

Relatório da Coordenação de Finanças Municipais no âmbito da
Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo
(CEAPF)

Coordenadora: Senadora Ana Amélia

O presente texto tem por objetivo auxiliar a elaboração do relatório do Relator da Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo. Em relação à Coordenação de Finanças Municipais a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresentou 14 demandas e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), 6 demandas. Abaixo descrevemos o encaminhamento legislativo sugerido para as demandas da CNM e da FNP de acordo com a seguinte classificação: demandas que deveriam ser aprovadas imediatamente; demandas que poderiam ser aprovadas, mas após aprofundamento do debate; demandas que poderiam ser objeto de proposição legislativa, mas até o momento não são; e demandas que não deveriam prosperar.

Demandas que deveriam ser aprovadas imediatamente:

1) Atualização do IPTU no início de cada mandato (CNM/FNP): Essa solicitação não ocasiona impacto fiscal à União e contribui para a melhor exploração da base tributária própria dos Municípios, o que sinaliza um comportamento fiscal voltado à menor dependência das transferências de recursos de outros entes federativos. Consta em tramitação apenas o PLS nº 277, de 2014 - Complementar. Essa matéria está pronta para a pauta na Comissão de Assuntos Econômicos

(CAE) com parecer favorável do antigo relator. Após a discussão e deliberação na CAE, a matéria irá à votação no Plenário. No entanto, consta requerimento de tramitação conjunta com outras matérias do Senador José Pimentel. A sugestão da Coordenação de Finanças Municipais é de que haja o convencimento do Nobre Parlamentar para a retirada desse requerimento e que a CEAPF aprove requerimento de urgência para que a matéria, após ser aprovada na CAE, tenha prioridade no Plenário, a fim de que sua aprovação no Senado ocorra até 17 de julho de 2015.

2) Modernizar a legislação do imposto sobre serviços (ISS)

(CNM/FNP): Como não ocasiona nenhum ônus à União essa demanda pode ser discutida e aprovada no Senado Federal antes de 17 de julho de 2015. Existem no momento em tramitação no Senado três proposições visando aprimorar a legislação do ISS. O PLS nº 414, de 2012 - Complementar, o PLS nº 501, de 2013 - Complementar, e o PLS nº 168, de 2014 - Complementar. Os três projetos de lei estão em discussão na CAE e depois serão encaminhados ao Plenário. Sugere-se que a CEAPF promova o diálogo com os eventuais relatores das matérias para visualizar ajustes nas redações dos projetos de lei, com o intuito de aprovar a demanda municipal. Vale esclarecer que o PLS nº 386, de 2012, que expande a lista de serviços e cria alíquota mínima para o ISS, foi aprovado pelo Plenário do Senado e enviado à Câmara em 5 de dezembro de 2013. Na Câmara, essa proposição legislativa foi reconhecida como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 366, de 2013. Esse PLP tramitará na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

e depois no Plenário da Câmara. Vale esclarecer que o PLP n.º 366, de 2013, ainda se encontra na CDEIC.

Demandas que poderiam ser aprovadas, mas após aprofundamento do debate:

1) Impedir a redução no repasse do Fundo de Participação dos Municípios quando houver queda de arrecadação (CNM): Como essa demanda irá gerar impacto fiscal à União, as nove proposições legislativas em tramitação sobre esse tema no Senado Federal (PEC nº 12, de 2009; PLS nº 230, de 2009; PEC nº 31, de 2011; PEC nº 125, de 2011; PLS nº 222, de 2011; PEC nº 2, de 2012; PEC nº 68, de 2012; PEC nº 70, de 2012; e PLS nº 225, de 2014) deveriam ser discutidas no segundo período legislativo da sessão legislativa ordinária do presente ano. Além disso, seria conveniente a análise dessas matérias junto com a Coordenação de Finanças Estaduais devido à existência de demanda dos Estados semelhante relacionada ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

2) Desonerar do PIS/PASEP as receitas dos Municípios (CNM): Tendo-se em vista o impacto financeiro que essa demanda irá gerar aos cofres da União, é necessário discutir melhor as cinco proposições em tramitação no Senado Federal (PLS nº 120, de 2008; PLS nº 440, de 2013; PLS nº 86, de 2013; PLS nº 238, de 2013; e PLS nº 348, de 2014). Vale ressaltar que os PLS nº 440, de 2013, e nº 348, de 2014, poderão beneficiar estatais municipais e empresas privadas. A Coordenação

de Finanças Municipais sugere a discussão dessas matérias no segundo período legislativo deste ano.

3) Determinar o repasse pela União dos recursos necessários para o pagamento do piso nacional (CNM): Essa demanda precisa ser melhor debatida no segundo período legislativo de 2015, pois gerará ônus financeiro à União. Constatam em tramitação no Senado Federal três proposições: a PEC nº 53, de 2013, o PLS nº 164, de 2014, e a PEC nº 63, de 2015, relacionados à complementação, pela União, dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

4) Fazer a União complementar os valores que os Municípios gastem além do que determina a Constituição Federal (CNM): No entendimento da Coordenação de Finanças Municipais, essa demanda encontrar-se-á atendida pela demanda acima e pela demanda que impede a criação de despesas para outros entes federativos sem a correspondente transferência dos recursos financeiros. Nesse sentido, o PLS nº 86, de 2011 – Complementar, deve seguir sua tramitação autônoma, pois não possui ligação direta com a demanda da CNM. O referido PLS visa proibir que os entes com população de até cinquenta mil habitantes que descumprem os limites constitucionais de gastos com educação e saúde deixem de receber transferências voluntárias, exceto as destinadas às áreas de assistência social, educação e saúde.

5) Aprovação de nova legislação para o pagamento de precatórios (FNP): A sugestão da Coordenação de Finanças Municipais é

de que tal demanda seja discutida no segundo período legislativo de 2015 dada a complexidade do tema e as decisões do Supremo Tribunal Federal que consideraram partes da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, inconstitucionais. É importante que a FNP apresente à minuta já elaborada bem como os pareceres obtidos junto às seções regionais da Ordem dos Advogados do Brasil para balizar a atuação legislativa do Congresso Nacional. No Senado, tramitam seis propostas de emenda à Constituição sobre essa demanda: nº 63, 84, 100 e 104, de 2011; e 23 e 27, de 2012.

Demandas que poderiam ser objeto de proposição legislativa, mas até o momento não são:

1) Proibir a criação de despesas sem a indicação de fonte de receita (CNM/FNP): Houve a elaboração de proposição legislação (vide anexo I) similar à PEC nº 172, de 2012, do Deputado Mendonça Filho, com a inclusão de uma ressalva à regra geral de proibição de criação de despesas para os Estados e Municípios quando não há existência de transferência de recursos financeiros para seu custeio. Essa ressalva só permite a transferência de encargos sem os correspondentes recursos em caso de consentimento espontâneo do ente federado quando existe a assinatura de contrato ou instrumento congênere, no âmbito de transferências voluntárias em que há a exigência de contrapartida. Como as transferências voluntárias não são de adesão obrigatória, é importante excetuá-las da regra geral. A discussão e aprovação da PEC produzida podem ocorrer até 17 de julho deste ano, pois a matéria, a princípio, não cria ônus à União. A CEAPF pode, a fim de agilizar a tramitação, buscar incluir como relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça

(CCJ) um de seus membros e aprovar requerimento de urgência para votação em Plenário, após aprovação da matéria na CCJ.

2) Ampliar para 50% o valor repartido do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) a ser distribuído na forma da lei estadual (CNM/FNP): Houve a elaboração de proposição legislativa (vide anexo II) buscando alterar a forma de distribuição da cota-parte do ICMS. Haverá perdas e ganhos entre os Municípios considerando os novos critérios, mas esses valores não podem ser determinados antes da nova regulamentação estadual. Assim, competirá aos Estados promover o debate necessário quando da elaboração de lei de sua competência. Para amenizar as perdas, a PEC cria uma regra de transição de dez anos. Por não gerar impacto fiscal à União, a matéria pode ser discutida e aprovada até 17 de julho desse ano. A CEAPF pode, a fim de agilizar a tramitação, buscar incluir como relator da matéria na CCJ um de seus membros e aprovar requerimento de urgência para votação em Plenário, após aprovação da matéria na CCJ.

3) Promover encontro de contas das dívidas previdenciárias (CNM/FNP): Como certamente essa demanda gerará impacto fiscal à União, é necessário maiores estudos sobre o tema a fim de se visualizar o tratamento adequado a ser concedido à demanda a partir dos subsídios fornecidos pela CNM. A Coordenação de Finanças Municipais propõe que até o dia 17 de julho seja definido se é possível ou não a apresentação de projeto de lei que verse sobre o tema. Em caso afirmativo, esse projeto de lei será proposto até essa data, sendo que a sua discussão e deliberação ocorrerá no segundo período legislativo de 2015.

Demandas que não deveriam prosperar

1) Incluir representante municipal no Confaz (CNM): Não existe até o momento proposição legislativa com tal intuito, mas o atendimento dessa demanda com a concessão de direito a voto para o representante dos Municípios poderia ser declarado como inconstitucional por ferir o princípio federativo, previsto como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal. Além disso, segundo o parágrafo único do art. 6º do Código Tributário Nacional, a participação no produto da arrecadação de determinado tributo não confere competência tributária ao ente participante, de modo que a ele não é permitido interferir na concessão de benefícios fiscais.

