



## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2017, tendo como primeiro signatário o Senador Raimundo Lira, que *altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*.

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 29, de 2017, cujo primeiro signatário é o Senador Raimundo Lira. A proposição eleva o percentual da distribuição de recursos tributários da União em prol dos municípios.

Para tanto, o seu art. 1º modifica a redação do inciso I do art. 159 da Constituição Federal (CF), para elevar de 49% para 50% o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) distribuído pela União. Além disso, acresce a alínea *f* a esse inciso, definindo a entrega desse um ponto percentual adicional ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a ser realizada no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano.

Já o art. 2º da PEC nº 29, de 2017, trata da cláusula de vigência, com a Emenda Constitucional entrando em vigor na data de sua publicação, e produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício financeiro subsequente.



Na Justificação, os autores argumentam que a proposição é meritória em função da *atual situação de fragilidade fiscal em que se encontram os municípios brasileiros, notadamente neste período de crise, e da importância que o rateio do FPM tem sobre a economia municipal, principalmente daqueles de menor porte, que são mais dependentes dos repasses*. Também expõem que, em termos anuais, as transferências do FPM sofrem sensível redução no período de agosto a outubro, devido à restituição do IR aos contribuintes, o que justifica o repasse adicional pretendido.

Apresentada em 4 de setembro de 2017, a PEC nº 29, de 2017, foi encaminhada a esta Comissão nessa mesma data. Em 26 de outubro último, fui designado relator da matéria, que até o momento não recebeu nenhuma emenda.

## II – ANÁLISE

No tocante à regimentalidade, o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal atribui a esta Comissão competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. Além disso, o seu art. 356 atribui competência privativa à CCJ para emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

No que se refere à constitucionalidade, a matéria é apoiada por 47 senadores, estando obedecida a regra constitucional que exige, no mínimo, o apoio de um terço dos membros da Casa do Congresso Nacional iniciadora da alteração constitucional. Também é respeitada a proibição de que a Lei Maior não será emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, pois inexitem no presente essas restrições.

Além do mais, as cláusulas pétreas são observadas, isto é, a PEC nº 29, de 2017, não versa sobre a abolição: da forma federativa de Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; da separação dos Poderes; e dos direitos e garantias individuais. Adicionalmente, a matéria sob exame não constou de proposta rejeitada ou prejudicada nessa sessão legislativa. Em síntese, estão cumpridas as condições constantes do art. 60 da CF.

Em relação à juridicidade, há que se observar a inovação do ordenamento jurídico, a escolha da espécie normativa adequada e a coercibilidade de suas disposições. Do ponto de vista da técnica legislativa, a PEC nº 29, de 2017, está condizente com as regras da Lei Complementar



nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, com fundamento no art. 59 da Carta Magna.

Quando ao mérito, importa destacar os efeitos nefastos da crise econômica recente sobre as contas municipais, a importância dos recursos do FPM para os municípios de pequeno porte, a queda da participação da soma do IR e do IPI no total arrecadado pela União e a sazonalidade dos repasses do FPM. A nosso ver, assiste total razão aos autores quando afirmam que a PEC nº 29, de 2017, *vai ao encontro da efetivação do princípio da autonomia dos municípios, expresso no artigo 18 de nossa Carta Magna, cujo fortalecimento é dever do Congresso Nacional.*

Em primeiro lugar, a grave retração do produto interno bruto (PIB) nos anos de 2015 e 2016 afetou gravemente a sustentabilidade das contas dos municípios. De um lado, verificou-se menor ritmo de crescimento de suas receitas próprias e das transferências recebidas. Especificamente, a soma da arrecadação do IR e do IPI cresceu nominalmente 15,2% entre 2014 e 2016. Levando-se em conta a taxa de inflação acumulada de 17,6% nesse período, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conclui-se que a base de cálculo do FPM sofreu redução real de 2,1% de 2014 a 2016.

De outro lado, a rigidez da despesa pública observada na esfera federal também tem sido observada nas esferas estaduais e municipais. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), mesmo com uma política de contratação de pessoal prudente, as despesas com pessoal na esfera municipal cresceram 19,6% entre 2014 e 2016, passando de R\$ 224,8 bilhões para R\$ 268,8 bilhões nesse intervalo de tempo.

