



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 406, de 2009 (apensas as PECs nº 212, de 2012, nº 261, de 2013, nº 310, de 2013, nº 335, de 2013, nº 340, de 2013, nº 341, de 2013, nº 354, de 2013 e nº 406, de 2009)

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

Autor: **SENADO FEDERAL** – Senadora
ANA AMÉLIA

Relator: Deputado **DANILO FORTE**

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014, oriunda do Senado Federal, de autoria da Senadora Ana Amélia Lemos, tem por objetivo alterar o artigo 159 da Constituição Federal, para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.

O texto que chegou à esta Casa para análise altera o artigo 159, inciso I, da Constituição Federal, para aumentar em 1 (um) ponto percentual, passando de 48% (quarenta e oito por cento) para 49% (quarenta e nove por cento) o montante do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados a ser destinado ao Fundo de Participação dos Municípios, sendo que esta parcela, pelo teor do texto, que inclui uma alínea “e” ao inciso supracitado, deverá ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.

O texto submetido à análise, em seus artigos 2º e 3º, ainda cria um escalonamento para a instituição da majoração pretendida, prevendo que a Emenda Constitucional surtirá efeitos financeiros somente a partir do dia 1º de janeiro do exercício subsequente à sua entrada em vigor, e que o 1 (um) ponto percentual será escalonado em duas parcelas, sendo 0,5% (cinco décimos por cento) a ser instituído no primeiro exercício em que a Emenda gerar



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

efeitos financeiros, acrescentando-se mais 0,5% (cinco décimos por cento) no exercício subsequente, até que se dê completude ao comando normativo nuclear. Deste modo, exemplificando, se a Emenda Constitucional for publicada em 2015, somente surtirá efeitos financeiros em 2016, sendo que neste ano implementa-se a majoração de 0,5%, ao passo que somente em 2017 fica implementado por completo a majoração total de 1%.

Tendo em vista a correlação desta matéria com a PEC 406, de 2009, do deputado Alfredo Kaefer, que já vinha sendo objeto de análise por esta mesma Comissão Especial, foi determinada a apensação desta última, juntamente com suas apensadas, à PEC 426, de 2014, em virtude do comando normativo inserto no artigo 143, II, 'a', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual preleciona que na tramitação em conjunto ou por dependência, para apensação de proposições, deverá ter precedência a proposição do Senado sobre a da Câmara. Deste modo, foi retificado o ato de criação da Comissão Especial destinada a apreciar a PEC 406/2009, para que esta destine-se a apreciar a PEC 426/2014, compromisso do qual ora buscamos nos desincumbir.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 406, de 2009, anteriormente objeto nuclear de análise desta Comissão Especial, tem por objetivo aumentar a parcela pertencente aos Municípios do produto da arrecadação do ICMS, estabelecer montante mínimo anual de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de outras providências.

O ilustre Deputado Alfredo Kaefer, autor da proposição original, argumenta que é fácil reconhecer a origem da atual situação dos Municípios brasileiros, verdadeiramente calamitosa do ponto de vista orçamentário-financeiro. Bastaria, para tanto, examinar a inadequada repartição das receitas tributárias entre os Entes da Federação, estabelecida na Lei Maior, e cuja formulação não levou na devida conta a quantidade de encargos e responsabilidades atribuídas aos Municípios.



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

Por tratar de matéria similar e nos termos regimentais, foram apensadas à PEC 406/2009 as seguintes PEC's:

- **Proposta de Emenda à Constituição nº 212, de 2012**, de autoria do Dep. João Leitão e outros, que “Acrescenta novo inciso IV ao art. 159 da Constituição Federal”;
- **Proposta de Emenda à Constituição nº 261, de 2013**, de autoria do Dep. Júlio Cesar e outros, que “Altera o inciso I do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios e ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.”
- **Proposta de Emenda à Constituição nº 310, de 2013**, de autoria da Dep^a. Rose de Freitas e outros, que “Altera a redação do inciso IV e parágrafo único do Artigo 158 da Constituição Federal.”;
- **Proposta de Emenda à Constituição nº 335, de 2013**, de autoria do Dep. Onofre Santo Agostini e outros, que “Altera o artigo 159 da Constituição Federal, acrescentando o inciso IV e o parágrafo 5º, que trata da repartição das receitas tributárias”.
- **Proposta de Emenda à Constituição nº 340, de 2013**, de autoria do Dep. Toninho Pinheiro e outros, que “Altera o inciso I do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”;
- **Proposta de Emenda à Constituição nº 341, de 2013**, de autoria do Dep. Renato Molling e outros, que “Altera a redação do artigo nº. 159 da Constituição Federal, aumentando em 2% (dois por cento) o repasse para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”;
- **Proposta de Emenda à Constituição nº 354, de 2013**, de autoria do Dep. Toninho Pinheiro e outros, que “Dá nova redação ao parágrafo do art. 158 e acrescenta artigo ao Ato



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

das Disposições Constitucionais Transitórias para alterar os critérios de distribuição da parcela pertencente aos Municípios do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Relator da matéria, Deputado Bonifácio de Andrada, concluiu pela admissibilidade da proposição original e seus apensos, tendo sido aprovado seu parecer.

Nos termos do art. 202, § 2º, combinado com o art. 33, § 1º do Regimento Interno desta Casa, foi criada Comissão Especial destinada a proferir parecer a esta PEC. Em 14 de maio de 2014, instalou-se a referida Comissão.

Em 28 de maio, foi realizada audiência pública nesta Comissão, em que compareceram o Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Sr. Paulo Ziulkoski, o Coordenador-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais, Sr. Ernesto Carneiro Preciado, representando naquela oportunidade o Ministro de Estado da Fazenda, e o Presidente da Associação Nacional dos Municípios Produtores (ANAMUP), Sr. Carlos Casteglione. Temos certeza de expressar o sentimento de todos os membros da Comissão, em nosso agradecimento aos convidados pelas informações prestadas, que não apenas enriqueceram nosso trabalho com maiores fundamentos técnicos e estatísticos, mas também favoreceram a chegada a um consenso, na medida em que tornaram mais claras as posições políticas dos diversos grupos envolvidos no debate.

Em sua manifestação, o Sr. Paulo Ziulkoski procurou mostrar essencialmente por que os recursos transferidos aos Municípios por intermédio do Fundo de Participação não são mais suficientes, ressaltando que tal efeito ocorre tanto do lado da receita como do lado da despesa que os Municípios têm de realizar. Lembrando a importância da realização das diversas Marchas dos Prefeitos para tornar públicas as reivindicações dos integrantes da



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

CNM, o palestrante mostrou que o FPM tem um efeito equalizador sobre os Municípios, ou seja, aqueles que não podem contar com receitas próprias, em decorrência de uma série de fatores estruturais, acabam compensando a carência com os recursos do FPM. Daí por que a CNM costuma trabalhar com o conceito de receitas disponíveis, que não tem relação com o total de receitas corrente líquida de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo esse conceito, apenas 18%, em média, do total que os Municípios arrecada e recebe por transferências estariam disponíveis para gastos gerais e investimentos, depois de descontadas as obrigações decorrentes de normas constitucionais.

O Sr. Ernesto Preciado, em sua intervenção, posicionou-se no sentido de que a questão das desonerações tributárias não devem ser avaliadas apenas do ponto de vista dos recursos que deixam de ser arrecadados diretamente pelo Estado. Em sua opinião, mais importante que esses recursos, seria o efeito multiplicador sobre a economia resultante das desonerações. Esse efeito seria o responsável pela manutenção da atividade econômica em níveis razoáveis durante a crise financeira mundial de 2007 e 2008. Se a renúncia de receita pode ser prejudicial em um primeiro momento, a recuperação do sistema econômico dela decorrente seria então benéfica no médio e longo prazos para todos os agentes econômicos. Além disso, o palestrante defendeu que o foco maior de análise não deve recair sobre o FPM, porque existem muitas outras transferências aos Municípios que precisam ser consideradas. Quando são incluídas na análise as chamadas transferências voluntárias da União, o total de transferências aos Municípios se torna crescente em um percentual maior do que o crescimento observado no FPM. Por fim, o Sr. Preciado informou que o Ministério da Fazenda não é a favor da aprovação da PEC que ora apreciamos.

