



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

EMENDA Nº - CCJ

(à PEC nº 45, de 2019)

Altera a Constituição Federal para instituir participação mínima do conjunto dos Municípios e do Distrito Federal nas receitas totais disponíveis do país e para estabelecer compensação financeira aos Municípios e ao Distrito Federal na hipótese de perda de arrecadação no período da transição para o novo regime tributário sobre o consumo, até 2078; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para conceituar as receitas disponíveis totais dos entes federativos; e dá outras providências.

Acrescente-se o seguinte inciso X ao § 5º do art. 156-A e os seguintes §§ 5º e 6º ao art. 159 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“Art. 156-A.

§ 5º

X – o critério que definirá a proporção da participação de cada Estado na compensação financeira de que trata o art. 159, § 5º;” (NR)

“Art. 159.

§ 5º A União e os Estados entregarão, do produto da arrecadação dos tributos previstos nos artigos 195, V, e 156-A, aos Municípios e ao Distrito Federal, na proporção da sua participação nas receitas disponíveis totais agregadas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a título de compensação financeira, o valor da diferença a menor entre:

I – a média obtida a partir da soma da participação, em valores percentuais, dos Municípios e do Distrito Federal, na parte da sua competência municipal, nas receitas disponíveis totais agregadas da



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, verificadas nos cinco exercícios financeiros que antecederem a compensação; e

II – a participação, em valores percentuais, dos Municípios e do Distrito Federal, na parte da sua competência municipal, nas receitas disponíveis totais agregadas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, verificadas anualmente, até o exercício financeiro de 2078.

§ 6º A transferência prevista no § 5º será destinada aos Municípios e ao Distrito Federal na proporção da sua população.” (NR)

Acrescente-se o inciso VII ao § 6º do art. 107 e o art. 135 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 107.

§ 6º

VII – A transferência de que trata o § 5º do art. 159 da Constituição Federal.” (NR)

“Art. 135. De 2024 a 2078, a União, os Estados e o Distrito Federal, na parte da sua competência estadual, realizarão anualmente os repasses de que trata o art. 159, § 5º, da Constituição Federal, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

§ 1º O cálculo das receitas disponíveis será realizado pelo Tribunal de Contas da União, a partir de informações fornecidas pela União, em relação à contribuição prevista no art. 195, V, e pelo Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços de que trata o art. 156-B, em relação ao imposto previsto no art. 156-A, todos da Constituição Federal, observados os seguintes critérios:

I – as receitas disponíveis da União serão compreendidas como aquelas relativas:

- a) aos impostos previstos no art. 153, I, II, III, IV, V, VI e VII;
- b) às taxas previstas no art. 145, II;



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

c) às contribuições previstas no art. 145, III; no art. 149, *caput* e § 1º; no § 4º do art. 177; no art. 195, I, II, III e IV, e no *caput* do art. 40; no § 5º do art. 212; no art. 239; e no art. 240.

d) à contribuição prevista no art. 74 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

e) à contribuição instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

II – as receitas disponíveis dos Estados e do Distrito Federal, na parte da sua competência estadual, serão compreendidas como aquelas relativas:

a) aos impostos previstos no art. 155, I, II e III;

b) às taxas previstas no art. 145, II;

c) às contribuições previstas no art. 145, III;

d) ao produto da arrecadação dos impostos previstos no art. 153, III, nos termos do art. 157, I;

e) à cota-parte do produto da arrecadação das contribuições previstas no art. 177, § 4º, nos termos do art. 159, III; e no art. 212, § 5º, nos termos do seu § 6º;

f) à cota-parte da transferência de que trata o art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei Complementar nº 176, de 29 de dezembro de 2020;

g) à cota-parte do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, nos termos do art. 159, II;

h) à cota-parte do auxílio financeiro para fomento das exportações para o respectivo exercício financeiro, se houver, nos termos da lei orçamentária anual;

i) às transferências ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 159, I, ‘a’ e ‘c’;

j) às transferências destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à valorização do magistério, nos termos do art. 212-A;

k) às transferências devidas pela exploração de recursos naturais, nos termos do art. 20, § 1º;



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

l) ao produto da arrecadação estadual das contribuições previstas no art. 195, I, II, III e IV, e do *caput* do art. 40; e

m) ao produto da arrecadação de que trata a Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989, na proporção definida pelo art. 153, § 5º, desta Constituição.

IV – as receitas disponíveis dos Municípios e do Distrito Federal, na parte da sua competência municipal, serão compreendidas como aquelas relativas:

a) aos impostos previstos no art. 156, I e II; e no art. 156, III, para os fins do cálculo do período de referência a que se refere o art. 159, § 5º, I;

c) à parcela municipal do imposto previsto no art. 156-A, para os fins do cálculo anual a que se refere o art. 159, § 5º, II;

d) ao produto da arrecadação dos impostos previstos no art. 153, III, nos termos do art. 158, I; no art. 153, IV, nos termos do art. 158, II; no art. 155, III, nos termos do art. 158, III; e na Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989, na proporção definida pelo art. 153, § 5º, desta Constituição;

e) às transferências ao Fundo de Participação dos Municípios, nos termos do art. 159, I, ‘b’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’;

f) às transferências destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à valorização do magistério, nos termos do art. 212-A;

g) às transferências devidas pela exploração de recursos naturais, nos termos do art. 20, § 1º;

h) à cota-parte do produto da arrecadação dos impostos previstos no art. 155, II, nos termos do art. 158, IV, ‘a’; no art. 156-A, nos termos do art. 158, IV, ‘b’; e no art. 153, IV, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, nos termos do art. 159, *caput*, II, e § 3º;

i) à cota-parte da transferência de que trata o art. 1º, *caput* e § 3º, da Lei Complementar nº 176, de 29 de dezembro de 2020;

j) à cota-parte do produto da arrecadação da contribuição prevista no art. 177, § 4º, nos termos do art. 159, § 4º;



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

k) à cota-parte do auxílio financeiro para fomento das exportações para o respectivo exercício financeiro, se houver, nos termos da lei orçamentária anual;

l) às taxas previstas no art. 145, II;

m) às contribuições previstas no art. 145, III, e no art. 149-A;

n) ao produto da arrecadação municipal das contribuições previstas no art. 195, I, II, III e IV, e do *caput* do art. 40; e

o) à cota-parte do produto da arrecadação da contribuição social prevista no art. 212, § 5º, nos termos do seu § 6º.

§ 2º Serão considerados como receita negativa, para os fins contábeis de definição das receitas disponíveis totais, as transferências e os repasses dos entes federativos realizados em favor de outros entes.

§ 3º A proporção da compensação financeira a ser realizada pela União e pelos Estados, nos termos do § 5º do art. 159 da Constituição Federal, será atualizada anualmente em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União, observada a participação, em valores percentuais, de cada nível federativo nas receitas disponíveis totais agregadas, excluída a participação do conjunto dos municípios e do Distrito Federal, na parte da sua competência municipal.

§ 4º Enquanto não for editada a lei complementar prevista no § 5º do art. 156-A, a participação de cada Estado na compensação prevista no § 5º do art. 159 será definida de acordo com a proporção da sua participação nas receitas tributárias do imposto de que trata o *caput* do art. 156-A, apurada em cada exercício financeiro.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a estabelecer uma arrecadação mínima aos entes municipais durante o período de transição da reforma tributária. Para isso, propomos que a participação das receitas municipais no bolo tributário do país (assim compreendido como a soma das receitas da União, dos Estados, do DF e dos Municípios), em valores percentuais, seja garantida no âmbito do novo desenho tributário, de modo a mitigar perdas relativas dos entes municipais.

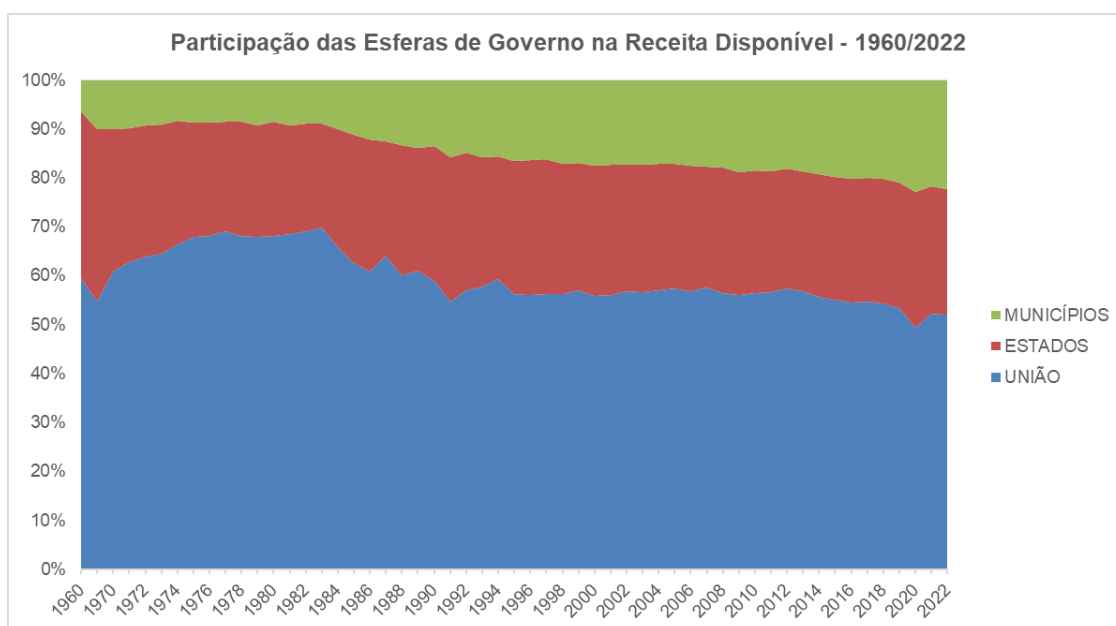
As “receitas disponíveis” das esferas de governo podem ser entendidas como o somatório das receitas tributárias próprias e das transferências intergovernamentais obrigatórias



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

líquidas¹. Esse conceito, em outras palavras, demonstra o quanto cada ente federado tem de recurso à disposição para prover serviços públicos aos seus cidadãos². A carga tributária brasileira pode, então, ser observada a partir dessa ótica da receita disponível, divergindo da tradicional análise da arrecadação direta sob responsabilidade de cada esfera de governo.

Os governos municipais se apresentam, desde o início dos anos 1980, como o nível de governo que mais ganha espaço na receita disponível do setor público brasileiro. Se na década de 1960 os municípios chegaram a deter apenas 6,4% da receita disponível total, em fins da década de 1980 esse percentual já se aproximava de 14% e atualmente está acima de 22% - se aproximando bastante da participação dos governos estaduais, que está na faixa de 26%. **A partir de uma análise da série histórica, os municípios são potencialmente os entes que têm mais a perder com a reforma do sistema tributário sobre o consumo (bens e serviços), pois abrem mão da titularidade sobre os tributos sobre serviços (atual ISS).** Veja-se os dados abaixo:



Elaboração própria. Fontes primárias: STN, RFB, CEF, IBGE.

Essa performance está intimamente conectada ao esforço tributário que os municípios têm empreendido ao longo do tempo, com melhor exploração de suas bases tributárias, qualificação de pessoal e modernização da administração pública. Ao contrário do que é

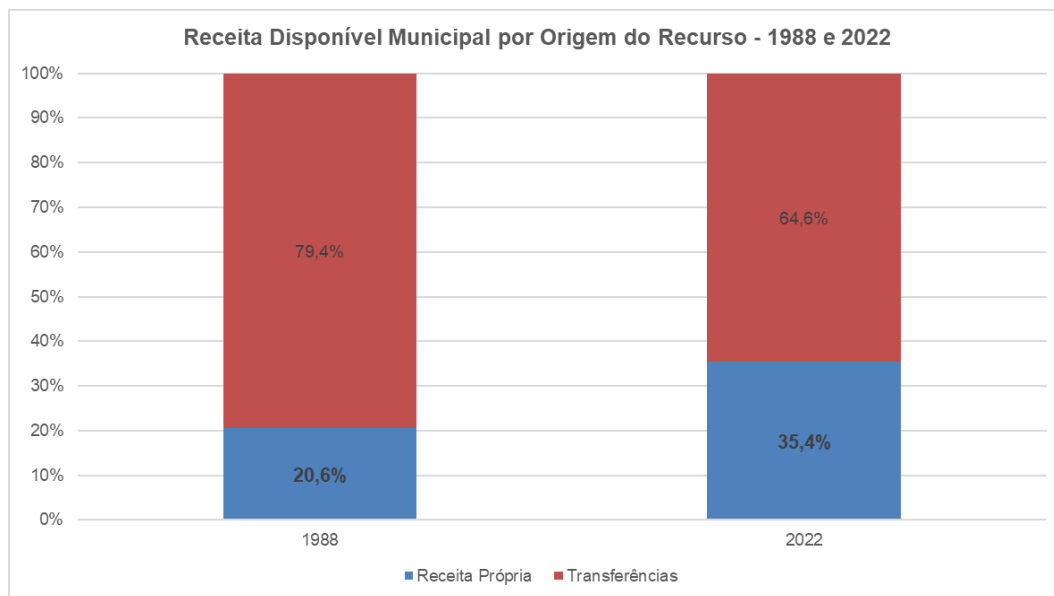
¹ As transferências são “líquidas” pois elas podem ser contabilizadas com sinal positivo ou negativo a depender da esfera de governo analisada. Por exemplo, o FPM é registrado com sinal positivo para os municípios e negativo para a União.

² Para mais detalhes sobre o conceito de receita disponível, bem como para obtenção de dados, ver: Carga Tributária Brasileira em Perspectiva Histórica: Estatísticas Revisadas. Revista de Administração Tributária – CIAT, set/2019. Disponível em: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_45/Espanol/RAT-45-Afonso-pacheco.pdf.



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

usualmente propagado, **o ganho de relevância dos municípios no “bolo tributário” está mais relacionado ao desempenho da receita tributária própria (ISS, IPTU, ITBI etc.) do que ao desempenho das transferências (CP-ICMS, FPM, Fundeb etc.).** Isso fica evidente no gráfico a seguir, no qual é apresentada a composição da *receita disponível* dos municípios em dois marcos da série temporal: 1988 (Constituição Federal) e 2022 (último dado disponível).



Elaboração própria: Fontes primárias: STN, RFB, CEF, IBGE.

Como é possível notar, a receita própria municipal cresceu de forma mais acelerada que as transferências, de tal forma que sua participação na receita disponível municipal cresceu de 20% em 1988 para 35% em 2022. Isso é um reflexo direto do empenho das prefeituras na pauta fiscal, o qual pode ser resumido no expressivo desempenho de arrecadação do ISS há pelo menos 20 anos e na recuperação das receitas de IPTU observada nos últimos anos.

Sobre esse aspecto em específico, é importante destacar o risco de encolhimento da participação municipal na receita disponível a partir da perda do ISS. **Como é bem sabido, o ISS é o tributo que tem o melhor desempenho arrecadatório no Brasil, o que está relacionado à boa gestão local, mas também pelo crescimento da economia de serviços. Com a troca da base de serviços (ISS) pela base de bens e serviços (IBS), perde-se o potencial de crescimento mais acelerado que hoje é conferido aos municípios.** Essa mudança pode provocar um avanço dos estados sobre a parcela municipal de receita disponível.

O pano de fundo para o ganho de relevância municipal nas receitas do setor público são as responsabilidades locais. Ou melhor, o aumento acelerado das responsabilidades atribuídas aos governos locais.

Desde a década de 1990, de forma concomitante à crise fiscal dos governos estaduais, os municípios passaram a assumir mais competências na gestão pública. Muitas funções que

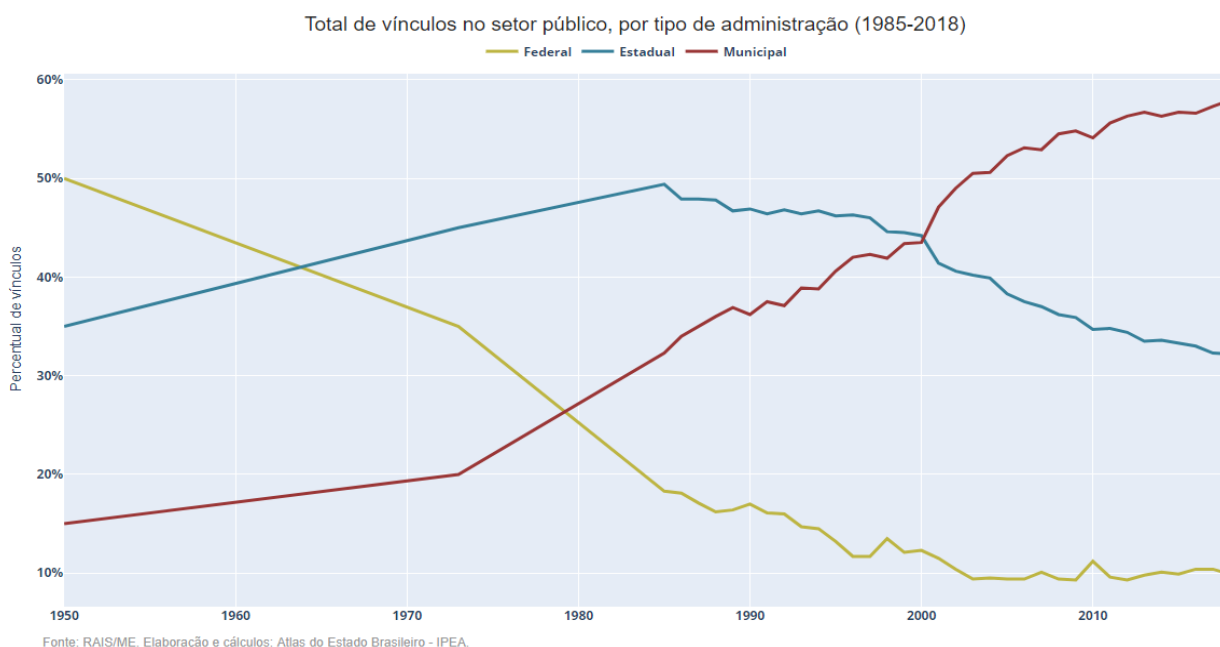


SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

SF/23297.5677 1-60

antes eram exercidas pelos estados, passaram às mãos das prefeituras, em um verdadeiro processo de municipalização dos serviços públicos. Isso é factual. Diversas são as evidências que apontam para esse processo. Vejamos algumas delas.

De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro/IPEA (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), em 2018 os governos municipais detinham quase 60% do total de vínculos de trabalho do setor público, ocupando um espaço que era da União na década de 1950 e dos estados na década de 1980. E a tendência de ganho de participação das prefeituras nesse indicador parece bastante consolidada, como revela o gráfico abaixo:



Indicadores de execução e financiamento de gastos públicos em funções essenciais também ajudam a entender esse processo de “municipalização” das políticas públicas. Vejamos o caso da saúde. Partindo de dados do Siconfi/STN e do Siafi/STN, é possível apurar que entre 2009 e 2019 a participação municipal na execução dos gastos em saúde passou de 46% a 50% do total do gasto público na área.

O mesmo movimento é observado no financiamento municipal dos gastos em saúde, que passou de 25% para 29%. A tabela a seguir resume esses dados por esfera de governo:



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

	FUNÇÃO: SAÚDE		SUBFUNÇÃO: ATENÇÃO BÁSICA		SUBFUNÇÃO: ASSIST. HOSP. E AMBUL.	
	2009	2019	2009	2019	2009	2019
FINANCIAMENTO						
União	46%	43%	38%	46%	51%	43%
Estados	28%	29%	9%	6%	33%	36%
Municípios	25%	29%	52%	48%	16%	22%
EXECUÇÃO						
União	14%	14%	1%	5%	8%	4%
Estados	40%	36%	10%	6%	53%	50%
Municípios	46%	50%	89%	89%	40%	46%

Elaboração própria. Fontes primárias: Siconfi/STN e Siga Brasil.

