



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXIX - SUP. "D" AO Nº 208 SEXTA-FEIRA, 19 DE DEZEMBRO DE 2014

SECRETARIA-GERAL DA MESA
4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA

Relatório nº 8, de 2014
Da Comissão de Assuntos Econômicos

Sobre a Avaliação Periódica da Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional

BRASÍLIA - DF

MESA DO SENADO FEDERAL *

PRESIDENTE
Renan Calheiros - (PMDB-AL)
1º VICE-PRESIDENTE
Jorge Viana - (PT-AC)
2º VICE-PRESIDENTE
Romero Jucá - (PMDB-RR)
1º SECRETÁRIO
Flexa Ribeiro - (PSDB-PA)
2ª SECRETÁRIA
Angela Portela - (PT-RR)

3º SECRETÁRIO
Ciro Nogueira - (PP-PI)
4º SECRETÁRIO
João Vicente Claudino - (PTB-PI)
SUPLENTE DE SECRETÁRIO
1º - Magno Malta - (PR-ES)
2º - Jayme Campos - (DEM-MT)
3º - João Durval - (PDT-BA)
4º - Casildo Maldaner - (PMDB-SC)

* As notas referentes à Mesa do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).

LIDERANÇAS

<p>Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSD/PV) - 25</p> <p>Líder Eunício Oliveira - PMDB (62,68)</p> <p>.....</p> <p>Líder do PMDB - 19 Eunício Oliveira (62,68)</p> <p>Vice-Líderes do PMDB Ricardo Ferraço (104) Romero Jucá (40,105) Vital do Rêgo (107)</p> <p>Líder do PP - 4 Vice-Líder do PP Ana Amélia (12,88)</p> <p>Líder do PSD - 1 Sérgio Petecão (84,87)</p> <p>Líder do PV - 1 Paulo Davim (75)</p>	<p>Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PCdoB/PSOL/PRB) - 23</p> <p>Líder Humberto Costa - PT (115,121)</p> <p>Vice-Líderes Acir Gurgacz (49,55,69,100) Inácio Arruda (90,94,117,128) Marcelo Crivella (36,120,127)</p> <p>.....</p> <p>Líder do PT - 14 Humberto Costa (115,121)</p> <p>Vice-Líderes do PT Walter Pinheiro (22,28,93) Anibal Diniz (27,103) Paulo Paim (102) Eduardo Suplicy (101)</p> <p>Líder do PDT - 5 Acir Gurgacz (49,55,69,100)</p> <p>Vice-Líder do PDT Zeze Perrella (86)</p> <p>Líder do PCdoB - 2 Vanessa Grazziotin (1,89,116)</p> <p>Vice-Líder do PCdoB Inácio Arruda (90,94,117,128)</p> <p>Líder do PSOL - 1 Randolfe Rodrigues (18,77)</p> <p>Líder do PRB - 1 Marcelo Crivella (36,120,127)</p>	<p>Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB/DEM) - 17</p> <p>Líder Wilder Moraes - DEM (97,112,118,130)</p> <p>Vice-Líderes Mário Couto (32,61,122) Jayme Campos (26,106,110,124)</p> <p>.....</p> <p>Líder do PSDB - 13 Aloysio Nunes Ferreira (6,64,113)</p> <p>Vice-Líderes do PSDB Cássio Cunha Lima (72) Paulo Bauer (7,31,74,80) Ruben Figueiró (133)</p> <p>Líder do DEM - 4 José Agripino (2,10,14,44,46,78)</p>
<p>Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC/SD) - 11</p> <p>Líder Gim - PTB (56,58,59)</p> <p>Vice-Líder Alfredo Nascimento (41,70)</p> <p>.....</p> <p>Líder do PTB - 6 Gim (56,58,59)</p> <p>Vice-Líderes do PTB João Vicente Claudino (126) Mozarildo Cavalcanti (57,125)</p> <p>Líder do PR - 3 Alfredo Nascimento (41,70)</p> <p>Líder do PSC - 1 Eduardo Amorim (17,47,48,76,131)</p> <p>Líder do SD - 1 Vicentinho Alves (42,54,71,111)</p>	<p>Governo</p> <p>Líder Eduardo Braga - PMDB (39)</p> <p>Vice-Líderes Gim (56,58,59) Benedito de Lira Jorge Viana Vital do Rêgo (107)</p>	<p>PSB - 4</p> <p>Líder Lídice da Mata - PSB (29,38,82,129,134)</p> <p>Vice-Líder João Capiberibe (135)</p>

EXPEDIENTE

<p>Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho Diretor-Geral do Senado Federal</p> <p>Florian Augusto Coutinho Madruga Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações</p> <p>José Farias Maranhão Coordenador Industrial</p>	<p>Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal</p> <p>Rogério de Castro Pastori Diretor da Secretaria de Atas e Diários</p> <p>Quésia de Farias Cunha Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar</p>
--	--

SF - .12.2014

**RELATÓRIO Nº 8, DE 2014,
DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**

**SOBRE A AVALIAÇÃO PERIÓDICA DA
FUNCIONALIDADE DO SISTEMA
TRIBUTÁRIO NACIONAL**

SUMÁRIO

- Ofício nº 213, de 2014, do Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos	i
- Requerimento nº 1, de 2011-CAE, solicitando a criação de Subcomissão Permanente para avaliar a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional.....	ii
- Requerimento nº 48, de 2014, em aditamento ao Requerimento nº 1, de 2011	iii
- Relatório de avaliação periódica da funcionalidade do Sistema Financeiro Nacional.....	iv

OF. 213/2014/CAE

Brasília, 9 de dezembro de 2014.


