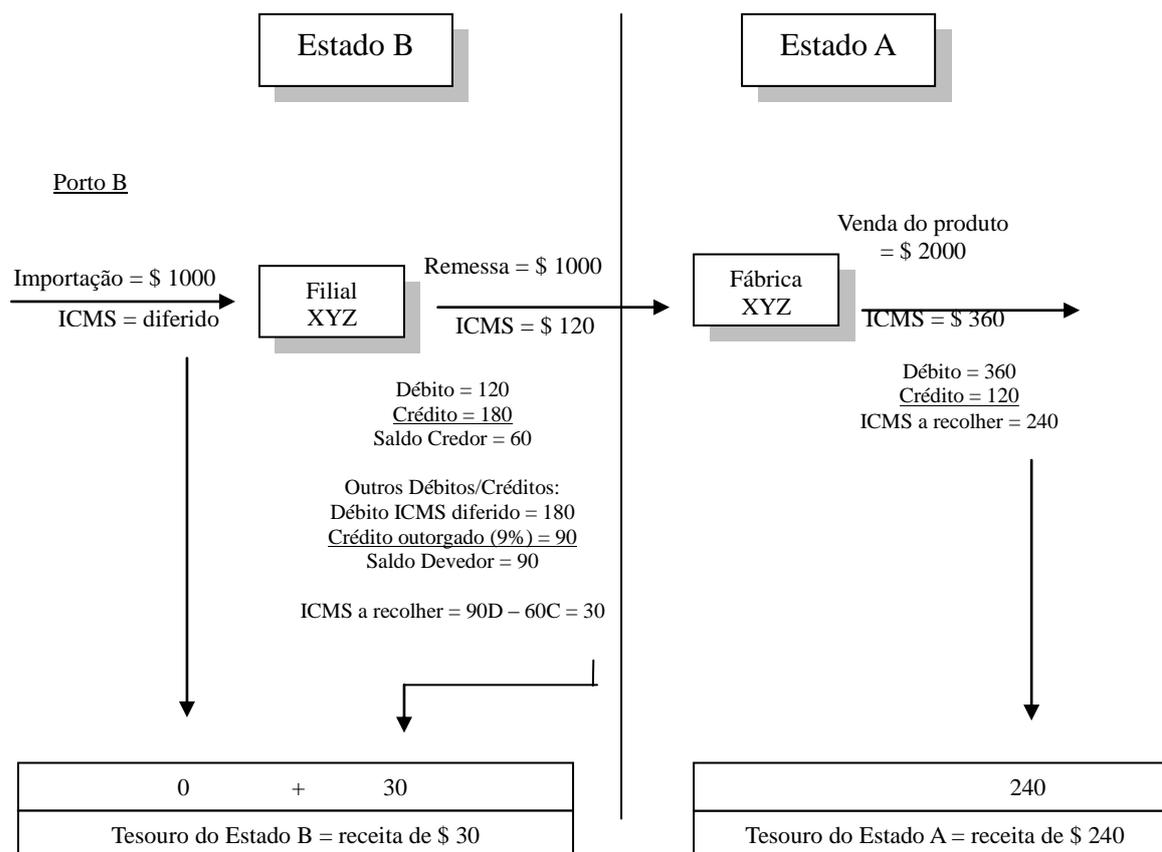


Figura 3: esquema das operações com incentivo às importações e com utilização do porto fora da UF onde se localiza a empresa – a guerra dos portos

Ao compararmos esta situação ao exemplo descrito na SITUAÇÃO 1, observa-se que, além de o deslocamento do canal de importação para o Estado B prejudicar a arrecadação do Estado A, o contribuinte é beneficiado com uma economia fiscal da ordem de \$ 90 que deixaram de ingressar aos cofres públicos. Esses \$ 90 decorrem de uma verdadeira engenharia fiscal montada pelo Estado B a seguir descrita.

O diferimento do ICMS na importação para a saída interestadual da mercadoria importada impede o surgimento de créditos acumulados na filial da Fábrica XYZ instalada no Estado B por conta dos incentivos fiscais. Esse diferimento

anula o respectivo crédito de \$ 180 da operação anterior. Dessa sorte, o imposto devido à alíquota de 12%, na operação da saída interestadual da mercadoria para o Estado A, gera um montante de \$ 120 que seriam normalmente recolhidos ao Estado B. Em contrapartida, esse é o montante do crédito transferido para a matriz no Estado A. Reside aqui uma das grandes armadilhas da guerra fiscal: o crédito outorgado de 9% não reduz a alíquota de 12% na operação interestadual, mas reduz o recolhimento do remetente para \$ 30, transformando a alíquota aparente de 12% em uma alíquota real de 3%. Essa circunstância normalmente não é informada na nota fiscal, ocorrendo, tão somente, na escrita fiscal nos livros da filial da Fábrica XYZ, a remetente. Por esse mecanismo, o Estado A, ao aceitar o integral creditamento dos \$ 120 na escrita fiscal nos livros da Fábrica XYZ, na verdade está perdendo arrecadação, uma vez que o respectivo crédito não tem integral contrapartida na origem, onde, de fato, é menor, da ordem de \$ 30. Em resumo, o Estado A perde duas vezes: a) na simples passagem da importação para o Estado B, situação em que este estado passa a apropriar parte da sua receita; e b) nos créditos outorgados concedidos pelo Estado B. Nota-se que não há manipulação direta de alíquotas. O que ocorreu, na verdade, foram duas manipulações jurídico-tributárias estranhas à lógica da tributação do valor agregado. A primeira, a introdução de um crédito fictício no meio da cadeia produtiva, o crédito outorgado, e, a segunda, o deslocamento do momento do recolhimento do imposto devido na operação de importação. A conjugação dessas duas medidas produz o efeito líquido de reduzir os recolhimentos da empresa importadora.

Nessa situação observa-se que o Estado B, que em princípio não teria atratividade para captar as importações, ao oferecer os incentivos indicados, passou a perceber receitas da ordem de \$ 30 que para ele, antes, inexistia. Em contraposição o Estado A reduziu a sua receita de \$ 360 para \$ 240. No agregado, a arrecadação total das operações baixou de \$ 360 (Situação 1) para \$ 270 (Situação 3). Ou seja, a diferença entre a arrecadação da Situação 1 para Situação 3 é da ordem de \$ 90, equivalentes ao crédito presumido concedido pelo Estado B, dos quais \$ 30 foram apropriados pelo Estado B. Os \$ 60 restantes não estão nos cofres do Estado A nem no do B; foram parar justamente no caixa da filial da Fábrica XYZ instalada no estado que concedeu o benefício. A perversidade deste mecanismo consiste no fato de que a empresa privada apropria-se do imposto que, ao final da cadeia, é integralmente pago pelo consumidor final. Ou seja, o cidadão comum paga o imposto cuja apropriação se distribui entre a empresa privada e os Estados A e B.