2) Isentar os Municípios de contribuições sociais e CIDE (CNM): A isenção das receitas municipais do PIS/PASEP, que são contribuições sociais, será objeto de discussão, no entanto a isenção das demais contribuições sociais, inclusive as previdenciárias, e da CIDE não deve ser atendida. A isenção das contribuições previdenciárias provocaria elevada perda de recursos destinados ao Regime Geral de Previdência Social. Nesse sentido, o PLS nº 215, de 2014, inicialmente relacionado como proposição que atendia parcialmente as demandas municipais, não será discutido no âmbito da CEAPF, seguindo sua tramitação normal. Em relação à CIDE, as dificuldades de fiscalização da isenção pretendida implicarão aumento da carga tributária para os demais agentes econômicos, o que cria restrições para o acatamento da sugestão proposta devido aos efeitos adversos em termos de inflação em um momento em que as previsões informam que a taxa de inflação medida pelo Índice de Preços ao

Consumidor Amplo encerrará o ano de 2015 acima do teto da meta inflacionária.

3) Isentar os municípios dos tributos incidentes na aquisição de bens e serviços (CNM): Não é conveniente a isenção de todos os tributos federais e do ICMS, de alçada estadual, sobre os bens e serviços que os Municípios adquirem, pois essa isenção plena iria acarretar aumento da carga tributária sobre os consumidores privados, o que pioraria a distribuição de renda; incentivaria fraudes tributárias; aumentaria o custo da máquina fazendária; e criaria novas exigências burocráticas na fiscalização tributária, o que afetaria a competitividade das empresas no mercado nacional. Ademais, a isenção do ICMS por lei federal poderia ser declarada inconstitucional. Nesse sentido, o PLS nº 240, de 2008, e o PLS nº 456, de 2013, por criarem isenções específicas a determinados produtos, deveriam continuar com sua tramitação autônoma, pois a inclusão deles na CEAPF não resolve a demanda municipal solicitada. Vale esclarecer que eles geram ônus às contas da União.

4) Atualizar pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor os repasses para execução de programas federais (CNM): A demanda solicitada é ineficaz na prática, pois a União pode, no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, aumentar as contrapartidas ou, então, destinar os mesmos recursos orçamentários estimados das transferências voluntárias para um menor número de Municípios. Além disso, deve-se evitar a correção monetária de contratos com prazo inferior a um ano, de modo a não resgatar a memória inflacionária passada.

5) Impedir a criação de pisos nacionais que interfiram na autonomia municipal (CNM): Essa demanda não deveria prosseguir, pois a aprovação de PEC proibindo a criação de despesas sem a correspondente fonte de recursos eliminará o impacto adverso dos pisos nacionais sobre as contas municipais. As proposições legislativas inicialmente apuradas (PLS nº 62, de 2012 - Complementar; PLS nº 132, de 2013; PLS nº 155, de 2013; PLS nº 14, de 2013 - Complementar; e PEC nº 63, de 2015) buscam solucionar o paradoxo existente entre o cumprimento das obrigações da Lei de Responsabilidade Fiscal e o cumprimento das leis dos pisos nacionais. A sugestão da Comissão de Finanças Municipais é de que essas proposições legislativas sejam agrupadas na demanda da CNM que obriga a União a repassar os recursos financeiros necessários à cobertura dos pisos nacionais. Assim, chegar-se-ia à melhor proposição legislativa que atenda os entes federativos.

6) Tratamento favorecido e diferenciado para o G100 (FNP): A sugestão da Coordenação de Finanças Municipais é que essa demanda poderá ser tratada apropriadamente pelos Estados quando da aprovação de leis estaduais que regerão a nova distribuição da cota-parte do ICMS. Assim, o Senado Federal focará em aprovar neste primeiro período legislativo a PEC que altera a distribuição da cota-parte do ICMS.

7) Regulamentação da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 (FNP): O Senado Federal enviou de volta à Câmara dos Deputados, em 30 de abril de 2015, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 15, de 2015 - Complementar, que originalmente estabelecia o prazo de trinta dias para a repactuação dos contratos a que se refere à Lei

Complementar nº 148, de 2014. No Senado houve alterações no texto, com o consentimento do Executivo federal, para prever que a União terá até o dia 31 de janeiro de 2016 para efetuar os aditivos contratuais, sendo que os valores pagos a maior serão ressarcidos pela União. A matéria tramita em regime de urgência na Câmara e será apreciada em Plenário. Vale frisar que as Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovaram as emendas propostas pelo Senado. Logo, o Senado já cumpriu a sua parte quanto à demanda proposta pela FNP.