A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Assunto: Relatório de Avaliação Periódica da Funcionalidade do Sistema
Tributário Nacional

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, em cumprimento ao art. 393-F do Regimento Interno do Senado Federal, cópia integral do relatório de avaliação periódica da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, aprovado na 34ª Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Econômicos, realizada nesta data.

Respeitosamente,


Senador LINDBERGH FARIAS
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

REQUERIMENTO Nº 1, DE 2011 – CAE

Requeiro, nos termos do art. 49, X e o art. 52, XV da Constituição Federal, combinado com o art. 73, do RISF, a criação, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos de Subcomissão Permanente, para “Avaliar a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional”.

Justificação

A Emenda Constitucional nº 42, de 2003, promulgada em 19 de dezembro de 2003, incluiu no artigo 52, o inciso XV, atribuindo ao Senado Federal, competência de “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”.

Para que o Senado Federal tenha os instrumentos para cumprir esse mandamento constitucional, entendendo que a Subcomissão, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos será o fórum adequado.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
RRENº 481-2014
Em 16.12.2014

SF-5
Aprovado em

04/11/14.

REQUERIMENTO Nº 48, DE 2014 - CAE

Requeiro, nos termos do parágrafo único do art. 393-C do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 1, de 2013), a modificação dos prazos nos trabalhos de avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional, para as seguintes datas:

- I – para recebimento de documentos e informações, até ~~16 de outubro~~ ^{09 DE DEZEMBRO} de 2014;
- II – para realização de audiências públicas, até ~~20 de novembro~~ ^{09 DE DEZEMBRO} de 2014;
- III – para apresentação do relatório final, até ~~9 de dezembro~~ ^{16 DE DEZEMBRO} de 2014.

JUSTIFICAÇÃO

A Resolução nº 1, de 2013, alterou o Regimento Interno do Senado Federal para dar à Comissão de Assuntos Econômicos a competência de avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional (STN) em sua estrutura e seus componentes, bem como o desempenho das administrações tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dentre os diversos aspectos a serem avaliados, destacamos o equilíbrio federativo, especialmente quanto à participação das transferências constitucionais e legais na receita tributária dos entes federados (alínea b do inciso V do Art. 393-D do Regimento Interno).

Já a Resolução nº 44, de 2013, estabeleceu procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Para tanto, esta Comissão aprovou o Requerimento nº 20, de 2014, que definiu a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como a política pública a ser avaliada neste ano. A avaliação, sob a Relatoria da Senadora Ana Amélia, deverá analisar a sistemática de distribuição do FPM e apresentar sugestões no sentido de torná-la mais eficiente, permitindo maior bem-estar social. O relatório final deverá ser analisado pela CAE em dezembro deste ano.

Entendemos que o FPM não só é uma política pública relevante, como também é um dos pilares dos aspectos federativos de nosso STN. Assim, é uma oportunidade para a CAE aprofundar os estudos do FPM, com vistas ao atendimento no disposto das Resoluções nº 1 e 44, ambas de 2013. A unificação dos calendários, na medida do possível, permitirá melhor aproveitamento das audiências públicas, dos requerimentos de informações e dos demais procedimentos necessários para o bom desempenho das avaliações. Por isso, propomos marcar para dezembro a entrega do relatório final da avaliação do STN, coincidindo com o mês de entrega do relatório de avaliação de políticas públicas.

Sala da Comissão, 03 DE JUNHO DE 2014.

Senador Lindbergh Farias

RELATÓRIO Nº ~~001/2014~~ 2014

**AVALIAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**

**DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM**

SUMÁRIO

1. A AVALIAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E PLANO DE TRABALHO	3
1.2 PLANO DE TRABALHO.....	4
2. MARCO LEGAL E MONTANTES RATEADOS	6
2.1 MARCO LEGAL	6
2.2 MONTANTES RATEADOS.....	11
3. AUDIÊNCIA PÚBLICA	14
4. ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS	17
4.1 ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE RATEIO.....	17
4.2 AMPLIAÇÃO DO APORTE DE RECURSOS	22
4.3 COMPENSAÇÃO PELAS PERDAS IMPOSTAS PELO GOVERNO FEDERAL	24
5. RECOMENDAÇÕES FINAIS	26

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: MARCO LEGAL	6
QUADRO 2: CENÁRIO BASE	10
QUADRO 3: EFEITO EMANCIPAÇÃO	10
QUADRO 4: MONTANTES RATEADOS.....	11
QUADRO 5: PARTICIPAÇÃO NA RECEITA ORÇAMENTÁRIA <i>PER CAPITA</i>	13
QUADRO 6: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS <i>PER CAPITA</i>	14
QUADRO 7: GASTOS TRIBUTÁRIOS COM BASE NO IR E NO IPI.....	25

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: DEGRAUS DO FPM - INTERIOR	8
GRÁFICO 2: COEFICIENTES <i>PER CAPITA</i> DO FPM – INTERIOR.....	9
GRÁFICO 3: FPM × IGP-DI E SALÁRIO-MÍNIMO.....	12
GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS	15
GRÁFICO 5: MUNICÍPIOS DEPENDENTES DO FPM.....	16
GRÁFICO 6: DISTRIBUIÇÃO ANÔMALA DAS POPULAÇÕES MUNICIPAIS.....	21

1. A AVALIAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E PLANO DE TRABALHO

1.1 Avaliação do Sistema Tributário Nacional

A Resolução do Senado Federal nº 1, de 2013, alterou o Regimento Interno para dar à Comissão de Assuntos Econômicos a competência de avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional (STN) em sua estrutura e seus componentes, bem como o desempenho das administrações tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme preconiza a Constituição Federal no art. 52, inciso XV.

A avaliação de toda a funcionalidade do STN, bem como de sua estrutura e componentes, envolve dezenas de temas que não poderiam ser adequadamente tratados em um ano. Diante disso, esta Comissão optou por destacar o equilíbrio federativo, especialmente quanto à participação das transferências constitucionais e legais na receita tributária dos entes federados (alínea *b* do inciso V do Art. 393-D do Regimento Interno). O Requerimento nº 48, de 2014, aprovado em 4 de novembro de 2014, propôs formalmente esse tema e estabeleceu o cronograma, com os seguintes prazos: I – para recebimento de documentos e informações, até 9 de dezembro de 2014; II – para realização de audiências públicas, até 9 de dezembro de 2014; III – para apresentação do relatório final, até 16 de dezembro de 2014.

Também em 2014, por força da Resolução do Senado Federal nº 44 de 2013, que estabeleceu procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal, esta Comissão aprovou o Requerimento nº 20, de 2014, que definiu a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como a política pública a ser avaliada neste ano. A avaliação, sob a Relatoria da Senadora Ana Amélia, analisa a sistemática de distribuição do FPM e apresenta sugestões no sentido de torná-la mais eficiente, permitindo maior bem-estar social.

Tendo em vista que o FPM não é somente uma política pública relevante, mas também um dos pilares dos aspectos federativos de nosso STN, a CAE entendeu ser uma oportunidade para aprofundar os estudos sobre o Fundo, tanto sob o ponto de vista de política pública, como de avaliação do STN. O Requerimento nº 48, de 2014, explicitou a conveniência de a CAE aproveitar a sinergia dos temas.

Tendo em vista a opção de concentrar a avaliação na distribuição do FPM, este Relatório será bastante semelhante ao Relatório apresentado para Avaliação de Políticas Públicas, igualmente relatado por mim, Senadora Ana Amélia.

1.2 PLANO DE TRABALHO

Com o apoio da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Conleg), adotou-se o seguinte plano de trabalho:

- a) detalhamento do marco legal e dos montantes rateados pelo FPM;
- b) levantamento e análise das proposições tramitando nesta Casa relacionadas com o FPM;
- c) apresentação de requerimento para a realização de audiência pública para tratar do montante rateado pelo FPM;
- d) recuperação da memória de audiência pública com temática semelhante;
- e) revisão dos critérios de rateio e das bases tributárias que conformam o FPM e identificação dos principais problemas.

O item *a* será tratada na Seção 2 deste relatório. O levantamento previsto no item *b*, por sua vez, consta do anexo. Apurou-se que há vinte proposições tramitando nesta Casa relacionadas com o FPM: treze Propostas de Emendas à Constituição (PECs); cinco Projetos de Lei Complementar do Senado (PLS – Complementar); e dois Projetos de Lei do Senado (PLS). As matérias podem ser assim classificadas:

- a) alteração dos critérios de rateio do FPM: PLS – Complementar n^{os} 213 e 712, de 2011, 184 e 320, de 2010, e 230, de 2009;
- b) elevação do aporte de recursos em prol do FPM: PECs n^{os} 12, de 2013, 69, de 2012, 33 e 125, de 2011, 23 e 35, de 2009, 17, de 2007 e 65, de 2005;
- c) compensação por perdas impostas ao FPM pelas desonerações tributárias decididas pelo Governo Federal: PECs n^{os} 2 e 70, de 2012, 31, de 2011, e 9 e 12, de 2009, e PLS n^{os} 225, de 2014, 222, de 2011, e 230, de 2009.

A classificação proposta antecipa os principais problemas existentes na presente conformação do FPM, tal como identificados pelos principais interessados: prefeitos, vereadores e suas entidades representativas, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), no nível municipal, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Tribunal de Contas da União (TCU), no nível federal. Esses são os problemas de natureza técnica, jurídica e econômica que estão exigindo uma resposta da parte do Congresso Nacional sob a forma dos projetos apresentados.

Tramitam em conjunto as PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 35, 23, 12 e 9, de 2009, 125 e 31, de 2011, e 2, de 2012; e os PLS – Complementar nºs 712, de 2011, e 184 e 320, de 2010.

Destaque-se a promulgação, em 2 de dezembro último, da Emenda Constitucional nº 84, de 2014. Resultante da PEC nº 39, de 2013,¹ subscrita por mim e 27 outros Senadores, a nova emenda aumenta em um ponto percentual o repasse dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) para o FPM.

No que tange ao item *c*, temos que na reunião de 11 de novembro de 2014 aprovou-se o Requerimento nº 54 – CAE, de 2014, de minha autoria, para realizar audiência pública sobre o tema “A Repartição de Receitas e o Fundo de Participação dos Municípios”, com a participação dos seguintes convidados: Raimundo Carreiro, Ministro do TCU; representante do Ministério da Fazenda; representante do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); representante da CNM; e Raul Velloso, economista e consultor. Agendou-se essa audiência para o dia 10 de dezembro.

O item *d* corresponde à audiência pública ocorrida no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) em 26 de março último. O seu objetivo era coletar subsídios para a instrução dos recém citados PLS – Complementar nºs 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011. Ela contou com a presença do Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da CNM, e da Sr^a Wasmália Socorro Barata Bivar, Presidenta do IBGE.² A síntese dos debates consta da Seção 3 deste relatório.

¹ PEC nº 426, de 2014, na Câmara dos Deputados.

² As apresentações e notas taquigráficas estão disponíveis no sítio da CDR na *Internet*: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/listaAudiencia.asp?cc=1306>.

O item *e*, a seu tempo, será objeto da Seção 4, no qual analisaremos os principais problemas do FPM à luz dos projetos ora tramitando nesta Casa. A Seção 5, por fim, resumirá as nossas recomendações.

2. MARCO LEGAL E MONTANTES RATEADOS

2.1 MARCO LEGAL

O FPM está previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b* e *d*, da Constituição Federal. Esses dispositivos estipulam que 23,5% da arrecadação do IR e do IPI seja destinada ao fundo em questão. As leis e normas infraconstitucionais que estabelecem as regras para a distribuição dos seus recursos são as seguintes:

QUADRO 1: MARCO LEGAL

LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO	DISPOSITIVOS
Lei nº 5.172, de 1966	Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios.	arts. 91 a 93
Decreto-Lei nº 1.881, de 1981	Altera a Lei nº 5.172, de 1966, e cria a reserva do FPM.	arts. 1º a 3º
Lei Complementar nº 62, de 1989	Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação.	arts. 4º a 7º
Lei Complementar nº 91, de 1997	Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do FPM.	arts. 1º a 4º
Resolução do TCU nº 242, de 1990	Aprova os percentuais do conjunto dos municípios interioranos de cada estado na partilha do FPM.	Anexo II

Fonte: Conleg.

Combinando-se a Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), o Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, e a Lei Complementar nº 91, de 1997, constata-se que os recursos do FPM devem ser repartidos da seguinte maneira:

- a) **FPM – Capital:** 10% para os municípios das capitais dos estados, distribuídos conforme o coeficiente de participação obtido a partir do produto dos seguintes fatores;

- fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada município em relação à população total de todas as capitais:
 - ⇒ até 2% 2,0
 - ⇒ acima de 2% até 5%, para cada 0,5% ou fração excedente, mais..... 0,5
 - ⇒ acima de 5%..... 5,0
- fator representativo do inverso da renda *per capita* de cada estado:³
 - ⇒ até 0,0045 0,4
 - ⇒ acima de 0,0045 até 0,0055 0,5
 - ⇒ acima de 0,0055 até 0,0065 0,6
 - ⇒ acima de 0,0065 até 0,0075 0,7
 - ⇒ acima de 0,0075 até 0,0085 0,8
 - ⇒ acima de 0,0085 até 0,0095 0,9
 - ⇒ acima de 0,0095 até 0,0110 1,0
 - ⇒ acima de 0,0110 até 0,0130 1,2
 - ⇒ acima de 0,0130 até 0,0150 1,4
 - ⇒ acima de 0,0150 até 0,0170 1,6
 - ⇒ acima de 0,0170 até 0,0190 1,8
 - ⇒ acima de 0,0190 até 0,0220 2,0
 - ⇒ acima de 0,220 2,5

b) **FPM – Interior:** 86,4% para os demais municípios, distribuídos conforme o coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município:

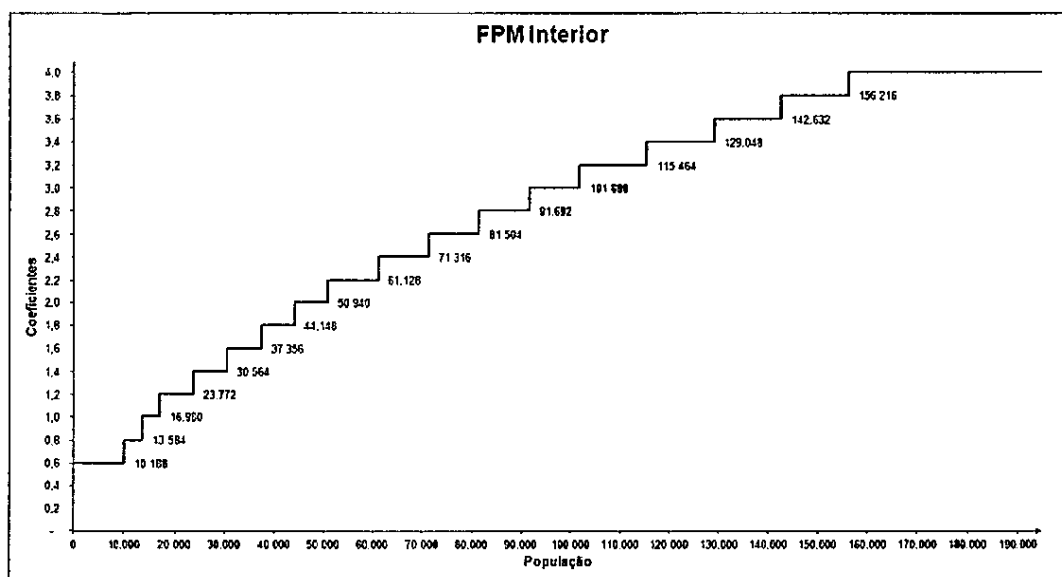
- até 10.188..... 0,6
- acima de 10.188 até 16.980, a cada 3.396 ou fração excedente, mais..... 0,2
- acima de 16.980 até 50.940, a cada 6.792 ou fração excedente, mais..... 0,2

³ Determina-se o índice relativo à renda *per capita* de cada estado definindo-se como sendo igual a cem a renda *per capita* média do País (cfe. o art. 90, parágrafo único, do CTN).

- acima de 50.940 até 101.880, a cada 10.188 ou fração excedente, mais 0,2
 - acima de 101.880 até 156.216, a cada 13.584 ou fração excedente, mais 0,2
 - acima de 156.216 4,0
- c) **Reserva do FPM:** 3,6% para os municípios interioranos enquadrados nos coeficientes de participação 3,8 e 4,0, distribuídos conforme os critérios usados pelo FPM Capital.

O próximo gráfico ilustra o comportamento dos coeficientes individuais de participação no caso do FPM – Interior, que estão estruturados em *degraus*, aos quais estão associados sucessivos intervalos populacionais. Convém frisar que, até certo ponto, os coeficientes crescem com o tamanho da população, mas sempre menos que proporcionalmente.

GRÁFICO 1: DEGRAUS DO FPM - INTERIOR

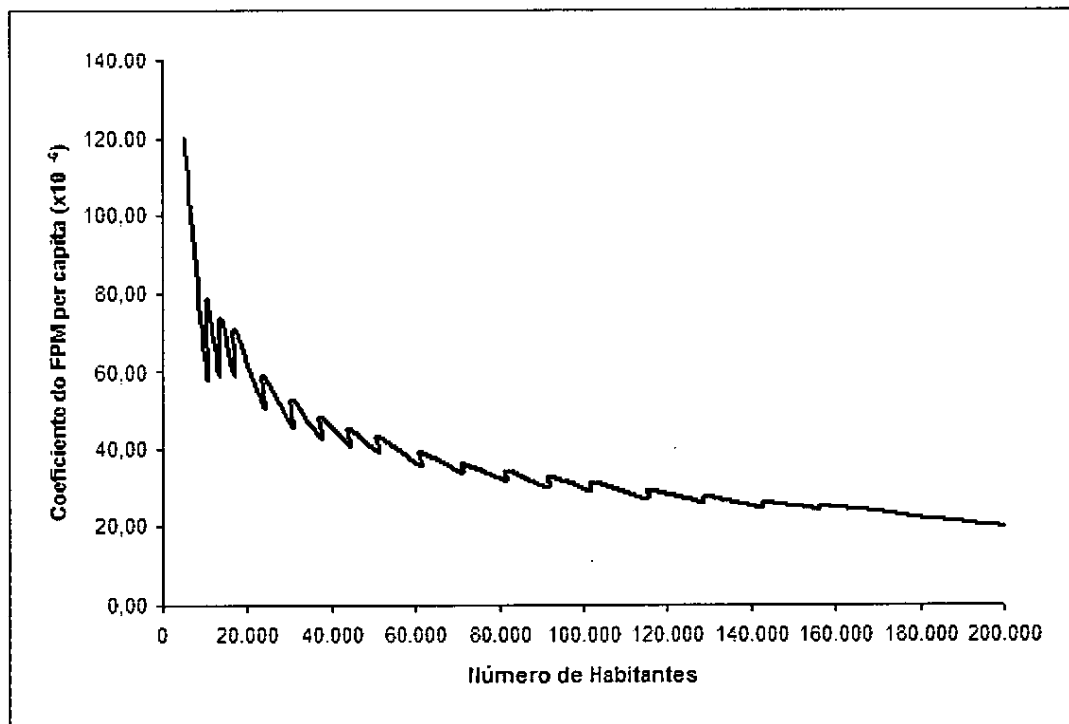


Fonte: Conleg.