Além dessa transferência direta de impostos para o setor privado, outra consequência perversa dessa política é que ela financia e reforça, com recursos públicos, o próprio processo de desindustrialização do parque produtivo. Este mecanismo de atratividade do tipo *bottom up* tem acontecido no país de forma descoordenada e beligerante, a ponto de os Estados que compõem a federação brasileira processarem uns aos outros por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADINs junto ao Supremo Tribunal Federal - STF contra os incentivos que cada qual, à revelia do pacto federativo, concede ao setor privado. É a negação das políticas coordenadas e estruturadas em múltiplas escalas

mencionadas no início deste trabalho cujos resultados são, sinérgica e reconhecidamente, superiores.

A recente aprovação da Resolução 13/2012 pelo Senado Federal (com efeitos a partir de janeiro de 2013) tem o condão de neutralizar esses incentivos. Se na operação interestadual a alíquota da mercadoria importada (4%) se aproximar da alíquota real (3%), a pequena arrecadação que essa medida proporcionará aos estados guerreiros não comportará os custos de manutenção da infraestrutura portuária montada para abrigar volume de importações exageradamente avantajado em relação ao tamanho do seu parque industrial. Além disso, a carga fiscal para as empresas, no conjunto das operações de importar, estocar e remeter a mercadoria para o estado de destino será praticamente a mesma carga do seu estado-sede, o que desestimulará o deslocamento dos seus canais de importação para outro estado (os custos do deslocamento serão maiores do que a economia fiscal).

Outro efeito positivo da medida é que ela torna letra morta a apropriação privada de impostos pagos pelo cidadão na medida em que os créditos outorgados concedidos para essas operações desaparecerão. Porém, trata-se de uma medida isolada, típica de uma reforma tributária “fatiada” capaz, sim, de extirpar a guerra dos portos, mas - na ausência de políticas estruturadas de desenvolvimento regional do tipo *up down* - não coloca um fim à sanha atrativa e conflitiva dos Estados que compõem a federação brasileira. Outras modalidades de guerra fiscal poderão aparecer. Nesta seara, não há limites para a criatividade dos entes subnacionais.

A GUERRA DOS PORTOS NO INÍCIO DO SÉCULO: O CASO DE SANTA CATARINA COMO SUCESSOR DO FUNDAP CAPIXABA

Na primeira década deste século, vários estados ampliaram e/ou criaram políticas de incentivos que procuraram captar para si o incremento de arrecadação do ICMS advindo do aumento das importações brasileiras numa clara tentativa de deslocamento do uso da infraestrutura portuária de outras unidades federativas, razão pela qual essa modalidade ficou conhecida como guerra dos portos¹⁹. Essa foi favorecida principalmente (i) pelo aprofundamento da inserção da economia brasileira à internacional e o conseqüente crescimento do seu grau de abertura, (ii) pela retomada do crescimento que reaqueceu o mercado interno e a produção e (iii) pela sobrevalorização cambial. Tudo isso dentro de um modelo econômico sustentado muito mais pela ampliação do consumo do que do investimento, o que tem levado, no curto e médio prazos, juntamente com a exploração de bases de alta produtividade arrecadatória, a aumentos de arrecadação do ICMS em todos os estados da federação brasileira. No campo das finanças públicas, o ajuste nas

¹⁹Unidades federativas sem portos como MG, DF, MT e GO usaram expedientes para ampliar o uso das Estações Aduaneiras do Interior – EADI.

contas estaduais na segunda metade dos anos 1990²⁰ e a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001 levaram os estados a buscar saídas para elevar a arrecadação própria o que também estimularia a guerra fiscal, como se pode deduzir de Vieira (2012) e Cardozo (2010).

Historicamente, a guerra dos portos foi inaugurada pelo Espírito Santo em 1970 ao instituir o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP²¹ com o qual se pretendia ampliar o uso do porto de Vitória e atrair investimentos para superar a crise econômica na década de 1960, especialmente após a erradicação dos cafezais que representavam a base da sua economia. “Esse instrumento ganhou proporções consideráveis na década de 1990, ampliando o número de importadoras que passaram a utilizá-lo, resultando no aumento das *tradings companies* com domicílio fiscal em Vitória” (MACEDO, 2006, p. 96). O número de empresas que se beneficiaram do FUNDAP passou de 21 em 1971 para 38 em 1980; 134 em 1990 e 257 em 2000²², o que indica que a abertura da economia na década de 1990 foi um elemento impulsionador desse tipo de incentivo.

Dois aspectos devem ser mencionados dessa ação pioneira do estado capixaba e de sua posterior transformação e generalização para outras unidades federativas. O primeiro é que, a despeito de seus resultados passíveis de crítica e do conflito federativo que gerou com São Paulo, o FUNDAP se articulava – pelo menos na retórica - com políticas que eram fomentadas dentro do executivo estadual, inclusive em consonância com o governo federal, no sentido de promover o desenvolvimento regional do Espírito Santo como forma de superação da crise de sua agricultura que havia atingido proporções nunca vistas com decréscimos do emprego, renda e receita estadual. O segundo é a clara deformação do mecanismo que passou de um instrumento para atração de investimentos para outro de natureza mercantil-financeira, utilizado especialmente para garantir capital de giro das empresas beneficiadas assegurando-lhes barateamento das importações através de financiamento privilegiado²³. Ou seja,

²⁰Sobre o ajuste fiscal nos estados ver: Lopreato (2002).

²¹O FUNDAP é um financiamento para apoio a empresas com sede no Espírito Santo e que realizam operações de comércio exterior tributadas com ICMS no Estado. O mecanismo FUNDAP prevê os seguintes incentivos às importadoras que operam pelo porto de Vitória: retorno à empresa importadora de 7,2% a 9,0% do valor de revenda das mercadorias importadas, através da concessão de financiamento com prazo de carência de 5 (cinco) anos, mais 20 (vinte) anos de amortização, sem correção monetária e juros de 1% (um por cento) ao ano; diferimento do pagamento de imposto estadual para o vigésimo sexto dia do mês seguinte à saída da mercadoria do estabelecimento importador; 7,0% do valor financiado fica retido como caução, sendo em seguida liberado para aplicação em investimentos no estado. Fonte: Macedo (2002). Sobre o FUNDAP, ver também: Gomes (1998). Pereira (1998) e Pereira e Morandi (1996).