O crescimento do gasto com pessoal é reflexo dos pisos salariais profissionais, como o do magistério, e da municipalização de políticas públicas, em que os custos arcados pelos municípios são insuficientemente cobertos por transferências voluntárias da União. A queda das receitas e a elevação de gastos foram responsáveis pelo “estouro” por parte de 26,1% dos municípios do limite de despesas com pessoal ao final de 2016. Nos termos estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, esse limite é fixado em 60% da receita corrente líquida.

Em segundo lugar, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2017, 81,7% (ou 3.714) dos municípios brasileiros, com população média de 9 mil habitantes, não geraram nem 20% de suas receitas em 2016. Em oposição, apenas 136 municípios no Brasil, com população



média de 130 mil habitantes, conseguiram gerar mais de 40% de suas receitas. Essas situações estão associadas, respectivamente, aos conceitos D e A no IFGF Receita Própria.

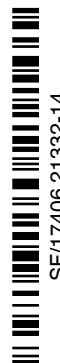
Diante disso, nota-se que, via de regra, os municípios de pequeno porte dependem fortemente das transferências de outros entes federados, em especial dos recursos do FPM. Isso porque menos habitantes implica menor capacidade de consumo e, conseqüentemente, menor participação municipal na distribuição da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, de competência estadual.

Menos habitantes também é uma característica dos municípios que desenvolvem menos atividades ligadas ao meio urbano em suas jurisdições. Isso, por sua vez, reflete-se na menor arrecadação dos principais tributos municipais, como o imposto sobre serviços de qualquer natureza e o imposto predial e territorial urbano. Logo, os repasses do FPM funcionam como transferências equalizadoras, ao reduzirem as disparidades intermunicipais em termos de receitas totais, e proveem recursos que contribuem para o equilíbrio das contas municipais.

Em terceiro lugar, observa-se uma queda expressiva da participação da soma do montante arrecadado com o IR e o IPI na arrecadação bruta da União ao longo das últimas décadas. Em 1992, a soma da arrecadação do IR e do IPI correspondia a 60,1% do montante tributário arrecadado pela União, salvo as contribuições previdenciárias destinadas ao pagamento exclusivo de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social. Em 2016, esse percentual passou a ser de 46,4%.

Os fatos que contribuíram para isso estão ligados à elevação da arrecadação de tributos não partilhados com os demais entes federados, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e à concessão de diversos incentivos fiscais vinculados ao IR e ao IPI, sobretudo como instrumentos de política anticíclica em resposta à crise financeira internacional de 2008.

Embora os incentivos concedidos tenham elevado a produção e as vendas e sustentado o nível de emprego, houve reflexos adversos sobre as transferências constitucionais. A propósito, utilizando metodologia do Tribunal de Contas da União, a CNM estimou que, entre 2008 e 2014, as desonerações do IR e do IPI alcançaram a cifra de R\$ 516,8 bilhões, reduzindo o potencial de repasses do FPM na ordem de R\$ 122,7 bilhões.



Basicamente a cada R\$ 100 de renúncia concedida pela União relativamente a esses impostos, R\$ 24 potencialmente pertenceriam aos municípios.

Em quarto lugar, os repasses de recursos do FPM oscilam ao longo do ano, em função do ciclo econômico, com mínima no período de agosto a outubro nos últimos anos. Em 2012, dos R\$ 54,7 bilhões repassados pelo FPM, 19% (ou R\$ 10,4 bilhões) foram distribuídos nesse período de três meses, sendo que o menor repasse ocorreu no mês de setembro, no valor de R\$ 3,2 bilhões. Em 2016, dos R\$ 79,9 bilhões distribuídos pelo Fundo, 17,8% (ou R\$ 14,2 bilhões) foram repassados entre agosto e outubro, com a menor transferência em setembro, no valor de R\$ 4,1 bilhões.

