

PEC 391/17 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 391-A, DE 2017, DO SENADO FEDERAL, QUE ALTERA O ART. 159 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA DISCIPLINAR A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.

(Apensadas: PECs nºs 6/2015, 183/2015, 215/2016, 279/2016, 339/2017, 421/2018)

Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Autor: SENADO FEDERAL – SENADOR RAIMUNDO LIRA

Relator: Deputado JÚLIO CESAR

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Especial, instalada nos termos regimentais em 20 de novembro de 2018, sob a presidência do ilustre Deputado Covatti Filho, tendo como 1º e 2º Vices Presidentes, respectivamente, os nobres Deputados Herculano Passos e Henrique Gaguim, a Proposta de Emenda à Constituição nº 391, de 2017, oriunda do Senado Federal, e as demais propostas apensadas acima listadas.

A **Proposta de Emenda à Constituição nº 391, de 2017**, introduz uma alínea “e” no inciso I do art. 159 da Constituição Federal para acrescentar na distribuição de recursos da União, provenientes do produto de arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, um ponto percentual ao Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**), que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano.

Em artigo autônomo a PEC disciplina a distribuição dos recursos aos Municípios, estabelecendo que o montante acima será entregue: 0,25%, em cada um dos dois primeiros exercícios, 0,5% e 1%, respectivamente, no terceiro e quarto exercício, todos eles após a emenda constitucional gerar efeitos financeiros.

Em apenso, tramitam as seguintes propostas:

i) PEC nº 6, de 2015: aumenta as transferências de recursos para o FPM, mediante a inclusão da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição Social sobre o Lucro de Pessoa Jurídica – CSLL na base de cálculo do referido Fundo;

ii) PEC nº 183, de 2015: modifica o art. 159 da Constituição para alterar a composição do FPE e do FPM, excluindo parte da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e incluindo parcela da arrecadação da contribuição social sobre o lucro líquido;

iii) PEC nº 215, de 2016: altera o art. 159 da Constituição para aumentar o montante dos repasses de recursos pela União ao FPE e ao FPM. Para tanto, altera as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159 para aumentar, respectivamente, de 21,5% para 22,5%, e de 22,5% para 23,5% a participação do FPE e do FPM no produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados;

iv) PEC nº 279, de 2016: dá nova redação ao art. 157, inciso II, e ao art. 159, incisos I, “a” e “b”, II e III, da Constituição, alterando a repartição da receita tributária entre os entes da Federação. Destaca-se na PEC a nova redação dada ao inciso I, “a” e “b,” do art. 159 da Constituição para aumentar, respectivamente, de 21,5% para 31,5% e de 22,5% para 32,5% a participação do FPE e do FPM no produto da arrecadação do imposto sobre a renda (não faz menção ao IPI). Aumenta ainda de 10% para 14% a participação dos Estados no produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Por fim, aumenta a participação dos Estados de 29%

para 39% no produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis a que se refere o inciso III do art. 159 da Constituição;

v) PEC nº 339, de 2017: altera o art. 159 da Constituição para aumentar em um ponto percentual a participação do FPM no produto da arrecadação do IR e do IPI, cujo montante será entregue no primeiro decêndio do mês de março de cada ano;

vi) PEC nº 421, de 2018: aumenta a participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM) no produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, respectivamente de 21,5% para 30% no caso do FPE, e de 24,5% para 30% no caso do FPM, sendo que um ponto percentual do montante destinado ao FPM será repassado, respectivamente, no primeiro decêndio de julho e dezembro de cada ano.

No prazo regimental, foi oferecida uma Emenda à matéria em tela, cujo teor é exatamente semelhante ao texto já referido acima na descrição da PEC nº 339, de 2017.

Transcorrido o prazo regimental de 10 sessões do Plenário desta Casa Legislativa para o oferecimento de emendas, submetemos ao exame de nossos Pares nesta Comissão Especial nosso parecer sobre a matéria em tela.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As Propostas de Emenda à Constituição descritas na primeira parte deste parecer foram devidamente analisadas no que se refere à admissibilidade, regimentalidade e à constitucionalidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

De outra parte, não há maiores óbices à admissibilidade da única Emenda apresentada nesta Comissão Especial. Como já assinalamos, o teor da Emenda é semelhante ao da PEC nº 339, de 2017, não trazendo, pois,

qualquer novidade em relação ao que já tinha sido deliberado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Diante disto, resta, então, a este seletivo Colegiado examinar o mérito da proposição principal e das demais propostas apensadas, inclusive da citada emenda, com a ressalva de que a tramitação no Plenário desta Casa e a posterior promulgação da matéria terão que aguardar que cessem as intervenções federais nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima.

De plano, no entanto, entendemos que o pronunciamento desta Comissão Especial na deliberação da presente matéria já se constitui num indiscutível avanço em sua tramitação, por restar apenas a sua apreciação no Plenário desta Casa para que ela seja promulgada, uma vez que é nossa intenção, já adiantando nosso voto, propor a este Colegiado que aproveamos a Proposta de Emenda à Constituição nº 391, de 2017, nos exatos termos como ela foi aprovada no Senado Federal.

Não há dúvidas de que a aprovação da PEC nº 391, de 2017, é uma medida que pode atenuar os efeitos nefastos da crise que se abateu sobre a economia nacional e que repercutiu negativamente sobre a arrecadação pública nas três esferas de governo, com reflexos de difícil superação para o equilíbrio sustentável das contas públicas especialmente em nossos Municípios. Somando-se a isto, assistimos nos últimos tempos exagerada concessão de incentivos fiscais vinculados ao IR e ao IPI, como instrumentos de política anticíclica em resposta à crise financeira internacional de 2008, sem que fossem aprovadas medidas paralelas para compensar os Municípios pela redução dos repasses do FPM.

Em termos práticos, observamos nos tempos recentes uma expressiva queda na arrecadação não só dos tributos próprios, como das transferências de recursos de outras esferas de governo para os Municípios, sobretudo nos casos do Fundo de Participação dos Municípios e da participação municipal no ICMS.

Daí o acerto e oportunidade da medida que aprovamos nesta Casa recentemente, que flexibilizou a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao teto dos gastos de pessoal em tempos de recessão, tendo

em vista que a queda na arrecadação não é devidamente acompanhada pela redução proporcional destes gastos, reconhecidamente muito rígidos em função de imposições constitucionais e legais.

Além do que, como bem assinalou o relator da matéria no Senado Federal, o crescimento dos gastos com pessoal nos Municípios é reflexo também dos pisos salariais profissionais, como o do magistério, e da crescente municipalização de políticas públicas, em que os custos arcados pelos Municípios são insuficientemente cobertos por transferências da União ou dos Estados para tais fins.

Além do mais, não é segredo para ninguém que, via de regra, os Municípios de pequeno porte em todo o País são justamente os que mais dependem das transferências da União, em especial de recursos não condicionados como o do FPM, de longe a principal fonte de receitas destes segmentos, sobretudo porque a estreita base econômica dos pequenos Municípios não lhes permite ampliar a arrecadação dos tributos locais, como o ISS, em virtude da baixa capacidade de consumo local, e nem alavanca sua participação no ICMS, fortemente influenciada pelo valor adicionado local.

Assim, não se discute o entendimento de que as transferências do FPM funcionam como eficientes repasses equalizadores do ponto de vista fiscal, ao atenuarem os impactos negativos de nossas disparidades inter-regionais sobre a arrecadação local, além de contribuírem para o equilíbrio das contas municipais.

Deste modo, um aumento de um ponto percentual na participação dos Municípios no FPM, na forma aprovada no Senado Federal, constitui uma medida oportuna e não só é benéfica para os Municípios, como permite também à União se programar tempestivamente para buscar novas fontes de recursos para compensar a redução de suas receitas na mesma proporção.

