

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2006, que “altera os arts. 52 e 159 e introduz o art. 160-A na Constituição Federal, visando incorporar aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dos Municípios valores atualmente distribuídos pela União a título de transferências voluntárias e, ao mesmo tempo, vedar a realização desse tipo de transferências”.

RELATOR: Senador LOBÃO FILHO

I – RELATÓRIO

É submetida ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2006, de autoria do Senador Almeida Lima, que tem por finalidade dispor sobre a extinção das denominadas transferências voluntárias.

Para tanto, propõe que seja acrescentado o art. 160-A na Constituição Federal, vedando a entrega de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal.

Como as transferências voluntárias, para se efetivarem, necessariamente, devam constar das leis orçamentárias, a proposta em exame não considera as autorizações contidas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento anual como determinação legal. Logicamente, se assim entendidas, a proposta em análise não teria eficácia jurídica.

Estendendo o alcance pretendido com a medida, a realização direta de gastos correntes e de capital da União com atividades típicas das

administrações estaduais, distrital e municipais, bem como a transferência de outras operações que possam resultar em ganho financeiro a um Estado, ao Distrito Federal ou a um Município, são equiparadas às transferências voluntárias. Obviamente, para essas situações, a PEC prevê que essa entrega de recursos obedecerá a critérios definidos em lei específica.

A PEC nº 45, de 2006 mantém a possibilidade de entrega voluntária de recursos orçamentários da União tão-somente nos casos de calamidade pública, ainda assim compreendendo-a como de natureza extraordinária e exigindo *referendum* do Senado Federal.

Por fim, a proposta determina que os valores atualmente transferidos sob esse título sejam incorporados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mediante a ampliação das parcelas dos impostos sobre Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) a eles destinados.

Ao justificar a iniciativa, o autor da proposição argumenta:

Trata-se, portanto, de transformar em transferências, com critérios de distribuição previamente definidos, os valores hoje distribuídos ao sabor das conveniências políticas. Como decorrência objetiva-se tornar republicanas as relações estabelecidas pelos governos e todos os seus agentes, reduzindo o espaço para negociatas e corrupção, bem assim, estabelecer, com equidade, um critério de distribuição das receitas entre os entes federados e diminuir as despesas ruins que decorrem do sistema atual..... Por esta e tantas outras razões adiante explicitadas, apresento a Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Exclusivo da União por considerá-la consistente e capaz de bloquear, definitivamente, as artérias por onde corre a corrupção. Esta PEC estabelece a proibição de abertura de dotação orçamentária que importe em transferência voluntária de recursos financeiros para Estados, Distrito Federal e Municípios. Isto decretaria o fim das emendas parlamentares, seja individual ou de bancada, de comissão ou até mesmo de dotação originada da própria mensagem do Executivo com vistas a transferir recursos a serem gastos pelas administrações estaduais, municipais e distrital. A União estaria impedida de promover a transferência de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal, salvo em casos de comprovada calamidade pública e depois de comprovada a incapacidade dos entes federados de, com recursos próprios, acudir a população e resolver os seus problemas, mesmo assim, ad referendum do Senado Federal.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista da sua constitucionalidade, não há nada a objetar, eis que o conteúdo da proposta não integra o elenco de matérias do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, sobre as quais não pode haver deliberação, nem tampouco trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, conforme estabelece o § 5º do mencionado artigo. Não há também restrições quando à juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Sabemos que a Constituição Federal define os tributos que os entes federados são titulares, com competência para sobre eles legislar, fiscalizar e arrecadar. A Constituição Federal trata, ainda, da repartição do produto da arrecadação dos tributos entre eles. Ou seja, a Constituição estabelece procedimentos a serem observados e seguidos em relação ao financiamento do Estado Federativo, de forma a garantir a autonomia financeira de cada um de seus entes.

Assim, nos artigos 153 a 156, estabelece os tributos que os entes federativos são titulares, e nos artigos 157 a 159, estabelece a forma de repartição desses tributos entre eles, ou seja, o que é arrecadado pela União é obrigatoriamente repartido com os Estados e Municípios e o que é arrecadado pelos Estados é obrigatoriamente repartido com os Municípios.

Em suma, a Constituição Federal, ao tratar do Sistema Tributário Nacional, o fez de forma a assegurar, além das disposições de natureza política e administrativa, a autonomia financeira dos entes federativos, de maneira condizente com o seu próprio texto, que tem na forma federativa do Estado uma de suas cláusulas pétreas, não passível, portanto, de supressão, sequer mediante deliberação de proposta de emenda constitucional. E a autonomia financeira de uma entidade descentralizada compreende o poder de arrecadar, gerir e despender dinheiros e valores públicos de modo independente das demais esferas de governo.

Com efeito, em países subdesenvolvidos e com grandes disparidades regionais, como no caso brasileiro, a estruturação do sistema tributário apóia-se também nas transferências intergovernamentais que, ao lado da arrecadação própria, devem estar voltadas para a afirmação da autonomia política, administrativa e financeira dos entes públicos.

