



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 940, DE 2013

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Aécio Neves, que *acrescenta o art. 159-A à Constituição Federal, para determinar a compensação financeira pela União aos demais entes federados, e pelos Estados aos respectivos municípios, nas hipóteses que especifica* (tramitando em conjunto com as Propostas de Emenda nºs 65/2005, 17/2007, 9, 12, 20, 23 e 35/2009, 125/2011 e 2/2012).

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES DE 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:

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 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 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 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
- 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 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 nºs 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 nº 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.

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 diminuam 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 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, 21 de agosto de 2013.

, Presidente

Senador  **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 46ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, aprova Parecer contrário às Propostas de Emenda à Constituição nº 65, de 2005, 17, de 2007, 9, 12, 20, 23 e 35, de 2009, 125, de 2011, e 2, de 2012, e **favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2011, com a Emenda nº 1**, de autoria do Senador Eduardo Lopes, acatada durante a discussão pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, Relator da Matéria, com a seguinte redação:

EMENDA Nº 1 – CCJ (à PEC nº 31, de 2011)

O art. 159-A da Constituição Federal, com a redação sugerida pela PEC Nº 31, de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 159-A. A União compensará financeiramente os demais entes federados, no exercício financeiro seguinte e na forma da lei, assim como os Estados compensarão seus respectivos Municípios, sempre que adotarem a concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo ou redução de alíquotas, concessão de crédito presumido, anistia, remissão, favores fiscais ou financeiros-fiscais, ou qualquer outro benefício de natureza tributária relativo a impostos ou contribuições cujas receitas sejam compartilhadas na forma estabelecida nesta Constituição. (NR)”

Sala da Comissão, 21 de agosto de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA


PROPOSIÇÃO: PEC Nº 31 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 21/08/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>SENADOR VITAL DO RÊGO</u>	
RELATOR: <u>SENADOR ALOYSIO NUNES FERREIRA</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANÍBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. PAULO DAVIM
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. VICENTINHO ALVES

Atualizada em: 16/08/2015

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2011
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 21/08/2013,
COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA
COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO,
DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1-  _____

2-  _____

3-  _____

4-  _____

5- _____

6- _____

7- _____

8- _____

9- _____

10- _____

11- _____

12- _____

13- _____

14- _____

15- _____

ASSINAM O PARECER
ÀS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2011, E
65, de 2005, 17, de 2007, 9, 12, 20, 23 e 35, de 2009, 125, de 2011, e
2, de 2012 (TRAMITAM EM CONJUNTO)
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 21/08/2013, COMPLEMENTANDO AS
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)
SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1- RODRIGO ROLLEMBERG

2- INÁCIO ARRUDA

3- ANA RITA

4 - ANA AMÉLIA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º - O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento)

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

.....

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

.....

Art. 167. São vedados:

.....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-deobra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

LEI COMPLEMENTAR Nº 70, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991

Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências.

LEI Nº 7.689, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1988.

Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES DE 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, 33 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, Clésio Andrade, Acir Gurgacz e Benedito de Lira, respectivamente. As onze 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, sete já foram objeto de relatórios apresentados no âmbito da CCJ. Nenhum, porém, foi apreciado. Os relatórios em questão são os seguintes:

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

13 de setembro de 2011 Gim favorável à PEC nº 33, de 2011

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);
- c) PEC nº 33, de 2011: Prefeituras de Pará de Minas (em 10 de agosto de 2011), Maravilhas (em 19 de setembro de 2011), Caetanópolis (em 22 de setembro de 2011), Uberaba (em 4 de abril de 2013) e Resplendor (14 de maio de 2013), do Estado de Minas Gerais; Prefeitura de Marques e Souza (em 20 de junho de 2011), do Estado do Rio Grande do Sul; e Prefeitura de Aparecida do Taboado (em 23 de maio de 2011), do Estado do Mato Grosso do Sul.

A PEC nº 17, de 2007, inclui as contribuições 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 alcance os 28%
pretendidos.

As PECs nº 23, de 2009, e 33, de 2011, em seu tempo, enfocam tão somente o FPM. A primeira inclui a Cofins e a CSLL na base de cálculo desse fundo, mantendo em 23,5% a sua participação no novo montante. A segunda não muda a base (IR e IPI), mas aumenta a participação para 27%.

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 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 dez das onze 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, seis 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 33 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
- ii) as que apenas aumentam os percentuais de partilha (PECs nºs 35, de 2009, e 33, de 2011).

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, agambarcar 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%.

As PECs nºs 35, de 2009, e 33, de 2011, em seu tempo, apenas aumentam 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 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 nºs 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.

As PECs nºs 35, de 2009, e 33, de 2011, também não devem ser acolhidas, pois implicam 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.

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 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, 33 e 125, de 2011, e 2, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente


Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator

Publicado no **DSF**, de 29/8/2013.