

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , de 2011

Altera o art. 159 da Constituição Federal, para
aumentar a entrega de recursos pela União ao
Fundo de Participação dos Municípios.

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. 159 da Constituição Federal passa a vigorar com
as seguintes alterações:

“**Art. 159.** A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e
proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados
cinquenta e um inteiros e cinco décimos por cento na seguinte
forma:

.....

...

b) vinte e seis por cento ao Fundo de Participação dos
Municípios;

.....”

(NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

São enormes as dificuldades financeiras que afligem os Municípios, inclusive para exercer, de forma plena e eficaz, sua competência tributária. Em geral, à exceção daqueles de significativa base econômica, a arrecadação local é insuficiente, estando a sua grande maioria dependente de transferências de recursos pela União. Disso decorre a natureza estratégica que desempenha para os Municípios os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios.

Todavia, tem se constatado que o aumento da carga tributária global do País, verificada a partir dos anos de 1990, tem se procedido, fundamentalmente, sobre a instituição de tributos de natureza cumulativa, basicamente sob a modalidade das contribuições sociais, onde a União é a instância amplamente favorecida por dispor, praticamente, de toda sua receita. A propósito, a carga tributária em nosso País foi elevada do patamar equivalente a 20% do PIB em 1987/88, quando da instituição do atual Sistema Tributário Nacional, para a faixa de 35% do PIB em 2010.

De acordo com diversos estudos tributários e com informações sobre o tema, as contribuições sociais têm aumentado sua participação na carga tributária global: de uma participação inferior a 6% na década de 80, essas contribuições já representam, desde 2000, mais de 17% da arrecadação total do País. Em decorrência, a União concentra, hoje, receitas equivalentes a 24,5% do Produto Interno Bruto, cabendo aos Estados o equivalente a 9,1% e aos Municípios apenas o equivalente a 1,5% do PIB, segundo informações do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

A mesma tendência de concentração se verifica relativamente à participação dos Estados e Municípios na receita disponível: atualmente ao redor de 30%, cabendo aos Municípios tão-somente algo em torno de 4%, enquanto que a União hoje absorve cerca de 2/3 da receita disponível. Esses dados, basicamente, confirmam que os Municípios brasileiros são fortemente dependentes de transferências do governo federal, e mesmo dos Estados onde se localizam. Na média, menos de 25% da receita total dos Municípios são provenientes de arrecadação tributária própria.

Contrapartida natural dessa situação é a constatação de que os recursos transferidos aos Municípios por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ficam comprometidos com as despesas básicas, como a folha de pagamentos, por exemplo. Excepcionalmente são capazes de suprir as necessidades extraordinárias, como novos projetos, que, em essência, dependem de financiamentos outros que não os provenientes da repartição tributária constitucionalmente definida.

Além desse fato conhecido de que os municípios, em sua grande maioria, são dependentes dos repasses constitucionais, encontram-se suas finanças comprometidas com a vinculação, constitucionalmente definida e exigida, de suas receitas com o cumprimento dos índices mínimos de aplicação em saúde e educação, 15 % e 25% respectivamente, afóra seus gastos médios de 40% com folha de pagamento. Tudo isso demonstra que já existe um elevado comprometimento das receitas municipais com despesas contínuas, não permitindo a realização de ações mais efetivas em segmentos sociais importantes para o seu desenvolvimento.

A propósito, a participação das transferências voluntárias no total de recursos provenientes das transferências intergovernamentais é expressiva; atinge um nível médio de 12,3% do total das transferências intergovernamentais. A crescente e cada vez mais significativa importância das transferências de natureza discricionária, em verdade, constitui mecanismo que restringe a autonomia política, administrativa e financeira dos entes federados, constitucionalmente assegurada, impedindo que os Municípios possam dispor sobre seus recursos de forma independente e estável.

Por outro lado, de acordo com informações da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a recuperação das receitas públicas verificada a partir de 2010 não deve atingir ou beneficiar os Municípios. No entendimento da CNM, as prefeituras mais dependentes dos repasses da União devem sair perdendo no cenário pós-crise.

Em 2010, por exemplo, enquanto a União arrecadou R\$ 919 bilhões, os municípios arrecadaram R\$ 57,2 bilhões e receberam R\$ 43,0 bilhões de transferências do FPM. Essa proporção de 9 para 1 é expressão de que o elevado grau de concentração de recursos tributários na órbita do governo federal deverá impedir que os Municípios participem em igualdade de condições da recuperação esperada das receitas públicas.

Logicamente, tem contribuído nesse sentido as medidas adotadas para fazer frente à crise econômica mundial, que implicaram redução real nos principais tributos federais compartilhados com Estados e Municípios, quais sejam, o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) em 2009.

O FPM não vem se recuperando da mesma forma que as demais receitas da União. O fraco desempenho do IR em 2010 é o principal responsável. Somado ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o crescimento destes tributos foi de apenas 4,4% em 2010. Por outro lado, as outras contribuições, arrecadadas pela União e não compartilhadas com Estados e Municípios, aumentaram 13%.

Acreditamos que o aumento ora proposto nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, oriundo de uma distribuição maior das receitas arrecadadas pela União com os impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, reduzirá as dificuldades econômico-financeiras enfrentadas pelos municípios do País e, seguramente, contribuirá para melhorar a qualidade da sua repartição tributária.

É nos Municípios onde o cidadão vive, onde vive sua família, e onde são detectadas as necessidades básicas para uma vida digna.

O prefeito é o administrador que está mais perto do cidadão e por isso recebe a maior carga de cobrança por melhorias na área de habitação, educação, saúde e tantas outras.

Pelos motivos expostos, solicitamos o apoio dos ilustres senadores e senadoras à presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador CLÉSIO ANDRADE

1.	_____	_____
2.	_____	_____
3.	_____	_____
4.	_____	_____
5.	_____	_____
6.	_____	_____
7.	_____	_____
8.	_____	_____
9.	_____	_____
10.	_____	_____
11.	_____	_____
12.	_____	_____
13.	_____	_____
14.	_____	_____
15.	_____	_____
16.	_____	_____

- | | | |
|-----|-------|-------|
| 17. | _____ | _____ |
| 18. | _____ | _____ |
| 19. | _____ | _____ |
| 20. | _____ | _____ |
| 21. | _____ | _____ |
| 22. | _____ | _____ |
| 23. | _____ | _____ |
| 24. | _____ | _____ |
| 25. | _____ | _____ |
| 26. | _____ | _____ |

- | | | |
|-----|-------|-------|
| 27. | _____ | _____ |
| 28. | _____ | _____ |
| 29. | _____ | _____ |
| 30. | _____ | _____ |