

SANTA CATARINA: UMA GUERRA FISCAL DECLARADA

Juliano Giassi Goularti

Economista, foi coordenador do Centro Acadêmico de Economia Celso Furtado/UNESC, é colunista de economia política do jornal Gazeta / Içara - SC, e é um dos autores do livro Ensaio sobre a economia sul-catarinense. ALESC, e-mail: julianog@cyber.com.br

Resumo

A Carta Magna de 1988 transferiu uma maior fatia do bolo tributário para os Estados legislarem sobre suas fontes de arrecadação. Esta liberdade fiscal propiciou o acirramento da chamada guerra fiscal. Essa guerra tem gerado distorções nas finanças públicas catarinense, como a perda da capacidade de investimento. Além disso, o Estado ao conceder isenção fiscal a iniciativa privada esta descumprindo o artigo 133 constituição estadual. Para além das isenções, elas se dão à total revelia do Confaz.

Palavras-chave: guerra fiscal, renúncia de receita, finanças públicas.

1 Origem e distorções da guerra fiscal

No advento da reforma constitucional de 1988, as alterações no sistema tributário tiveram o objetivo de buscar a descentralização dos tributos como um todo, proporcionando maior autonomia aos governos regionais. Com a promulgação da Constituição de 1988, os Estados ganharam uma maior autonomia de legislar sobre sua política tributária. Fruto de uma maior autonomia de instituir e isentar imposto, as unidades federativas acabaram estabelecendo entre si um forte acirramento pela disputa de novos investimentos. Esta liberdade fiscal, sem a interferência do governo federal, acabou propiciando entre os Estados uma verdadeira guerra. Na prática é, se uma indústria automobilística obtiver maior incentivo fiscal do Estado de Santa Catarina do que o da Bahia, Minas Gerais, São Paulo e outros, o conselho administrativo desta indústria seguramente irá optar por instalar o parque fabril da montadora no domicílio catarinense. Essa é a lógica, o Estado que ofertar a maior renúncia tributária levará a empresa e/ou indústria para o seu domicílio.

A guerra fiscal é como o próprio nome indica, uma situação de conflito. Com a Constituição de 1988, diga-se a alínea “g” do inciso XII do artigo 155 atribui à lei complementar competência para “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.” (BRASIL, 2004, p. 105), os Estados da federação passaram a se digladiar entre si. 1988 foi a data marcante que o Conselho de Política Fazendária (Confaz)¹, que reúne todos os secretários estaduais de Fazenda, afrouxou sua rigides.

¹ Criado pela Lei Complementar nº 24 de 1975, o Confaz tem como função reunir em Brasília os 27 secretários da fazenda dos Estados e o Ministro da Fazenda para que, juntos, acordem unanimemente acerca de incentivos fiscais. O problema é conseguir a unanimidade.

Até 1988 existiam ainda alguns limites ao exercício da competência estadual. Havia um teto e exigência de uniformidade para as alíquotas, sob controle do Senado Federal. A reforma constitucional de 1988 ampliou a autonomia dos Estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas. (Sergio PRADO, 2000, p.3, 4)

Até final dos anos 80 o Confaz exerceu controle sobre as políticas de incentivos dos governos estaduais, em função da forte presença do Ministro da Fazenda nas reuniões do colegiado. Com a Nova República, o Confaz foi progressivamente fragilizando sua atuação junto ao colegiado, “e os governos estaduais progressivamente ampliando o uso de benefícios sem considerar as restrições legais existentes, levando à situação de absoluto descrédito do Confaz como órgão eventualmente inibidor destas práticas”. (PRADO, 2000, p. 5)

Para cooptar com o fortalecimento da guerra fiscal entre os federados, a abertura comercial, a crise fiscal e financeira da União no início da década de 1990, a falta de uma política nacional de desenvolvimento regional coordenada e o enfraquecimento/extinção das agências federais de desenvolvimento, criou condições para a prosperarão da desenfreada guerra entre os Estados. Diga-se de passagem, a reforma constitucional de 1988, juntamente com estes quatro fatores, foram os principais marcos que deram a início da guerra de todos contra todos. E o principal atrativo tem sido a renúncia do ICMS.

Pós 1988, os Estados brasileiros têm concentrado esforços em políticas voltadas à atração de investimentos baseadas em concessões fiscais derivadas do ICMS, do que em propriamente implementar políticas fiscais estáveis e duradouras. Nitidamente, as disputas fiscais generalizadas fazem com que os Estados não definam políticas de investimento explícitas, nem prioridades setoriais. Com a revelia de concessão fiscal, os Estados conseqüentes acabam perdendo a eficácia como instrumentos de promoção do desenvolvimento.

Agora, os grandes protagonistas dessa guerra federativa foram as montadoras. Foi por meio de pacotes de benefícios fiscais oferecidos pelos Estados que a Renault, a Chrysler e a Audi se instalaram no Paraná; a fábrica de caminhões da Volkswagen e a Peugeot, no Rio; e a General Motors, no Rio Grande do Sul. O caso que mais chamou a atenção foi o da Ford, estabelecida na Bahia. A General Motors, para se instalar em Gravataí (RS), conseguiu incentivos que ultrapassam R\$ 2 bilhões. Para a Bahia, calcula-se que a Ford custou aos cofres baianos R\$ 4 bilhões em renúncia. “A guerra fiscal é um beco sem saída que provocará prejuízos enormes ao Brasil. Reféns das multinacionais montadoras de carros, os governadores cederam tudo”. (A NOTÍCIA, 1999, p. 2) A justificativa alegada é sempre a mesma, emprego e mais emprego. De acordo com CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S, 1998, p. 12

Os contratos eram sigilosos e quando houve a briga entre o Rio Grande do Sul e a Bahia pela montadora, (Ford) os valores vieram à tona. É possível que para atrair a indústria para os domínios de seu território, o governo baiano tenha concedido mais de 60% do investimento total, de cerca de R\$ 1 bilhão, em benefícios fiscais.

No início, a guerra fiscal foi vista como opção dos Estados mais pobres para atrair investimentos, compensando a falta de uma política nacional de desenvolvimento regional. Com o tempo, no entanto, os Estados mais ricos também passaram a praticar a

guerra fiscal, a qual perdeu força como instrumento de desenvolvimento regional e passou a gerar uma série de distorções altamente prejudiciais ao crescimento do país.

O fenômeno da guerra fiscal trata-se, em termos econômicos, da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrências extremas e não-cooperativas entre os entes da federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Na situação em que os Estados vêm concedendo benefícios fiscais mediante negociações caso a caso e sem qualquer coordenação, a guerra fiscal tem produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando uma enorme distorções nas finanças públicas dos Estados. Além disso, a guerra fiscal acaba gerando distorções no setor produtivo criando uma competição desleal em favor das grandes empresas contra as pequenas; das empresas com maior relação capital/trabalho, e das empresas novas que recebem incentivos contra as já estabelecidas no mercado.

A disputa fiscal entre os Estados por novos investimentos prejudica, e muito, as finanças estaduais. Segundo a análise de Eishin News publicado em 1995 no jornal Valor Econômico, "A guerra fiscal representa um "jogo não-cooperativo" do tipo soma zero, em que a atração de um investimento para um Estado corresponde à perda efetiva ou potencial de outro e cuja resultante é o prejuízo fiscal para cada um deles e para o conjunto do país". Uma vez em curso, a guerra fiscal, todos os Estados são induzidos a participar dela, correndo o risco, se não o fizerem, de perder para outros Estados que concedem tais benefícios fiscais.

Neste sentido, o deputado federal Henrique Fontana criticou em plenário os efeitos provocados pela guerra fiscal entre os Estados. "É uma prática danosa ao Brasil como um todo. No fim, todos os estados perdem, e muito.", disse o parlamentar, salientando que, nos Estados onde as empresas são instaladas, também há prejuízo, já que a renúncia de receitas fiscais leva à deterioração das finanças públicas. (Jornal da Câmara. 28/01/2000) Segundo um levantamento feito pelo Ministério da Fazenda em 2006, a guerra fiscal travada entre os Estados para atrair investimentos gera uma perda estimada aos cofres públicos de R\$ 25 bilhões por ano para os governos regionais, pelos inúmeros incentivos concedidos a empresas. A avaliação foi feita pelo secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, durante palestra no 6º Seminário Febraban de Economia, realizado em São Paulo. Segundo Appy, "o país perde bilhões em investimentos com a guerra fiscal". E guerra fiscal também compromete a capacidade do Estado de dinamizar sua economia.

2 A guerra fiscal e as finanças do Estado de Santa Catarina

Em Santa Catarina, a guerra fiscal também se faz presente. Exemplo disso é se for considerados os prazos de vigência e fruição dos benefícios fiscais concedidos nos últimos dez anos, 1996/2005, pelo governo, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2007, p. 36 avalia que "o sacrifício financeiro atinge o montante de R\$ 14,6 bilhões". Somando este valor com a renúncia concedida em 2006, 2007 e o que será concedido este ano, o sacrifício financeiro aos cofres público chega a R\$ 20,9 bilhões. Esta quantia hoje (aproximadamente) equivale a dois anos de arrecadação.

Este ano, segundo o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária n.º 0467/2007, ALESC, 2007, p. 71 "a estimativa do impacto dos benefícios de ordem tributária na receita estadual totaliza R\$ 2,4 bilhões". Enquanto que arrecadação para este ano esta estimada

em R\$ 10,6 bilhões. Utilizando o instrumental matemático, o valor que será renunciado este ano equivale a 23% da arrecadação. Fazendo um comparativo para se ter uma dimensão do que essa renúncia tributária representa, é que com este valor daria para duplicar duas vezes do trecho sul da BR-101. Num outro comparativo, o valor da renúncia que será concedida em 2008 é equivalente a quatro anos de investimento do governo do Estado. Ainda, os R\$ 2,4 bilhões representarão no exercício financeiro deste ano (aproximadamente) 66,67% da despesa com os 136 mil servidores públicos estaduais.

A cada ano que passa, os benefícios fiscais concedido pelo governo catarinense à iniciativa privada têm aumentando significativamente. Reportando a Lei de Diretrizes Orçamentária/LDO, ALESC, 2006, p. 65, “em 2006 a renúncia ofertada foi de R\$ 1 bilhão”. Passados dois anos, o valor da renúncia aumentou para R\$ 2,4 bilhões. Reportando novamente ao recurso matemático, entre 2006 e 2008 o crescimento da renúncia de receita foi de 140%. (Ver Tabela 1)

Tabela 1

R\$ Bilhões

Renúncia Fiscal		
Ano	Valor (R\$)	Variação
2006	1.001	-
2007	2.096	109,39
2008	2.400	14,50

Fonte: Secretaria da Fazenda

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF, as unidades federativas podem conceder benefícios fiscais desde que o Estado apresente uma maneira de compensar a renúncia com a criação de um novo imposto ou com a elevação de uma alíquota. Não é o caso do Estado de Santa Catarina, pois segundo a Lei de Diretrizes Orçamentária ALESC, 2008, p. 89 encaminhada pelo governador a Assembléia Legislativa, a compensação da renúncia de receita, “dar-se-á com esforço fiscal (...) por intermédio da administração tributária eficaz; inadimplência zero (...) e automatização dos serviços”. Porém conforme as exigências da LRF, 2000, p. 8 artigo 14 parágrafo II, para compensar da renúncia de receita tem que ser “por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuição”.

Segundo o voto vistas do deputado estadual Décio Góes a Medida Provisória/MPV 0140/2007 relatado na Comissão de Finanças e Tributação no dia 19 de dezembro de 2007, “essa não é uma explicação convincente, e muito menos respeita os princípios básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal”. O argumento posto no corpo da LRF de compensar a renúncia concedida trata-se de interpretar a norma tendo por liame o princípio máximo da gestão fiscal responsável que é o equilíbrio entre receitas e despesas.

Para a concessão de qualquer benefício à iniciativa privada, necessariamente o governo é obrigado a ter um estudo de impacto orçamentário e financeiro. Ao encaminhar

a Lei de Diretrizes Orçamentária para a Assembléia, no corpo do texto tem que conter o estudo de qual será o impacto que a renúncia causará para o Estado. De acordo com a redação do artigo 14 da LRF, 2000, p. 8 “a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro”.

O deputado Góes fez um Pedido de Informação, N° 007 8/2007, ao executivo para saber quem são as empresas beneficiadas pela isenção fiscal. Porém a solicitação do pedido foi negada pelo governador. A resposta encaminhada foi a seguinte: “(...) no tocante ao questionamento de quais as empresas beneficiadas, (...) tem-se impedimento de ordem técnica de fazer tal apuração (...)”. Para o parlamentar “isso não é uma justificativa plausível”.

Hoje, a principal amarra à concessão de benefícios fiscais e a LRF. Em linhas gerais, o Estado pode renunciar o volume de receita que bem entender, porém desde que seja previsto o quando deixará de ser arrecadado e defina como será compensado este valor. Recorrendo as entrelinhas da LRF, segundo o TCE, 2007, p.20.

Em 2006, o Estado deixou de cumprir essas regras e não calculou o total de recursos envolvidos em renúncias de receitas. Além disso, não houve o acompanhamento necessário para definir os efeitos que a renúncia tiveram sobre o desenvolvimento econômico e social catarinense.

É visto que o executivo estadual não respeita as exigências da LRF. No período, o TCE averiguou que nenhuma das ações prevista na LRF para compensar a isenção foi implementada pelo governador do Estado de Santa Catarina. E no parecer prévio sobre as contas do poder executivo apresentada pelo governador no exercício de 2006, o TCE fez a seguinte ressalva,

Empreender políticas fiscais somente com respaldo em autorização legal, atentando que a renúncia de receita pública deve observar os preceitos da Lei Complementar n° 101/2000 e que na concessão de benefícios a transparência, a isonomia e a legalidade devem ser preservados, do modo a controlar efetivamente as renúncias públicas evitando déficits seqüências. (TCE, 2007, p. 89)

Além de não respeitar, o desagravo é ainda mais gritante. De acordo com o artigo 27 da lei n° 13.992, de 14 de fevereiro de 2007, que institui o programa Pró-emprego,

O chefe do Poder Executivo (esta) 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 Federação, em desacordo com a lei complementar de que trata o art. 155, § 2° XII “g”, da Constituição Federal.

Por este artigo, observa-se que vale tudo, até mesmo ignorar a Carta Magna e a LRF para conceder benefícios fiscais aos empresários. Em alguns casos, para não dizer em muitos, os empresários fazem chantagem ao governante com a justificativa de que seu

empreendimento trará o crescimento e propiciará desenvolvimento à região e ao Estado. Na verdade eles estão atuando como sanguessugas dos recursos públicos para fins privados. A lei nº 13.992/2007 ignora completamente o Confaz. Além da ignoração, os incentivos e privilégios concedidos se dão para além da revelia do Confaz.

Na medida em que o Estado amplia o benefício fiscal à iniciativa privada, a empresa/indústria beneficiada aumenta seu faturamento como também expande sua margem de lucro. Já o Estado deixa de arrecadar mais, e quanto menor for sua arrecadação, por consequência menor será a sua capacidade de investimento. Na prática, é isso o que está acontecendo em Santa Catarina. Em função do alto volume de benefícios, segundo o PL./0467/2007 que estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2008, coloca que a capacidade de investimento para o ano não chegará a R\$ 1 bilhão. Neste sentido, é visto que essa estratégia não pode ser considerada como uma política de desenvolvimento econômico, nem social. (Ver Tabela 2)

Tabela 2

R\$ milhões

Investimentos		
Ano	Valor (R\$)	Variação
2003	511,7	-
2004	501,5	-1,99
2005	695,5	38,68
2006	634,0	-8,84
2007	596,0	-5,99
2008*	989,8	-

Fonte: Secretaria da Fazenda

*Previsão

Enquanto que em 2007 a receita proveniente do ICMS (R\$ 5,067 bilhões) decaiu 5,19% em relação a 2006 (R\$ 5,344 bilhões), a renúncia tributária cresceu 20,01%. A competição para atrair novos investimentos ultrapassa a concessão de incentivos fiscais e financeiros, estendendo-se a maiores comprometimentos em obras de infra-estrutura básica e social. A troca dos critérios de eficiência econômica por artificialismo tributário, na localização de uma indústria, acaba por reduzir o investimento privado da produção e consequentemente aumentando prejudicando as finanças do Estado.

A guerra fiscal praticada pelo Estado de Santa Catarina esta refletindo na falta de políticas em estimular o aumento sólido na receita do ICMS. A concessão indiscriminada de isenções fiscais está inibindo o crescimento da arrecadação do ICMS e tornando extremamente complexas e remotas quaisquer estimativas do Estado alavancar sua capacidade de investimento.