Assim, condição necessária à afirmação da autonomia dos entes federados, condição imprescindível à própria Federação, é justamente a disponibilidade, pelos governos subnacionais, dos recursos necessários para fazer face aos encargos que lhes foram atribuídos. Tais recursos compreendem a arrecadação própria, no âmbito de sua competência tributária, e os oriundos das transferências intergovernamentais.

É igualmente verdadeiro que, de uma forma geral, as economias federadas, por mais diferenciadas que sejam, incorporam certo grau de centralização das competências e da arrecadação tributária, bem como imperfeições relativamente à distribuição dos encargos; nesse contexto, adquire significado e pertinência a conformação de um sistema de transferências intergovernamentais. Sistema esse que deva antes se caracterizar pela não influência e não interferência do Poder Central, o que exige, sim, transferências de recursos provenientes da arrecadação tributária do Estado Federal, fundadas, asseguradas e determinadas pelo texto constitucional, exclusivamente. Portanto, a existência de receitas, próprias e oriundas de transferências intergovernamentais, que possibilitem a atuação dos Estados-Membros de forma independente do auxílio financeiro de outros estados federados é essencial para a formação de sua autonomia.

Entendemos, assim, que a entrega de recursos da União, concedidos de forma discricionária, como o são as transferências voluntárias, objeto da vedação pretendida com a PEC em exame, restringe a autonomia política, administrativa e mesmo financeira dos entes dela dependentes.

A existência de um volume elevado de transferências discricionárias é, de acordo com a literatura e a doutrina sobre a matéria, prejudicial ao sistema federativo. Um dos principais argumentos contrários às transferências discricionárias refere-se à instabilidade que geram nos processos orçamentários dos governos subnacionais, advindas da imprevisibilidade e irregularidade de sua ocorrência, dificultando as estimativas da evolução dos recursos que os entes receberão a médio prazo: as transferências discricionárias são definidas em cada processo orçamentário e resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes no parlamento.

A esse respeito vale notar que diversos estudos apontam como significativa e crescente a participação das transferências voluntárias no total de recursos dos entes subnacionais. Desconsiderando um importante componente de transferências não-constitucionais, qual sejam os recursos

para a manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo assim a participação das transferências voluntárias é expressiva; atinge um nível médio de 12,3% do total de transferências. Destaque-se que uma grande participação das transferências condicionadas com contrapartida na composição do orçamento local, típico das voluntárias, restringe, sobremaneira, a possibilidade dos entes descentralizados fixarem suas prioridades locais, ferindo sua autonomia.

Afora essas questões vinculadas à natureza distorcida e desequilibrante que as transferências voluntárias, por si só, podem implicar a federação, há os aspectos atinentes ao recente comportamento da carga tributária global no País. Observa-se, atualmente, um sistemático aumento de sua carga tributária global, especialmente assentada em tributos cumulativos, ou seja, em contribuições sociais, onde a União é amplamente favorecida, por dispor, praticamente, de toda sua receita.

De acordo com diversos estudos e com informações sobre o tema, o crescimento expressivo das contribuições sociais tem se refletido em aumento de sua participação na carga tributária global: na década de 80, essas contribuições representavam menos 6% da arrecadação total do país; desde 2000, já representam mais de 17%.

Mais ainda, com uma carga tributária crescente ao longo de toda a década de 90, que alcança, atualmente, valores superiores a 37% do PIB, a União concentra cerca de dois terços dessa carga, enquanto Estados e Municípios se situam em patamares praticamente constantes. Assim, a participação da União cresceu de 18,57% do PIB, em 1998, para 24,57% em 2006, enquanto a participação dos Estados cresceu apenas de 7,36% para 9,12% e a dos Municípios, de 1,45% para 1,52%. Isso demonstra desequilíbrio no pacto federativo.

Em relação ao total da arrecadação, a mesma tendência se verifica: os Estados e Municípios têm experimentado redução de sua participação na receita disponível e na arrecadação direta, atualmente ao redor de 25% e 17%, respectivamente, enquanto que a União ampliou sua participação, hoje de 58% da receita disponível e de mais de 68% da arrecadação direta. Os dados confirmam que os Municípios brasileiros são fortemente dependentes de transferências do governo federal, e mesmo dos Estados. Na média, menos de 25% da receita total dos Municípios são provenientes de arrecadação tributária própria.

Nesse contexto, logicamente, adquirem importância ainda mais desestruturante as transferências voluntárias e com elas os desequilíbrios e as distorções impostas à Federação. Correspondendo a uma reação a esses mecanismos que, como visto, restringem o cumprimento do princípio federativo que rege a organização do Estado Brasileiro, a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2006, em exame, se mostra adequada e pertinente. Inibir as transferências voluntárias não apenas força a reestruturação das finanças públicas de forma mais condizente com o Princípio da Federação, constitucionalmente definido e assegurado, como também gera tendência no sentido de se restabelecer a adequada repartição dos recursos públicos, de forma a garantir o seu exercício. Ela, em verdade, objetiva reverter a presente tendência de recentralização dos recursos na esfera da União, restringindo os efeitos advindos de procedimentos que têm criado obstáculos à circulação dos recursos públicos.

Assim sendo, entendemos que a providência de alteração da Constituição Federal, contida na Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2006, insere-se no âmbito das iniciativas que visam encontrar solução para o problema.

III – VOTO

À vista do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2006.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator