

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2015

(Do Sr. BALEIA ROSSI e outros)

Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a parcela de recursos destinada ao Fundo de Participação dos Municípios.

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

Art. 1º Esta Emenda Constitucional aumenta progressivamente o percentual de recursos destinado pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Art. 2º O art. 159, *caput*, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 159. A União entregará:*

*I – do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e nove 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. 3º Para efeito do disposto na alínea e do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal, o percentual de dois por cento será atingido em dois exercícios, crescendo-se cinco décimos por cento no primeiro exercício subsequente à publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Um dos princípios que nortearam a elaboração da Constituição de 1988 foi o fortalecimento da autonomia dos diversos entes da Federação. Neste sentido, ampliaram-se as competências próprias para a instituição de tributos e estabeleceu-se um maior equilíbrio entre as três esferas, com o aumento da participação dos Estados e Municípios na repartição do bolo tributário. Desde então, todavia, multiplicaram-se os seus encargos, de uma forma desproporcional à fatia de recursos de que podem dispor.

Ocorre, entretanto, que, se de um lado o constituinte vedou à União instituir isenções de tributos da competência dos demais entes – art. 151, III -, de outro não estabeleceu nenhuma limitação ou condição para a instituição de isenções ou reduções sobre tributos compartilhados. Pode-se observar, nesse sentido, que, ao longo dos anos os governos federais praticaram renúncias de receitas sob as mais diversas circunstâncias, alterando seguidamente a incidência do Imposto de Renda e do IPI, corroendo, assim, a base de cálculo dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

Segundo o presidente da Confederação Nacional de Municípios – CNM, Paulo Ziulkoski, desde a crise de 2008 o FPM tem sofrido perdas e 63% dos Municípios dependem desses recursos. Embora o rateio dos recursos tributários disponíveis nas últimas décadas contemple o conjunto dos Municípios com uma relativa estabilidade – em torno dos 18% -, o volume e diversidade dos encargos cresceram exponencialmente, onde se destacam: saúde; educação; assistência social; limpeza pública; gestão da operação, manutenção e expansão do sistema de iluminação pública; transporte público urbano; segurança pública. Entre 2000 e 2013, houve um crescimento expressivo da participação dos municípios no total das despesas efetuadas pelo Setor Público, que cresceu quase seis pontos percentuais. Várias proposições têm sido apresentadas no sentido de circunscrever as renúncias de receita concedidas pela União à própria parcela que lhe é destinada, ou,

então, compensar o seu efeito na perda de arrecadação pelos demais entes.

Alguns números ilustram melhor nossa argumentação. O orçamento de renúncias fiscais para 2014 – anexo IV do projeto de LDO previu gastos tributários de R\$ 190,2 bilhões, para uma arrecadação estimada de R\$ 799,4 bilhões, ou seja, 23,8% (ou 3,52% do PIB). Para 2015, esses valores correspondem a R\$ 204,7 bilhões e R\$ 880,8 bilhões, o que equivale a 23,2% (ou 3,43% do PIB). Assinale-se, a propósito, que quase 50% dessas renúncias beneficiam a Região Sudeste, o que acentua o caráter regressivo desses incentivos, pois a grande maioria dos Municípios mais dependentes dos recursos do FPM se situam nas regiões mais pobres.

Note-se que as renúncias preponderam justamente com os dois tributos que constituem a base de cálculo dos fundos constitucionais, o IR e o IPI, representando respectivamente 43,3% e 13,7% em 2014, e 44,3% e 13,4% em 2015. São valores expressivos tanto em termos de sua participação na receita administrada, como no PIB: representam, respectivamente, 10,3% e 3,3% da receita administrada, e 1,5% e 0,5% do PIB em 2014, e 10,3% e 3,1% da receita administrada e 1,5% e 0,5% do PIB em 2015.

Considerando-se a soma das perdas estimadas com as renúncias dos dois tributos, chega-se a R\$ 108,4 bilhões em 2014 e R\$ 118,3 bilhões em 2015. Aplicando-se sobre esses valores o atual percentual destinado ao FPM – de 23,5% -, chegar-se-ia a perdas de R\$ 25,5 bilhões em 2014 (quando a projeção para o FPM era de R\$ 64,3 bilhões) e R\$ 27,8 bilhões em 2015. Além disso, essas perdas devem ser acrescidas do percentual destinado aos Municípios pelo Fundo de Compensação das Exportações (de 25% sobre 10% do IPI), do que resultariam perdas totais de, respectivamente, R\$ 26,2 bilhões e R\$ 28,5 bilhões.

Evidentemente, pode haver até um certo exagero nessas projeções, no pressuposto de que os incentivos representados pelas renúncias tributárias geram compensações com reflexo no nível de atividade econômica e, conseqüentemente, na arrecadação adicional de tributos. Mas tais efeitos são de difícil mensuração; mesmo o governo federal não dispõe de avaliações sobre o resultado *líquido* decorrente desses benefícios. De toda a maneira, vários estudos têm questionado a política de incentivos do governo federal, muito generosa e por assim dizer incondicional e pouco seletiva, o que reforça

a necessidade de sua revisão e a compensação, ainda que parcial, das perdas acumuladas ao longo dos anos pelos Municípios brasileiros.

Espero, assim, o decidido apoio dos ilustres Pares, independentemente de terem ou não bases municipalistas.

Sala das Sessões, em        de        de 2015.

Deputado BALEIA ROSSI