O Sr. Carlos Casteglione, que também representava a Associação Nacional dos Municípios Sedes de Usinas Hidroelétricas (AMUSUH), chamou a atenção que a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição pode representar a



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

“tábua de salvação” dos Municípios, para o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e para que todos tenham condições de investir mais em saúde, educação, moradia, segurança e outras áreas que necessitam de mais investimentos. Em sua opinião, a PEC é a oportunidade que o Congresso Nacional tem de rever a relação desproporcional da distribuição do “bolo” tributário, bem como resolver a dificuldade crônica que as prefeituras têm de atender as demandas da população.

O prazo regimental de dez sessões ordinárias para apresentação de emendas foi aberto em 15 de maio do corrente ano. Esgotado esse prazo, não foram oferecidas emendas à Comissão Especial.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de tudo, precisamos dizer que não são muitas as matérias submetidas à apreciação do Congresso Nacional que têm tanta importância como a que agora apreciamos. O conjunto de receitas tributárias e a forma como elas são distribuídas pelos entes da Federação determina em grande medida a capacidade que o Estado (considerado em seu mais largo sentido) terá para suprir as necessidades da sociedade brasileira. Dito isto, devemos concordar que a forma como esse problema tem sido resolvido até hoje definitivamente não é satisfatória, para dizer o mínimo.

O arranjo federativo atual deixa um excesso intolerável de encargos sob a responsabilidade dos Municípios, ao mesmo tempo que concentra a maior parte dos recursos e dos poderes sob controle do governo federal. Não é surpresa, portanto, que a manifestação dos representantes da União seja contrária à aprovação desta PEC. Não obstante, somos de opinião que a posição manifestada pelo governo federal não nos parece o melhor caminho a ser trilhado. Mesmo que as transferências voluntárias para os Municípios estejam de fato compensando os efeitos nocivos das medidas tomadas em relação aos impostos de arrecadação compartilhada, o resultado final é meramente paliativo e não deve



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

ser considerado. Nunca é demais lembrar que nós estamos em uma Federação democrática. Não faz sentido, portanto, que os recursos utilizados por um dos entes esteja sempre dependendo da boa vontade do titular do Poder Executivo de outro ente. Ou bem dotamos os Municípios dos recursos que são próprios e cuja utilização não precise depender do cenário político em que foram arrecadados, ou teremos de rever inteiramente o modo como a Federação brasileira funciona.

Estamos convencidos de que, para dar uma solução definitiva a este problema, seria preciso fazer uma reformulação ampla do espectro de compartilhamento das receitas tributárias, incluindo até mesmo a repartição do ICMS, como está previsto na PEC nº 406, de 2009, além de uma série de outras medidas, como a participação dos Municípios na receita das contribuições sociais.

Sobre este último ponto – das contribuições –, está suficientemente claro não apenas para este Relator como também para a maioria dos Parlamentares desta Casa, que os Municípios precisam participar desta importante fonte de receita. De acordo com um estudo feito pela Consultoria de Orçamento da Câmara, o montante total da receita do imposto sobre a renda, somado ao do imposto sobre produtos industrializados (ambos repartidos com os Municípios), representa menos da metade dos recursos tributários totais que a União arrecada ou, em números exatos, 42,37%. Não é grande surpresa, portanto, quando se verifica que o aporte adicional de receita para os Municípios oriundo das contribuições sociais poderia chegar próximo de 90 bilhões anuais, ainda segundo o mesmo estudo.

