



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 9, 12, 20, 23 e 35, de 2009, 31, e 125, de 2011, e 2, de 2012, tramitando em conjunto, com alterações nos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) e nos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO).

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

Encontram-se nesta Comissão para deliberação as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 9, 12, 20, 23 e 35, de 2009, 31, e 125, de 2011, e 2, de 2012, que têm como primeiros signatários os Senadores Pedro Simon, Francisco Dornelles, José Agripino, Flexa Ribeiro, César Borges, Alvaro Dias, Mozarildo Cavalcanti, Aécio Neves, Acir Gurgacz e Benedito de Lira, respectivamente. As dez proposições tramitam em conjunto por força da aprovação dos Requerimentos nºs 858, de 2009, 357, de 2010, 527, de 2011, e 309 e 426, de 2012, dos Senadores Francisco Dornelles, Romero Jucá, Gleise Hoffmann e, no caso dos dois últimos, José Pimentel.

No final da 53ª Legislatura, a PEC nº 65, de 2005, foi arquivada, enquanto as PECs nºs 17, de 2007, e 6, 9, 12, 20 e 35, de 2009, continuaram tramitando. A primeira proposição, entretanto, voltou a tramitar em decorrência da aprovação do Requerimento nº 323, de 2011, do Senador Pedro Simon, que solicitou o seu desarquivamento nos termos do art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, com a redação dada pela Resolução nº 17, de 2002.

Das onze proposições, seis já foram objeto de relatórios apresentados no âmbito da CCJ. Nenhum, porém, foi apreciado. Os relatórios em questão são os seguintes:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

DATA	RELATOR	VOTO
28 de novembro de 2007	Flexa Ribeiro	favorável à aprovação da PEC nº 17, de 2007
21 de agosto de 2009	Kátia Abreu	pela rejeição da PEC nº 9, de 2009*
6 de novembro de 2009	Flexa Ribeiro	favorável à aprovação da PEC nº 17, de 2007, e pela rejeição da PEC nº 65, de 2005
17 de março de 2010	Antonio Carlos Júnior	favorável à aprovação da PEC nº 9, de 2009, com duas emendas
18 de setembro de 2009	Francisco Dornelles	favorável à aprovação da PEC nº 12, de 2009
18 de setembro de 2009	Francisco Dornelles	favorável à aprovação da PEC nº 35, de 2009, com uma emenda
08 de dezembro de 2009	Marconi Perillo	favorável à aprovação da PEC nº 20, de 2009, na forma de emenda substitutiva

Nota: (*) favorável à PEC nº 4, de 2009, arquivada no final da 53ª Legislatura.

As PECs nºs 65, de 2005, e 17, de 2007, também foram tema de audiência pública ocorrida em 17 e 18 de março de 2010, em atendimento aos Requerimentos nºs 22, de 2009 – CCJ, e 8, de 2010 – CCJ, de autoria do Senador Eduardo Suplicy.

A audiência contou com a presença de representantes dos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além do mais, oito entidades manifestaram, em diferentes oportunidades, apoio às seguintes matérias:

- a) PEC nº 9, de 2009: Confederação Nacional de Municípios (em 11 de junho de 2012);
- b) PEC nº 23, de 2009: Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (em 23 de setembro de 2009);

A PEC nº 17, de 2007, inclui as contribuições



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

sociais incidentes sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro entre os tributos partilhados com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Os tributos alcançados são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). As contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) são explicitamente excluídos da partilha.

O percentual de partilha aplicado à Cofins e à CSLL é de 48%, reproduzindo o percentual atualmente utilizado para repartir as receitas dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) com os entes subnacionais. A proposta não altera a distribuição desse percentual entre os três destinos atualmente previstos no art. 159, inciso I, da Constituição Federal: 23,5% para o FPM, 21,5% para o FPE e 3% para os fundos de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO).

A PEC nº 65, de 2005, também almeja dividir a Cofins e a CSLL com os demais entes federados, mas com algumas diferenças:

- (i) Inclusão dos demais impostos de competência da União previstos no art. 153 da Constituição Federal entre aqueles partilhados (somando-os, portanto, ao IR e IPI);
- (ii) diminuição do percentual de partilha para 28% (12,8% para o FPE, 13,4% para o FPM e 1,8% para o FNO, o FNE e o FCO);
- (iii) inclusão da mesorregião Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul entre as áreas alcançadas pelo financiamento produtivo; e
- (iv) aumento gradual do percentual de partilha em um período de três anos até que se



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

alcance os 28% pretendidos.