O FPM – Capital e a Reserva do FPM claramente beneficiam os municípios com mais população e menos renda, em que pesem as distorções geradas pelos pisos e tetos usados na fixação dos coeficientes individuais de participação. O FPM – Interior, entretanto, como ressaltado pelo TCU privilegia *os municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre. Mas este pressuposto é equivocado, pois existem tanto municípios pequenos pobres quanto municípios pequenos ricos ...* (Relatório do Acórdão de Plenário nº 1.120, de 2009). Basta notar que os

coeficientes *per capita* do FPM – Interior declinam à medida que aumenta o tamanho da população, havendo *picos* a cada mudança de faixa populacional:

GRÁFICO 2: COEFICIENTES *PER CAPITA* DO FPM – INTERIOR



Fonte: Conleg.

Ademais, os *picos* observados na distribuição do FPM – Interior têm sido uma permanente fonte de reclamações, pois a perda de um único habitante nas revisões anuais do tamanho da população pelo IBGE pode gerar quedas expressivas nos montantes recebidos.

Com efeito, os *degraus* atribuídos aos municípios interioranos não crescem na mesma proporção do tamanho da população. Dessa forma, é vantajoso para um município com, p. ex., 10.188 habitantes, ao qual cabe um coeficiente 0,6, dividir-se em duas prefeituras, às quais caberiam o mesmo coeficiente. Tudo o mais constante, um simples rearranjo administrativo permitiria dobrar o aporte de recursos do FPM para uma dada população.⁴

Os dois quadros a seguir ilustram o fenômeno estudado. O primeiro contém o cenário base: dois municípios (A1 e A2) com 30.564

⁴ Se cada município tivesse exatamente a metade da população original, os recursos públicos disponíveis para cada habitante, isoladamente, dobraria.

habitantes, aos quais cabem o coeficiente 1,4. Dessa forma, cada ente recebe 50% do montante:

QUADRO 2: CENÁRIO BASE

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%
A1	30.564	1,4	50,00%
A2	30.564	1,4	50,00%
TOTAL GERAL	61.128	2,8	100,00%

Fonte: Conleg.

O segundo mostra o que ocorre quando o último município é desmembrado em três outros (A2.1 a A2.3), todos com 10.188 habitantes. Os seus coeficientes diminuem para 0,6, mas o seu somatório passa de 1,4 para 1,8. De modo agregado, os aportes para esses últimos aumentam 6,25 pontos percentuais (p.p.) em relação ao montante total distribuído em prejuízo de A1, que não perseguiu estratégia semelhante.

QUADRO 3: EFEITO EMANCIPAÇÃO

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	43,75%	-6,25 p.p
SUBTOTAL	30.564	1,4	43,75%	-6,25 p.p
A2.1	10.188	0,6	18,75%	-
A2.2	10.188	0,6	18,75%	-
A2.3	10.188	0,6	18,75%	-
SUBTOTAL	30.564	1,8	56,25%	6,25 p.p
TOTAL GERAL	61.128	3,2	100,00%	0,0 p.p

Fonte: Conleg.

Essa situação representou um evidente estímulo para a fragmentação dos municípios brasileiros. E foi o que aconteceu com a promulgação da Constituição de 1988, que, até a edição das EMCs n^{os} 15, de 1996, e 57, de 2008, delegou inteiramente às assembleias estaduais a competência para criar novas prefeituras. A combinação do novo comando constitucional com os *degraus* do rateio do FPM resultou, no primeiro instante, em uma onda de emancipações. Somente em 1989 surgiram 222 novos municípios⁵ – um acréscimo de 5% em relação às 4.424 prefeituras preexistentes. O estímulo apontado é particularmente relevante, pois este Poder

⁵ Não computados os 79 municípios do novo Estado do Tocantins, que integravam o Estado de Goiás.

precisará, em alguma data futura, dispor sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.⁶

2.2 MONTANTES RATEADOS

Os montantes entregues às prefeituras por meio do FPM estão disponíveis em sítio mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na *Internet*.⁷ Sinteticamente, para o período de 2003 a 2013, os valores rateados foram aqueles constantes do quadro a seguir, descontados os aportes para os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

QUADRO 4: MONTANTES RATEADOS

(em R\$ milhões correntes)

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AC	106,27	117,15	148,97	164,14	179,06	222,17	208,47	212,34	263,06	271,62	311,19
AL	458,44	504,09	634,52	701,31	808,2	1.005,93	947,3	1.023,41	1.263,29	1.303,11	1.399,95
AM	270,18	297,84	366,35	414,4	467,04	623,17	560,99	635,07	784,86	809,82	899,54
AP	73,13	80,62	93,77	113,16	115,95	162,92	139,55	151,96	188,47	194,66	228,50
BA	1.750,08	1.922,83	2.381,01	2.634,41	3.060,40	3.848,65	3.634,17	3.911,33	4.871,09	4.978,67	5.372,30
CE	1.010,12	1.108,52	1.394,52	1.541,92	1.774,31	2.209,34	2.079,12	2.244,77	2.768,83	2.855,63	2.920,73
DF	41,49	43,25	59,09	62,19	68,81	70,03	65,32	71,55	89,01	92,01	98,55
ES	341,95	379,87	475,93	526,06	590	729,62	687,8	741,07	913,11	965,08	1.021,32
GO	709,22	779,67	968,44	1.068,46	1.224,96	1.535,76	1.448,49	1.572,01	1.937,31	1.997,49	2.146,91
MA	778,47	855,14	1.083,58	1.215,95	1.415,47	1.765,77	1.662,49	1.792,38	2.208,60	2.277,24	2.446,84
MG	2.517,35	2.798,61	3.504,99	3.878,70	4.456,53	5.554,64	5.242,39	5.645,72	6.956,62	7.172,23	7.710,59
MS	293,81	316,92	396,38	436,81	500,84	643,86	607,23	655,09	808,15	831,24	895,75
MT	367,41	403,06	504,26	546,42	625,25	772,76	737,37	794,86	968,94	999,13	1.086,21
PA	698,1	773,75	970,05	1.070,36	1.227,44	1.525,62	1.453,11	1.567,40	1.931,53	2.013,88	2.163,26
PB	623,51	686,05	861,51	952,75	1.097,04	1.366,35	1.288,69	1.390,21	1.715,01	1.768,71	1.900,93
PE	983,92	1.075,70	1.342,23	1.437,33	1.640,40	2.121,00	2.004,45	2.162,09	2.663,25	2.745,81	2.899,14
PI	478,77	527,75	663,44	757,09	900,09	1.052,78	1.026,46	1.139,95	1.369,71	1.451,26	1.559,27
PR	1.308,40	1.437,81	1.799,51	2.008,42	2.308,36	2.873,32	2.733,59	2.921,48	3.580,72	3.719,16	3.969,02
RJ	570,47	630	787,18	866,38	992,71	1.251,77	1.176,14	1.301,95	1.557,99	1.650,22	1.772,43
RN	478,29	536,2	662,07	732,33	842,33	1.067,22	989,11	1.084,60	1.337,30	1.379,03	1.481,90
RO	174,47	192,33	242,59	267,89	309,48	370,84	362,47	377,91	467,03	463,47	517,67
RR	88,47	101,62	130,12	154,75	202,58	145,34	250,54	159,93	163,65	150,67	266,69
RS	1.307,82	1.436,57	1.797,79	1.971,08	2.261,03	2.873,19	2.711,13	2.919,57	3.597,05	3.708,45	3.956,40
SC	754,11	827,99	1.036,15	1.145,35	1.314,36	1.644,38	1.551,75	1.670,94	2.067,29	2.131,24	2.291,12
SE	294,99	308,44	387,94	417,78	481,07	630,85	579,35	625,5	771,85	816,72	877,45
SP	2.569,46	2.855,93	3.574,68	3.957,92	4.543,06	5.590,94	5.288,26	5.691,33	7.084,01	7.222,52	7.848,72
TO	294,19	324,29	408,8	459,41	528,1	643,43	565,31	604,51	769,66	777,79	835,68

⁶ Convém notar que os PLS – Complementar n^{os} 98, de 2002, e 104, de 2014 (Projetos de Lei Complementar n^{os} 416, 2008, e 397-A, de 2014, na Câmara dos Deputados) foram vetados integralmente pela Presidenta da República – decisões que acabaram chanceladas pelo Congresso Nacional.

⁷ Vide: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge_fpm_2014.xls.

