

Ensino e política tributária

■ Ives Gandra da Silva Martins

A alteração promovida pela Emenda Constitucional n.º 24, de 01/12/83 (DOU 5/12/83), no artigo 176, recolocou a discussão do problema pertinente aos recursos que devem ser destinados à mais relevante função do Estado, que é ministrar educação.

Está o artigo 176 § 4.º assim redigido: "Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Percebe-se, claramente, que tanto os Estados quanto a União devem destinar parcela substancial de seus impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Compreende-se, de início, o menor percentual de dotação da União se comparado com o dos Estados e Municípios.

O sistema brasileiro de direito tributário é composto de cinco espécies de tributos (impostos, taxas, contribuições especiais, contribuição de melhoria e empréstimos compulsórios). De tais espécies é o imposto aquela de maior relevância para as receitas públicas.

O Brasil adota, por outro lado, rígida discriminação de competência impositiva em relação a algumas espécies, como, por exemplo, no concernente a impostos e aos empréstimos compulsórios.

Tal discriminação de competência impositiva, isto é, a outorga constitucional aos entes federados de parcelas determinadas do bolo tributário, privilegiou, no contexto do modelo republicano, a União, com a oferta de nove impostos e a potencialidade de criar outros, com base em sua competência residual, desde que com fatos geradores e bases de cálculos distintos dos já existentes. Estados e Municípios, na partição da receita tributária possível, ficaram apenas com dois impostos em cada esfera, embora mantivessem competência concorrente no concernente a outras espécies tributárias, tais como as taxas e contribuições de melhoria, isto é, foram garantidos no direito de impor taxas e contribuições de melhoria, à semelhança da União.

Ora, neste sistema, possuindo a União a competência privativa, isto é, exclusiva, de administrar nove impostos, pareceu ao Constituinte que o porcentual decorrente de destinação das rendas tributárias ao ensino

deveria ser menor, pelo maior volume de recursos envolvidos, que aquele exigido de Estados e Municípios. Acresce o fato de que os Estados e, principalmente, os Municípios estão mais vinculados à problemática do ensino, razão pela qual lhes diz a matéria muito mais respeito.

O art. 176 § 4.º, portanto, apresenta norma adequada, razoável, que se coloca entre as de natureza programática e impositiva, pois contém simultaneamente um comando de programa e um comando de obrigação para os entes públicos que lhe estão sujeitos.

O que nos parece, entretanto, difícil é a sua concretização, pela impossibilidade inequívoca de melhor controle das verbas arrecadadas no atual modelo econômico e o reduzido instrumental de fiscalizações dos três orçamentos federais (fiscal), monetário e das estatais), seja pelo Tribunal de Contas, seja pelo Parlamento brasileiro.

É que o modelo econômico brasileiro violenta a própria Constituição Federal. Esta determina que a liberdade de iniciativa seja a principal meta da ordem econômica e social (art. 160, item I), assim como seja o segmento privado do País aquele que preferencialmente deva cuidar do deflagrar da atividade produtora (artigo 170), cabendo ao Estado apenas, supletivamente, participar da iniciativa econômica (artigo 163).

A razão dos postulados expostos na Carta Maior é simples. Entre as funções essenciais do Estado está administrar justiça, ofertar segurança pública, garantir educação, saúde e previdência social a seus governados, assim como condições de desenvolvimento pessoal e empresarial. Não está entre as finalidades essenciais do Estado o participar, concorrentemente, do processo produtivo. Entre os 10 maiores PNB do mundo, oito países pertencem ao mundo ocidental e apenas dois deles, com população maior, cada um, do que a dos outros oito, pertencem ao bloco oriental.

O Estado é um mau empresário, pois suas empresas são econômicas e políticas e seu peso político provoca custo superior que se reflete em déficits permanentes, em preços elevados, em operacionalidade burocrática e sem agilidade. Diz-se, com muita pertinência, que nas Repúblicas Socialistas os ideais são superiores aos resultados e nas Repúblicas Capitalistas os resultados são superiores aos ideais.

Ora, desde o momento em que o modelo econômico brasileiro voltou-se para o Estado Empresário, o Governo federal passou a

fazer mal aquilo que os Estados não sabem fazer bem (participar da atividade econômica) e deixou de fazer aquilo que os Estados sabem fazer bem (preencher as reais necessidades públicas essenciais).

Assim é que a inflação é muito menos problema decorrencial da indexação e muito mais dos déficits públicos, principalmente do complexo das empresas estatais, que absorvem todos os recursos disponíveis do Governo federal, obrigando-o a cobrar mais tributos do que o necessário, a pressionar o mercado financeiro, elevando as taxas de juros, e a emitir papel moeda.

À evidência, em tal modelo desvirtuado, os recursos necessários às funções fundamentais do Estado não surgem, afetando, o próprio modelo, as finanças dos outros entes federados (Estados e Municípios), como se pode verificar no caso das isenções de ICM (tributos com receitas destinadas a Estados e Municípios) ofertadas pelo Governo federal para obter saldo na balança comercial de exportação dirigido ao pagamento dos juros de uma dívida externa, em que se responsabilizou por 80%.

Essa é a razão pela qual, não obstante o determinado no art. 176 § 4.º da Emenda Constitucional n.º 24/83, as destinações continuarão a fluir, penosamente, com a possibilidade de "desvios semânticos" na medida em que se alarceie o conceito de "manutenção" e "desenvolvimento" do ensino, permitindo que em sua concepção elástica e maleável sejam consideradas inúmeras despesas paralelas e correlatas.

Parece-nos, portanto, essencial que se defina, de forma inflexível, os campos de aplicação das rendas tributárias, mormente com destinação ao ensino de primeiro grau, que deveria ser municipalizado, recebendo os Municípios as verbas pertinentes para aplicação da forma mais conveniente, mas devidamente parametrada por leis esclarecedoras da Constituição.

Entendemos, portanto, que, no bojo da aplicação adequada do art. 176 § 4.º da Emenda Constitucional n.º 24/83, está, de um lado, a necessidade de explicitação legal do que seja manutenção e desenvolvimento do ensino, e, de outro lado, a mudança do modelo econômico nacional, revertido o Estado às suas funções fundamentais e destinando as receitas fiscais para o real atendimento das necessidades públicas essenciais, entre as quais é, talvez, o ensino a de maior relevância.

milhão
meta a
va série
Ana M
Furlani
Mário C
dão são
cuja o
tões. O
feitos
9563 e 2
lo, e 26
neiro.
O en
Júnior,
Confed
Comérc
ao pr
cumprir
portuna
ver a pr
sas esti
onerosa
afirma l
decisão
sentimer

Diário
DCI - Ed
DCI - Ind

Silv
EDITOR
D

Eloisa He
i
Jos
Marc
Sérg
S.

CHEFE DE
W

DIAGRAMA
Wilson F