A PEC nº 23, de 2009, em seu tempo, enfoca tão somente o FPM. Inclui a Cofins e a CSLL na base de cálculo desse fundo, mantendo em 23,5% a sua participação no novo montante.

A PEC nº 35, de 2009, por sua vez, incrementa o percentual de partilha de 48% para 55% da base original (23% para o FPE, 28% para o FPM e 4% para o FNO, o FNE e o FCO), enquanto a PEC nº 125, de 2011, destina 10% das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, exceto a CIDE-Combustíveis, ao FPE e ao FPM.

As cinco proposições remanescentes tratam de outros temas. A PEC nº 20, de 2009, cria o Fundo Nacional de Defesa Civil, a ser custeado por intermédio do acréscimo de 0,5% ao percentual do IR e do IPI partilhado com os entes subnacionais.

Já as PECs nºs 9 e 12, de 2009, 31, de 2011, e 2, de 2012, preveem compensações para perdas orçamentárias decorrentes da concessão de benefícios tributários. As duas primeiras dispõem apenas sobre os benefícios concedidos pela União relativos ao IR e ao IPI. A PEC nº 9, de 2009, em especial, alcança até os benefícios concedidos anteriormente. A terceira é mais ampla: tanto a União como os estados deverão oferecer compensação por benefícios ou reduções de alíquota relativos a quaisquer tributos da sua competência. A quarta, por fim, estabelece que as compensações serão regulamentadas por lei complementar e prevê regra de transição de 2014 a 2022.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

A esse respeito, impõe-se notar que as proposições em comento satisfazem os requisitos de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

constitucionalidade contidos no art. 60 da Constituição Federal. Com efeito, todas foram assinadas por número suficiente de Senadores e não incidem nas limitações materiais que constam do seu § 4º, ou seja, não tendem a abolir cláusulas pétreas. Além do mais, as propostas atendem aos requisitos de regimentalidade e não incluem matéria estranha ao seu objeto.

Materialmente, julgamos que nove das dez proposições são condizentes com o nosso ordenamento constitucional. A única exceção é a PEC nº 125, de 2011, que não observa o disposto no art. 167, inciso X, da Carta Magna, ao admitir que contribuições sociais pagas pelo empregador, incidentes sobre a folha salarial, e pelo trabalhador cubram despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.

Em relação ao mérito, cinco propostas pretendem solucionar um dos principais problemas do modelo de federalismo fiscal brasileiro, qual seja: a alta concentração de receitas públicas na esfera federal, em detrimento das demais esferas de governo.

Para isso, mudam as bases de cálculo do FPE, FPM e/ou dos fundos de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e/ou aumentam a participação desses fundos nas bases correspondentes.

As propostas em questão são as PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 23 e 35, de 2009, e 125, de 2011, que podem ser divididas em dois grupos:

- (i) as que ampliam a base de cálculo do FPE, do FPM, do FNO, do FNE e/ou do FCO mediante a inclusão de novos tributos (PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 23, de 2009, e 125, de 2011); e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

- (ii) as que apenas aumentam os percentuais de partilha (PECs nºs 35, de 2009).

As PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, e 125, de 2011, ampliam a base de cálculo, acrescentando a Cofins e a CSLL. A primeira também inclui o II, o IE e o IOF, que possuem natureza regulatória, bem como integra novas áreas àquelas beneficiadas pelos fundos de financiamento do setor produtivo. A última incorpora outras contribuições sociais, bem como contribuições de intervenção no domínio econômico.

Isso implica, como alertado inicialmente, açambarcar tributos com destinação constitucional específica, como a contribuição de empregados e empregadores para o INSS e as contribuições para o PIS e o PASEP. Já a PEC nº 23, de 2009, é semelhante à PEC nº 17, de 2007, mas inclui a Cofins e a CSLL tão somente na base de cálculo do FPM, mantendo o percentual de 23,5%. A PEC nº 35, de 2009 apenas aumenta os percentuais de repartição.

No caso da repartição de contribuições sociais com estados e municípios, o art. 195 da Lei Maior restringe os usos desses recursos ao financiamento da seguridade social. Tome-se como exemplo a CSLL e a Confins, que possuem destinação suficientemente ampla para que sejam empregadas pelos governos estaduais e municipais. Conforme a Lei nº 7.689, de 1988, e a Lei Complementar nº 70, de 1991, as duas contribuições destinam-se ao custeio de despesas com as áreas de saúde, previdência e assistência social. Dessa forma, mesmo nesse caso os valores partilhados não poderão ser alocados livremente.

Do ponto de vista econômico, convém frisar que os novos aportes somar-se-iam aos recursos atualmente



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

entregues aos entes subnacionais no âmbito do Sistema Único de Saúde, entre outros.

No entanto, esses entes, por disposição constitucional, já dedicam parte dos seus orçamentos às áreas de saúde, enquanto os dispêndios com previdência não são sensíveis ao simples aumento da receita disponível.

Ou seja, as despesas previdenciárias são ditadas pela quantidade de indivíduos elegíveis para receber os benefícios e pelo valor unitário de cada benefício. Assim, tende a ocorrer uma simples substituição entre fontes orçamentárias, com recursos atualmente empregados na seguridade social recebendo outra destinação.

Agregando-se os três níveis de governo, haveria uma redução no aporte de recursos públicos para essa última área. Ao mesmo tempo, haveria uma deterioração das contas públicas federais.

Assim, embora meritórias e, com uma única exceção, constitucionalmente consistentes, as PECs n^{os} 65, de 2005, 17, de 2007, 23, de 2009, e 125, de 2011, não devem prosperar, pois privariam a seguridade social de recursos imprescindíveis, especialmente em face do rápido envelhecimento da população brasileira e, por consequência, dos vultosos déficits projetados para o longo prazo.

A PEC n^o 35, de 2009, também não deve ser acolhida, pois implica reduções na participação do Governo Federal no produto da arrecadação do IR e do IPI em um momento de estagnação econômica e de desconfiança sobre as perspectivas de médio prazo das finanças públicas brasileiras.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

É autoevidente a excessiva concentração da carga tributária na esfera federal. No entanto, o momento atual exige cautela e não convém diminuir a capacidade da União de cumprir com suas múltiplas obrigações. O presente argumento é igualmente aplicável à PEC nº 20, de 2009, que cria o Fundo Nacional de Defesa Civil.

Permanecem pendentes de análise as PECs nºs 9 e 12, de 2009, 31, de 2011, e 2, de 2012, que preveem compensações para perdas orçamentárias decorrentes da concessão de benefícios tributários e de reduções de alíquota. Neste caso, sim, é urgente limitar o grau de discricionariedade da União.

É legítimo que o Governo Federal busque alavancar a atividade econômica mediante benefícios desse tipo. **O que fere o mais elementar senso de equidade é que estados e municípios assumam parte significativa do ônus resultante.** Compete tão somente ao ente tomador da decisão arcar com as eventuais consequências deletérias sobre a arrecadação tributária.

Como lembrado pelo Senador Aécio Neves, primeiro signatário da PEC nº 31, de 2011:

"... como há impostos e contribuições federais, cujas receitas são compartilhadas com os demais entes subnacionais, torna-se claro que a implementação de medidas que diminuem a arrecadação desses tributos, certamente terá impacto negativo nas receitas das demais unidades da federação. A propósito, vale lembrar as recentes reduções nas alíquotas do imposto sobre produtos industrializados como medida governamental anticíclica e que redundaram em



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

perdas significativas de receitas para os estados e municípios.

A leitura do texto constitucional, assim como a experiência negativa dos últimos anos, demonstra a necessidade de norma estabilizadora nessas relações, ou seja, nada deve impedir que o governo federal adote medidas fiscais anticíclicas e de combate à inflação. Nada, porém, deve impedir a imediata compensação dos demais entes federados em vista da inequívoca perda de receitas decorrentes de tais medidas.”

Se, como princípio, julgamos acertada a compensação pretendida pelas quatro proposições recém-mencionadas, é imperioso reconhecer que a mesma deve ter caráter geral. Em outras palavras, se cabe à União compensar os entes subnacionais pelas perdas orçamentárias advindas das suas decisões, também os estados devem oferecer compensações aos seus municípios em situações similares. Nesse sentido, consideramos que a recém-citada PEC nº 31, de 2011, é preferível às três outras.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela aprovação da PEC nº 31, de 2011, e pela rejeição das PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 9, 12, 20, 23 e 35, de 2009, 125, de 2011, e 2, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente
Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, Relator