Por esta razão, estamos rejeitando todas as propostas que foram apensadas à PEC nº 391, de 2017, já descritas, assim como estamos rejeitando a emenda que foi oferecida nesta Comissão, não só porque estão propondo aumentos dos percentuais de participação dos Municípios e dos

Estados, respectivamente, no FPM e no FPE, em patamares insuportáveis para o equilíbrio das contas públicas na esfera federal, como também porque elas propõem imediata vigência dos efeitos financeiros correspondentes dessas medidas, colocando em segundo plano o inadiável e meritório esforço que as autoridades econômicas atuais estão fazendo para aumentar a arrecadação e reduzir os gastos públicos federais, visando não só a redução dos significativos déficits primários, como também vislumbrando entregar ao próximo governo situação fiscal bem mais equilibrada do que a encontrada em outras transições de governo recentes.

O aumento de mais um ponto percentual nas transferências do FPM aos Municípios, para liberação no mês de setembro de cada ano, associa-se de modo complementar aos dois aumentos de um ponto percentual no montante do FPM que já aprovamos recentemente no Congresso Nacional, para liberação em julho e dezembro de cada ano.

Estes aumentos distribuídos ao longo do ano se constituem em medidas eficientes para atenuar o impacto negativo provocado pela sazonalidade que acomete os repasses deste Fundo, influenciada principalmente pela arrecadação do imposto de renda, fato já apontado pelo relator da matéria no Senado Federal, instabilidade no fluxo que tanto prejudica a gestão fiscal nos Municípios, que não sabem se podem ou não expandir a prestação de serviços públicos na ausência de fontes mais estáveis e confiáveis de financiamento.

Por último, e não menos importante, fizemos uma estimativa do que poderia ser a contribuição do novo repasse do FPM para os Municípios. Partimos inicialmente de uma hipótese conservadora de crescimento nominal do Imposto de Renda e do IPI em torno de 6% ao ano, impostos que formam a base de cálculo para as transferências do FPM e do FPE.

Na sequência, tendo, então, como referência a base de cálculo utilizada para se estimar o montante das transferências do FPM no exercício de 2019, e que integra o conjunto das informações que são enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), e, ainda, os acréscimos anuais do FPM ao longo de

quatro anos previstos na PEC nº 391, de 2017, chegamos a números muito favoráveis, conforme podemos observar nos dados apresentados nas **Tabelas 1 e 2**.

Tabela 1 – Base de Cálculo (IR + IPI) do FPM

Crescimento Anual		Δ 6%	Δ 6%	Δ 6%	Δ 6%
Milhões	2019	2020	2021	2022	2023
IR líquido	375.707,80	398.250,27	422.145,28	447.474,00	474.322,44
IPI líquido	62.208,40	65.940,90	69.897,36	74.091,20	78.536,67
Total	437.916,20	464.191,17	492.042,64	521.565,20	552.859,11

Fonte: Ministério da Fazenda (Informações Complementares do PLOA/2019)

Tabela 2 – Acréscimos no FPM com a PEC nº 391, de 2017

Repasse adicionais do FPM em cada ano e no período (Milhões)				
Em 2020	Em 2021	Em 2022	Em 2023	No Período
1.094,79	1.160,48	2.460,21	5.215,65	9.931,13

Diante de tais números, que podem liberar para os Municípios quase 10 bilhões de reais no período a que se refere a PEC, só poderíamos concluir nosso voto pela aprovação da **PEC nº 391, de 2017**.

Pelas razões expostas ao longo de nosso parecer, submetemos aos ilustres membros desta Comissão Especial nosso **VOTO, inicialmente**, pela **admissibilidade** da **Emenda** oferecida nesta Comissão Especial.

No mérito, no entanto, votamos pela **aprovação da PEC nº 391, de 2017**, nos exatos termos em que foi aprovada no Senado Federal, bem como pela **rejeição** das **PECs nºs 6/2015, 183/2015, 215/2016, 279/2016, 339/2017, 421/2018**, assim como da **Emenda** que foi oferecida à matéria em tela nesta Comissão Especial.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado JÚLIO CESAR
Relator