8) Aprovação do Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e de Caráter Urbano de Passageiros (REITUP) (FNP): O Senado devolveu à Câmara dos Deputados, em 6 de agosto de 2013, após aprovação em decisão terminativa pela CAE, o PLC nº 310, de 2009, que versa sobre o REITUP, mas a Câmara ainda não deliberou a matéria. Portanto, em relação à demanda apresentada pela FNP, a princípio, o Senado já cumpriu a sua parte.

9) Redistribuição de recursos entre os entes federados (FNP): A Coordenação de Finanças Municipais argumenta que essa demanda poderá ser atendida por meio de outras demandas apresentadas que geram ônus financeiro à União.

É este o nosso relatório.

Sala da Comissão,

,Coordenadora

ANEXO I

Minuta

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2015

Acrescenta o § 6º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a criação, por lei, de encargo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros, nos termos que especifica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“**Art. 167.**.....
.....

§ 6º A lei não criará qualquer encargo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados oriundas de contratos ou instrumentos congêneres.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em uma federação, como é o caso do Brasil, deve existir a subdivisão das tarefas do poder público na prestação de serviços. Com isso, busca-se otimizar a aplicação dos escassos recursos públicos com o concomitante alcance de metas de qualidade dos serviços prestados à população. Se as três esferas de governo executassem os mesmos serviços públicos, haveria pouca diversidade de serviços, baixa aderência às reais demandas da sociedade e, com certeza, desperdício de dinheiro público.

Por isso, é conveniente que haja a descentralização dos serviços públicos no tocante à execução de despesas por parte dos entes federados regionais e locais. No entanto, a descentralização não pode ser uma via de mão simples, em que o ente federado maior delega apenas a obrigatoriedade da realização de determinado gasto. É necessário descentralizar, também, as fontes de receitas e/ou os recursos financeiros que custearão esses gastos. Do contrário, a autonomia e a sustentabilidade financeiras dos entes locais entram em risco.

Esta proposta de alteração da Constituição Federal objetiva manter o pacto federativo saudável, na medida em que novos encargos financeiros repassados aos outros entes da Federação necessitarão da transferência dos respectivos recursos financeiros destinados à sua cobertura. Por essas razões, contamos com o apoio dos nossos Pares para esta proposição.

ANEXO II

Minuta

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2015

Altera os incisos I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, para estabelecer novo critério de distribuição do produto da arrecadação, pertencente aos Municípios, do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 158.**.....

.....

I - cinquenta por cento, proporcionalmente ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - cinquenta por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, ou no caso dos Territórios, lei federal.” (NR)

Art. 2º O disposto nos incisos I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal será cumprido progressivamente em dez exercícios financeiros subsequentes ao da promulgação desta Emenda

Constitucional, com a incorporação da diferença entre os índices resultantes dos novos critérios e dos anteriormente vigentes à razão de dez por cento em cada exercício financeiro.

Parágrafo único. Inexistindo alteração das leis estaduais vigentes, os percentuais pertencentes a cada Município serão alterados anualmente de maneira proporcional, observando-se as variações anuais dos percentuais de cada um dos referidos incisos I e II bem como a participação relativa dos Municípios nos recursos distribuídos por esses incisos.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Passados vinte e seis anos da publicação de nossa Lei Maior Federal, ainda não se alterou o critério de distribuição aos municípios da cota-parte do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS). O critério atualmente vigente, ao priorizar a distribuição dos recursos com base no valor adicionado fiscal, beneficia os municípios mais dinâmicos economicamente. Particularmente, no caso das regiões metropolitanas, observa-se a concentração de recursos financeiros nas capitais estaduais em detrimento das municipalidades vizinhas, que, em geral, comportam-se como cidades-dormitório, as quais arcam com a prestação de vários serviços públicos sem a fonte adequada de recursos financeiros.

Com esta Proposta de Emenda à Constituição, os recursos da cota-parte do ICMS serão divididos igualmente segundo o critério do valor adicionado e o da regulamentação instituída por lei estadual, isto é, a redução da distribuição de 25% (vinte e cinco por cento) da cota-parte segundo o critério do valor adicionado duplicará o percentual a ser distribuído segundo os critérios da lei estadual. Como dentro de cada estado existe uma realidade diferente para os municípios, em termos de nível de renda per capita e indicadores sociais, é melhor cada estado definir os critérios que melhor atendam os seus próprios municípios.

Deve ser ressaltado que esta modificação da Constituição Federal objetiva descentralizar parte da distribuição da cota-parte do ICMS sem diminuir a autonomia estadual, que, na prática, será reforçada. Seria inconveniente que a Carta Magna trouxesse uma regra única destinada à totalidade dos municípios. Além disso, como a presente proposição legislativa acarretará ganhos e perdas para municípios distintos, há a previsão de uma regra de transição de dez anos para suavizar as perdas dos municípios. Por essas razões, contamos com o apoio dos nossos Pares para esta proposição.