Alguns argumentam que essa receita não pode ser compartilhada com os Municípios, uma vez que se destina às ações e serviços públicos voltados para as diversas áreas sociais, mas esse é um argumento inteiramente falacioso. Todos sabem que a maior parte das ações sociais de efetivo impacto sobre a sociedade brasileira são implementadas direta ou indiretamente pelos Municípios. Nada mais justo, portanto, que se destinasse a eles



Câmara dos Deputados

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

uma parte das receitas arrecadadas com o fim específico de financiar as ações sociais.

Mas a participação dos Municípios no produto da arrecadação das contribuições sociais inclui também um benefício extra nada desprezível, decorrente das distorções provocadas pelas renúncias de receita da União. Atualmente, como as contribuições sociais não têm sua arrecadação partilhada, todos os programas de incentivos fiscais implementados pelo governo federal envolvem tão somente os impostos, ou seja, tornou-se comum a prática de oferecer benefícios de toda ordem usando os recursos que, na verdade, não são da União. Em trabalho recente, o Tribunal de Contas da União apurou que, somente em 2013, as renúncias de receitas tributárias teria alcançado a impressionante cifra de 203,7 bilhões. A esse valor, somam-se outros 172,6 bilhões de renúncias ocorridas em 2012 e valores semelhantes nos anos anteriores. Tudo isso – nunca é demais repetir – constitui receita que, em grande parte pertence aos Municípios. Não obstante, os verdadeiros proprietários dos recursos nem sequer foram consultados sobre a oportunidade da renúncia. Se, no entanto, o Congresso Nacional alterar a situação, incluindo os Municípios na arrecadação das contribuições, tal distorção não terá mais motivo de existir.

Apesar de estarmos convencidos de que as mudanças necessárias são estruturais e de grande impacto, o trabalho feito durante a tramitação da presente matéria nos convenceu da necessidade de alcançar este objetivo por meio de aproximações sucessivas.

A catástrofe que se abate sobre os Municípios é tão grande que não podemos esperar o longo tempo necessário para o amadurecimento legislativo de uma solução ampla, envolvendo todas as mudanças necessárias. Sempre que se fala em mudanças nas fatias do famoso “bolo” tributário, esbarra-se em uma série de resistências que, embora previsíveis, não podem ser ignoradas.

**Câmara dos Deputados**

Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à
Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014

Somos obrigados, portanto, a propor uma solução intermediária, que definitivamente não resolve o problema dos Municípios, mas pelo menos já lhes dá um novo alento, além de acenar com a possibilidade de a matéria continuar em pauta no Congresso e ser novamente examinada em sua integralidade em um momento futuro.

Considerando todos esses fatores, e dado o estágio mais avançado de tramitação do texto da PEC 426/2014, de autoria da senadora Ana Amélia Lemos, já aprovada no Senado Federal, é após intensos entendimentos com representantes das entidades municipalistas, as quais demonstraram a urgência que o assunto requer, é que decidimos acatar a sugestão de voto pela aprovação desta.

Estejam todos certos, entretanto, que a posição desta Relatoria nasce das posições manifestadas nesta Comissão por quase todos os seus membros, com qual concordamos, no sentido de que não temos ainda suficiente amadurecimento da matéria para aprovar uma mudança constitucional abrangendo todas as reivindicações municipais. Ao mesmo tempo, deparamo-nos com uma calamidade orçamentária e financeira que precisa ser enfrentada rapidamente. Diante deste quadro, resta-nos trabalhar com o que for possível, deixando a solução ideal para uma discussão futura que certamente ocorrerá.

Em vista do que foi exposto, votamos **pela aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 426, de 2014, nos termos do texto recebido do Senado, e a rejeição das demais PECs apenasas.

Sala da Comissão, em 2 de setembro de 2014.

Deputado **DANILO FORTE**
Relator