²²Fonte: Macedo (2006). Em 2011, eram 259 empresas segundo informações do Banco de Desenvolvimento Estado do Espírito Santo - BANDES.

²³O exemplo a seguir demonstra, simplificada, como o FUNDAP funciona. EXEMPLO: A alíquota do ICMS adotada no Espírito Santo é de 17% do valor das mercadorias ou serviços quando a mercadoria se destina ao próprio estado e de 12% quando se destina a outros estados. Com base nisso, a operação segue os seguintes passos descritos: 1) valor da operação: 100.000,00 (valor de saída da mercadoria + IPI + Imposto de Importação); 2) destino da mercadoria: fora do ES, alíquota do ICMS = 12%; 3) ICMS = 12% x 100.000,00 = 12.000,00 (será pago no 26º dia do mês seguinte ao da saída); 4) valor financiado = 8% x 100.000,00 = 8.000,00; 5) valor retido

perdeu sua dimensão desenvolvimentista e assumiu caráter financeiro-mercantil tão afeito ao estágio de financeirização do capitalismo globalizado e forma prioritária de valorização da riqueza por elites regionais²⁴, especialmente aquelas de menor porte. Um dos efeitos mais perversos desta política é a apropriação privada de impostos como demonstrado no item anterior.

Com abertura na década de 1990, este instrumento ganhou posição de destaque dado o crescimento das importações brasileiras que foram centrais para a manutenção do nível de preços no período pós-Real, razão pela qual o Espírito Santo aumentou sua participação no total das importações brasileiras de 3,0% em 1980 para 4,7% em 1995, 4,5% em 2000 e 5,6% em 2005²⁵. Evidência também do peso crescente do FUNDAP é o crescimento da receita de ICMS derivado das importações que passaram de 8,9% do total arrecadado pelo fisco capixaba na década de 1980 para 33,1% na seguinte.

A política macroeconômica pós-Plano Real cumpriu papel decisivo na generalização deste tipo de incentivo, especialmente na primeira década do século XXI. Ao sustentar-se no que Cano (2012) denominou de “trilogia insana” - câmbio sobrevalorizado, juros reais elevados e ajuste fiscal severo -, a política econômica estimulou o crescimento das importações brasileiras que foram financiadas pela geração de capacidade para importar proveniente das exportações daquelas atividades para as quais a economia brasileira apresenta histórica vantagem comparativa. A consolidação deste modelo-mercantil-financeiro-importador-exportador seria caracterizado (1) pela especialização regressiva da estrutura produtiva que somente alcançaria competitividade externa em poucas atividades; (2) pelo aumento do mercado interno em decorrência da elevação do poder de compra decorrente de diversas medidas – e menos pela retomada do investimento – possibilitando (3) uma nova rodada de modernização dos padrões de consumo da sociedade brasileira²⁶ cujo atendimento se deu pelo aumento das importações e atração de investimentos e capitais de curto e médio prazos que financiaram o balanço de pagamentos.

Centrado mais no consumo do que no investimento, portanto, este modelo possibilitou aos entes subnacionais, dada a ausência de coordenação federal, atuarem oportunisticamente de forma a atrair para si os ganhos potenciais de arrecadação de ICMS advindos do crescimento das importações. Com as dificuldades de elevação da arrecadação e com os gastos premidos desde a LRF, a guerra dos portos foi uma reação à política fiscal restritiva e recentralizadora da União, como se pode deduzir de Vieira (2012). Ademais, com as restrições às

como caução, que poderá ser liberado para ser aplicado em projeto no ES : $7\% \times 8.000,00 = 560,00$; 6) valor líquido a ser recebido no financiamento = $8.000,00 - 560,00 = 7.440,00$. Fonte: www.aderes.com.br (capturado em 20/05/2001) *apud* MACEDO (2002).

²⁴Sobre o papel do capital mercantil no desenvolvimento urbano-regional brasileiro, ver Cano (2010).

²⁵O peso das importações capixabas no total do país é muito acima de seu peso no PIB que gira em torno de 2,0%. A especificidade de sua economia, a situação de estado portuário e o FUNDAP transformaram o Espírito Santo no estado de maior grau de abertura no país.

²⁶Sobre a modernização dos padrões de consumo no neoliberalismo brasileiro, ver Sampaio Jr. (2005).

exportações decorrentes do câmbio valorizado e com a desoneração de ICMS desde a Lei Kandir nas exportações de semi-elaborados que formavam a base principal das vendas ao exterior das regiões periféricas, seria muito difícil ampliar a arrecadação pelo aumento do esforço exportador, o que exigiria políticas de longo prazo que atuassem sobre a estrutura produtiva do país e de suas regiões, incompatível com o modelo macroeconômico vigente. Embora não se possa atribuir aos entes subnacionais a responsabilidade do crescimento das importações, eles atuaram no sentido de barateá-las ao oferecer condições de financiamento do capital de giro a menor custo pelo uso de incentivos fiscais, conforme destacado no exemplo da Situação 3 do item anterior. Ademais, se um estado ganha, outro perde e no agregado Brasil a arrecadação torna-se potencialmente menor, conforme destacado naquele mesmo exemplo.

A generalização dos incentivos às importações reordenou os seus fluxos em meados da primeira década do século XXI. Conforme se observa na TABELA 1 o Espírito Santo atingiu seu auge no total das importações brasileiras em 2005 quando respondia por 5,6% do total caindo sucessivamente até atingir o menor nível na década com 4,2% em 2010, recuperando-se em 2011 com 4,7% - participação próxima a que tinha em 2000. São Paulo também caiu sucessivamente passando de 45,9% em 2000 para 36,3% em 2011. Essa queda ocorre mesmo com a retomada do crescimento econômico pós-2003 que reaqueceu o mercado interno e estimulou a produção do parque industrial de São Paulo; portanto, estimulou as importações do exterior para atender à demanda por insumos. Entre 2004 e 2011 a queda de participação do estado paulista no total das importações brasileiras foi de 6,8%, enquanto sua participação do PIB brasileiro entre 2004 e 2009, último período para o qual há dados disponíveis, cresceu 0,3%. Nesses termos, fica evidente que a perda de participação paulista nas importações brasileiras – que cresceram 20,1% ao ano entre 2004 e 2011 medidas a US\$ correntes – na intensidade em que ocorreu só se justifica pelos instrumentos da guerra dos portos. O estado paulista e o capixaba foram alguns dos mais afetados pelos instrumentos de atração das importações que emergiram a partir de 2004. O primeiro pelas razões destacadas; o segundo, porque perdeu o monopólio que tinha no uso do FUNDAP, o que explica seu decréscimo relativo na participação total das importações brasileiras.

