



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.050, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2005, tendo como primeiro signatário o Senador Eduardo Siqueira Campos, que altera o art. 159 da Constituição Federal, para determinar a transferência, aos municípios, de cinco por cento das contribuições sociais de que trata o art. 195.

RELATOR: Senador **EXPEDITO JÚNIOR**

RELATOR "AD HOC": Senador **NEUTO DE CONTO**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 16, de 2005, de autoria do Senador **EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS**, pretende acrescentar mais um inciso ao *caput* do art. 159 da Constituição Federal (CF), para determinar que, na repartição das receitas tributárias da União, 5% do produto das contribuições sociais previstas no art. 195, I, *b* e *c*, e IV, da CF, sejam entregues ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Incluem-se no alcance da PEC em exame a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), inclusive quando incidente sobre a importação (Cofins-importação) e a Contribuição para o PIS/Pasep-importação. Assim, se aprovada a proposta, parte do que a União arrecada com essas contribuições será repassada para os Municípios, por meio do FPM.

Seu autor argumenta que a iniciativa visa restabelecer o equilíbrio e autonomia federativos, que pressupõem a viabilidade financeira de todos os entes que compõem a Federação. O Governo Federal, segundo o primeiro subscritor da PEC, vem privilegiando a majoração e cobrança de contribuições sociais, em detrimento dos impostos, em clara burla ao "espírito da Constituição". Por fim, alega que sua aprovação amenizaria um pouco da dificuldade financeira por que passam os Municípios, sem afetar significativamente as contas federais.

A PEC nº 16, de 2005, foi lida no dia 3 de maio de 2005 e remetida a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

No exercício da competência outorgada pelo art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem como sobre seu mérito.

Primeiramente, sob o aspecto formal, cumpre reconhecer que a proposta foi apresentada com o número mínimo de assinaturas previsto no art. 60, I, da CF. Ademais, não está presente nenhuma das situações descritas no art. 60, § 1º, o que obstaria a análise da proposta. Conclui-se, pois, que não há mácula de inconstitucionalidade formal.

No que tange à chamada constitucionalidade material, também não há qualquer invalidade na PEC nº 16, de 2005, que ora analisamos. A proposta é singela. Pretende, apenas, que parte do produto das referidas contribuições sociais seja destinada aos Municípios.

Não viola, assim, nem direta, nem indiretamente, quaisquer dos limites ao Poder de Reforma previstos no art. 60, § 4º, da CF.

Quanto ao mérito, temos as seguintes ponderações a fazer. A PEC nº 16, de 2005, foi apresentada como reação a uma progressiva concentração de recursos tributários pela União. Essa concentração foi fruto de estratégia adotada pelo Governo Federal, cuja política tributária elevou a receita de contribuições, em detrimento da receita de impostos. Prova disso é que as contribuições cresceram de 9,5% do produto interno bruto (PIB) em 1995 para 13,5% do PIB em 2003. No mesmo período, a soma do IR com o IPI cresceu de 6,9% do PIB para 7,7% – um crescimento muito mais modesto. Com isso, a carga tributária elevou-se, desde meados da década de 1990, sem que as receitas estaduais e municipais aumentassem na mesma proporção. Esse era o cenário vigente em 2005.

De 2005 para cá, no entanto, pelo menos dois fatos alteraram esse equilíbrio entre receitas tributárias da União, Estados e Municípios.

O primeiro deles foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, que aumentou em um ponto percentual a parcela do produto da arrecadação do IPI e do IR destinada ao FPM. Essa elevação representa um aumento de 4,44% nos valores repassados aos Municípios.

Outro fato que deve ser mencionado é o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que reduziu a participação das contribuições no bolo tributário da União. A supressão desse tributo, ademais, terminou impactando positivamente a arrecadação dos outros, entre os quais impostos que são repartidos com Estados e Municípios.

Consideramos, portanto, que esses dois eventos implicaram alteração no panorama fático que orientou o primeiro subscritor da PEC nº 16, de 2005, e compensam, ao menos em parte, o impacto financeiro em favor dos Municípios previsto na proposta. A propósito, segundo nossos cálculos, a aprovação da PEC nº 16, de 2005, representaria uma transferência, com base nos dados de arrecadação de 2007, de aproximadamente R\$ 8 bilhões da União para os Municípios.

