



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

**SUGESTÃO DE EMENDA AO PLDO/2010 Nº 05 , DE 2010**  
**(Do Sr. Pepe Vargas)**

Solicita apresentação de emenda da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei Nº 04, de 2010-CN, que "dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências".

Tipo da Emenda: **Aditiva**

Art. 123 §§ - ESTIMATIVA DO IMPACTO DE RENÚNCIA DE RECEITA HETERÔNOMA

**Texto atual:**

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive aos projetos de lei e medidas provisórias mencionados no caput deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

**Texto proposto:**

INCLUA-SE NO ART. 123 O PARÁGRAFO A SEGUIR:

§ As proposições que acarretem redução de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências para estados e municípios, deverão ser acompanhadas da estimativa do impacto orçamento-financeiro na arrecadação desses entes.

**JUSTIFICATIVA**

A LRF teve, indubitavelmente, importante papel no disciplinamento das finanças da Federação brasileira, em especial de seus entes subnacionais. Como lei complementar, de observância obrigatória para Estados e Municípios, a LRF trouxe exigências fiscais em termos de transparências nas contas públicas desses entes, exigência de imposição e efetiva arrecadação dos tributos instituídos, imposição de limites para gastos com pessoal e endividamento e outras. Todavia, se limitações foram impostas aos entes subnacionais, o mesmo não se pode afirmar quanto à proteção das finanças públicas desses entes quanto às receitas e obrigações geradas pela maior de suas entidades, a União.

A Federação brasileira, nos termos do art. 1º da Constituição, compõe-se da união indissolúvel de seus entes. Essa associação traz tema de suma relevância, a participação nos recursos amealhados da sociedade brasileira e a imposição de obrigação ou ônus por um ente da Federação a outro, no caso da União, ente maior. Tal plexo de interesses formado no âmbito da Federação por Estados, Distrito Federal e Municípios, é histórico e complexo e próprio dos Estados com estrutura federativa. A forma de Estado federativa embute entes com interesses comuns, mas por vezes conflitantes, onde entidades autônomas por vezes litigam ao se defrontarem em conflitos de interesses específicos. A matéria não só diz respeito a gastos obrigatórios continuados, mas, especialmente, a partilha de receitas.

A Constituição de 1967, em seu art. 19, § 2º, permitia que a União, mediante lei complementar, e atendendo ao "relevante interesse social ou econômico nacional", pudesse conceder isenções de

impostos estaduais e municipais. Tal dispositivo, demasiadamente amplo, foi o motivo do freio que o constituinte de 1988 quis colocar na União para restabelecer a repartição de competências que cada ente federativo é titular e estreitar a possibilidade da concessão de isenção heterônoma para as hipóteses expressamente previstas na Constituição, ao dispor em seu art. 151, III, vedação expressa à União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Todavia, o constituinte não se pronunciou quanto aos tributos partilhados pelos entes, que constituem receita relevante, para muitos existencial, em especial nas regiões mais carentes.

Apesar da vedação constitucional expressa de concessão de isenções heterônomas, restam aqueles tributos em que a União possui competência legislativa para disciplinar ou de forma específica ou suplementar. A Constituição em seu art. 156, III, atribui à União o poder de definir em lei complementar a relação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS, de competência municipal. Em razão dessa competência, inúmeras são as proposições legislativas que tem por objeto a inclusão e, especialmente, a exclusão de determinados itens do rol de serviços submetidos ao ISS.

Como tais proposições não têm impacto direto ou indireto sobre as finanças da União, ainda que o tenham, e profundamente, quanto às finanças municipais, são em regra apreciados pela CFT e aprovados com parecer pela não implicação orçamentária e financeira, para a União, diga-se, ou até por sua adequação, como pode ser verificado pelos pareceres aprovados pela CFT nas sessões legislativas de 2005 a 2009 relativas a Projetos de Lei Complementar - PLP que alteram a legislação do ISS, a exemplo do PLP nº 334/06, (fixa em 0,5 % (cinco décimos por cento) a alíquota máxima do ISS sobre a locação de veículos automotores) dentre tantas outras proposições.

Por vezes, entendeu a CFT de declarar a compatibilidade e adequação financeira e orçamentária como nos PLPs nº 263/05 e nº 304/05 (incluem na base de incidência do ISS os serviços acessórios e de valor adicionado relativos à telefonia fixa).

Nos últimos anos, tem-se tentado introduzir nas LDOs dispositivos exigindo a aplicação dos mesmos instrumentos de controle das despesas obrigatórias continuadas, quando da apreciação da legislação federal que cria obrigações para Estados ou concede benefícios em tributos de competência estadual ou municipal.

Há de se reconhecer não existir qualquer vedação expressa, em nível constitucional, que impeça a União de impingir a outros entes subnacionais obrigações continuadas de natureza financeira. Todavia, em respeito ao regime da responsabilidade fiscal, tal fato não impede que seja considerado o impacto da legislação federal sobre o equilíbrio das finanças públicas estaduais e municipais. Nesse sentido, apresentamos a PEC nº (PEC) 344/09, vedando tal anomalia nas transferências constitucionais, quando decorrente de variações sazonais da receita.

Ressalte-se que os dispositivos da LRF relativos à renúncia de receitas e criação de despesas obrigatórias continuadas, arts. 14 e 17, em nenhum momento expressam ser o equilíbrio fiscal ali exigido do próprio ente legiferante, mas exigem um equilíbrio, a nosso ver, de todo o conjunto de nossa Federação, cujos entes, União, estados e municípios, encontram-se umbilicalmente vinculados por partições de receitas (FPE e FPM) e obrigações constitucionais de gastos, a exemplo do SUS na saúde ou FUNDEB na educação, dentre outros.

Os dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional nas últimas LDOs foram suprimidos do texto por veto presidencial, sob o argumento de sua "dificuldade de operacionalização" em razão da interdependência das ações econômicas entre os entes federativos e pelo fato da Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservar ao Governo Federal a faculdade de tomar algumas medidas que impactam os outros entes.

Instamos nossos pares a acolherem o dispositivo proposto em homenagem à proteção dos Erários estaduais e municipais e em prol de um real equilíbrio fiscal de nossa Federação.

Não há como afirmar-se um estado brasileiro fiscalmente equilibrado onde a União esteja equilibrada e seus entes subnacionais desequilibrados.

Assim, propomos, ao menos, que a União como órgão legiferante informe, antecipadamente, à sociedade e aos entes afetados por suas normas, qual o impacto que sua normatização trará aos afetados pelas normas.

Sala das Comissões, de de 2010.

Deputado Pepe Vargas  
(PT/RS)