

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2006
(Do Sr. FRANCISCO TURRA e Outros)

Acrescenta o inciso "IV" ao art. 159 da Constituição, insere os arts. 95, 96 e 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aumenta a receita dos Municípios, assegura o ressarcimento de receitas aos Estados e ao Distrito Federal por desonerações tributárias e fixa limites para os contratos de parcelamento de dívidas dos entes federados para com a União.

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 - Acrescenta o inciso "IV" ao art. 159 da Constituição, com a seguinte redação:

"Art. 159.

IV - do produto da arrecadação das contribuições da União sobre contribuições sociais, instituídas com base no art. 149, vinte e cinco por cento para os Municípios, distribuído na forma da lei, que será destinado exclusivamente a programas de saneamento básico, de saúde e segurança pública preventiva e de habitação."

Art. 2º - O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

"Art. 95. A União ressarcirá integralmente as perdas financeiras dos Estados e do Distrito Federal em virtude da eliminação ou redução do imposto previsto no art. 155, II, da Constituição.

§ 1º Será previsto no orçamento anual da União o valor a ser ressarcido aos Estados e ao Distrito Federal em decorrência das desonerações tributárias nos termos do *caput* deste artigo.

§ 2º Na hipótese de não ocorrer o ressarcimento mensal pela União, o valor correspondente será automaticamente compensado em favor dos Estados ou Distrito Federal no pagamento de suas dívidas financeiras junto a União ou, quando não houver ou a parcela for inferior, o valor será acrescido, à transferência mensal do respectivo ente federado, ao fundo previsto no art. 159, I, "a", da Constituição.

§ 3º No caso de compensação ou acréscimo ao fundo, nos termos do parágrafo anterior, os Estados entregarão aos respectivos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) do valor compensado ou acrescido, no respectivo mês.

§ 4º Para fins do cálculo dos índices de representatividade de cada ente federado no montante a ser ressarcido, poderá ser utilizado aquele previsto na norma de desoneração, ou se for o caso, o decorrente de lei complementar específica.

§ 5º Na hipótese de inexistência de índice para cálculo fixado por lei complementar, o repasse será efetuado com base na representatividade do ente federado no cômputo total da arrecadação, conforme levantamento e critérios estabelecidos por órgão colegiado de representação dos Estados e do Distrito Federal no Ministério da Fazenda.

Art. 96. É vedado à União exigir dos Estados e do Distrito Federal valor de parcela mensal, para pagamento de suas dívidas financeiras, superior a 10% (dez por cento) da receita tributária própria mensal com base nas informações previstas no art. 162.

§ 1º Os termos de acordos de financiamento de dívidas dos entes federados firmados com a União até dezembro de 2005, ficarão sujeitos ao pagamento de juros anuais de 6% (seis por cento) e serão corrigidos pelo menor índice de atualização monetária que recupere a perda de poder aquisitivo apurada por órgão oficial da União.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplicar-se-á retroativamente à data de celebração do respectivo contrato.

§ 3º Em decorrência do disposto nos §§ 1º e 2º, os saldos devedores e os prazos fixados nos contratos serão readequados automaticamente.

§ 4º Aos pagamentos já efetuados, nos termos dos respectivos contratos, não se aplicam as disposições deste artigo, bem como, estas mesmas disposições não geram direito a qualquer tipo de restituição, crédito ou modalidade de compensação.

Art. 97. Do resultado da redução de gastos com o pagamento da dívida financeira, os Estados e o Distrito Federal deverão destinar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) ao pagamento de precatórios judiciais vencidos ou previstos orçamentariamente, conforme cronograma apresentado pelo Poder Judiciário.

§ 1º Na hipótese do Estado ou do Distrito Federal não possuírem precatórios vencidos, ou não necessitem utilizar todo o valor previsto no *caput*, os recursos deverão ser aplicados, prioritariamente, em programas de saneamento básico, saúde e segurança pública preventiva e habitação.

§ 2º É vedada a utilização dos recursos recebidos nos termos desta Emenda para pagamento de despesas com pessoal.”

Art. 3º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Há muito tempo vê-se no Brasil a crescente concentração de arrecadação de tributos aos cofres da União. Esta prática utilizada pelos governos militares foi amplamente discutida pela sociedade e rechaçada na Constituinte de 1988, que transferiu aos entes federados, parte expressiva da arrecadação tributária, até então concentrada na União, para os Estados e Municípios.

Os entes federados, pós-constituição de 1988, passaram por um período de razoável autonomia financeira e administrativa, em decorrência do aumento de suas receitas

tributárias próprias. Entretanto, com o passar do tempo a União utilizou-se do artifício de criar contribuições, cuja arrecadação não tem a obrigação constitucional de repartir com os Estados e Municípios.

Em decorrência, a arrecadação tributária da União (impostos e contribuições) teve um incremento jamais visto na história brasileira. Hoje, a carga tributária ultrapassa a barreira de 35% do Produto Interno Bruto (PIB). Este percentual representa 260% de aumento em relação à primeira apuração em 1947 (13,8%), segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2005).

Os entes federados devem ter autonomia, pelo princípio insculpido na Constituição. Entretanto, com as inúmeras interferências da legislação federal, de iniciativa da União, impõe-se a possibilidade dos entes federados administrarem seus próprios interesses. Diante do aumento populacional, da má distribuição da renda nacional, da alta taxa de desemprego e de vários outros problemas de natureza social, que fazem com que as demandas da sociedade evoluam em índices bastantes superiores aos dos escassos recursos, urge que seja alterada essa injusta distribuição das dotações públicas no País.

Os encargos dos Municípios têm aumentado em progressão geométrica. Da mesma forma, as demandas da sociedade evoluem em índices bastante superiores aos do crescimento da arrecadação tributária, que está atrelada ao crescimento do PIB. Como não há possibilidade de criação de novos tributos a nível municipal, esta Emenda pretende contemplar, ainda que de modo parcial, as reivindicações das prefeituras de todo o País. A repartição das contribuições sociais instituídas com base no art. 149 da CF, de competência da União, é uma forma de aumentar a participação dos Municípios no "bolo tributário nacional". Estes têm melhores condições de atender efetivamente aos anseios da sociedade, por sua proximidade e pelo conhecimento das realidades diversificadas, neste País de dimensão continental. Os recursos chegariam ao seu destino de forma mais eficaz e de maneira mais transparente, visto que estes entes públicos dispõem de uma estrutura administrativa mais enxuta e ágil.

Com efeito, quando da promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, os Estados membros podiam tributar produtos semi-elaborados com destino à exportação. Porém, em 1996, com a edição da Lei Kandir, a União desonerou estas operações, ocasionando para os Estados exportadores uma expressiva renúncia fiscal de ICMS, com grande prejuízo para os Municípios, pois a eles são destinados 25% da arrecadação deste imposto.

Como a iniciativa desta desoneração foi decorrente de lei complementar, a União apoiou-a, pois o princípio mundial de que o produto exportado não deve conter tributos, atingiu o objetivo do Governo Federal, aumentando as exportações brasileiras e, por consequência, melhorando a balança comercial do País. Este fato é inegável, visto que o Brasil ultrapassou, rapidamente, a barreira dos 100 bilhões de dólares anuais em exportações. Porém, o ônus foi transferido aos entes federados que perderam arrecadação e capacidade de investimento.

A PEC 255/04 também tem por finalidade atender o clamor da quase totalidade dos Estados e Municípios pela escassez de recursos e pelos altos valores a que são obrigados a repassar à União em razão da negociação de dívidas passadas. Os atuais valores exigidos estão deixando os Estados e Municípios em situação próxima da ingovernabilidade.

Ao mesmo tempo em que se evoca argumentos relativos à desoneração tributária, uma norma moralizadora do setor público (Lei Camatta) veio completar as dificuldades dos

administradores de muitos entes federados. As restrições trazidas pela nova lei, aliada à redução drástica na arrecadação própria, praticamente vêm inviabilizando os Estados com maior concentração de empresas exportadoras: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, entre outros.

Os entes federados vêm perdendo, progressivamente, a sua capacidade de ação, pois não dispõem de liberdade para a elaboração de seus orçamentos, visto que as destinações de gastos específicos, conjugados com o pagamento de dívidas, inviabilizam a destinação de recursos para investimentos, inibindo sua responsabilidade de serem atores de seu próprio desenvolvimento.

Com isto, os entes federados cumprem um mínimo de investimentos em razão de corte de gastos com a máquina administrativa, que se deteriora, visivelmente, pela falta de recursos e das limitações impostas pela legislação federal.

Neste momento, em que se volta a falar muito na necessidade de um novo pacto federativo, parece ser oportuno a apresentação de uma nova alternativa para a sobrevivência dos Estados e Municípios. Esta proposta tem este objetivo e representa uma pequena reforma fiscal voltada para o real fortalecimento do pacto federativo.

A proposta aborda ainda a questão delicada das dívidas dos entes federados para com a União. Este assunto merece acurada atenção porque a fórmula imposta aos Estados e Municípios acarretou, com o passar dos anos, um crescimento vertiginoso do saldo devedor. Os Estados e Municípios vêm, mensal e compulsoriamente, desembolsando quantias que inviabilizam suas administrações.

O que se pretende é uma repactuação destes contratos, de maneira que os Estados e Municípios devedores possam honrar mensalmente seus compromissos. Os índices de atualização monetária impostos aos entes federados vêm causando um desequilíbrio nas contas públicas, até por ingerência de políticas equivocadas quanto ao desenvolvimento econômico do País.

Se houve a recuperação da credibilidade internacional, com o pagamento antecipado de financiamento do FMI, com o resgate dos títulos emitidos no Governo Sarney, quando o Brasil deu um “calote” nas instituições internacionais, e as reservas cambiais ultrapassam a casa dos 50 bilhões de dólares, também cabe ressaltar que o Governo Federal anistiou dívidas de diversos países africanos e concedeu vários empréstimos para países da América Latina. Portanto, nada mais justo que rever-se os termos dos acordos com os entes federados que vêm contribuindo para o atingimento de todas as metas propostas pela União.

Por isso, a proposta prevê que o comprometimento máximo para pagamento das dívidas dos Estados e Municípios fique limitado a 10% da receita tributária própria mensal.

Destarte, a matéria principal é o pacto federativo e, como não poderia deixar de ser, trata da questão dos precatórios judiciais. Esta matéria, amplamente regulada no texto constitucional, não está sendo cumprida pelos entes federados em face das limitações orçamentárias. A falta de recursos para o pagamento dos precatórios judiciais caracteriza descumprimento de ordem judicial e isso está afetando a independência e harmonia dos Poderes.

Assim, na medida em que esta Emenda oferece uma solução para a redução do comprometimento com o pagamento de dívidas, apresenta uma vinculação para o

pagamento dos precatórios judiciais, com a vedação de sua utilização para o pagamento de despesas com pessoal.

Finalmente, ressalte-se que este aumento de arrecadação dos Estados e Municípios fica vinculado à aplicação em programas de saneamento básico, de saúde e segurança pública preventiva e de habitação. Estes setores, no cotidiano da realidade da população brasileira, são considerados os mais críticos, nos quais, junto com os investimentos em educação, as administrações estatais deveriam concentrar a maioria dos recursos públicos.

Sala das Sessões, junho de 2006.

Deputado FRANCISCO TURRA