Também nos parece pertinente tecer alguns comentários sobre o atual panorama econômico e político. A crise econômica internacional, apesar dos esforços governamentais, dá sinais de que ainda causará turbulência em nossa economia. A arrecadação tributária, provavelmente, acompanhará a redução das previsões de crescimento para 2009, pondo em risco o equilíbrio das contas públicas. Em um cenário de incerteza como esse, não nos parece prudente alterar a atual repartição de rendas tributárias, pois traria ainda mais dificuldade para a gestão da crise pelo Governo Federal.

Finalmente, lembremos que a Reforma Tributária está em plena discussão na Câmara dos Deputados, mas também aqui no Senado, no âmbito da Subcomissão Temporária de Reforma Tributária, da Comissão de Assuntos Econômicos. A repartição de receitas tributárias e o equilíbrio federativo são questões que devem de ser analisadas de maneira integrada, a fim de que sejam respeitadas as competências administrativas de cada ente e garantidas fontes de financiamento suficientes para lhes fazer face.

III – VOTO

Ante todo o exposto, votamos pela rejeição da PEC nº 16, de 2005, sempre reconhecendo o elevado espírito público de seus subscritores.

Sala da Comissão, 18 de junho de 2009.

SENADOR DEMÓSTENES TORRES, Presidente
, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 16 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 18/06/09, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: "AD HOC": SENADOR NEUTO DE CONTO	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESARENKO
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Legislação citada anexada pela Secretaria-Geral da Mesa

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Subseção II Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

.....

Seção VI DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

CAPÍTULO II
DA SEGURIDADE SOCIAL
Seção I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 55, DE 20 DE SETEMBRO DE 2007

Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

DOCUMENTO ANEXADO NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **EDISON LOBÃO**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 16, de 2005, de autoria do Senador Eduardo Siqueira Campos, pretende acrescentar mais um inciso ao *caput* do art. 159 da Constituição Federal (CF), para determinar que, na repartição das receitas tributárias da União, 5% do produto das contribuições sociais previstas no art. 195, I, *a* e *b*, e IV, da CF, seja entregues ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Incluem-se no alcance da PEC em exame a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), inclusive quando incidente sobre a importação (Cofins-importação). Assim, se aprovada a proposta, pequena parte do que a União arrecada com essas contribuições será repassada para os Municípios, por meio do FPM.

Seu autor argumenta que a iniciativa visa restabelecer o equilíbrio e autonomia federativos, que pressupõem a viabilidade financeira de todos os entes que compõem a Federação. Conforme consta da justificação, o Governo Federal, por seguidas gestões, vem privilegiando a majoração e cobrança de contribuições sociais, em detrimento dos impostos, em clara burla ao “espírito da Constituição”.

Acrescenta, ainda, que a chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU) aumentou o prejuízo de Estados e Municípios, pois reduziu a parcela a ser repassada com a arrecadação dos impostos federais. Ainda segundo a justificação, a proposta visa compensar pelo menos parte das perdas decorrentes da DRU. Por fim, alega que sua aprovação amenizaria um pouco da dificuldade financeira por que passam os Municípios, sem afetar significativamente as contas federais.

A PEC nº 15, de 2005, foi lida no dia 3 de maio deste ano e remetida a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

No exercício da competência outorgada pelo art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem como sobre seu mérito.

Primeiramente, sob o aspecto formal, é de reconhecer que a proposta foi apresentada com o número mínimo de assinaturas previsto no art. 60, I, da CF. Ademais, não é o caso de aplicar o art. 60, § 1º, pois não estão presentes quaisquer das situações ali previstas. Vê-se, pois, que não há mácula de inconstitucionalidade formal.

No que tange à chamada constitucionalidade material, também não há qualquer invalidade na PEC nº 16, de 2005, que ora analisamos. A proposta é singela. Pretende, apenas, que parte do produto das referidas contribuições sociais seja destinado aos Municípios.

Não viola, assim, nem direta, nem indiretamente, quaisquer dos limites ao Poder de Reforma previstos no art. 60, § 4º, da CF. Ao contrário, ao pretender restabelecer o equilíbrio da repartição das receitas tributárias, fortalece-se o princípio da autonomia dos entes federativos, positivado no art. 18 e eleito como cláusula pétrea no inciso I do mesmo § 4º do art. 60.

A PEC ora em exame, ao pretender transferir, para o FPM, parte da arrecadação das chamadas contribuições sociais para o financiamento da Seguridade Social, não ofende, ainda, quaisquer dos princípios constitucionais tributários, nem os que regem a Seguridade Social.

