

EMENDAS CONSTITUCIONAIS 23/83 (PASSOS PORTO) E 24/83 (JOÃO CALMON): PROBLEMAS E CONSEQÜÊNCIAS DA COMPATIBILIZAÇÃO

Roberto Moreira

Da Faculdade de Educação/USP

Luiz Felipe Meira de Castro

Do IESAE/Fundação Getúlio Vargas

Jorge Ferreira da Silva

Do IESAE/Fundação Getúlio Vargas

RESUMO

Este trabalho faz parte de um programa de estudos mais amplo sobre financiamento da Educação no Brasil, realizado pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas - IESAE e patrocinado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Em particular, este estudo analisa os possíveis efeitos complementares de duas medidas parlamentares tomadas em fins de 1983, ou sejam: as Emendas Constitucionais nº 23/83 (Passos Porto) e nº 24/83 (João Calmon). Dividido em quatro seções, envolve: 1. o histórico da vinculação de recursos para a educação, segundo os textos constitucionais e legais; 2. as bases da Emenda Passos Porto; 3. a Emenda João Calmon e sua regulamentação; 4. as conseqüências das disposições das duas Emendas e, por meio de sua articulação, os efeitos potenciais quanto a recursos adicionais para a área de educação. Na parte final, destaca os efeitos positivos de ambas Emendas sobre a disponibilidade de recursos para a educação e ressalta as múltiplas interfaces do financiamento da educação com as questões políticas, econômicas e, em especial, com a reforma tributária.

SUMMARY

This article is part of a broader program of studies about the Financing of Education in Brazil made by the Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas - IESAE and sponsored by Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Specifically, this article analyses the possible complementary effects of two congressional decisions taken at the end of 1983, that is: Constitutional Amendments nº 23/83 (Passos Porto) and nº 24/83 (João Calmon). The study is divided into four sections: 1. the history of the government commitments in relation to the percentage of the public resources destined to Education, according to the several Brazilian Constitutions and the legal texts; 2. the basis of the Passos Porto Amendment; 3. João Calmon Amendment and its additional rules; 4. the consequences of the contents of the two amendments, the inter-reaction of their execution, and the potential effects on the additional resources for Education. In the last part, the article emphasizes the positive effects of both amendments for the financing of Education. It also stresses the multiple interfaces of the financing of Education with the political and economical problems and, in especial, with the tax reform.

INTRODUÇÃO

Na esteira do processo de abertura política e no auge da recessão econômica que o País viveu na primeira metade da década de 1980 e que continuamos a sentir os efeitos, duas medidas parlamentares foram tomadas em 1983 que certamente deverão ter ainda algumas repercussões significativas, a curto e médio prazos, na disponibilidade de recursos para a área educacional. Trata-se das Emendas Constitucionais nº 23 (conhecida como Emenda Passos Porto) e nº 24 (denominada Emenda Calmon), promulgadas pelo Congresso em 1º de dezembro de 1983 e logo em seguida publicadas no *Diário Oficial*.

A EC 23/83 está em vigor desde 1º de janeiro de 1984. Quanto à EC 24/83, é omissa no que se refere à data de início da vigência, supondo a sua imediata aplicação.

Todavia, tanto em 1984 como em 1985, a Emenda Calmon deixou de ser aplicada, por diversas razões, entre as quais uma série de dificuldades conceituais, especialmente no entendimento da expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino", que só parecem ter sido superadas com a publicação da Lei nº 7.348, de 24 de julho do corrente. Mas apenas a prática mostrará a existência ou não de outros ou novos empecilhos.

O objetivo do presente trabalho, precisamente, é discutir o conteúdo da EC 24/83 e sua regulamentação. A principal preocupação, porém, é agregar um outro aspecto ao debate e cruzar as medidas tomadas nessa Emenda e na EC 23/83. Noutras palavras, tentar a compatibilização dos efeitos recíprocos dos seus dispositivos, a fim de identificar e avaliar suas consequências para o financiamento da educação no Brasil.

De acordo com esta perspectiva, o estudo se divide em quatro seções e compreende na primeira parte, um histórico da questão da vinculação de recursos para a educação, segundo os textos constitucionais e legais; na segunda, as bases da Emenda Passos Porto; na terceira, especificamente, a Emenda Calmon e sua regulamentação; e na quarta e última, as consequências das disposições das duas Emendas e, por meio de sua articulação, os efeitos potenciais quanto a recursos adicionais para a função educação.

VINCULAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

Quase ao apagar das luzes do governo Figueiredo e no bojo de um complexo de pressões e contrapressões, a 1º de dezembro de 1983, o Congresso Nacional promulgou duas Emendas Constitucionais – a EC 23/83, atualmente conhecida como Emenda Passos Porto, e a EC 24/83, ora referida mais freqüentemente como Emenda Calmon – e, em diferentes datas uma sucessão de disposições a propósito da política salarial, configurando o que veio a ser chamada de mini-Reforma Tributária.

Fruto de longas discussões e de acordos políticos até hoje não inteiramente concluídos nem consolidados, a mini-Reforma se caracteriza sobretudo do ponto de vista do setor e das atividades educativas, pelo retorno à vinculação de recursos, abandonada

há aproximadamente duas décadas. Através das mencionadas Emendas, volta-se, assim, a separar e endereçar para a educação uma parcela regular das receitas públicas.

Recorda-se que se a Emenda Passos Porto situava-se no interior dos esforços no sentido da ampliação da autonomia dos Estados e Municípios, que deveria resultar da descentralização da captação e da aplicação de recursos, a Emenda Calmon se localiza na órbita dos debates a respeito da necessidade de ser alocado um maior volume de recursos para o ensino de 1º, 2º e 3º graus. A EC 24/83, dessa forma, trouxe, mais uma vez à superfície o polêmico problema da reserva obrigatória de dinheiros públicos para despesas específicas, sempre presente nas nossas finanças governamentais, estabelecendo que, anualmente, a União deve aplicar 13% ou mais, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, pelo menos, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A vinculação de recursos para a educação não era, entretanto, uma novidade na legislação. É verdade que a Constituição do Império do Brasil e a Constituição de 1891 foram omissas quanto à questão. Mas, a partir da Constituição de 1934, conforme indica o Quadro I, consagra-se um dispositivo determinando que se aplique um percentual mínimo de recursos oriundos de impostos nos serviços educacionais. Em concordância com o artigo 156 desta Carta:

"A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos".

A curta vigência desta Constituição, e, portanto, da obrigatoriedade, não proporcionou condições para o surtimento de efeitos destacáveis, já que em 1937 foi outorgada uma nova Carta em que não se contemplava qualquer vinculação de recursos para a educação. A medida foi, contudo, retomada na Constituição de 1946, cujo artigo 169 estabelecia:

"Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".

A regulamentação deste dispositivo sofreu uma larga e, sob certos aspectos, penosa tramitação no Congresso, somente se concretizando com a sanção da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Segundo o artigo 92 da LDB:

"A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo".

Observa-se que a Lei 4.024/61 elevava o percentual que a União deveria aplicar para 12%, no mí-

QUADRO I
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO DE
PERCENTUAIS MÍNIMOS DE RECEITAS GOVERNAMENTAIS

DISPOSITIVOS	UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS	OBSERVAÇÃO
Constituição de 1934, art. 156	Aplicação de 10% da renda resultante de impostos	Idem, porém 20%	Idem, porém 10%	Em vigor de 1934 a 1937
Constituição de 1946, art. 169	Aplicação de 10% da renda resultante de impostos	Idem, porém 20%	Idem, porém 20%	Revogado pela Constituição de 1967
Lei 4.024/61 (LDB, art. 92)	Aplicação de 12% da renda resultante de impostos	Idem, porém 20%	Idem, porém 20%	Revogado pela Constituição de 1967 e pela Lei 5.692/71, art. 87
Emenda Constitucional 1/69, art. 15, § 3º, alínea f	-	-	Aplicação de 20% da receita tributária no ensino primário	Em vigor
Lei nº 5.692/71, art. 59 e § único	-	-	Aplicação de 20% da receita tributária e de 20% do Fundo de Participação dos Municípios no ensino de 1º grau	Em vigor. Ressalte-se o uso da nova nomenclatura "1º grau" no lugar do "ensino primário"
Emenda Constitucional 24/83, art. 176, § 4º	Aplicação de 13% da receita resultante de impostos	Idem, porém 25%	Idem, porém 25%	Em vigor. Regulamentado pela Lei nº 7.348/85

nimo, enquanto a Constituição de 1946 previa 10%. A LDB regulamentava, também, a norma constitucional no que se referia ao conceito de "despesas com o ensino", esclarecendo no artigo 93, parágrafos 1º e 2º:

"§ 1º – São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivos a pesquisas, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que relacionem com atividades extra-escolares.

"§ 2º – Não são consideradas despesas com o ensino:

- a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;
- b) as realizadas por conta das verbas previstas nos arts. 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultura (Lei nº 1.493, de 13.12.1951)".

Poucos anos mais tarde, a Constituição de 1967 volta a omitir o preceito de vinculação de recursos para a educação, indo mesmo além e proibindo no artigo 65, parágrafo 3º, de uma forma geral, toda e qualquer norma nesse sentido:

"Ressalvados os impostos únicos, e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributo cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital; vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes".

Confirmando esta linha, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mantém a supressão de vinculação, por meio do parágrafo 2º do artigo 62. Contraditoriamente, porém, reitera a obrigação para os Municípios da aplicação mínima de recursos em educação, ordenando no artigo 15, parágrafo 3º:

"A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- f) não tiver havido aplicação, no ensino

primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal”.

Esta determinação é pouco depois reproduzida na Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, no artigo 56 e parágrafo único:

“Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no art. 15, parágrafo 3º, alínea f, da Constituição.

Parágrafo único – Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação”.

Mudava-se, no novo diploma, a expressão “ensino primário” para “ensino de 1º grau”, o que representava uma obrigação bem maior, em virtude da extensão da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. Conservava-se, porém, a expressão “receita tributária”, que, de acordo com o Código Tributário Nacional abrange os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria. Surgia dessa forma uma segunda e mais importante diferença com relação à Constituição de 1946, que se limitava à “renda resultante dos impostos”. E ainda mais significativamente, determinava-se a utilização no mesmo sentido de 20% das transferências relativas ao Fundo de Participação dos Municípios criado pela Emenda Constitucional, de 1º de dezembro de 1965.

É oportuno destacar que, posteriormente à Constituição de 1967, permaneciam algumas dúvidas sobre a manutenção ou não da vinculação estabelecida na Lei 4.024/61. A questão, contudo, foi integralmente dirimida em 1971, por intermédio da citada Lei 5.692, cujo artigo 87 explicitamente revogava o artigo 92 da LDB. A obrigatoriedade de aplicação mínima da receita tributária em educação continuava, assim, apenas no nível dos Municípios.

No nível constitucional, a vinculação na esfera da União e dos Estados só voltaria à tona em 1976, com o encaminhamento, pelo Senador João Calmon, no dia 25 de maio, à Mesa Diretora do Senado Federal, de uma proposta de Emenda à Constituição, em que se estabelecia “a obrigatoriedade da aplicação anual, pela União, de nunca menos de doze por cento, e, pelos Estados, Distrito Federal e Municipal, de, no mínimo, vinte e quatro por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino?” (Calmon, 1977, p.17).

Para o Senador, a justificativa da Emenda residia basicamente no fato de que, após a supressão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam decrescido sistematicamente, em particular nos anos 70. Todavia, levada a votação em 14 de setembro de 1976, a Emenda não conseguiu a aprovação, pela falta de necessário quorum de dois terços, apesar do voto favorável de todos os congressistas presentes à sessão.

Reapresentada em 1983 com modificações, a Emenda encontra o ambiente mais propício da aber-

tura política, da crescente reconquista, pelo Congresso, de suas prerrogativas, e da apresentação de numerosas proposições voltadas para a Reforma Tributária, circunstâncias que lhe favorecem apreciação e lhe garantem votação e aprovação no primeiro dia de dezembro e, conseqüentemente, o acrescentamento de um novo e 4º parágrafo ao artigo 176 da Constituição:

“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”.

A EC 24/83 altera, assim, os percentuais da Emenda proposta pelo mesmo Senador Calmon em 1976: de 12 passa a 13% em relação à União, e de 24 para 25% em relação aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios. Modifica, igualmente, os percentuais em relação à Constituição de 1946, onde eram, respectivamente, de 10 e 20%.

Contudo, a Emenda colide em parte com o artigo 59 da Lei 5.692/71, não revogado, que impõe aos Municípios a obrigação de aplicarem 20% da receita tributária e 20% das transferências previstas no Fundo de Participação no ensino de 1º grau. Ressalte-se que fala em 20 e não 25% e que se menciona a receita tributária e não a renda de impostos. A Emenda, ainda, se norteia para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sem especificar o nível, enquanto a Lei estipula que os recursos devem ser aplicados no ensino de 1º grau. Finalmente, embora a Lei ordene a aplicação de 20% do Fundo de Participação no ensino de 1º grau, a Emenda não explicita o destino destas transferências.

A conciliação de orientações tão pouco coincidentes não é fácil nem imediata. Por exemplo, a exigência, contida no mencionado dispositivo da Lei 5.692/71 apresenta um particular interesse quando se considera concomitantemente a EC 23/83, que eleva o percentual de transferências do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios. Estas transferências, aliás, e outros aspectos voltam a constituir-se em objeto de atenção na Lei 7.348 de 24 de julho de 1985, ao ser regulamentada a execução da Emenda Calmon.

EMENDA CONSTITUCIONAL 23/83 (EMENDA PASSOS PORTO)

Conquanto intencionalmente direcionada para a aplicação de certo montante mínimo de recursos públicos na prestação dos serviços de educação, a Emenda Calmon só pode ser plenamente compreendida por meio do entendimento da Emenda Passos Porto, em que tal obrigação não está presente. Na verdade, como o próprio Senador Calmon reconhece, é à sabedoria política de haver associado a sua proposta a esta Emenda 23/83 que se deve a sua aprovação (Calmon, 1984, p. 135).

A origem da EC 23/83 remonta à sessão conjunta da Câmara e do Senado realizada no dia 23 de novembro de 1983, em que o Senador Passos Porto atuou como relator de cinco propostas de Emendas à Constituição, daquele mesmo ano, da autoria do De-

putado Paulo Lustosa (proposta nº 22), do Senador Affonso Camargo (proposta nº 23), do Deputado Irajá Rodrigues (proposta nº 38), do Senador Marco Maciel (proposta nº 39), e do Senador Carlos Chiarelli (proposta nº 40) (Porto, 1983, p. 5).

Segundo o relator, todas as propostas versavam sobre a reformulação do sistema tributário. Por essa razão, o relator havia optado pela sua análise conjunta e apresentado um substitutivo que, nas suas palavras, havia sido redigido "com o espírito do próprio processo de abertura política do Brasil", e em que se encarava o tributo "como instrumento de composição do poder que, transferido aos Estados e Municípios, mesmo em pequena parcela, haveria de servir para dar a esses entes públicos mais autoridade política e mais independência" (Porto, 1983, p. 5).

O substitutivo veio a ser aprovado e promulgado pelo Congresso, e a constituir a mencionada EC 23/83, que essencialmente contempla as seguintes alterações à Carta de 1967: a) nova definição da contribuição de melhoria prevista no artigo 18 da Constituição; b) mudanças e acrescentamento ao artigo 23, a respeito do Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM, cabendo destacar a inclusão do parágrafo 12, com o qual, segundo o relator, se atende a uma antiga reivindicação dos Estados e Municípios brasileiros no sentido da inclusão do Imposto sobre Produtos Industrializados (I-PI) na base de cálculo do ICM no caso dos cigarros. Tal incidência, contudo, será gradativa, conforme o artigo 20 da Emenda, e à razão de um terço no exercício de 1984, dois terços no exercício de 1985 e integralmente a partir de 1986; c) alteração do artigo 25, que passa a ter a seguinte redação:

"Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV (imposto sobre a renda) e V (IPI) do art. 21, a União distribuirá trinta e dois por cento na forma seguintes:

I. quatorze por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II. dezesseis por cento ao Fundo de participação dos Municípios;

III. dois por cento ao Fundo Especial, que terá sua aplicação regulada em lei".

Convém lembrar que essa distribuição, no artigo 25 da Emenda Constitucional nº 1 de 12 de outubro de 1969, obedecia a percentuais bem diferentes:

"Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte:

I. cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II. cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

III. dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei".

É necessário registrar, porém, que essa mudança de percentagens não se verificaria imediatamente,

pois o artigo 3º da 23/83 estabelece:

"No exercício financeiro de 1984, a distribuição a que se referem os itens I e II do art. 25 será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) e 13,5% (treze inteiros e cinco décimos por cento), respectivamente";

d) alteração do inciso I do artigo 26, cuja nova redação passa a ser:

"A União distribuirá aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Territórios:

I. sessenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, mencionado no item VIII do art. 21, bem como dos adicionais e demais gravames federais incidentes sobre os referidos produtos"; e

e) acréscimo de um parágrafo 3º ao mesmo artigo, determinando:

"Aos Estados, Distrito Federal e Territórios serão atribuídos dois terços da transferência prevista no item I; aos Municípios um terço".

No texto constitucional anteriormente vigente, a percentagem mencionada no inciso I era de 40%, dos quais 32% seriam destinados aos Estados e 8% aos Municípios. No entanto, a participação de 60% dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, referida no inciso, seria gradativa: 44% no exercício de 1984, 49% no de 1985, 52% no de 1986, e 56% no de 1987.

No julgamento do relator, estas modificações na Constituição, no âmbito tributário, são de pequena monta, mas terão repercussões no sentido da descentralização de recursos da União para os Municípios, Estados, Territórios e Distrito Federal (Porto, 1983, p. 6 e sgs). A EC 23/83, isoladamente considerada, não se constitui, realmente, numa abrangente Reforma Tributária, mas operacionaliza melhor a arrecadação da contribuição de melhoria, amplia o campo de incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) e eleva a participação dos Estados e Municípios nas receitas dos Impostos sobre a Renda (IR), sobre os Produtos Industrializados (IPI) e sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IULC), impostos estes arrecadados pela União.

Não há dúvida de que a EC 23/83 aumenta as disponibilidades dos Estados e Municípios. Mas não leva em conta a sua capacidade de administrar os novos recursos com eficiência, seja na alocação seja no controle, nem especifica nenhuma prioridade de aplicação.

EMENDA CONSTITUCIONAL 24/83 (EMENDA CALMON) E SUA REGULAMENTAÇÃO

De certo modo, pode-se dizer que foi procurando assegurar para as atividades educacionais uma parcela significativa dessa redistribuição de recursos que

se aprovou a Emenda Calmon. As esperanças, porém, não se concretizaram até o momento, visto que a situação financeira do setor, embora animadora, continua precária. Isto talvez se explique, no primeiro momento por uma indisfarçável falta de vontade política e, mais recentemente, pela gravidade dos problemas econômicos enfrentados pelo País, que se traduziram numa férrea resistência a resolver as dificuldades conceituais e práticas para o cumprimento da EC 24/83. Todavia, o Orçamento Federal para 1986 parece mostrar uma nova tendência de maior ênfase à área social, que foi contemplada com um acréscimo real de 49% sobre o montante orçado para 1985 (Fundação Getúlio Vargas, 1985, p. 7). Em particular, o setor educacional, já sob o efeito da Emenda Calmon, foi beneficiado pois evoluiu, em termos nominais, de uma dotação orçamentária inicial em 1985 de Cz\$ 4.986.284.000,00 (já feita a conversão em cruzados) para a dotação de Cz\$ 36.450.712.100,00 no orçamento de 1986. Apesar do nível inflacionário ter chegado em 1985 a 235%, a execução orçamentária em 1986 deverá revelar um aumento real para o setor Educação agora já desvinculado do setor Cultura.

Parece que por falta de regulamentação a Emenda não foi aplicada nos exercícios financeiros de 1984 e 1985. Não obstante a posição do Senador Calmon considerando ser a EC 24/83 auto-aplicável, o fato é que surgiram inúmeros problemas para a sua execução e fizeram-se necessárias demoradas negociações dentro do próprio Poder Executivo, principalmente entre o Ministério da Educação e a Secretaria do Planejamento da Presidência da República, a fim de superar os obstáculos de interpretação e chegar a regular a sua aplicação.

Na verdade, o cumprimento imediato e efetivo da EC 24/83 sempre esteve longe de ser um assunto pacífico. O Conselho Federal de Educação, por exemplo, pronunciou-se por intermédio do Parecer nº PL 18/84, de autoria de Caio Tácito e aprovado em 14 de fevereiro de 1984, nos seguintes termos:

"... Incorporando-se, de plano, ao conjunto de normas constitucionais que, por sua hierarquia, se sobrepõem à legislação, a exigibilidade do preceito nela estipulado opera imediatamente, impondo-se a aplicação do seu conteúdo no exercício financeiro de 1984.

Não importa que, já então, estivesse promulgada a lei orçamentária que, a par de ser lei autorizativa, não pode obstar a eficácia da norma constitucional imperativa.

Na hipótese em que a previsão orçamentária não satisfaça à exigência mínima da Constituição, caberá à concessão de crédito suplementar que amplia, até o limite estipulado, a autorização de despesas com a "manutenção e desenvolvimento do ensino".

Na mesma linha, expressou-se o Consultor-Geral da República, Ronaldo Rebello de Britto Poletti, no Parecer nº R-001, de 3 de agosto de 1984, ao reconhecer a necessidade de regulamentação da aplicação dos recursos e entender que a EC 24/83 era aplicável de pronto. Em suas palavras:

"... Se de um lado o dispositivo precisa de uma lei para tornar-se plenamente eficaz, de outro revela advertir que a Emenda Constitucional em tela é aplicável de pronto, porquanto contém todos os elementos necessários para o seu cumprimento, dependendo, apenas, de que o Poder Executivo confira meios e condições para a efetivação da medida prevista..."

No meio desta divergência, em 24 de julho de 1985, a regulamentação da Emenda veio a ser sancionada pela Lei nº 7.348, cujo artigo 11 estabelece a sua entrada em vigor na data da publicação (25 de julho do mesmo ano). Seus efeitos, contudo, deverão ser realmente sentidos somente em 1986, pois o artigo 10 determina que, já:

"no primeiro ano de vigência desta Lei deverão a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por seu Poder Executivo, ajustar os respectivos orçamentos às normas aqui fixadas".

Não obstante tais pareceres, e determinações, os pronunciamentos oficiais na cerimônia da sanção da Lei 7.348/85 mostram claramente que em 1984 e mesmo em 1985 a EC 24/83 não foi cumprida.

Na regulamentação adotada pela Lei 7.348/85, um dos primeiros problemas que se levantou em relação à interpretação e aplicação da EC 24/83 foi o de qual seria o entendimento a dar à expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino". Dependendo da abrangência que se viesse a conceder ao conceito de "ensino", poderia variar acentuadamente a influência que a EC 24/83 teria sobre os recursos adicionais para a área educacional. Tanto isso é verdade que, em entrevista publicada antes da aprovação da Emenda, o então Ministro do Planejamento, Delfim Netto, declarou que não dava muita importância à Emenda do Senador João Calmon, lembrando que "o governo federal já destina no orçamento mais de 12% de sua receita à educação, nas formas mais variadas. Na sua opinião, a medida criará alguns problemas para alguns Estados" (O Estado de São Paulo, 25.11.83).

A questão já tinha sido contemplada na Lei nº 4.024/61. Reiterando e complementando as disposições da LDB, a Lei 7.348/85 reza no artigo 6º:

"Os recursos previstos no *caput* do art. 1º desta Lei (§ 4º do art. 176 da Constituição) destinar-se-ão ao ensino de todos os graus, regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

§ 1º - Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidos na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;

b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;

c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;

d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;

e) importem em concessão de bolsas de estudos;

f) assumam a forma de atividade-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão da aposentadoria.

§ 2º - Não se consideram despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

a) as efetuadas com pesquisa quando não vinculada esta ao ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;

b) as que se traduzem em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural;

c) as que se destinem à formação específica do quadro para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticas".

Embora sejam assim dirimidas algumas dúvidas levantadas para a execução da Emenda, a Lei não afasta todos os problemas. Permanecem algumas "zonas cinzentas", suscetíveis ainda de discussão, como a inclusão ou não na categoria de "despesas de ensino" dos gastos com assistência médica, odontológica, alimentar e social prestadas aos alunos de qualquer nível. De outra parte, não está claro porque não se consideram as despesas com o ensino superior militar também como despesas de ensino, à semelhança do admitido com relação ao 1º e 2º graus, pelo artigo 6º, parágrafo 1º, alínea a.

O segundo problema não é ordem conceitual e exige a recordação do artigo 93 da LDB, já revogado, que dizia que os recursos arrecadados em função do disposto no artigo 169 da Constituição de 1946 deveriam ser aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino. Tal orientação não volta a ser enfatizada na nova Lei, que realça no artigo 2º que os recursos oriundos da EC 24/83 visam a assegurar preferencialmente o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória e, de maneira geral, a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços de ensino. Embora não formulada de maneira expressa, não fica de forma nenhuma eliminada, portanto, a hipótese de que o ensino privado faça jus a uma fatia desses recursos.

Um terceiro problema concerne à utilização dos recursos advindos da EC 24/83. Neste particular, a Lei 7.348/85 destaca o ensino de 1º grau, ordenando que a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios apliquem nesse nível crescentes percentuais de parti-

cipação nos mencionados recursos. Não especifica, entretanto, nem a proporção nem a regularidade desse crescimento. Por outro lado, desconhece os pesos diferentes de cada nível educacional em termos das esferas governamentais, com o que pode gerar impropriedades nas alocações.

Quanto à origem dos recursos, o artigo 4º da Lei 7.348/85 explicita que terão como fonte, no caso da União, a receita de impostos que esta venha a arrecadar. No caso dos Estados e do Distrito Federal, igualmente a receita de impostos que venham a arrecadar, assim como a que lhes for transferida pela União, por força de mandamento constitucional. E, no dos Municípios, a receita de impostos que arrecadem, bem como a que lhes seja repassada pela União e pelos Estados, por força das respectivas disposições constitucionais.

Os mandamentos e disposições constitucionais acima dizem respeito, entre outros, ao artigo 25 da Emenda Constitucional nº 1/69, que institui o Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo Especial. Segundo esta Emenda, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, a União distribuirá 11% para o FPE, 11% para o FPM, e 2% para o Fundo Especial. Em decorrência da Passos Porto, a propósito, as quotas do FPE e do FPM são, agora, respectivamente, 14% e 16%.

Um quinto e último aspecto que merece atenção na Lei 7.348/85 é a especificação do artigo 5º de que, para o cumprimento da Emenda João Calmon, só serão computadas as receitas oriundas de impostos. Ficam, pois, excluídas dos cálculos outros tributos, como as taxas e as contribuições de melhoria, e ainda outras receitas como o Salário-Educação e o FINSOCIAL, de natureza jurídica distinta do imposto, apesar de os recursos do SE serem destinados exclusivamente ao ensino de 1º grau e os do FINSOCIAL não serem necessariamente, senão em parte, alocados em educação.

COMPATIBILIZAÇÃO DAS EMENDAS 23/83 E 24/83

O regime político federativo supõe a divisão de responsabilidades entre as esferas político-administrativas integrantes do sistema, por um lado e, por outro, a divisão de competências que garantam a consecução e o bom emprego dos recursos financeiros necessários para a desincumbência das respectivas funções.

A motivação básica para aprovar a EC 23/83 inquestionavelmente foi a de que os Estados e os Municípios brasileiros tinham sido sacrificados nos últimos anos em relação à possibilidade de obtenção de recursos para enfrentar as obrigações sob sua responsabilidade. Realmente, com a Reforma Tributária instituída por meio da EC 18/65, regulamentada pela Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, e consagrada na Constituição de 1967, facilitou-se a centralização dos recursos nas mãos da União, em detrimento dos demais níveis governamentais. Tal centralização derivava e, sem dúvida, afirmava a diretriz então corrente de concentrar o

poder da União na formulação e execução da política econômica geral e na conseqüente determinação da legislação fiscal e tributária.

A consciência dessa tendência centralizadora levou à instituição, na mesma EC 18/65, no artigo 21, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, a que corresponderiam 20% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A mesma Emenda estabeleceu, ainda, que, do produto da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis, Lubrificantes e Energia Elétrica (IULC), 60% seriam distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e que também lhes seriam repassados 90% do que fosse arrecadado com o Imposto sobre Operações Relativas a Minerais.

Todavia, "devido à uma série de fatores, o Sistema Tributário Nacional não pôde ser aplicado, desde logo e rigorosamente, de acordo com o espírito renovador que orientou a reforma tributária . . . A filosofia inicial da reforma – centralização da competência tributária com redistribuição do produto da arrecadação – foi também afetada por uma série de medidas que, visando resolver problemas conjunturais, acabaram reduzindo os recursos transferidos aos estados e municípios" (Dornelles, 1984, p. 40-1).

Na verdade, já em 1967, o artigo 182 da Constituição determinava que, ainda nesse exercício, o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) reduziriam sua participação para 14% da arrecadação do IR e do IPI, ficando a União, portanto com 86% do seu produto. Com a Emenda Constitucional 1/69, a participação foi ainda mais limitada, passando o FPE a contar apenas com 5% dos mesmos impostos, o FPM com 5% e o Fundo Especial (FE) com 2%.

Algo semelhante aconteceu com IULC, do qual, até 1975, um apreciável percentual, como foi anteriormente registrado, se destinava aos Estados e Municípios. Depois de 1976, porém, em virtude de fortes pressões regionais e locais, o percentual (englobado o FPE e o FPM) começou a ser gradualmente reconstituído, até voltar a 20% em 1981 e atingir 21% em 1983 (Serra, 1982, p. 5).

Conforme já foi indicado, a Emenda Passos Porto volta a alterar essas porcentagens, fixando, para o ano de 1984, 12,5% para o FPE e 13,5% para o FPM. A partir de 1985, o FPE deve ser aquinhado com 14% e o FPM com 16%, continuando o FE com 2%.

A Emenda Passos Porto restaura, igualmente, o antigo percentual do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos de 40% para 60%, com 40% dos novos 60% ficando para os Estados, Distrito Federal e Territórios, e 20% para os Municípios. Recordar-se, contudo, que a aplicação deste percentual é de ordem gradativa.

Assim, em princípio, a Emenda Passos Porto indiscutivelmente proporciona condições para que, em termos absolutos, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios disponham de maiores recursos oriundos de impostos transferidos pela União. Evidentemente, visto que a Emenda João Calmon se refere a percentuais de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, estas transferências devem repercutir no montante efetivo a

ser aplicado na função educação das diferentes esferas político-administrativas.

Nível da União

Os recursos governamentais provêm, em geral, de impostos, taxas, contribuições de melhoria e operações de crédito. No plano federal, os dinheiros obtidos em decorrência da arrecadação dos tributos e de empréstimos servem para atender às responsabilidades da União, mas numa proporção crescente estão sendo partilhados com os Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios. Da parcela retida em seu poder relativamente aos impostos, recorde-se, no entanto, que, em obediência à Emenda João Calmon, o Governo Central deve aplicar, no mínimo, 13% dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Excluem-se, pois, as receitas resultantes das taxas, da contribuição de melhoria e de operações de crédito.

Por um certo tempo, a aplicação da EC 24/85 esteve dificultada pela falta de definição quanto ao que deve ser entendido como "despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino". Isto, felizmente ou infelizmente, já foi decidido e explicitado na Lei 7.348/85. Um ponto, porém, ainda polêmico é se os 13% devem incidir sobre a receita total de impostos da União, segundo o definido no artigo 21 da Constituição, ou sobre este total menos as transferências aos Estados e Municípios contempladas pelo FPM, Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e outros impostos únicos. De conformidade com a própria Emenda, prevalece esta última hipótese na regulamentação, e tanto a União como os Estados devem calcular as suas respectivas porcentagens para aplicação no ensino após as deduções das transferências a que estão obrigados. Dessa maneira, diz o parágrafo 1º do artigo 4º da citada Lei:

"Para os fins previstos neste artigo, excluir-se-ão das receitas arrecadas pela União e pelos Estados e do cálculo dos respectivos percentuais de aplicação as parcelas dos recursos que hajam transferido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por força das disposições constitucionais".

Sendo assim, da arrecadação do IR e do IPI, por força da EC 23/83, a partir do exercício de 1985, a União fica com 68% e transfere 32% para o FPE, FPM e FE. Em conseqüência, relativamente a esses impostos, a União deve carrear para o ensino, no mínimo, 13% sobre os 68%. Na compatibilização desta Emenda com a EC 24/83, é legítimo entender, portanto, que, também sobre os 2% do Fundo Especial, cabe a incidência dos 13% vinculados à educação.

Isto acontece igualmente com os impostos únicos, cujos percentuais de transferência estão fixados no artigo 26 da Constituição. O inciso I deste artigo, que trata da redistribuição do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, foi modificado pela Emenda Passos Porto, pois nesta houve alteração da participação dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios no produto deste imposto; assim, esta participação que era de

40%, foi aumentada, de forma gradativa, partindo de 44% em 1984 até chegar a 60% em 1988. Como consequência da regulamentação, entretanto, não incidem sobre esta transferência os 13% devidos pela União.

Apesar deste discutível entendimento, a posição da função educação no Orçamento Federal deve melhorar, pelo menos em relação aos preocupantes dados sobre gastos públicos com educação, particularmente na década de 70 e primeiros anos da de 80. A dificuldade do cálculo preciso desses gastos é conhecida¹ mas a regulamentação, mais detalhada, poderá levar a diagnósticos mais fidedignos da participação da educação no Orçamento e, particularmente no Balanço da União, com despesas já realizadas e sem o fantasma das previsões inflacionárias. No que concerne aos montantes de recursos adicionais à educação, ao que parece, renovaram-se estas esperanças por parte das autoridades educacionais, a ponto de se atribuir à EC 24/83 e à Lei 7.348/85 o entusiástico apodo de "Lei Áurea da Educação brasileira" (Maciel, 1985, p. 29).

Nível dos Estados

Como se sabe, é da competência dos Estados a instituição de Impostos sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) e sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). A receita dos Estados é, ainda, composta pelas transferências federais que constituem o FPE, já mencionadas, e parcelas dos impostos únicos.

De acordo com o que a Emenda Calmon estabelece, os Estados devem aplicar 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal percentagem incide sobre a arrecadação do ICM, do ITBI e sobre as transferências federais, também oriundas de impostos. Destarte, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios devem calcular os 25% destinados à educação também sobre os recursos que lhes correspondem dos 14% do FPE. Do ponto de vista da função educação nos orçamentos, é evidente a vantagem. Caso estes recursos permanecessem na esfera da União, a parcela destinada à educação seria de 13%, apenas, e não de 25%.

No caso dos impostos únicos, os 25% se aplicam sobre as transferências do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis, repassadas em forma gradativa, crescente, até atingir 60% em 1988, consoante a Emenda Passos Porto. O mesmo ocorre com o imposto sobre Energia Elétrica (60%) e o Imposto sobre Minerais (90%).

De outra parte, logicamente, cabe lembrar que, da arrecadação do ICM, os Estados são obrigados a transferir 20% aos Municípios. Sendo assim, os 25% da Emenda Calmon devem incidir, no caso dos Estados, apenas sobre os 80% que esta Esfera política-administrativa efetivamente detém.

Nível dos Municípios

As receitas dos Municípios compõem-se dos recursos originários do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre Serviços

de Qualquer Natureza (ISS) das transferências federais do Fundo de Participação dos Municípios (16%, segundo a Emenda Passos Porto), do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR, transferido na totalidade, pela União, para os Municípios) e das transferências estaduais correspondentes a 20% do ICM.

Desse modo, a interpretação correta da Emenda Calmon considera que as Municipalidades são obrigadas a aplicar em educação 25% dos impostos que lhes são próprios e das transferências que recebem da União e dos Estados. No caso das transferências dos Estados, aliás, são 25% sobre os 20% do ICM que lhes sejam transferidos.

Em relação aos Municípios, há ainda uma outra peculiaridade. Em decorrência do artigo 59 da Lei 5.692/71 e seu parágrafo único, esta esfera política deve aplicar no ensino de 1º grau 20%, no mínimo, de sua receita tributária e, pelo menos, 20% das transferências que lhes correspondem no FPM.

Como estes dispositivos não foram revogados, cabem algumas considerações. É preciso distinguir, primeiramente, a aplicação decorrente da EC 24/83 daquela exigida pela Lei 5.692/71. A EC 24/83 exige a aplicação de 25% da receita de impostos em educação, mas não especifica em que nível de ensino. Assim, os Municípios que mantêm ensino de 2º grau ou superior podem lançar mão desses recursos sem que isto implique infringir a nova determinação constitucional.

Todavia, a Lei 5.692/71 não somente restringe o emprego dos recursos apenas ao ensino de 1º grau, mas estabelece que os 20% a serem aplicados referem-se à receita tributária, ou seja, não apenas inclui a receita de impostos, como também as taxas municipais, as contribuições de melhoria e as taxas estaduais ou federais transferidas.

A combinação desses dois dispositivos deve ser fundamentada no mérito da questão. Há, aqui, que agregar o espírito norteador da Lei nº 7.348/85, que reza, no artigo 2º:

"Os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, resultantes da aplicação dos percentuais estabelecidos no § 4º do art. 176 da Constituição Federal, visam a assegurar preferencialmente o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória" e...

Não é impertinente, por conseguinte, a hipótese apresentada no Quadro II de que, se os 20% da receita tributária aplicados no 1º grau forem iguais ou superiores aos 25% da receita de impostos, na forma especificada, a obrigação estará cumprida. Se os 25% requeridos pela EC 24/83 forem superiores aos 20% da receita tributária aplicada no 1º grau, então sobrarão recursos para serem aplicados nos outros níveis de ensino. Noutras palavras, os Municípios só podem manter ensino de 2º e 3º graus com os recursos que excedem os 20% de sua receita tributária aplicados no 1º grau e numa quantia adicional mínima que pelo menos iguale os 25% da receita de impostos, no caso

¹ A propósito, entre outros, ver Marques, 1984.

QUADRO II
HIPÓTESES DE APLICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS DE OBRIGATORIEDADE DO EMPREGO EM EDUCAÇÃO DE PERCENTUAIS MÍNIMOS
DAS RECEITAS GOVERNAMENTAIS*

Hipótese 1: O montante da aplicação dos 25% sobre os impostos é maior do que os 20% da receita tributária geral.

A	B	A + B
Receita de Impostos (Próprios + Transferências)	Outras Receitas (Taxas + Contribuições - Outras Transferências)	
Cz\$ 1.000.000,00 a = 25% = Cz\$ 250.000,00	Cz\$ 100.000,00 Diferença a - b = Cz\$ 30.000,00	Total = Cz\$ 1.100.000,00 b = 20% = Cz\$ 220.000,00

Neste caso, o Município terá que aplicar obrigatoriamente Cz\$ 220.000,00 no 1º grau. Os outros Cz\$ 30.000,00 poderão ser aplicados em outros níveis.

Hipótese 2: O montante da aplicação dos 25% sobre os impostos é menor do que os 20% da receita tributária geral.

A	B	A + B
Receita de Impostos Cz\$ 1.000.000,00 25% = Cz\$ 250.000,00	Outras Receitas Cz\$ 1.000.000,00 Diferença b - a = Cz\$ 150.000,00	Total = Cz\$ 2.000.000,00 20% = Cz\$ 400.000,00

Neste caso, o Município terá que aplicar obrigatoriamente Cz\$ 400.000,00 no 1º grau, para atender os 20% da receita tributária prevista na Lei 5.692/71 e para atender, concomitantemente, à EC 24/83. Para outros níveis, o Município terá que dispor de recursos suplementares.

* Transformado em cruzados.

de esta ser maior que aquela.

Por outro lado, a Lei 5.692/71 ordena, como já foi mencionado, que 20% do FPM devem ser empregados, no ensino de 1º grau. Nesse caso, a situação é semelhante, posto que o mínimo demandado na EC 24/83 é de 25%. Os Municípios são obrigados, assim, a aplicar no mínimo, 20% desses recursos no 1º grau e o eventualmente restante (5%) nos demais níveis de ensino. O assunto, entretanto, ainda é polêmico e sujeito a discussão. Lembre-se, porém, que é da interpretação dos dispositivos legais que depende a alocação prioritária de recursos para o ensino de 1º grau.

Questões Orçamentárias

Em relação ao que foi dito anteriormente, um outro aspecto deve merecer a atenção quando da aplicação reciprocamente compatível das Emendas 23/83 e 24/83. Trata-se da elaboração e da execução orçamentária nas três esferas político-administrativas.

O orçamento, segundo a Constituição, é uma lei anual, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Deve fixar a despesa e fazer a previsão de receita, mas pode conter autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita, além de disposições sobre a aplicação de eventuais saldos. A lei orçamentária, aprovada pelo Legislativo, deve ser sancionada pelo Executivo, entrando em vigor no primeiro dia do ano seguinte ao da aprovação e permanecendo em vigência até 31 de dezembro, quando termina o exercício financeiro.

Os dispositivos constitucionais estabelecidos pelas Emendas Passos Porto e João Calmon devem ser, obviamente, contemplados tanto na elaboração como na execução do orçamento. Em consequência, na despesa, há que considerar a aplicação dos 13% por parte da União e dos 25% que são da obrigação dos Estados e Municípios da receita estimada de impostos, bem como as estimativas das transferências que devem ser recebidas de outras instâncias, no caso destas duas esferas. Dessas estimativas, surge a primeira aproximação aos recursos que estarão disponíveis para atender as despesas com educação pública (ou educação privada, no caso de subvenções ou bolsas) por parte da União, dos Estados e dos Municípios.

O orçamento para 1986 sancionado pelo Presidente da República, por exemplo, já deve conter os 13% da receita dos diferentes impostos arrecadados pela União. Contudo, a comprovação da aplicação efetiva dessas disposições somente pode ser concretizada por meio da verificação da arrecadação real, que pode ser inferior ou superar as previsões. Este, todavia, constitui o caso mais freqüente, devido à tendência à subestimação da receita. De fato, particularmente em períodos de inflação elevada, é comum a ocorrência de excessos de arrecadação, já que a receita costuma ser subestimada.

Como não poderia deixar de ser, os 13% e os 25% exigidos pela Emenda Calmon devem ser ajustados aos eventuais excessos de arrecadação. Em outros termos, porcentagens destinados à educação incidem também sobre quaisquer recursos adicionais arrecadados. O mesmo deve ocorrer com os 32% da trans-

ferência em relação aos Fundos de Participação que, conseqüentemente, sofrerão, aos níveis dos Estados e Municípios, a correção necessária para calcular a aplicação devida no setor educacional.

A Lei 7.348/85 contempla a questão nos parágrafos 3º e 4º do artigo 4º, que dizem respectivamente:

“Para fixação dos valores correspondentes aos mínimos estabelecidos no artigo 1º desta Lei, considerar-se-á a receita estimada na Lei do Orçamento Anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de crédito adicionais com base no eventual excesso de arrecadação”; e

“As diferenças entre a receita e a despesa prevista e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte”.

Dessa forma, como exemplo, admita-se a previsão de arrecadação do Imposto de Renda para 1986 como sendo de 168 bilhões e que sobre esses recursos haja, num trimestre, um excesso de arrecadação de 10 bilhões. Poderá ser maior, mas considere-se essa hipótese. Dos 10 bilhões de excesso, automaticamente 884 milhões devem ser deslocados para a educação pela União, pois o Poder Central detém 6,8 bilhões para cumprir suas responsabilidades, reservado 13% para a educação, o que alcança o referido volume de 884 milhões. O mesmo raciocínio deve ser transposto para os Estados e Municípios, quanto às suas respectivas arrecadações de impostos e operações de transferências.

Pelo exposto, pode-se dizer que os dispositivos constitucionais das EC 23/83 e 24/83 deverão refletir-se positivamente sobre o montante global a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não é demais lembrar que esses reflexos serão ainda mais significativos se se conseguir sair, a curto ou a médio prazos, do processo de recessão econômica, tarefa que está longe de ser fácil. A influência será tanto mais positiva quanto mais rápido de saída da situação em que o País se encontra desde 1981, em virtude do fato de que a receita de impostos está na dependência direta da produção e circulação de riquezas.

Para uma visão mais integrada da nova situação, consultem-se os Quadros III e IV a seguir, em que, de modo resumido, se apresenta a interdependência das medidas adotadas.

Como os dados apresentados nesses dois Quadros deixam inferir, a área educacional, já a partir de 1986, tanto nos Estados como nos Municípios, poderá sentir os efeitos positivos da aplicação concomitante da Emenda Passos Porto e da Emenda Calmon. Se esta, em si mesma, é benéfica ao setor educacional, percebe-se mais ainda o seu impacto no momento em que é considerada juntamente com a EC nº 24/83.

Na situação registrada nos dois quadros anteriores, está focalizada a questão das transferências da União para os Estados e Municípios, ou seja, o FPE, o FPM e o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis. De acordo com uma observação anterior, sobre tais transferências devem incidir os 25% a ser aplicados em educação. Como a Emenda Passos Porto aumenta os percentuais de transferência do FPE de 11 para 14%, do FPM de 11 para 16% e do IULC de 40 para 60% (em 1988), a incidência dos 25% sobre estas transferências percentualmente maiores deve carrear maiores parcelas de recursos para o ensino, conforme a última coluna dos Quadros III e IV. Embora Estados e Municípios sejam beneficiados, estes serão especialmente mais aquinhoados, tanto com o FPM como

**QUADRO III
COMPATIBILIZAÇÃO DAS EC 23/83 E 24/83 A NÍVEL DE ESTADO, A PARTIR DE 1986**

ANO	SITUAÇÃO ANTERIOR			EC 23/83			INCIDÊNCIA DOS 25% DA EC 24/83		
							ANTES	DEPOIS	DIFERENÇA *
1986 ⁽¹⁾	FPE	11%	IPI	FPE	14%	IPI	2,75%	3,5%	+ 0,75%
		11%	IR		14,0%	IR			
	IULC	32%		IULC 2/3	de 52% =	34,6%	8,0%	8,65%	+ 0,65%
1987 ⁽²⁾	FPE	11%	IPI	FPE	14%	IPI	2,75%	3,5%	+ 0,75%
		11%	IR		14%	IR			
	IULC	32%		IULC 2/3	de 56% =	37,3%	8,0%	9,32%	+ 1,32%
1988	FPE	11%	IPI	FPE	14%	IPI	2,75%	3,5%	+ 0,75%
		11%	IR		14%	IR			
	IULC	32%		IULC 2/3	de 60% =	40%	8,0%	10,0%	+ 2,0%

(1) Para 1984, a EC 23/83 dispôs que o FPE seria de 12,5%.

(2) A EC 23/83 estabeleceu que o aumento da transferência do IULC seria gradativa até atingir 60% e que os Estados, o Distrito Federal e os Territórios receberiam 2/3 do total.

* Possíveis pequenas diferenças nesta coluna podem ser atribuídas às aproximações dos números fracionários.

Legenda: FPE = Fundo de Participação dos Estados
IULC = Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis
IR = Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IPI = Imposto sobre Produtos Industrializados

QUADRO IV
COMPATIBILIZAÇÃO DAS EC 23/83 E 24/83 A NÍVEL DE MUNICÍPIO, A PARTIR DE 1986

ANO	SITUAÇÃO ANTERIOR	EC 23/83	INCIDÊNCIA DOS 25% DA EC 24/83		
			ANTES	DEPOIS	DIFERENÇA
1986 ⁽¹⁾	FPM 11,0% IPI 11,0% IR	FPM 16,0% IPI 16,0% IR	2,75%	4,0%	+ 1,25%
	IULC 8,0%	IULC 1/3 de 52% = 17,3%	2,0%	4,4%	+ 2,4%
1987 ⁽²⁾	FPM 11,0% IPI 11,0% IR	FPM 16,0% IPI 16,0% IR	2,75%	4,0%	+ 1,25%
	IULC 8,0%	IULC 1/3 de 56% = 18,7%	2,0%	4,67%	+ 2,67%
1988	FPM 11,0% IPI 11,0% IR	FPM 16% IPI 16% IR	2,75%	4,0%	+ 1,25%
	IULC 8,0%	IULC 1/3 de 60% = 20,0%	2,0%	5,0%	+ 3,0%

(1) Para 1984, a EC 23/83 dispôs que o FPM seria de 13,5%. Somente a partir de 1985 seria de 16%.

(2) A EC 23/83 estabeleceu que o aumento da transferência do IULC seria gradativo: 44% em 1984, 48% em 1985, 52% em 1986, 56% em 1987 e 60% em 1988. O Municípios receberiam 1/3 desses percentuais.

Legenda: FPM = Fundo de Participação dos Municípios
Outras siglas: V. Quadro III

com o IULC. Segundo os cálculos, a Emenda Calmon aumentará a participação da educação no FPE em 0,75% e no FPM em 1,25% enquanto na transferência do IULC, já em 1986, esses aumentos percentuais se elevarão, respectivamente, de 0,65% e 2,4% e, em 1988, de 2,0% e 3,0%.

É evidente que se a economia brasileira voltar a crescer em níveis significativos, a geração de recursos por meio de impostos também será maior e, conseqüentemente, tais percentuais significarão mais recursos, em termos absolutos.

Apesar de não examinado mais longamente neste estudo, anote-se aqui, o dispositivo do artigo 23, parágrafo, que trata da inclusão do IPI na base de cálculo do ICM, no caso dos cigarros, a qual será feita integralmente a partir de 1986. Estas e outras medidas, segundo o Senador Passos Porto, significarão "elevação substancial de recursos aos Estados e aos Municípios, sejam eles produtores, sejam eles consumidores de cigarro" (Porto, 1983).

Indubitavelmente, portanto, a EC nº 24/83 poderá, em si mesma, ter impacto positivo sobre as finanças educacionais dos Estados e Municípios. Conjugada com a EC 23/83, poderá ter ainda outros efeitos, que servirão como fonte adicional de recursos para a educação.

Concluindo, observe-se que a EC 24/83 faz uso do polêmico artifício ou recurso, dependendo de quem analise, da vinculação de recursos para despesas específicas - no caso, o ensino - e traz novamente à tona as múltiplas interfaces do financiamento da educação com outras questões de ordem política, econômica e tributária, quando considerada em articulação com a EC 23/83. Embora este trabalho tenha confirmado o resultado certamente benéfico para o setor educacional de ambas Emendas, nunca é demais lembrar que esta adição de recursos financeiros não necessariamente garante melhores resultados no funcionamento do sistema educacional. Espera-se, porém, que a própria disponibilidade de maiores recursos exija um aprimoramento do sistema administrativo, em parti-

cular do ângulo financeiro da educação sob a responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. Emenda Constitucional nº 18: dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, 06.12.1965.
- _____. Emenda Constitucional nº 23: altera dispositivos da Constituição Federal (Emenda Passos Porto). *Diário Oficial da União*, 05.12.1983.
- _____. Emenda Constitucional nº 24: estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União ... (Emenda João Calmon). *Diário Oficial da União*, 05.12.1983.
- CALMON, J. Depoimento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 65(149): 134-5, jan./abr. 1984.
- _____. *História de uma proposta de Emenda à Constituição*. Brasília, Senado Federal, 1977.
- DORNELLES, N. A Reforma Tributária de 1965 e a Federação. *Revista de Finanças Públicas*. 44(358): 38-50, abr./jun. 1984.
- O ESTADO DE SÃO PAULO, 25.11.83.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Carta do Ibre. *Conjuntura Econômica*. 39(9), set. 1985.
- MACIEL, M. Lei Áurea. *Folha de São Paulo*, 25.07.85.
- MARQUES, A. E. *Despesas Federais com Educação: a loteria sem perdedores*. Brasília, IPEA/CNRH, 1984, [Documento de Trabalho, 10].
- MOREIRA, R.; CASTRO, F. M. & SILVA F. Correntes e tendências da Reforma Tributária. *Revista de Administração Pública*. 18(4): 125-54, out./dez. 1984.
- PORTO, P. Parecer oral. *Revista de Finanças Públicas*. 43(356): 6-7, out./dez. 1983.
- SERRA, J. O Sistema Tributário: diagnóstico e reforma. *Revista de Economia Política*. 3(1): 5-29, jan./mar. 1982.