

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Flexa Ribeiro, *que altera o art. 159 da Constituição Federal para incluir o produto da arrecadação das contribuições sociais que especifica no compartilhamento com Estados e Municípios e alterar os percentuais dos repasses.*

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

É submetida ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Flexa Ribeiro. O seu objetivo é incluir no montante entregue aos governos estaduais e municipais, por meio dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), parcela do produto da arrecadação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ademais, propõe-se modificar o percentual dos Impostos sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) ora destinado aos fundos mencionados.

O FPE, o FPM e os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), Nordeste (FNE) e Norte (FNO) receberão, ao fim da transição prevista na EMC nº 84, de 2014, 49% do produto da arrecadação do IR e do IPI, assim distribuídos: 21,5% para o FPE, 24,5% para o FPM e 3% para os programas regionais de financiamento do setor produtivo.

Com a PEC nº 12, de 2013, os fundos em questão passariam a receber, concluído o período de transição, 40,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI e 36,5% do produto da arrecadação da Cofins e da CSLL. As



participações do FPE e do FPM nos dois montantes seriam de 18% e 18,5%, respectivamente. Além disso, o FPM continuaria recebendo, no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada exercício, 1% do produto da arrecadação do IR e do IPI (CF, art. 159, I, *d*) e mais 1% no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (CF, art. 159, I, *e*) e o FCO, o FNE e o FNO permaneceriam com 3% do produto da arrecadação desses mesmos tributos.

A emenda constitucional resultante entraria em vigor na data de sua publicação, mas seria observado um período de transição de cinco anos. Inicialmente, o FPE e o FPM receberiam 26,5% do produto da arrecadação do IR, do IPI, da Cofins e da CSLL, com 13% cabendo ao primeiro e 13,5% ao segundo – além dos 2% e dos 3% do IR e do IPI entregues, respectivamente, ao FPM, em junho e dezembro, e aos programas regionais de financiamento do setor produtivo. Nos cinco exercícios subsequentes, as participações do FPE e do FPM aumentariam um ponto percentual, até que as participações finais sejam alcançadas.

Em sua Justificação, a proposta enfatiza o seguinte:

... analisando-se quanto representa o repasse ao FPE do total da arrecadação do Governo Federal, observa-se que, em 1988, era 16,4%, participação que se declinou até 9,8%, em 2010 – o que significa perda de 40% na parcela proporcional da arrecadação da União destinada ao FPE. Vale ressaltar que a mesma tendência ocorre em relação ao repasse ao FPM.

A PEC nº 12, de 2013, foi apresentada em 19 de março de 2013, e recebida por esta Comissão no dia seguinte. A minha designação para relatá-la, por sua vez, ocorreu em 19 de junho deste ano.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do *caput* do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre Propostas de Emenda à Constituição.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, nada temos a objetar, pois entendemos que a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa ou que tenda a

abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF). Tampouco incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Do ponto de vista da gestão orçamentária, medidas com o alcance da proposta em comento deve entrar em vigor somente no exercício financeiro subsequente, pelo que propomos emenda para que a Emenda Constitucional resultante entre em vigor somente a partir de 1º dia do exercício seguinte ao da aprovação. De outra forma, seria quase inevitável uma crise fiscal de largas proporções no âmbito da União, pois o aporte para estados e municípios aumentaria subitamente, em prejuízo da programação contida na lei orçamentária chancelada pelo Congresso Nacional.

Quanto ao mérito, concordamos com os argumentos apresentados pelos autores da proposta. De fato, os Estados vem sofrendo perdas significativas em suas transferências constitucionais obrigatórias, haja vista a migração da arrecadação federal para os tributos não compartilhados. Com isso, o Governo Federal diminuiu a participação daqueles entes na partilha de sua arrecadação. Em 1988, por exemplo, ano da promulgação da Constituição Federal, a arrecadação oriunda do IR e do IPI somava 76,2% do total da arrecadação da União, e as contribuições e outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) somavam 23,8%. Já em 2010, o IR e o IPI representavam apenas 45,5%, enquanto as contribuições, somadas a outras receitas administradas, alcançaram 54,5% do total da arrecadação federal.

A mesma queda se observa quando se analisa o repasse do FPE. Em 1988, o repasse ao FPE representou 16,4% do total da arrecadação do Governo Federal, tendo chegado a 9,8%, em 2010, o que significa perda de 40% na parcela proporcional da arrecadação da União destinada ao FPE, sendo que a mesma tendência ocorre em relação ao repasse ao FPM.

Assim, a recomposição da base de cálculo do FPE e do FPM é necessária para se eliminar o impacto das mudanças na composição da arrecadação dos tributos administrados pela RFB sobre a evolução dos fundos de participação, pelo que somos favoráveis à sua aprovação.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2013, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ
(à PEC nº 12, de 2013)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2013:

“Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator