



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2013, cuja primeira signatária é a Senadora Ana Amélia, que *altera a redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar em dois pontos percentuais o repasse do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).*

RELATOR: Senador ARMANDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39, de 2013, cuja primeira signatária é a Senadora Ana Amélia. O seu objetivo é alterar *a redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar em dois pontos percentuais o repasse do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).* O referido art. 159 passaria a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados cinquenta por cento na seguinte forma:

.....
e) dois por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que serão entregues no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.” (NR)

Conforme a proposta, a União aumentará em dois pontos percentuais o repasse, em favor do FPM, da arrecadação dos impostos sobre



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

A emenda constitucional resultante entrará em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

De acordo com a Justificação, o objetivo da proposta *é mitigar os efeitos negativos que a crise econômica e financeira mundial tem provocado nas finanças da grande maioria dos municípios brasileiros*. O impacto fiscal da crise teria sido ampliado pelas medidas econômicas adotadas pelo Governo Federal, que incluíram isenções e reduções tributárias prejudiciais aos municípios. O efeito combinado da crise e das isenções e reduções tributárias no repasse do FPM foi estimado em R\$ 8,4 bilhões.

Os signatários da proposta também destacam pesquisa conduzida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), divulgada em setembro de 2012, segundo a qual, em 75% dos municípios brasileiros, *a queda de arrecadação do FPM influenciaria negativamente no fechamento das contas no final do exercício*.

Apresentada em 21 de agosto de 2013, a PEC nº 39, de 2013, foi encaminhada a esta Comissão nessa mesma data. Em 17 de outubro, o Sen. Eduardo Lopes foi incumbido da relatoria. Em 19 de fevereiro último, este apresentou voto pela constitucionalidade e juridicidade da proposta, e, no mérito, favorável à sua aprovação, com duas emendas. No entanto, com o fim da suplência do primeiro relator, a matéria foi para mim redistribuída em 24 de março.

Cabe ainda notar que, em 19 de dezembro de 2013, esta Casa recebeu manifestação da Câmara Municipal de Chapecó (SC) defendendo a aprovação da proposta em comento (Ofício nº 1.0583, de 11 de novembro de 2013).

II – ANÁLISE



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

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.

Quanto ao mérito, entendemos que a alteração proposta à Constituição Federal é oportuna, pois busca amenizar a situação de fragilidade fiscal dos municípios. De fato, a debilidade das finanças das prefeituras brasileiras, que já era grande antes da crise econômica e financeira de 2008, piorou muito depois que o Governo Federal adotou medidas de redução e isenção tributária para tentar estimular o setor privado.

Na Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) de 26 de março de 2014, destinada a tratar dos Projetos de Lei Complementar do Senado nºs 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011, que propõem alterações nas regras de rateio do FPM, a já citada CNM também apresentou argumentos favoráveis à aprovação da PEC nº 39, de 2013. Entre estes se destacam os seguintes:

- a) a diminuição da participação relativa do FPM na arrecadação de impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB); em 1989, embora o FPM recebesse tão somente 20,5% da arrecadação do IPI e IR, ele respondia por 15% da receita administrada pela então Secretaria da Receita Federal (SRF); em 2012, mesmo com a ampliação para 23,5% do montante arrecadado, o FPM respondeu por apenas 10% do montante em questão; isso se deve ao fato de



SF/14996.30555-62



que os impostos mencionados, que respondiam por 72,7% do total, agora sequer somam 44%;

- b) o aumento da participação, nas receitas municipais, dos tributos próprios e de transferências como a cota-parte na arrecadação do ICMS, em detrimento do FPM – que é uma transferência eminentemente equalizadora –, contribui para elevar e/ou manter a concentração de recursos públicos nos municípios mais desenvolvidos economicamente. Com efeito, a participação do FPM no total das receitas municipais caiu de 26%, em 2007, para 22,5%, em 2012. Dessa forma, esse panorama tem contribuído para aumentar a disparidade intermunicipal em termos de receitas disponíveis.

A CNM estima que a proposta analisada adicionaria, em 2014, R\$ 7,4 bilhões ao FPM, atenuando os problemas apontados.

Consideramos igualmente oportuno citar os números do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) para 2011. Esse índice, criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, traça um amplo panorama das finanças das prefeituras brasileiras. O IFGF usa apenas estatísticas oficiais e sua pontuação varia entre 0 e 1 – quanto maior, melhor a gestão fiscal no ano observado.

O IFGF Brasil 2011 registrou a pontuação média de 0,5295 pontos – nível distante do patamar de 2008, quando atingiu 0,5702 pontos. Os dados indicam que 2.328 municípios (45,1% do total) foram avaliados em situação fiscal difícil e 1.090 (21,1%) em situação crítica. Portanto, dois terços das 5.563 prefeituras brasileiras estavam em situação difícil ou crítica. O que mais chama a atenção no indicador IFGF é a extrema dependência dos municípios em relação às transferências federais e estaduais. A maioria esmagadora das prefeituras tem reduzida base de recursos próprios. Assim, 4.328 prefeituras (83,8% do total) foram avaliadas em situação crítica em relação ao indicador “IFGF Receita Própria”, pois arrecadaram menos de 20% de suas receitas.

Diante desse quadro, entendemos que PEC nº 39, de 2013, está em perfeita harmonia com os valores que nortearam a elaboração da





SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu art. 18, o princípio da autonomia dos municípios.

Impõe-se, porém, modificar a redação proposta para o art. 159 da Constituição Federal, inserindo-se uma linha pontilhada após a alínea *e*. A sua inserção explicitará que há, no dispositivo em questão, outros incisos além do inciso I, evitando-se revogações não condizentes com as intenções dos próprios signatários. Ademais, convém ajustar a redação da ementa da PEC, tornando gerais os seus efeitos, pois não se deve descartar eventual mudança do conjunto de tributos que compõem a base do FPM. Nesta última situação, optamos pela redação empregada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007. Essas são as emendas de redação constantes do relatório do então Sen. Eduardo Lopes, que, com ajustes, acolhemos.

Julgamos igualmente necessário criar regra de transição, que determine, ao longo de quatro exercícios, acréscimos anuais de 0,5 ponto percentual da participação do FPM na arrecadação do IR e do IPI. Trata-se de fixar prazo para o ajuste paulatino das contas da União ao aumento do aporte em prol dos tesouros municipais de forma a manter os compromissos com a responsabilidade fiscal e com o gerenciamento eficiente da política macroeconômica.

É importante ressaltar que em 2015 a previsão é de aprofundamento do ajuste fiscal. Segundo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLN nº 3, de 2014, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo), o superávit primário para o setor público deverá alcançar 2,5% do PIB, acima da meta estipulada para este ano que é de 1,9% do PIB. Esse maior esforço fiscal é requerido para oferecer ao País uma política fiscal mais austera que contribua para reduzir as expectativas inflacionárias e corrigir desequilíbrios nas contas externas.

Por outro lado, a partir de 2016 será ampliado o espaço fiscal da União, o que comportaria um aumento dos repasses do FPM. Isso decorre do arrefecimento da política de desonerações tributárias e das perspectivas de maiores taxas de crescimento econômico. Vale salientar que esse cenário é compatível com aumento mais pronunciado das principais contribuições e impostos federais, principalmente em relação ao período de 2009 a 2013, cujo



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

crescimento real médio anual foi da ordem de 4,5%, a despeito do uso mais intensivo da política de desonerações tributárias.

Portanto, em linha com essas preocupações macroeconômicas, mas também oferecendo aos municípios uma justa recomposição das suas receitas com o FPM é que apresentamos o seguinte Substitutivo.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2013, e votamos, quanto ao mérito, por sua aprovação, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO) (à PEC nº 39, de 2013)

Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Dê-se ao art. 159 da Constituição Federal a seguinte redação:

“**Art. 159.** A União entregará:



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados cinquenta por cento na seguinte forma:

.....
e) dois por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que serão entregues no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.

.....” (NR)

Art. 2º Para os fins do disposto na alínea *e* do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios o percentual de cinco décimos por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados no primeiro exercício em que esta Emenda Constitucional gere efeitos financeiros, acrescentando-se cinco décimos por cento a cada exercício, até que se alcance o percentual de dois por cento.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

NOVA LISTA DE SIGNATÁRIOS

(cfe. o art. 356, parágrafo único, do RISF)

SENADOR	ASSINATURA



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SENADOR	ASSINATURA



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SENADOR	ASSINATURA



SF/14996.30555-62



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SENADOR	ASSINATURA



SF/14996.30555-62