A sazonalidade dos repasses do Fundo prejudica a gestão administrativa dos municípios, que não sabem se podem ou não expandir a prestação de serviços públicos na ausência de fontes estáveis de financiamento. A dificuldade em atender à demanda da sociedade por mais e melhores serviços é ainda mais acentuada na atual conjuntura econômica, na qual, em face da redução da renda familiar, as famílias têm trocado a escola particular pela pública e os planos de saúde pelos postos de saúde das prefeituras.

Ademais, convém notar que a PEC nº 29, de 2017, não interfere no funcionamento do Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, visto que as transferências constitucionais previstas no art. 159 da CF são excetadas da base de cálculo e dos limites do Novo Regime Fiscal, nos termos do inciso I do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Por outro lado, por exigência do art. 113 do ADCT, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória necessita estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Embora a PEC nº 29, de 2017, não contenha inicialmente essa avaliação, estimamos que a matéria, acrescida de emenda a seguir comentada, elevará as transferências aos municípios via FPM em R\$ 1,1 bilhão, R\$ 1,2 bilhão, R\$ 2,6 bilhões e R\$ 5,6 bilhões, respectivamente, em 2018, 2019, 2020 e 2021.

Essa estimativa de impacto orçamentário-financeiro baseia-se nas bases de cálculo do FPM disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na elasticidade unitária da carga tributária em relação ao PIB e nas medianas das expectativas de mercado para o IPCA e o PIB, constantes do



Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central, relativas à data de 3 de novembro de 2017.

A emenda por nós proposta busca conciliar a necessidade de se ampliar a autonomia financeira dos municípios com a importância do ajuste fiscal em curso. Segundo o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), o governo central, que é composto pela administração direta e indireta federal, inclusive o Banco Central e exclusive as empresas estatais, tem como meta prevista de déficit primário para os anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente, R\$ 159 bilhões, R\$ 139 bilhões e R\$ 65 bilhões.

A redução paulatina do déficit primário nos anos seguintes é condição imprescindível para a diminuição do ritmo de crescimento da dívida bruta do governo geral, que alcançará, em proporção do PIB, os seguintes valores de final de exercício: 75,7% em 2017; 78,7% em 2018; 80,6% em 2019; e 81,1% em 2020. Com isso, assegura-se que a dívida pública estará caminhando para uma trajetória sustentável.

A consequência da sustentabilidade do endividamento público é a redução efetiva das taxas de juros reais, com efeito benéfico sobre o investimento produtivo e o crescimento econômico de longo prazo, que, entre outros aspectos, reverte-se em elevação das transferências aos entes subnacionais. Isto é, o acréscimo de transferências de recursos via FPM precisa ser gradual para não afetar o ajuste fiscal vigente e os benefícios futuros dele decorrentes.

Nesse sentido, é sugerido que a União entregue ao FPM no primeiro decêndio do mês de setembro do produto da arrecadação do IR e do IPI montante equivalente a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) nos exercícios de 2018 e 2019, 0,5% (cinco décimos por cento) em 2020 e, somente a partir de 2021, 1%. Essa solução é similar à adotada quando da promulgação da EC nº 84, de 2 de dezembro de 2014, que aumentou os recursos do FPM em um ponto percentual, para repasse no primeiro decêndio de julho de cada ano. Apenas, devido ao cenário fiscal atual da União, a transição terá duração de quatro anos, ao invés de dois anos.

Convém observar que, em 2018, o impacto fiscal da aprovação da PEC nº 29, de 2017, com a emenda sugerida, é inferior ao saldo da margem líquida de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado de R\$ 13 bilhões, que faz parte da LDO para 2018. Supondo que a referida margem líquida está abarcada na previsão das despesas primárias constante



do Anexo de Metas Fiscais dessa lei, concluímos que a elevação do percentual da destinação dos recursos tributários da União em benefício dos municípios não prejudica o alcance das metas de resultado primário em 2018.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2017, com o acréscimo da seguinte emenda:

#### EMENDA Nº – CCJ

Após a renumeração do atual art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2017, como art. 3º, o art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 2º** Para os fins do disposto na alínea "f" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), 0,5% (cinco décimos por cento) e 1% (um por cento), respectivamente, em cada um dos dois primeiros exercícios, no terceiro exercício e a partir do quarto exercício em que esta Emenda Constitucional gerar efeitos financeiros.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