O estado de Santa Catarina foi o que mais se beneficiou do crescimento das importações brasileiras passando de 2,2% do total em 2004 para 6,6% em 2011 sem que houvesse qualquer aumento em seu PIB que justificasse tamanha alteração. O fato é que a partir de 2004, com o decreto nº 1721, de 30/04/2004 que instituiu Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina – COMPEX, o estado iniciou sua saga guerreira ao criar um instrumento que lhe alçava nas disputas federativas por atração de importações. O programa foi extinto sob acusação de corrupção²⁷ e

²⁷A operação Dilúvio desencadeada pela Receita e Polícia Federais em 2006 executou, em 16 de agosto daquele ano, mandados de busca e apreensão expedidos pela Justiça Federal de Paranaguá (PR) e Itajaí (SC) em mais de 200 locais nos estados do PR, SC, SP, BA, RJ, PE, CE e ES. As buscas aconteceram em residências dos envolvidos, empresas que participavam do esquema, principais clientes envolvidos, depósitos de mercadorias, escritórios de advocacia e de despachantes e

substituído pelo Programa Pró-Emprego, criado pela lei nº 13.992, de 15 de fevereiro de 2007, que aprofundou a intensidade catarinense na guerra dos portos.

Seus programas modificaram o patamar e a estrutura das importações do estado. Um primeiro aspecto a se destacar é que das 63 maiores importadoras com sede fiscal em Santa Catarina, em 2011, 49 - ou 77,8% - iniciaram suas atividades de 2004 em diante, do que se pode deduzir que o objetivo daquelas leis de atrair *trading companies* foi plenamente atingido. Algumas delas, que historicamente atuavam no estado capixaba, passaram, também, a operar em Santa Catarina neste mesmo período. Para um estado com grande tradição industrial, essa medida enfraqueceu o poder de sua burguesia industrial ao mesmo tempo em que fortaleceu os interesses mercantil-financeiros com a proliferação das *trading companies* em seu território. Basta observar que antes de 2004 as maiores importadoras do estado eram empresas industriais e, em 2011, as maiores importadoras passaram a ser *trading companies*. 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 mercantis²⁸.

Tabela 1: Brasil – distribuição Das Importações, Segundo UF e região

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NORTE	7,7	6,6	7,3	7,8	7,4	7,7	7,7	6,4	6,6	6,3	7,0	6,5
RO	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
AC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AM	7,0	6,0	6,5	7,2	6,9	7,1	6,9	5,7	5,8	5,4	6,1	5,6
RR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PA	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
AP	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TO	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
NORDESTE	8,6	9,2	9,8	8,9	8,8	8,6	9,7	9,8	9,1	8,5	9,7	10,7
MA	0,9	1,5	1,8	1,4	1,2	1,6	1,9	2,0	2,4	1,6	2,1	2,8
PI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
CE	1,3	1,1	1,3	1,1	0,9	0,8	1,2	1,2	0,9	1,0	1,2	1,1
RN	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
PB	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4
PE	1,7	1,9	1,8	1,7	1,2	1,1	1,1	1,4	1,4	1,6	1,8	2,4
AL	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
SE	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
BA	4,0	4,1	4,0	4,0	4,8	4,6	4,9	4,5	3,8	3,7	3,7	3,4

colaboradores.

Fonte:

http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2006/08/17/2006_08_16_13_52_33_59_4146991.html

²⁸As palavras do presidente do sindicato da indústria têxtil de Brusque e Região (Sifitec), Marcus Schlösser, indica isso: “ – 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.” Fonte: O Diário Catarinense, 27 de março de 2012. Disponível em: <http://m.diariocatarinense.com.br/noticias/todas/a3707368>

Continuação

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SUDESTE	64,2	63,9	63,1	61,7	62,8	61,4	59,2	59,0	57,7	58,7	56,1	55,2
MG	5,0	5,4	5,3	5,0	4,8	5,3	5,3	5,4	6,1	5,8	5,5	5,8
ES	4,5	4,4	4,3	4,5	4,8	5,6	5,4	5,5	5,0	4,3	4,2	4,7
RJ	8,9	9,5	11,4	10,1	10,1	9,1	8,0	7,9	8,3	9,1	9,2	8,4
SP	45,9	44,6	42,1	42,1	43,1	41,4	40,6	40,1	38,3	39,5	37,3	36,3
SUL	17,3	17,7	16,5	18,0	17,2	18,2	19,0	20,1	21,4	20,7	21,6	21,8
PR	8,4	8,9	7,1	7,2	6,4	6,2	6,5	7,5	8,4	7,5	7,7	8,3
SC	1,7	1,5	2,0	2,1	2,4	3,0	3,8	4,1	4,6	5,7	6,6	6,6
RS	7,2	7,3	7,5	8,7	8,4	9,1	8,7	8,4	8,4	7,4	7,3	6,9
CENTRO-OESTE	2,2	2,5	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,9	5,3	5,9	5,6	5,8
MT	0,2	0,2	0,4	0,6	0,7	0,6	0,4	0,6	0,7	0,6	0,5	0,7
GO	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	1,4	1,8	2,2	2,3	2,5
DF	0,9	1,0	1,2	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	0,6	0,9	0,9	0,6
MS	0,3	0,5	0,9	1,0	1,2	1,5	1,9	1,8	2,1	2,1	1,9	2,0
não identificado	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
BRASIL	100,0											

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Um segundo aspecto é que, além do crescimento do número de empresas importadoras com sede fiscal em Santa Catarina, houve aumento no número daquelas que operam no patamar acima de US\$ 10 milhões (TABELA 2). Em 2003, apenas dezoito estavam nesta faixa e respondiam por 1,4% do total das importadoras; em 2011, eram 247 ou 10,2% do total. Apesar de o número de importadoras na primeira faixa (menos de US\$ 1 milhão) ter aumentado, os incentivos beneficiaram principalmente os grandes grupos que passaram a se localizar no estado a partir de 2004.

