



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº _____, DE 2020

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 81/2015 que aprova a minuta de Proposta de Emenda Constitucional que altera o inciso I, e suas alíneas "a" e "b", do art. 159, da Constituição Federal, com a finalidade de modificar a composição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

Autores: Deputada Celina Leão e outros
Relatora: Deputada Júlia Lucy

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Decreto Legislativo – PDL nº 81/2015, cuja ementa se encontra acima reproduzida, subscrito pelos Deputados Celina Leão, Júlio César, Lira, Luzia de Paula, Prof. Israel Batista, Robério Negreiros, Rodrigo Delmasso e Telma Rufino.

O presente projeto é composto por 2 (dois) artigos. O art. 1º tem a seguinte redação:

Art. 1º Fica aprovada a Minuta de Emenda Constitucional anexa a este Decreto Legislativo, oriunda da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, que altera o inciso I, e suas alíneas "a" e "b", do art. 159, da Constituição Federal, com a finalidade de modificar a composição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, conforme determina o inciso III do art. 60, da Constituição Federal.

Já o art. 2º trata da cláusula de vigência, a partir da publicação do Decreto Legislativo.

A minuta de PEC de que trata o projeto sob análise prevê a ampliação da cesta de impostos que passariam a compor o FPM e FPE, adicionando os seguintes tributos na partilha: produto da arrecadação dos o Imposto sobre Movimentações Financeiras – IOF, o Imposto sobre a Importação – II, o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

Ademais, a minuta de PEC alteraria a porcentagem do que é arrecado pela União e repassado aos demais entes federados, passando-se de 49% (quarenta e nove por cento) para 69% (sessenta e nove por cento) do produto de sua arrecadação.

Na Justificação, os ilustres Deputados afirmam que o Projeto de Decreto Legislativo pretende alterar a Constituição Federal, com base no inciso III do art. 60 da Constituição Federal no qual prevê a possibilidade de apresentação de Proposta de Emenda à Constituição pelas Assembleias Legislativa. Sendo assim, após a minuta de PEC ser aprovada pela maioria absoluta das Casas Estaduais, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC iniciará sua tramitação na Câmara dos Deputados.

No prazo regimental, não houve emenda ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o que preceitua o art. 64, inciso II, alínea a e c, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, compete à CEOF, entre outras atribuições:

II – analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:

a) adequação ou repercussão orçamentária ou financeira das proposições;

.....
c) de natureza tributária, creditícia, orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive contribuição dos servidores públicos para sistemas de previdência e assistência social.

Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, desde que subscrito, no mínimo, por um oitavo dos Deputados.

O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira consiste em analisar se a proposição se adapta, se ajusta ou está abrangida pelo Plano Plurianual – PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e pela Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como verificar se atende à legislação aplicável às finanças públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O presente projeto não oferece qualquer impacto orçamentário negativo ao Distrito Federal – DF, uma vez que não veicula isenções, incentivos ou outros benefícios fiscais, nem traz qualquer despesa para esta unidade da federação. Longe disso, o PDL que aprova minuta de PEC prevê uma redistribuição de receitas da União e teria como resultado um maior repasse aos Estados, Distrito Federal e Municípios, via FPM e FPE.

Com a mudança, pretende-se que seja reestabelecido o equilíbrio entre as receitas dos Estados e Municípios e as respectivas obrigações imposta a eles pela Carta Magna, sob a guarida do princípio basilar da autonomia dos entes federativos.

Em linhas gerais, a autonomia do ente federativo pode ser dividida em três esferas, a financeira, a política e a administrativa, todas elas com a sua devida importância.

No que toca à primeira e a razão de ser da minuta de PEC, a autonomia financeira se submete ao equilíbrio de fato entre as despesas públicas e as receitas públicas. Ora, se a CF atribuiu diversas competências aos governos locais, tais como, saúde, educação, ações sociais e segurança pública, deve também conferir competências tributárias para prover a adequada receita pública, que faça face às despesas incumbidas.

Porém, sabia o constituinte que as competências tributárias tão somente não seriam suficientes, tanto é que foram complementadas por transferências constitucionais de recursos da União, conforme dispõe a Seção VI, Capítulo I, Título VI da CF (DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS). Assim, pode-se afirmar que a autonomia dos entes federativos é garantida por recursos próprios e transferências constitucionais.

