SF/13902.72073-86

PARECER Nº. , DE 2013

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**, sobre a **Proposta de Emenda à Constituição nº. 39, de 2013**, primeiro signatária a Senadora Ana Amélia, que *altera 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).*

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:*

.....

SF/13902.72073-86

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.

SF/13902.72073-86

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).

SF/13902.72073-86

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**.

SF/13902.72073-86

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
Total desonerado	6.21	1.786	4.19	9.525	21.724
Efeito no FPM	1.46	42	986	2.238	5.10
Efeito no IPI-Exp (municípios)	155	45	105	238	543
Impacto total para municípios	1.61	46	1.09	2.476	5.64

Fonte: Receita Federal.

SF/13902.72073-86

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.

SF/13902.72073-86

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.

SF/13902.72073-86

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)

SF/13902.72073-86

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