A guerra fiscal não estimula o crescimento nem o desenvolvimento da economia. O que estimula o crescimento econômico da nação, do Estado e dos municípios, é a política

de investimento. Argumentar que o determinante do investimento privado é a renúncia fiscal, é uma falácia. O que vai alimentar o “espírito animal” de o setor privado tomar a decisão de investir, é expectativa de lucro.

3 A guerra fiscal e os municípios catarinenses

Os 293 municípios catarinenses também não estão escapes da guerra fiscal praticada pelo Estado. Conforme rege o artigo 133, parágrafo II, da Constituição do Estado de Santa Catarina, “pertencem aos municípios: 25% (vinte e cinco por cento) do produto de arrecadação do imposto sobre operação relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”. (SANTA CATARINA, 2000, p. 131, 132)

Mediante ao artigo 133 da Carta Magna estadual, o governo do Estado é obrigado a repassar 25% de toda a arrecadação proveniente do ICMS aos municípios. O ICMS é a principal fonte de receita do Estado. Somente o ICMS foi responsável pela arrecadação, no exercício de 2006, por 76,99% da receita total, 79,20% das receitas correntes e 94,83% das receitas tributárias. E segundo o relatório de gestão fiscal, a arrecadação estadual em 2006 provenientes do ICMS foi de R\$ 5,4 bilhões. Deste montante, conforme rege a Constituição, R\$ 1,35 bilhões foram transferidos aos municípios.

Caso não houvesse renúncia de receita no exercício financeiro de 2006, a arrecadação proveniente do ICMS teria sido de R\$ 1 bilhão a mais. E de acordo com a Carta Magna dos catarinenses, os municípios poderiam ter recebido R\$ 250 milhões a mais. Se também em 2007 o Estado não tivesse concedido R\$ 2 bilhões em benefícios fiscais, teriam ingressado R\$ 500 milhões a mais no cofre dos municípios. E para este ano, os municípios irão perder R\$ 600 milhões. (LDO/2006-2007-2008) Somando o acumulado dos últimos três anos os 293 municípios catarinenses perderão com a guerra fiscal R\$ 1,35 bilhões. Segundo o parecer do deputado estadual Décio Góes a MPV 0140/2007, o parlamentar relata que “Na condição de ex-prefeito municipal, senti na própria pele o que é perder receita transferida pelo Estado”.

Dentre os vários programas de benefícios fiscais que o Estado dispõe, o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense/PRODEC é o principal. De acordo com a lei nº 13.432/2005, o Prodec, “tem como objetivo promover o desenvolvimento sócio-econômico catarinense, por intermédio da concessão de financiamentos de incentivo ao investimento e à operação ou participação no capital de empresas instaladas em Santa Catarina”. O programa foi criado em 1988 pelo então governador Pedro Ivo Campos. Porém hoje com a guerra fiscal desenfreada, o programa sofreu varias modificações para facilitar as isenções fiscais e atrair novas indústrias ao território catarinense.

Segundo a resposta do Pedido de Informação Nº 0202.5/2007 encaminhada ao governo do Estado de autoria do deputado estadual Padre Pedro Baldissera, no acumulado dos últimos 10 anos, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável informa que no período foram aprovados pelo Prodec (aproximadamente) 240 projetos. E para contemplar estes 240 projetos, o Estado de Santa Catarina renunciou em receita a quantia de R\$ 3,8 bilhões.

Reportando a Constituição estadual, desta renúncia fiscal 25% pertencem aos municípios. Averigua-se aqui o descumprimento do artigo 133 da Carta Magna dos catarinenses, pois o governo do Estado ao conceder a iniciativa privada benefícios

oriundos do ICMS está automaticamente renunciando receita que pertencem aos municípios. Recorrendo ao aporte matemático, nestes últimos 10 anos o Prodec desvinculou dos municípios a quantia de R\$ 950 milhões. O Prodec não só desvincula recursos dos municípios, como também contribui para a desvinculação de repasse de receita constitucionais proveniente da arrecadação dos tributos, como para a saúde, 12%, educação, 25%, ciência e tecnologia, 2% e para a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina/Udesc, 2,05%.

Quando na condição de prefeito de Joinville, o governador Luiz Henrique da Silveira entrou na Justiça com um mandado de segurança (nº 2000.020158-8 – Direito Financeiro – Fundo de Participação dos Municípios – Prodec – Fecam – Incentivos Fiscais – Lei Estadual 11.345/00 – Processual – Mandado de Segurança – Partes – Litisconsórcio – Assistência) contra o Secretário de Estado da Fazenda e o governador Esperidião Amim Helou Filho em 2001. Na petição inicial, disse o impetrante. Destarte, conclui-se, por ora, o seguinte:

1. Sem a prévia autorização da FECAM (Federação Catarinense dos Municípios) ou do município diretamente interessado, ao Estado não é lícito conceder incentivo fiscal, através do PRODEC ("Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense"), em limite que comprometa a parcela da arrecadação do ICMS que corresponde ao Fundo de Participação dos Municípios (Lei Estadual 11.345/00, art. 11, § 2º).
2. Através do PRODEC o Estado de Santa Catarina está realizando contratos individualizados de financiamento, valendo-se de mecanismo de postergação do pagamento do ICMS (que, embora não ingresse fisicamente nos cofres públicos, pois o creditamento se dá mediante conta gráfica, deve integrar a receita do ICMS do Estado).
3. Como o montante financiado faz parte da receita do ICMS de Santa Catarina, deveria integrar o valor total para cômputo da participação dos Municípios nesta receita (aqui, portanto, não por decorrência de relação tributária mas, sim, de relação jurídico-financeira).
4. Tendo em vista que tal não tem ocorrido, o Estado de Santa Catarina, ilegal e inconstitucionalmente, financia atividade de empresas com valores pertencentes aos Municípios. Nisto consiste a ilegalidade ora apontada.
5. Portanto, tratando-se de financiamento, é certo que o dinheiro do ICMS ingressa na receita do Estado e deveria ser computado para efeitos de cálculo do índice de participação dos Municípios. Afinal, o Estado somente pode conceder financiamento com receita que lhe pertence (do contrário, financiamento não seria!).
6. Ainda que a alusão regulamentar à expressão 'financiamento' pudesse dar margem de interpretação a alguma autorização de concessão de benefícios fiscais estipulados diretamente pelo Executivo, mesmo aí persistiria a ilegalidade do mecanismo eis que a situação configuraria delegação legislativa nesta sede vedada.
7. Não se pode olvidar, igualmente, que mesmo na hipótese da natureza de financiamento, o mecanismo apontar-se-ia ilegal perante o art. 150, § 6º c/c art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, pois exigiria anuência de outros entes da federação e autorização estadual mediante lei específica, tudo com o escopo de evitar os males da 'guerra fiscal'.
8. Finalmente, independentemente da análise da legalidade do PRODEC em sua essência, não se pode desconsiderar que os fatos descritos, em última análise, configura uso indevido de montante de receita que cabe, por determinação da relação jurídica de ordem financeira prevista na Constituição Federal, ao Município do autor."

9. Pretende o impetrante a "concessão integral do *writ of mandamus*, em favor do Município de Joinville, reconhecendo o seu direito de receber o repasse da cota/percentual de sua participação no ICMS calculado sobre a parcela de 25% - destinada à participação dos municípios -, nesta incluída a totalidade dos valores da receita deste tributo, entendendo-se, aí, os efetivamente recebidos pelo Estado e os utilizados para financiar, através de conta gráfica (ou outro mecanismo que venha a substituí-lo), as empresas beneficiárias do referido programa de desenvolvimento (PRODEC)".

Ao entrar na Justiça contra a concessão elástica de benefícios fiscais, o então ex-prefeito municipal de Joinville entendia que o Estado ao renunciar receita estava prejudicando as finanças do município. Na condição de governador (considerando o exercício financeiro de 2008) nos últimos seis anos somente o seu governo renunciou (aproximadamente) R\$ 5,5 bilhões em receita de ICMS.

Na condição de governador, ampliou radicalmente os benefícios fiscais do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense, que quando prefeito contestou que o Prodec desvincula receita dos municípios. E observando no Pedido de Informação Nº 0202.5/2007 as características das empresas que entraram com pedido de incentivo no Prodec, averigua-se que os projetos aprovados são todos direcionados para as médias e grandes empresas. Todavia na condição de governador a doutrina diverge.

Por fim, na história econômica e política de Santa Catarina, nenhum outro governador concedeu tanto benefício fiscal como Luiz Henrique. Resume-se então que Luiz Henrique da Silveira foi o governador que escancarou as portas para a guerra fiscal.

4 Conclusão

O presente trabalho procurou abordar o fenômeno da guerra fiscal, buscando identificar suas origens históricas e institucionais, os tipos de instrumentos utilizados e as consequências da sua prática para as finanças do governo catarinense.

Pelo exposto no decorrer do texto, a guerra fiscal pode ser comparada ao clássico problema do "dilema dos prisioneiros", em que a não cooperação é a estratégia que rende a melhor recompensa, em qualquer contingência. Deste modo, do ponto de vista para o Estado de Santa Catarina, a guerra fiscal é extremamente prejudicial, pois produz distorções nas finanças estaduais prejudicando assim a capacidade de investimento público em políticas sociais básicas. Além de a renúncia tributária prejudicar as finanças do governo estadual, ela desvincula receita constitucionais dos municípios como também de outras áreas, como saúde e educação.

Não obstante, os governos estaduais vêm concedendo incentivos à revelia do Confaz, competindo entre si para abrigar novos empreendimentos. Concomitantemente, com o aumento das renúncias fiscais, particularmente o Estado de Santa Catarina entrou numa "banca rota". Na realidade, o fenômeno da descentralização fiscal de 1988 não melhorou a aplicação dos recursos públicos, nem tampouco aumentou a eficiência na gestão pública regional. Para o Estado, o principal efeito desta guerra tem sido a perda da capacidade de investimento.

Por fim, a guerra fiscal abre o desafio da discussão da reforma tributária nacional. A necessidade de uma revisão geral no complexo sistema tributário brasileiro é reconhecida por todos os segmentos da sociedade civil. Uma reforma que elimine a guerra fiscal, resultando em aumento dos investimentos, da eficiência econômica e ao

mesmo tempo propicie o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional, introduzindo mecanismos mais eficientes de desenvolvimento das regiões mais pobres.

Bibliografia

BRASIL. Reforma Tributária. Brasília : 2008. p.: 22. (Cartilha, Ministério da Fazenda).

_____. Constituição da República Federativa do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988 – 33. ed. atual. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2004. p.386. (Coleção Saraiva de legislação)

CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. Aspectos da guerra fiscal no Brasil. Brasília: IPEA, 1998.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Unidade de Política Econômica e Industrial. Desempenho e perspectivas da indústria catarinense; investimentos industriais 2005-2009: resultados e cenários: 2006/2007. Florianópolis: FIESC, 2000 – v.07. 71p.

PRADO. Sergio. Guerra e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil. 2000. p. 38. (Ensaio que resume os resultados de ampla pesquisa sobre o tema, realizado na Diretoria de Economia do Setor Público da FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo)

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

_____. Para onde vai o seu dinheiro 5: Versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina: Contas do governo – exercício 2006. – Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2007. p.: 96.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Edição atualizada com 31 emendas constitucionais índices sistemático e remissivo. Florianópolis: DDSG-ALESC, 2000. p. 269.

Reportagem de Jornais

EISHIN NEWS. Guerra Fiscal reforma tributária e desenvolvimento regional. (http://www.eishin.com.br/news_full.php?pagID=2¬ID=1995).

JORNAL DA CÂMARA. Fontana condena guerra fiscal. (28/01/2000)

VALOR ON-LINE. Guerra fiscal gera perda de arrecadação de R\$ 25 bilhões ao ano, estima Fazenda. (12/04/2007).

Leis, Medida Provisória e Pedidos de Informação

ALESC. Pedido de Informação Nº0078/2007 de autoria do deputado estadual Décio Góes.

_____. Pedido de Informação Nº202.5/2007 de autoria do deputado estadual Padre Pedro Baldissera.

_____. Parecer ao voto vista da Medida Provisória 00140/2007 relatado pelo deputado estadual Décio Góes.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentária/2008. Projeto de lei nº0104/2007, de 08 de agosto de 2007.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentária/ 2007. Projeto de lei nº0163/2006, de 17 de abril de 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000.

SANTA CATARINA. Lei nº13.142, de 10 de março de 2005.

_____. Projeto de Lei nº0467, de 28 de setembro de 2007.

Outros

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2000.020158-8. O Município de Joinville impetrou mandado de segurança contra o Secretário de Estado da Fazenda. (Tribunal de Justiça, Relator: Desembargador Newton Trisotto. 14/11/2001)