Tabela 2: SC - distribuição das empresas, segundo faixa de importação

EM US\$ milhão	2003	Em %	2011	Em %
< 1	1.128	87,7	1.696	70,3
> 1 e <10	140	10,9	468	19,4
>10 e <50	17	1,3	184	7,6
>50	1	0,1	63	2,6
TOTAL	1.286	100,0	2.411	100,0

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Um terceiro aspecto é que o crescimento da participação catarinense no total da arrecadação de ICMS do país (TABELA 3) foi muito menor que seu crescimento na participação das importações o que indica que esse instrumento tem caráter limitado na elevação das receitas. São Paulo, inclusive, após 2004, aumenta sua participação no ICMS total²⁹ a despeito da grande perda de

²⁹Tomando o ano de 2004 como referência, São Paulo saiu de uma participação de 33,2% do total do ICMS arrecadado no país para 33,8% em 2011. Santa Catarina parte de 3,8% para 4,1% em 2011, sendo que este ano apresentou excepcionalmente maior que anteriores que oscilaram entre 3,6% e 3,8% do total do país. Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ,

participação nas importações o que deixa claro que há outros elementos mais decisivos na elevação da arrecadação, como, por exemplo, a exploração de bases de alta produtividade arrecadatória (energia elétrica, telecomunicações e combustíveis e derivados de petróleo³⁰) e a ampliação dos regimes de substituição tributária³¹.

Tabela 3: Brasil – distribuição da arrecadação do icms, segundo região e UF (em %)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NORTE	4,5	4,7	4,9	5,2	5,3	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,7	5,6
AC	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
RO	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
AM	1,7	1,8	1,9	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	1,9	2,1	2,0
AP	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
PA	1,4	1,5	1,6	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	1,9	1,9
RR	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
TO	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
NORDESTE	13,8	13,8	14,4	14,3	14,6	14,6	15,1	14,8	14,4	14,8	15,1	15,1
MA	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
PI	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
CE	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,0	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3
RN	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	1,1
PB	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
PE	2,6	2,5	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,8	3,0	3,1	3,3
AL	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
SE	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
BA	4,6	4,5	4,9	4,9	5,2	5,0	5,0	4,8	4,6	4,4	4,5	4,4
SUDESTE	58,7	58,1	56,6	54,8	54,9	54,6	55,0	55,5	55,9	55,2	55,2	54,7
MG	9,2	9,8	9,1	9,2	9,6	10,1	9,9	10,3	10,4	9,7	10,0	9,7
ES	2,4	2,6	2,3	2,5	2,7	3,0	3,0	3,1	3,1	2,9	2,6	2,8
RJ	9,9	10,0	9,9	9,4	9,5	8,6	8,6	8,4	8,0	8,3	8,5	8,3
SP	37,2	35,7	35,3	33,8	33,2	32,9	33,6	33,7	34,3	34,2	34,1	33,8
SUL	15,5	15,9	16,2	17,1	16,4	16,7	15,8	15,5	15,5	15,7	15,6	15,8
PR	5,3	5,3	5,5	5,6	5,7	5,6	5,4	5,4	5,3	5,4	5,1	5,2
SC	3,4	3,5	3,7	3,9	3,8	3,8	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	4,1
RS	6,9	7,1	7,0	7,5	7,0	7,3	6,9	6,5	6,7	6,6	6,6	6,5

disponível <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim>.

³⁰ Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, disponível em <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim>.

³¹Em relação à substituição tributária, é preciso esclarecer tratar-se de medida altamente concentradora da arrecadação em agentes críticos das cadeias produtivas, normalmente grandes indústrias e grandes centros de distribuição ou atacadistas. Consiste em cobrar desses agentes, por antecipação, o ICMS que seria recolhido nas etapas subsequentes das cadeias produtivas. Na ausência de preços (futuros) para a valoração das bases de cálculo, a incidência do imposto se dá sobre bases estimadas de valor agregado (por portarias). O argumento é que, por este mecanismo, os estados conseguem promover significativos ganhos de arrecadação pelo aumento da eficiência do controle e da fiscalização em poucos grandes contribuintes. O espraiamento deste regime a partir de 2007, de fato, promoveu expressivos ganhos de arrecadação principalmente nos estados do centro-sul (Pricewaterhouse&Coopers/CNI, 2010). Porém, há fortes evidências de que estes ganhos estejam muito mais associados à sobretaxação das mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária do que aos alegados ganhos de eficiência (Angelis, 2012).

Continuação

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CENTRO-OESTE	7,4	7,5	7,9	8,5	8,8	8,6	8,4	8,6	8,6	8,7	8,4	8,7
MS	1,3	1,4	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,9	2,0	1,9	1,7	1,8
MT	1,7	1,6	1,8	2,1	2,4	2,2	2,0	2,1	2,1	2,2	2,0	1,9
GO	2,7	2,8	2,9	3,1	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	3,3
DF	1,7	1,7	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
BRASIL	100,0											

Fonte: COTEPE. Elaboração própria.

O argumento sobre a importância dos incentivos para a elevação da produtividade em decorrência do acesso a bens de capital e insumos estrangeiros para alavancar o crescimento industrial defendido pela ABECE perde força quando se observa que após 2004 a categoria de uso que mais amplia sua participação nas importações catarinenses é a de bens de consumo (GRÁFICO 1) que passa de 6,8% do total (2004) para 18,7% (2011), indicando que se trata muito mais de um modelo centrado no consumo intermediado pelo capital mercantil-financeiro do que na produção e no investimento.

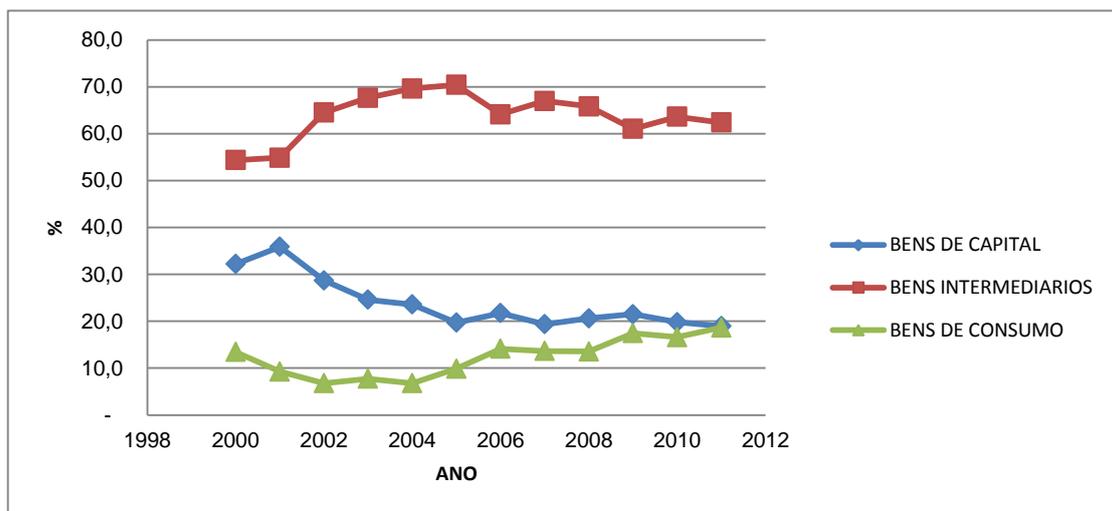


Gráfico 1: SC - importações, segundo categoria de uso

FONTE: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Reforça esta ideia o fato de que tanto para o Brasil quanto para Santa Catarina, a participação da indústria de transformação na estrutura produtiva, segundo as contas regionais do IBGE, cai de 19,2% (2004) para 16,3% (2009) para o primeiro; de 26,0% para 22,3% para o segundo, indicando que a elevação do consumo foi atendida parcialmente pelo aumento das importações o que vem contribuindo com a desindustrialização no país³². Ademais, entre 2004 e 2011, a formação bruta de capital fixo - FBKF no país oscilou entre 16,2% e 20,7%,

³²Uma visão crítica sobre a desindustrialização no país encontra-se em Cano (2012).

apresentando média anual de 18,7%, o que indica que a elevação da arrecadação de ICMS que vem ocorrendo no país neste início de XXI deve-se muito mais a) à exploração de bases e regimes monofásicos de alta produtividade arrecadatória, como mencionado anteriormente e b) ao aumento do consumo que fora estimulado por diversas medidas que aqueceram o mercado interno – aumento da formalização do trabalho, crescimento real do salário mínimo, bolsa família e novas modalidades de crédito ao consumidor além da exploração dos novos regimes de substituição tributária – do que ao aumento do investimento.

Em suma, destaca-se neste tópico a natureza não desenvolvimentista da guerra dos portos, e, após uma análise mais acurada, sobressai a sua verdadeira natureza mercantil-financeira. A observação dos casos do FUNDAP do Espírito Santo e do Programa Pró-Emprego de Santa Catarina confirma essa natureza que, além de baratear as importações, favorece importantes segmentos do capital mercantil em detrimento do capital industrial local, levando parte desse à mercantilização de suas operações. Essa “política” se enquadra na tendência atual do cenário macroeconômico onde o crescimento da capacidade de consumo e a valorização do câmbio estimulam as importações que passam a preencher lacunas não atendidas pela produção interna e/ou substituindo-a. Outro ponto ilustrado pelo caso de Santa Catarina é o fato de estes programas, que antes favoreciam com maior ênfase as importações de bens intermediários e de bens de capital, terem passado a favorecer as importações de bens de consumo, colocando outro significativo vetor à desindustrialização do país e em nada contribuindo para o incremento da produtividade da indústria nacional.

Tabela 3 - Participação das importações de Santa Catarina no total das importações brasileiras segundo gênero de atividade CNAE 2.0 (em %)

DIVISÃO DE ATIVIDADES CNAE 2.0	ANO											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	6,1	6,4	6,9	7,7	6,7	9,1	11,1	9,6	10,1	11,0	9,5	10,5
PRODUÇÃO FLORESTAL	1,8	0,6	0,7	0,9	1,7	7,1	4,5	3,7	5,6	12,5	6,2	2,1
PESCA E AQUICULTURA	6,0	8,5	5,1	1,8	3,6	2,4	3,0	7,0	7,2	3,6	3,3	16,9
EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,5
EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS	0,6	0,4	0,4	0,1	0,0	0,6	0,5	0,7	2,0	1,2	1,5	1,9
EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	3,0	3,2	3,1	2,8	2,6	2,9	2,9	3,3	1,3	3,8	5,9	6,1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	3,8	6,0	6,6	7,2	6,8	8,4	9,2	9,0	9,9	11,2	11,3	12,7
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	1,3	1,3	1,0	4,9	13,9	17,9	21,9	13,7	15,9	18,4	13,6	13,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO	11,8	5,0	20,4	6,7	6,6	5,2	5,2	2,4	8,3	13,0	9,3	18,1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	10,1	6,5	4,7	4,1	6,6	9,7	13,7	19,2	22,1	26,3	26,9	25,8
CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	2,7	2,7	2,2	2,3	2,7	5,6	11,9	11,0	15,8	19,9	24,6	30,6
PREPARAÇÃO DE COURO E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ART	0,2	0,5	0,5	0,3	0,9	2,4	3,6	4,0	6,1	11,4	10,4	13,7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	5,3	5,4	13,6	11,6	12,7	15,0	11,1	11,9	11,3	14,5	15,5	14,2
FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	1,7	1,1	0,9	1,4	2,8	4,2	3,5	3,8	4,4	5,4	5,1	5,8
IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES	5,2	5,0	4,2	3,7	1,2	0,6	1,0	1,5	4,5	2,3	3,7	4,0
FABRICAÇÃO DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,5	0,8	0,6	0,6
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	2,2	2,1	3,8	3,5	4,1	5,4	6,2	5,6	6,0	7,5	8,6	8,4
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	0,2	0,3	0,3	0,5	0,4	0,7	1,8	1,3	1,3	1,2	0,9	2,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	2,2	2,5	3,0	4,2	5,5	6,2	8,9	9,3	11,3	11,6	12,5	13,7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	3,4	3,1	3,6	2,4	1,9	2,2	3,8	4,8	5,1	7,4	10,0	12,1
METALURGIA	0,7	1,1	1,0	0,9	6,3	9,5	12,4	12,7	17,7	21,2	28,6	30,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	1,3	1,2	1,2	1,5	1,4	2,4	4,3	4,1	4,4	3,8	4,6	5,2
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8	1,3	1,8	2,5	2,9	4,7	4,5	4,3
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	2,6	1,8	1,8	1,7	2,1	2,6	4,0	5,6	4,6	5,8	7,3	6,5
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	3,2	2,7	3,0	2,8	3,9	3,3	4,1	5,3	5,3	5,3	6,0	5,6
FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	1,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,6	1,0
FABRICAÇÃO DE OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍCULOS	0,0	0,3	0,2	0,3	0,0	0,1	0,2	0,4	0,5	1,3	2,1	2,3
FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	0,5	1,5	1,7	2,7	2,9	4,4	5,3
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS	1,2	1,3	1,1	1,1	1,6	2,6	3,7	5,1	6,6	6,9	6,8	8,4
OUTROS	2,4	2,1	2,9	3,2		3,6			4,4	3,7	2,5	2,5
TOTAL	1,7	1,5	2,0	2,1	2,4	3,0	3,8	4,1	4,6	5,7	6,6	6,6

Fonte: MDIC/SECEX. Elaboração Própria.

Tabela 4 - Participação de SC nas compras interestaduais de São Paulo, segundo gênero de atividade CNAE 2.0 (em %)

CNAE_20	Ano									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	4,0	2,9	2,3	2,5	3,6	3,0	3,7	2,8	2,5	2,6
PRODUÇÃO FLORESTAL	3,4	2,5	1,4	3,7	5,1	4,6	5,2	6,5	5,2	8,1
PESCA E AQUICULTURA	66,4	40,8	49,0	46,3	50,0	52,1	55,0	31,5	56,8	9,2
EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL	1,3	0,0	-	-	0,3	-	-	0,0	0,0	0,0
EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS	4,4	10,6	5,9	1,0	2,1	6,2	3,2	1,3	2,6	2,8
EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	7,1	7,7	9,2	9,2	7,4	6,4	6,2	4,9	6,1	11,0
ATIVIDADES DE APOIO À EXTRAÇÃO DE MINERAIS	0,6	0,0	0,4	1,0	1,3	0,8	4,8	-	0,0	0,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	4,5	4,4	4,1	5,2	5,8	5,9	7,0	5,1	5,1	5,6
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	2,6	3,1	4,2	7,4	6,4	7,2	5,6	8,8	8,4	3,9
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO	29,1	28,0	4,4	0,3	2,4	0,1	0,8	7,6	21,0	12,8
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	8,3	7,8	7,3	6,8	9,6	14,1	17,5	19,4	21,5	23,7
CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	13,9	12,9	13,1	14,3	14,1	15,3	17,6	21,0	24,0	26,2
PREPARAÇÃO DE COUROS E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ART	2,5	2,7	2,5	2,5	2,8	2,9	2,2	2,3	3,2	4,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	10,4	8,5	6,3	7,1	9,1	9,7	8,8	7,8	20,4	21,8
FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	13,7	11,0	12,9	13,8	13,2	13,7	15,1	16,5	14,9	16,9
IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES	1,8	1,9	1,9	2,8	2,5	3,1	3,5	3,5	9,2	5,3
FABRICAÇÃO DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE	0,6	4,4	1,1	1,2	1,7	1,3	3,0	5,5	3,1	2,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	3,0	3,0	3,6	3,4	4,1	4,6	5,5	6,9	7,5	7,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	3,8	2,2	4,4	3,6	4,5	8,4	6,8	9,3	4,0	2,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	5,6	8,9	9,0	8,9	11,1	12,2	10,5	11,7	13,4	16,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	12,8	12,1	12,8	13,6	15,0	17,3	19,9	21,2	21,9	21,5
METALURGIA	1,7	2,0	2,8	3,2	3,4	4,3	7,0	7,6	6,5	9,7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	5,5	3,7	2,7	4,0	4,8	6,2	6,1	6,4	6,5	7,7
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS	2,6	2,5	3,0	3,0	3,3	2,5	2,5	5,0	4,4	3,8
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	8,7	9,9	10,8	18,2	28,8	30,1	27,8	34,2	34,7	42,2
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	11,4	12,1	11,8	11,8	12,5	12,2	11,7	16,7	19,2	19,6
FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	6,6	6,4	5,3	7,6	8,0	8,2	7,3	10,0	10,0	10,5
FABRICAÇÃO DE OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍCULOS	3,9	4,0	2,0	1,6	2,6	3,5	3,8	14,7	13,8	15,3
FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	9,0	9,5	9,0	7,9	8,2	8,5	10,4	9,8	11,6	12,4
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS	6,0	7,1	8,2	6,1	5,3	6,6	8,9	11,4	11,6	6,8
OUTROS	6,1	5,4	5,3	5,3	6,1	6,9	7,6	8,1	9,0	9,3
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO – SC/SP	5,4	5,9	5,8	6,7	8,0	8,9	9,2	10,5	11,0	12,2
TOTAL – SC/SP	5,7	5,6	5,5	5,9	7,0	7,9	8,4	9,1	9,7	10,5

Fonte: SEFAZ/SP. Elaboração própria.

CONCLUSÃO

A guerra fiscal dos portos é um fenômeno ilustrativo das consequências nefastas para o país, enquanto nação, decorrentes do esgarçamento das relações federativas promovido pela ausência do poder central na condução das políticas de desenvolvimento regional. Uma análise dos programas dos demais estados que entraram nesta seara do “desenvolvimento regional” pelo desvio de importações para seus portos como Goiás, Pernambuco e Mato Grosso, com certeza, levaria às mesmas conclusões. Basta observar o teor dos atos concessivos dos seus incentivos fiscais do ICMS, muito semelhantes aos aqui analisados.

A partir do exemplo do estado de Santa Catarina, percebe-se que seus maiores beneficiários são os grupos ligados aos interesses do capital mercantil-financeiro que, por meio dos incentivos fiscais da guerra dos portos, contam com uma importante fonte para o financiamento do seu próprio capital de giro a baixo custo além de apropriarem-se de parcela dos impostos pagos pelos contribuintes. Isso denota uma clara tendência em ampliar os circuitos de valorização do capital comercial-financeiro com volumes crescentes de capital-dinheiro e capital-mercadoria em prol das elites locais, as sócias menores no processo de acumulação globalizado.

É limitada a capacidade dessa “política” em promover incremento de arrecadação e também em promover o desenvolvimento econômico dos estados. O saldo final desse processo é o aprofundamento dos conflitos federativos e dos conflitos entre as próprias frações do capital industrial e do capital mercantil. As centenas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos estados uns contra os outros no STF e o movimento recente da ABECE a favor da guerra dos portos e contra o posicionamento da FIESP, atestam o aprofundamento desses conflitos.

O incremento de arrecadação verificado em vários estados guerreiros, atribuído às políticas autônomas de desenvolvimento, é pura especulação para justificar as práticas inconstitucionais da concessão de incentivos. Uma análise mais aprofundada dos dados de arrecadação indica que esse crescimento de deu muito mais em função da exploração de bases de alta produtividade arrecadatória e do espraiamento dos regimes de substituição tributária do que em função das transferências de receitas do ICMS de um estado para outro a partir da guerra fiscal de maneira geral.