Esse comportamento se repete em praticamente todas as funções ditas “sociais universais” (educação, cultura, habitação, urbanismo, saúde e saneamento), como atestam Afonso e Castro (2010)³:

“[...] há uma “municipalização” dos gastos sociais, uma vez que os estados também perderam participação desde a Constituinte nesse quesito: passaram de algo em torno de 38,2% para 35,6% do total. Os municípios, por sua vez, cresceram bastante, chegando a contribuir com quase 45% das despesas sociais universais em 2008, enquanto em 1988 esse percentual era de apenas aproximadamente 28%”, (Afonso e Castro, 2010, p.43).

Isso tudo está correlacionado com a imposição (em nível federal) de obrigações diversas aos governos locais, que sobrecarregam o orçamento local, além de ferir o pacto federativo. O exemplo clássico dessas determinações é o estabelecimento de pisos de remuneração para classes de empregados públicos, como professores, agentes de saúde, enfermeiros etc. Podemos citar ainda outras obrigações, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que deu prazo para que os municípios acabassem com lixões e promover o descarte adequado de resíduos. Ainda que tratem de pautas meritórias, elas não são acompanhadas do respectivo financiamento para sua execução.

Não se vislumbra minimamente que haja no futuro uma reversão desse processo de descentralização da condução das políticas públicas no Brasil. Dito de outra forma: não é razoável assumir que serviços essenciais, como saúde, educação e transporte, passem por um movimento de “estadualização” ou de “federalização”. Ao contrário, entende-se que o papel das cidades tem se tornado cada vez mais relevante e determinante no bem-estar dos cidadãos.

Estabelecer uma “trava” para que não ocorra uma redistribuição vertical de recursos (em favor de estados e/ou da União) - uma possibilidade que não deve ser descartada face aos resultados práticos da reforma tributária - é fundamental para que a

³ Gasto social no Brasil pós 1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal. Revista Política, Planejamento e Gestão em Saúde – Abrasco, 2010. Disponível em: <https://encurtador.com.br/wKQR6>



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

“municipalização” de competências não se dê apenas pelo lado das despesas, mas também das receitas, garantindo o equilíbrio fiscal vertical.

Verifica-se, por fim, que a garantia de participação mínima dos municípios no “bolo tributário”, além de permitir que a prestação de serviços básicos para a população não seja descontinuada ou perca qualidade, representa também um reconhecimento aos esforços das prefeituras com a pauta fiscal e tributária.

Assim, propomos que:

- a) se a participação do conjunto dos municípios na soma das receitas disponíveis totais do país (União, Estados, DF e Municípios) for menor do que a média da sua participação aferida nos cinco anos anteriores, então esta última deverá ser a sua participação efetiva naquele determinado ano;
- b) Assim, caso haja uma correção para cima do que os municípios deveriam arrecadar, para evitar perdas relativas, então a União e os Estados deverão compensar os municípios na medida da sua participação nas mesmas receitas disponíveis totais, excluídos os municípios (atualmente, presume-se uma participação de cerca de 67% da União e cerca de 33% dos Estados).
- c) Esta compensação deverá ser feita a partir de recursos da CBS (no caso da União) e do IBS (no caso dos Estados) e não estaria adstrita à regra fiscal (teto de gastos ou arcabouço fiscal).
- d) No ADCT, conceituamos as receitas disponíveis totais, sendo o seu cálculo feito pelo TCU.

Ressaltamos que a presente não importa aumento de despesa ou renúncia de receita e, por esta razão, não demanda a apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário – como é o comando do art. 113 do ADCT – nem, de outro modo, acarreta a necessidade de acompanhamento de fonte de compensação financeiro-orçamentária – como estabelecem os artigos 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lcp 101/2000).

Sala da Comissão,

Senador MARCIO BITTAR