

018/91

18.91

Ives Gandra da Silva Martins

O TURISMO, O ESTADO E AS FINANÇAS PÚBLICAS

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,
Professor Titular de Direito Econômico e de
Direito Constitucional da Faculdade de
Direito da Universidade Mackenzie e
Presidente do Conselho Superior de Estudos
Jurídicos da Federação do Comércio do Estado
de São Paulo.

Em dois dispositivos, a Constituição Federal referiu-se ao Turismo, a saber: nos artigo 24 (incisos VII e VIII) e no artigo 180.

Estão os dispositivos assim redigidos:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VII. proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico".

"Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico".

O primeiro deles encontra-se no Capítulo da competência concorrente em legislar. De rigor, tal competência é apenas dirigida a União, Estados e Distrito Federal, mas a disposição no artigo 30, inciso II, estende-a aos Municípios, como se pode ler em tal comando superior:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

...

II. complementar a legislação federal e a estadual no que couber".

O segundo insere-se na ordem econômica e, ao falar de Estado, cuida, naturalmente, de toda a Federação.

Quanto ao primeiro, há de se realçar que a competência ofertada, não é aquela comum de atribuições (art. 23), mas a concorrente em legislar, havendo por bem, o constituinte, não colocar tal competência naquela exclusiva de atribuições da União (art. 21) ou privativa de legislar (artigo 22).

Em outras palavras, considerou de tal relevância o tema que levou a matéria a ser de responsabilidade de todas as entidades federativas.

É de se lembrar que a Federação brasileira é a única, entre aquelas de países civilizados, que oferta ao município a condição de membro do concerto federativo, o que se deve à sua origem e ao fato de ter sido a inovação constitucional introduzida em 1988, sendo que no passado, embora com relativa autonomia (artigo 15 da E.C. n. 1/69), não integrava a Federação.

O importante, todavia, a realçar, é que o Município hoje a ele pertence e tem sua autonomia legislativa alargada.

Por esta razão, o Município é também responsável na implementação da legislação concorrente de União, Estados e Distrito Federal.

O aspecto a observar, no que concerne ao turismo, é que os dois artigos constitucionais cuidam de duas dimensões comuns definidoras de tais atividades, ou seja, o artigo 24 cuida do passado e artigo 180 do futuro.

Com efeito, o art. 24 faz especial menção à proteção do patrimônio turístico nacional, como um patrimônio tão relevante quanto os demais (histórico, artístico etc.).

De rigor, a meu ver, a prolixidade do discurso seria desnecessária, posto que o patrimônio histórico, artístico, ambiental etc. compõem necessariamente o patrimônio turístico. O certo,

todavia, é que o constituinte colocou na competência legislativa e na responsabilidade governamental a preservação de tais valores.

O artigo 24, portanto, cuida da preservação do passado.

O artigo 180, contrariamente, é dedicado ao futuro, aos estímulos que o Estado deve ofertar às atividades turísticas. É um artigo, corretamente, inserido na ordem econômica e objetiva demonstrar a relevância de tais atividades para as dimensões do país e para as riquezas nacionais nesta matéria.

A importância dos dois dispositivos diz respeito apenas às suas características de sinalização: ofertar princípios programáticos, não obrigatórios, nada obstante o que determina a Constituição Federal em seu artigo 5º, § 1º, e o inciso LXXI, assim redigidos:

"§ 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata";

"LXXI. conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania".

É que, de rigor, os princípios programáticos, próprios das constituições positivas ou analíticas, não podem ser implantados em face de impossibilidade material evidente.

Admitindo-se que alguém exija um incentivo fiscal para o turismo, baseado no artigo 180 da lei suprema, e impetre um mandado de injunção, entendendo que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios não estão promovendo o desenvolvimento adequado dessa atividade e venha a provar ser verdade a alegação, nem por isto têm os Tribunais formas de obrigar o Estado a promovê-lo,

se houver evidente impedimento material (falta de recursos) ou se tais incentivos não se enquadrarem nas disposições dos artigos 163 a 169 da C.F., ou em iguais dispositivos, das Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais.

Nada obstante a intenção do constituinte de que não haja princípios programáticos, isto é, princípios constitucionais para adoção futura, em havendo condições para fazê-lo, continua tal espécie de comando supremo a existir no direito constitucional pátrio.

Os dois dispositivos mencionados estão, portanto, inseridos entre aqueles que servem de sinalização, mas não são de obrigatória adoção.

Há de se considerar, além disto, no capítulo tributário, as limitações impostas pelo artigo 151, inciso I, inexistente na Constituição anterior, como também a do inciso II do artigo 150, que implica delicado estudo para determinar qual é o nível da igualdade tributária possível, ambos os dispositivos assim redigidos:

"Art. 151. É vedado à União:

I. instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de

incentivos fiscais destinados a promover o
equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico
entre as diferentes regiões do país;
...";

"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

II. instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos" (grifos meus).

Por esta razão, apesar da extrema relevância da inserção, na lei suprema, do turismo, como atividade importante e patrimônio nacional, seu desenvolvimento dependerá, fundamentalmente, de todos os aspectos pertinentes à viabilização material e aos limites tributários (arts. 145 a 156) e de Finanças Públicas (arts. 163 a 169) da Carta Magna.

A análise constitucional que fiz até o presente, não elimina, todavia, a importância que o país deve ofertar ao Turismo, como, de rigor, já vem fazendo há algum tempo.

Um país da potencialidade turística que o Brasil possui, não pode deixar de aproveitá-la, inclusive, como fonte de divisas e de receitas tributárias.

Espanha e Bahamas --este país com um Ministério do Turismo dedicado a realçar a importância que tais atividades oferecem à Nação mais do que a sua condição de paraíso fiscal-- sabem, como de resto toda a Europa desenvolvida, valorizar tais atividades, com pesados investimentos infra-estruturais e oferta de segurança pública ao turista estrangeiro, sempre bem recebido.

.15.

Entendo que o Brasil deverá se orientar na mesma linha. Foi esta nitidamente a intenção constituinte. Os incentivos fiscais na área acarretarão, pelo envolvimento econômico paralelo, que produzem, maior receita tributária global contra menor receita setorial, como ocorre nos principais nações que tratam o turismo como um bem nacional de preservação e desenvolvimento prioritários.

Que os políticos nacionais e os governos da Federação brasileira (em torno de 5.000 nas suas diversas unidades) se conscientizem da extraordinária força de tais atividades, como, de rigor, sentiram os constituintes e, através dos mecanismos das leis orçamentárias (plano

plurianual, lei de diretrizes e orçamento), naquelas unidades que adotam a tríplice formulação, produzam a veiculação de incentivos necessários ao progresso de tais atividades.

O Brasil necessita mais do que nunca de potencializar suas próprias riquezas naturais para afastar o cerco do sub-desenvolvimento, que, infelizmente, os governos até o presente não demonstraram grande capacidade em rompê-lo. E o turismo é, certamente, aquela que melhores perspectivas oferece.