



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 619, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2013, tendo como primeira signatária 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 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**

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

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

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

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

Em 14 de julho foi apresentada a Emenda nº 1 do Senado Ricardo Ferraço que propõe o aumento do repasse do Fundo de Participação dos Estados em dois pontos percentuais por um período de 15 quinze anos. O eminente Senador alega que a perspectiva da troca dos indexadores que parametrizam a dívida dos Estados, que foi renegociada com a União no âmbito no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/97), irá gerar subsídios a serem pagos, o que aumenta a necessidade de elevar o superávit primário requerido para estabilizar a dívida pública.

Ainda segundo o Senador Ricardo Ferraço esse arranjo reduz o grau de confiança, aumenta o custo da rolagem da dívida pública e gera a necessidade de uma política monetária mais austera. Assim, o custo de levar o benefício da troca de indexadores das dívidas para alguns estados — exatamente os mais endividados — é pago pelo conjunto dos estados e pelo conjunto da sociedade, o que demandaria um maior repasse do Fundo dos Estados.

Já em 15 de julho, o Senador Humberto Costa propôs a Emenda nº 2, que defende um acréscimo de 1 ponto percentual ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios, com meio ponto percentual adicionado ao longo de dois exercícios, a partir dos efeitos financeiros gerados pela Emenda Constitucional.

Como foi ressaltado em nosso parecer é preciso equilibrar a necessidade de desconcentrar as receitas em favor dos Municípios, sobretudo os menores — que são mais dependentes dos recursos do FPM, sem perder a perspectiva de manter o compromisso com as metas de superávit primário e principalmente com as metas de inflação.

Dessa forma, rejeitamos a emenda do Senador Ricardo Ferraço por entender que a matéria objetiva minorar o quadro de fragilidade fiscal dos municípios e que uma ampliação do FPE teria impactos fiscais que poderia comprometer o combate à inflação, exigindo inclusive uma elevação mais

pronunciada das taxas de juros - com efeitos deletérios sobre toda economia - justamente em sentido oposto ao defendido pelo Senador Ricardo Ferraço.

Já a emenda do Senador Humberto Costa se conforma em idêntico teor a nossa proposta gradualista de recomposição das receitas do FPM, dado que ao longo de dois exercícios teríamos um ganho permanente de 1 ponto percentual nesse Fundo. A diferença é que nós defendemos que esse acréscimo de meio ponto percentual tenha continuidade ao longo de mais dois períodos, obtendo um ganho permanente de 2 pontos percentuais do FPM ao final de quatro anos.

Entretanto, dado que o governo federal sinalizou com esse acordo, justamente por entender a viabilidade de uma política de recomposição gradualista fundamentada nesse relatório e também compreendendo a urgência em torno de um aumento imediato do repasse para os Municípios, sem prejuízo de retomarmos uma negociação futura nos moldes apresentado neste parecer, defendo a aprovação da Emenda nº 2.

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, rejeitando a emenda nº1 e aprovando a emenda nº 2, na forma do seguinte Substitutivo:

#### **EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

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:

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

.....  
e) um 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 um 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, 16 de julho de 2014.



# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 39 DE 2013

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15/07/2014, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>SENADOR VITAL DO REGO</u>	
RELATOR: <u>SENADOR ARMANDO MONTEIRO</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PC do B, PSOL, PRB)	
JOSÉ PIMENTEL <u>[assinatura]</u>	1. ANGELA PORTELA
GLEISI HOFFMANN <u>[assinatura]</u>	2. LÍDICE DA MATA <u>[assinatura]</u>
PEDRO TAQUES <u>[assinatura]</u>	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ <u>[assinatura]</u>	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES <u>[assinatura]</u>	5. WALTER PINHEIRO
VANESSA GRAZZIOTIN <u>[assinatura]</u>	6. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVÉLLA <u>[assinatura]</u>	7. HUMBERTO COSTA <u>[assinatura]</u>
RANDOLFE RODRIGUES <u>[assinatura]</u>	8. PAULO PAIM
EDUARDO SUPLICY <u>[assinatura]</u>	9. ANA RITA <u>[assinatura]</u>
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA <u>[assinatura]</u>	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO REGO <u>[assinatura]</u>	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON <u>[assinatura]</u>	3. VAGO
RICARDO FERRAÇO <u>[assinatura]</u>	4. CLÉSIO ANDRADE <u>[assinatura]</u>
LUIZ HENRIQUE <u>[assinatura]</u>	5. VALDIR RAUPP <u>[assinatura]</u>
EUNÍCIO OLIVEIRA <u>[assinatura]</u>	6. BENEDITO DE LIRA <u>[assinatura]</u>
FRANCISCO DORNELLES <u>[assinatura]</u>	7. WALDEMIR MOKA <u>[assinatura]</u>
SÉRGIO PETECÃO <u>[assinatura]</u>	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ <u>[assinatura]</u>	9. LOBÃO FILHO <u>[assinatura]</u>
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM, SD)	
AÉCIO NEVES <u>[assinatura]</u>	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA <u>[assinatura]</u>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <u>[assinatura]</u>	3. CÍCERO LUCENA <u>[assinatura]</u>
JOSÉ AGRIPINO <u>[assinatura]</u>	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA <u>[assinatura]</u>	5. CYRO MIRANDA <u>[assinatura]</u>
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	
ARMANDO MONTEIRO <u>[assinatura]</u>	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI <u>[assinatura]</u>	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA <u>[assinatura]</u>	3. CIDINHO SANTOS <u>[assinatura]</u>
ANTONIO CARLOS RODRIGUES <u>[assinatura]</u>	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 16/07/2014

**ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, DE 2013 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 16/07/2014, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS SENHORES(AS) SENADOR(AS):**

**1- Ana Amélia**

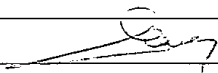
**2- Inácio Arruda**

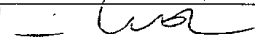
**3- Paulo Paim**

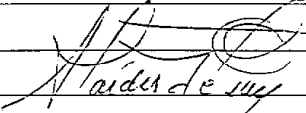
**4- Ataídes Oliveira**

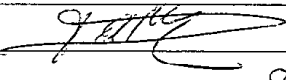
**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 35ª REUNIÃO, DE 16/07/2014, COMPLETANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS)

 Paulo Araújo (PP/RS)

 João

 Aida de M

 J. Mendes Oliveira

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

.....

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

.....

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

.....

§ 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. 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)

.....

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. (Regulamento)

.....

**LEI Nº 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997.**

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

.....

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador **EDUARDO LOPES**

### 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**, que objetiva alterar “a redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar o repasse do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”.

O referido art. 159 passaria a ter 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)*

Segundo a alteração proposta, a União aumentará em dois pontos percentuais seu repasse referente à arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, sendo o repasse adicional destinado ao Fundo de Participação dos Municípios.

A emenda constitucional que resultar da PEC 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, cálculos realizados com base na arrecadação do Imposto de Renda e do IPI.

Os autores da proposta citam também pesquisa conduzida pela Confederação Nacional de Municípios, divulgada em setembro de 2012, segundo a qual, em 75% dos municípios brasileiros, a queda da arrecadação do FPM teria influenciado negativamente o fechamento das contas no final do exercício.

Não houve, até o momento, a apresentação de emendas à PEC.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, 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, ou 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 tenta amenizar um grande problema no federalismo fiscal brasileiro, que é a situação de penúria dos municípios.

De fato, a fragilidade fiscal das prefeituras brasileiras, que já era grande antes da crise financeira de 2008, piorou muito depois que o governo federal adotou medidas de redução e isenção tributária para tentar estimular o setor privado. A Associação Transparência Municipal realizou cálculo do **impacto das desonerações tributárias a serem realizadas em 2013 e 2014 por parte do Governo federal** com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), que afetam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis). Segundo tais cálculos, **os Municípios deixarão de receber, em 2013, R\$ 2,23 bilhões por conta do FPM e R\$ 0,83 bilhões por conta da CIDE, totalizando um prejuízo de R\$ 3,06 bilhões. Em 2014, a Associação estima uma redução de R\$ 1,62 por conta do FPM e de R\$ 0,83 por conta da CIDE.**

O problema é que a União optou por concentrar as desonerações em impostos compartilhados com os demais entes federados, prejudicado ainda mais as respectivas arrecadações já enfraquecidas pela crise.

Do ano de 2009 a outubro de 2012 foram vinte e oito legislações com desonerações que afetaram a arrecadação de IPI. Tais concessões realizadas pela União somam de 2009 a 2012 cerca R\$ 21,7 bilhões. A perda decorrente na receita de FPM dos municípios somou R\$ 5,1 bilhões e no IPI-exportação foi de R\$ 543 milhões. É o que demonstram dados da Receita Federal do Brasil:

(R\$ milhões)

Desonerações do IPI	200	2010	2011	201	Total
Automóveis	3.32	38	915	3.772	8.401
Demais setores	2.89	1.401	3.279	5.753	13.323
<b>Total desonerado</b>	<b>6.21</b>	<b>1.786</b>	<b>4.19</b>	<b>9.525</b>	<b>21.724</b>
Efeito no FPM	1.46	42	986	2.238	5.10
Efeito no IPI-Exp (municípios)	155	45	105	238	543
<b>Impacto total para municípios</b>	<b>1.61</b>	<b>46</b>	<b>1.09</b>	<b>2.476</b>	<b>5.64</b>

Fonte: Receita Federal.

Julgamos oportuno citar aqui os números do relatório 2011 do **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Ele foi **criado** pelo Sistema FIRJAN, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, **com o objetivo de traçar um amplo panorama das finanças das prefeituras brasileiras**.

**O IFGF utiliza-se exclusivamente de estatísticas oficiais** e sua pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.

O IFGF Brasil 2011 registrou a pontuação média de 0,5295 pontos, nível distante do patamar de 2008, quando atingiu 0,5702 pontos. Das 5.563 prefeituras brasileiras, apenas 399 não foram avaliadas por ausência ou inconsistência de dados.

Segundo os dados do IFGF 2011, **2.328 municípios (45,1%) foram avaliados em situação fiscal difícil, e 1.090 (21,1%) em situação crítica**. Portanto, **dois terços das prefeituras brasileiras, segundo o IFGF, estavam em situação difícil ou crítica em 2011**.

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 deles não tem capacidade de gerar os próprios recursos, por isso **4.328 prefeituras (83,8%) foram avaliadas em situação crítica no indicador IFGF Receita Própria porque elas geraram menos de 20% de suas receitas.**

Os dados do IFGF são aqui citados para que não reste nenhuma dúvida sobre a dramaticidade da situação fiscal dos municípios brasileiros, sobre sua extrema dependência em relação às transferências federais e sobre a deterioração fiscal ocorrida após 2008. Diante de tal quadro, consideramos oportuna uma PEC que propõe aumento de dois pontos percentuais nas transferências do FPM.

Entendemos, em suma, que a PEC nº. 39, de 2013, encontra-se em perfeita harmonia com os valores que nortearam a elaboração da **Constituição Federal** de 1988, a qual consolidou definitivamente o **princípio da autonomia dos municípios**, que se encontra insculpido em seu **art. 18**.

Todavia, faz-se necessário modificar a redação da ementa, a fim de torná-la mais adequada sob o ponto de vista técnico e jurídico, bem assim do art. 159 da Constituição Federal, para incluir uma linha pontilhada após a alínea “e”, tudo na forma proposta pela PEC. A inclusão da linha pontilhada deixará claro que existem, no artigo 159, outros incisos além do inciso I.

A redação proposta atual para art. 159 poderia dar a impressão errônea de que a Proposta de Emenda à Constituição nº. 39, de 2013, estaria excluindo os incisos II e III do artigo 159, o que não representaria absolutamente a intenção dos autores.

### **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, com as seguintes Emendas de redação:**

**EMENDA nº.                      – CCJ**  
**(à Proposta de Emenda à Constituição nº. 39 de 2013)**

Dê-se a ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2013, a seguinte redação:

“Altera a redação do art. 159 da Constituição Federal, aumentando em dois pontos percentuais o repasse para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”.

(NR)

**EMENDA nº.                      – CCJ**  
**(à Proposta de Emenda à Constituição nº. 39 de 2013)**

Dê-se ao art. 159 da Constituição Federal, conforme proposto pelo art. 1º da PEC nº. 39, de 2013, 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)**

Sala da Comissão,

, Presidente

  
, Relator

## RELATÓRIO

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 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

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 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 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 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:

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

[illegible]

[illegible]

<b>SENADOR</b>	<b>ASSINATURA</b>

Publicado no **DSF**, de 18/7/2014

---

**Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF**

**OS: 13223/2014**