A partir do exemplo de Santa Catarina observa-se também a limitação da guerra dos portos em promover o desenvolvimento econômico daquele estado pelo fato de o incremento das suas importações não ter acompanhado o crescimento do seu produto interno, levando muitas indústrias do setor têxtil, sediadas em seu território a adotarem práticas mercantis. Reforça-se o reconhecimento desse fato pelo incremento das aquisições de mercadorias catarinenses pelo estado de São Paulo em proporções semelhantes ao incremento das importações catarinenses. Outro fato que atesta essa anomalia é a proliferação de grandes *tradings* importadoras em Santa Catarina a partir de 2004 em contraste com a presença das grandes indústrias catarinenses que, antes, eram a maioria na

composição dos fluxos de importações daquele estado. Ou seja, trata-se de desviar importações de maior valor agregado de Santos para os portos catarinenses em detrimento da própria política industrial local.

Duas questões, por fim, não podem deixar de ser mencionadas. A primeira é que a quota-parte de 25% do ICMS arrecadado é repassada aos municípios do estado o que acaba por vincular o interesse das prefeituras às políticas de atração de investimentos que elevem – ou prometam elevar – a receita desse imposto como demonstrado no exemplo da situação 3. Historicamente no estado capixaba o mais forte argumento político em defesa da manutenção do FUNDAP foi sua importância para os municípios que recebem 25% do acréscimo de ICMS gerado pelas importações enquanto praticamente nada fica no cofre do governo estadual em decorrência do repasse, via financiamento, para as empresas beneficiadas. Portanto, esse instrumento – assim como seus similares - articula em um só golpe interesses municipais, estadual, do capital local associado e da grande *trading* que comercializa a produção vinda do exterior. Em segundo lugar, os instrumentos de atração de importações geram grande possibilidade de acumulação pela fraude ou sonegação, como foi detalhado em diversas denúncias como as que decorreram da operação Dilúvio (ver nota de rodapé 27). Reinventa-se formas de “acumulação primitiva” típica do capital mercantil que historicamente, mais do que qualquer outra fração do capital, busca nas ações extraeconômicas formas de valorização.

Por esses motivos, a recente aprovação da Resolução 13/2012 que diminui a alíquota para 4% nas remessas interestaduais de mercadorias importadas é medida de grande eficácia para debelar a guerra dos portos, o que poderá amainar os citados conflitos entre frações do capital e parte dos conflitos federativos. Em relação ao problema dos desequilíbrios regionais, o que se exige são políticas eficientes de gestão intergovernamental de recursos públicos, associadas a políticas de longo prazo que atuem sobre a estrutura produtiva do país e de suas regiões - algo incompatível com o modelo da política macroeconômica hoje vigente – e que criem condições para uma ampla reforma tributária que contemple um novo arranjo federativo.

REFERÊNCIAS

- ANGELIS, A. **Substituição tributária no ICMS – problemas e possíveis soluções.** Monografia apresentada à Federação Nacional dos Fiscos Estaduais – FENAFISCO – *mimeo*. São Paulo, 2012.
- CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo:** São Paulo: HUCITEC, 3ª Ed., 1991 [1977].
- CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970,** São Paulo: Global/Unicamp, 1985.
- CANO, W. **Descontração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005,** São Paulo: UNESP, 2008, 294 p.

CANO, W. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, SEP, nº 27, p. 29-57, outubro 2010.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, 2012 (**Textos para Discussão nº 200**).

CARDOZO, S. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações nas estruturas produtivas estaduais nos anos 1990**. 2010. 315 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CASTILHO, F. R. C./ SILVEIRA, R. F. **A guerra fiscal não interessa a ninguém**. SEFAZ. Relatório CAT. São Paulo, nº 48, 2005, p. 29-34.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. IN: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org). **A Federação em perspectiva** – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 19-38, 1995, 512 p.

FURTADO, C. Um novo federalismo. IN: FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento e época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 45-54, 1984, 128 p.

GOMES, H. **Potenciais e limites às políticas regionais de desenvolvimento no estado do Espírito Santo – o apego às formas tradicionais de intermediação de interesses**, 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

GOULARTI FILHO, A. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2ª ed., 2007, 473 p.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. GTDN - MIN. DO INTERIOR/SUDENE, Recife, 2ª ed. 1967.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. IN: ARAUJO, T. B. (coord). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010, p. 47-80.

LOPREATO, F. L. C. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP - IE Unicamp, 2002. v. 1. 269 p.

MACEDO, F. C. **Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)**. 2002. 167 fls. Tese (Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACEDO, Fernando César de. Dinâmica regional capixaba: 1960/2003. In: CAMPOS JR., Carlos Teixeira de. (Org.). **Transformações socioeconômicas do Espírito Santo: uma abordagem histórica e de manifestações recentes**. Vitória:

Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 2006, p. 81-109.
MACEDO, F. C. **Inserção externa e território**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana do Brasil (1989-2008). Campinas: IE-UNICAMP, 2010. (Tese de Livre Docência)

PEREIRA, G. H., **Política Industrial e localização de investimentos - o caso do Espírito Santo**, Vitória: EDUFES, 1998.

PEREIRA, G. H.; MORANDI, A. **FUNRES e FUNDAP no desenvolvimento capixaba**. Vitória: UFES, 1996, mimeo.

OLIVEIRA, F. Crise da Federação: da oligarquia à globalização. IN: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva** – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 77-90, 1995, 512 p.

PRADO, S., CAVALCANTI, C. E. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap/FAPESP; Brasília: IPEA, 2000, 146 p.

PRICEWATERHOUSECOOPERS/CNI - **A Substituição Tributária do ICMS no Brasil** – *mimeo*. São Paulo, 2010.

SAMPAIO, JR., P. A. S. Desafios do momento histórico e lições do governo Lula. IN: PAULA, J. A. (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, pp. 293-312.

VIEIRA, D. J. **Um estudo sobre a Guerra Fiscal no Brasil**. 2012. 218 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas.

Submetido em 13/07/2012.
Aprovado em 14/03/2013.

Sobre os autores:

Fernando Cezar de Macedo

Professor Livre-docente do Instituto de Economia da UNICAMP.
Endereço: Cidade Universitária Zeferino Vaz, Barão Geraldo. CEP: 13083-970 - Campinas, SP - Brasil - Caixa-postal: 6135
E-mail: fcmacedo@eco.unicamp.br

Ângelo de Angelis

Fiscal de Rendas da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e mestrando do IE/UNICAMP.
Endereço: Palácio Clóvis Ribeiro - Avenida Rangel Pestana, 300, Centro - CEP 01017-911 - São Paulo - SP - Brasil.
E-mail: angelodeangelis49@gmail.com