É bem verdade que a União concentra a maior parcela dos impostos previstos na carta constitucional, isto sem mencionar as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. Enquanto Estados e Municípios possuem três tipos de impostos, para aquela há seis. Não bastasse isso, a União cria novos tributos não compartilhados ou os majora para aumentar a sua arrecadação; como também institui políticas de renúncia fiscal de impostos compartilhados, como ocorreu no caso da redução do IPI para a linha branca. Nesse sentido, o Relatório do Tribunal de Contas da União - TCU apontou que, entre 2008 e 2012, Estados e Municípios arcaram com 58% da desoneração do IR e do IPI promovida pelo governo federal.

Como se vê, o cenário fiscal hoje é marcado pela reconcentração de receitas no âmbito federal. E por decorrência da situação mencionada, acaba que os debates atuais entre os Estados e Municípios tem como destaque a reformulação do pacto federativo e uma nova repartição da receita tributária.

Traçado o contexto da minuta de PEC em apreço, a primeira mudança que se pretende implementar é a alteração da cesta de impostos que são repartidos hoje. Consoante o inciso I, do art. 159, da CF, são entregues aos Estados e Municípios 49% (quarenta e nove por cento) do produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

Sendo assim, a minuta de PEC propõe que os Estados e Municípios, que hoje contam com a repartição dos dois impostos já mencionados, passarão a contar com mais três impostos federais e uma contribuição social, a saber, o Imposto sobre Movimentações Financeiras – IOF, o Imposto sobre a Importação – II, o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

Para além dessa ampliação da base de cálculo do FPE e FPM, a minuta propõe ainda uma alteração quantitativa do fundo, isto é, busca-se alterar as alíquotas de participação. Tem-se que na redação atual do texto constitucional, dos 49% (quarenta e nove por cento) que é arrecado do IR e do IPI, passará a ser 69% (sessenta e nove por cento), e dividido conforme demonstrado na tabela a seguir:

Redação Atual do Art. 159, I da CF	Redação Atual do Art. 159, I da CF
Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por	Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, das operações financeiras,

<p>cento), na seguinte forma:</p> <p>a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;</p> <p>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;</p> <p>d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;</p> <p>e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;</p>	<p>importação e grandes fortunas e do produto da arrecadação da contribuição social sobre o lucro líquido, 69% (sessenta e nove por cento), na seguinte forma:</p> <p>a) 31,5% (trinta e um inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>b) 32,5% (trinta e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios;</p> <p>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;</p> <p>d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;</p> <p>e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;</p>
--	---

De fato, vislumbra-se que a repartição constitucional com Estados e Municípios aumentaria, haja vista que a União passaria a dividir uma quantia maior de sua arrecadação com os demais entes, além, claro, do aumento da base de cálculo.

A título de simulação, se a PEC estivesse vigente em 2018, considerando apenas o IPI e IR na repartição, o montante a ser transferido pelo FPE ao DF seria de aproximadamente 682 milhões de reais, frente aos 491 milhões de reais repassados naquele ano. Estima-se um ganho de R\$ 191 milhões em decorrência dos recursos transferidos via FPE.

Vale dizer que o mesmo raciocínio se aplicaria ao FPM. Por ser o DF um ente híbrido, que acumula competências estaduais e municipais, esta unidade federada também participa da repartição do FPM. O montante do FPM a ser repartido entre os municípios brasileiros passaria de 83 bilhões de reais para 116 bilhões de reais. Um ganho aproximado de R\$ 33 bilhões. O que, para o DF, representaria um aumento aproximado de 58 milhões de reais de recursos entregues pelo FPM.

Rememora-se que não se considera neste estudo a arrecadação dos tributos a serem incluídos na composição do fundo conforme proposta, isto é, o IOF, o IPI, o II e a CSLL. Certamente, o ganho na receita distrital seria superior ao demonstrado.

A fim de garantir o equilíbrio orçamentário da União e a readequação da sua programação orçamentária e financeiras, é sugerido um período de transição de dez anos para implementação das alterações propostas. Quanto a isso, os art. 2º, 3º e 4º da PEC tratam da forma a seguir.

O art. 2º da proposta apresenta a repartição do produto da arrecadação dos tributos a serem incluídos (IOF, IPI, II e CSLL) seria implementada a partir do primeiro exercício financeiro subsequente ao ano de entrada em vigor da Emenda à Constituição, à razão de 10% (dez por cento) ao ano. Assim, os quatro tributos supraditos seriam incluídos a razão de 6,9 (seis inteiros e nove décimos) pontos percentuais a cada ano e, ao fim de 10 anos, totalizando os 69% (sessenta e nove por cento).