É a própria Constituição Federal que delinea a competência tributária, o regime jurídico e a destinação dos tributos, bem como os princípios que orientam sua criação, sua cobrança e a repartição de suas receitas. Assim, desde que feita por meio de PEC, como aqui se propõe, pode-se alterar, de forma perfeitamente jurídica, a destinação dada ao produto da arrecadação de quaisquer dos tributos previstos na Constituição Federal.

No caso presente, pretende-se uma desvinculação de apenas 5% (cinco por cento) do produto da arrecadação da CSLL, da Cofins e da Cofins-importação, em favor dos Municípios brasileiros. E isso apenas para compensar os prejuízos decorrentes da desvinculação, muito mais ampla e profunda, efetivada pela conhecida Desvinculação das Receitas da União (DRU), instituída e prorrogada também por Emenda Constitucional (nº 27, de 2000 e nº 42, de 2003), prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Superados, pois, os questionamentos referentes à constitucionalidade da proposição em exame, passemos à análise de sua juridicidade.

Nesse ponto, tampouco merece a PEC nº 16, de 2005, qualquer ressalva que impeça sua aprovação. A proposição, vazada em técnica legislativa adequada, atende aos requisitos de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade. Não padece, pois, de qualquer vício de injuridicidade.

No entanto, faz-se necessário, com vistas à correção de uma pequena imperfeição redacional, o oferecimento de uma emenda, que em nada compromete o mérito da proposição, para substituir, no *caput* do art. 1º da PEC nº 16, de 2005, o termo *parágrafo* pelo termo *inciso*.

Por fim, quanto à regimentalidade, deve-se registrar que a proposição atendeu, até o momento, a todas as normas que disciplinam a tramitação das matérias previstas no Regimento Interno do Senado Federal.

No mérito, devemos reconhecer a conveniência e a oportunidade da medida e exaltar a iniciativa do Senador Eduardo Siqueira Campos em propor, se não uma solução definitiva, pelo menos uma atenuação à crise financeira porque passam os Municípios brasileiros.

Os seguidos recordes de arrecadação alcançados pelo Governo Federal se devem, fundamentalmente, às seguidas majorações das contribuições sociais, em especial daquelas previstas no art. 195 da CF. Em 1995, essas contribuições correspondiam a 9,5% do produto interno bruto (PIB). Em 2003, já alcançaram 13,5% do PIB, e vêm crescendo desde então.

Ocorre que Estados e Municípios não dispõem de competência tributária para criar semelhantes contribuições sociais, nem participam das receitas auferidas pela União com sua cobrança. Dessa forma, não tiveram qualquer benefício com o aumento da carga tributária empreendido nos últimos anos.

Ademais, além de não se beneficiarem do furor arrecadador da União, sofreram um duro golpe em suas finanças com a aprovação, por emenda à Constituição, da DRU, que reduziu o *quantum* dos repasses previstos no art. 159, da CF, em 20%.

Os Municípios foram especialmente prejudicados por esse processo. Receberam do Poder Constituinte de 1988, de maneira inédita, um amplo feixe de competências. Enfim, ao se tornarem responsáveis pela prestação de diversos serviços públicos, sua importância como ente federativo foi devidamente reconhecida. No entanto, reduzidos os valores dos repasses financeiros e impossibilitados, pela estagnação econômica, de gerar receitas próprias, foram obrigados, para manter seus serviços, a tomar empréstimos que, com a elevação dos juros, tornaram-se impagáveis.

Portanto, é justa e necessária a medida proposta. Os Municípios, que constituem a célula mais importante da nossa Federação, não podem persistir nessa situação de mendicância, incapazes de desempenhar suas competências constitucionais e de prestar um serviço público de qualidade à população.

É de notar, por fim, que o percentual de apenas 5% não comprometerá o esforço fiscal do Governo Federal, uma vez que o crescimento da arrecadação nesses últimos anos, especialmente das contribuições sociais aqui tratadas, ultrapassam, largamente, aquele percentual. Além disso, a DRU, instituída com a finalidade de colaborar com a estabilização da economia, em nada seria afetada.

III – VOTO

Pelas razões expostas, cumprimentando o autor pela iniciativa, somos pela aprovação da PEC nº 16, de 2005, ressalvada a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao *caput* do art. 1º da PEC nº 16, de 2005, a seguinte redação:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 159 da Constituição Federal o seguinte inciso:

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 10/07/2009.