Por sua vez, o art. 3º determina que o incremento percentual de 20% (vinte por cento) na repartição do produto da arrecadação do IPI e do IR também seria implementado a partir do primeiro exercício financeiro subsequente ao ano de entrada em vigor da Emenda à Constituição proposta, à razão de 10% (dez por cento) ao ano. Quer dizer, que a cada ano será somado 2 (dois) pontos percentuais e, ao fim de 10 anos, terá havido o incremento de 20 (vinte) pontos percentuais, perfazendo-se os 69% (sessenta e nove por cento) sugeridos.

Enfim, no art. 4º, há uma regra de transição na composição do FPE e FPM. Os percentuais hoje em vigor, de 21,5% do FPE e de 22,5% do FPM, serão acrescidos em 1 (um) ponto percentual ao ano conforme a tabela a seguir:

EXERCÍCIO FINANCEIRO	FPE	FPM
1	22,50%	23,50%

2	23,50%	24,50%
3	24,50%	25,50%
4	25,50%	26,50%
5	26,50%	27,50%
6	27,50%	28,50%
7	28,50%	29,50%
8	29,50%	30,50%
9	30,50%	31,50%
10	31,50%	32,50%

No que concerne a esse último aspecto, faz-se necessário ressaltar que o PDL nº 81/2015 que tramita nessa casa contém um erro de redação. Ocorre que o art. 1º da PEC aprovada pela ALESC fixa que o produto da arrecadação dos impostos e da contribuição compartilhados entre os Estados e Municípios será de 68% (sessenta e oito por cento). Entretanto, considerando o somatório dos percentuais sugeridos para as alíneas "a" e "b" do art. 159, da CF e que as demais alíneas ("c", "d", "e") do mesmo artigo permanecerão inalteradas, o total equivalente seria de 69% (sessenta e nove por cento).

Em adendo, cumpre informar que outras propostas semelhantes estão em andamento no legislativo federal. No Senado Federal tramita, já aprovada pela CCJ daquela casa, a PEC nº 51/2019 que aumentaria a participação dos Estados no orçamento da União em 4,5 (quatro inteiros e cinco décimos) pontos percentuais da parcela do IR e do IPI destinada ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

Em relação ao FPM, há mais de uma PEC (PEC 183/2015, PEC 215/2016, PEC 279/2016, PEC 339/2016, PEC 421/2018 e PEC 6/2015) que se encontram apensadas à PEC 391/2017, também já aprovada pela CCJ e enviada a comissão especial. Esta proposta acrescenta 1 ponto percentual no repasse ao FPM e especifica que essa quantia será liberada em setembro de cada ano.

Objetivamente, no que tange ao mérito da matéria, a minuta de PEC sugerida é salutar para o Distrito Federal, demais Estados e Municípios, porquanto as condições do pacto federativo atual não são mais adequadas na difícil conjuntura que se vive. Sobeja dizer que o atual modelo de repartição de receitas não se coaduna com o federalismo cooperativo, em que se compartilha responsabilidades e atribuições entre os entes. Isso, porque o federalismo cooperativo está assentado na ação cooperada entre os três entes federativos, o que inclui a adequada repartição das receitas públicas.

Ficou demonstrado que a Constituição atribuiu funções importantes aos entes federativos, sem que, contudo, tenha assegurado fontes de recursos adequadas. Este é um dos fatores que leva a precarização e má prestação dos serviços públicos pelos Estados e Municípios.

Além do mais, com a queda na arrecadação vivenciada nos últimos anos e as contas públicas distritais extremamente comprometidas, sabe-se que não há espaço para novos investimentos. Portanto, uma reformulação da repartição dos tributos arrecadados pela União é adequada financeira e orçamentariamente, bem como meritória, pois possibilitaria o aumento da receita distrital, tanto no FPE, quanto no FPM, que contribuirão para hígidez e o reequilíbrio das contas públicas deste ente.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, nos termos do art. 64, II, "a" e "c" do RICLDF, pela **admissibilidade** e aprovação do PDL nº 81/2015.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY
Relatora

Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 00153, Deputado(a) Distrital**, em 21/09/2020, às 14:42, conforme Art. 22, do Ato do



Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0207538** Código CRC: **FC29F49C**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00018513/2020-09

0207538v4