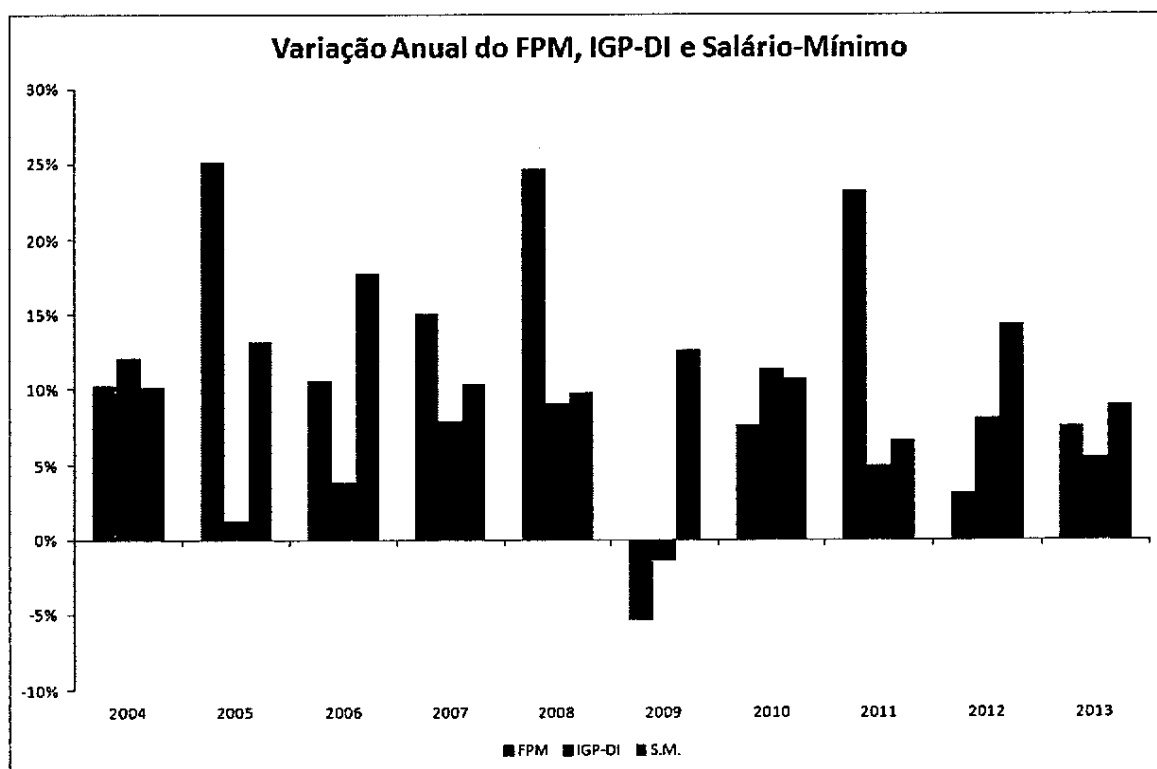
UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	19.342,89	21.322,00	26.675,87	29.502,77	33.934,87	42.301,65	40.001,05	43.068,93	53.097,39	54.746,86	58.878,04
INTERIOR	16.712,26	18.422,21	23.047,95	25.490,39	29.319,73	36.548,63	34.560,91	37.211,56	45.876,14	47.301,29	50.870,62
CAPITAL	4.934,29	2.132,20	2.667,59	2.950,28	3.398,49	4.230,17	4.000,11	4.306,89	5.309,74	5.474,69	9.087,30
RESERVA	696,34	767,59	960,33	1.062,10	1.221,66	1.522,86	1.440,04	1.550,48	1.911,51	1.970,89	2.119,61

Fonte: Conleg.

Nota: valores acrescidos de 1% da arrecadação do IR e do IPI a partir de 1º de setembro de 2007 (cfe. a EMC nº 55, de 2007).

Comparando-se os valores rateados pelos FPM no período 2003 – 2013 com as evoluções do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e do salário-mínimo (S.M.),⁸ temos que houve forte oscilações. *Vis-à-vis* as principais unidades de custos dos serviços providos pelos governos municipais, anos excepcionais, como em 2005, 2008 e 2011, deram lugar a anos bastante difíceis em 2009, 2010 e 2012, como mostra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 3: FPM × IGP-DI E SALÁRIO-MÍNIMO



Fonte: Conleg.

⁸ No caso do S.M., a variação apurada baseou-se nos valores anuais médios, quais sejam: R\$ 230,00 (2003), R\$ 253,33 (2004), R\$ 286,67 (2005), R\$ 337,50 (2006), R\$ 372,50 (2007), R\$ 409,17 (2008), R\$ 460,83 (2009), R\$ 510,00 (2010), R\$ 544,17 (2011), R\$ 622,00 (2012) e R\$ 678,00 (2013).

No agregado, o FPM aumentou 204,4% em termos nominais, contra variações de 82,3% e 194,8% do IGP-DI e do S.M. Descontando-se o primeiro deflator, o aumento real do FPM alcançou 122,1% em dez anos. Quando, contudo, comparamos com o segundo – valor que serve como baliza para remuneração de parte expressiva da força de trabalho municipal –, o ganho real foi de tão somente 9,6%. E esse percentual cairia cerca de $\frac{1}{3}$ se não fosse a elevação de um ponto percentual introduzida pela EMC nº 55, de 2007. Trata-se de ganho modestíssimo à luz das múltiplas e crescentes obrigações a cargos das prefeituras.

Bremaeker (2011a)⁹ destaca a importância do FPM para os governos municipais, especialmente para os entes pouco populosos. No caso das prefeituras com até 2.000 habitantes, p. ex., o fundo em questão representa, em todas as regiões, mais de 50% da receita orçamentária:

QUADRO 5: PARTICIPAÇÃO NA RECEITA ORÇAMENTÁRIA *PER CAPITA*
[segundo os grupos de habitantes e as grandes regiões em 2010]

GRUPO DE MIL HABITANTES	N	NE	SE	S	CO	BRASIL
— 2	67,57	75,73	62,83	58,06	64,93	61,93
2 — 5	49,34	59,62	49,68	45,82	46,12	49,52
5 — 10	31,37	43,91	35,00	34,06	31,29	36,44
10 — 20	20,93	39,21	30,07	30,84	27,12	33,49
20 — 50	26,46	32,47	21,36	22,93	22,16	25,85
50 — 100	20,30	26,31	14,68	18,05	15,29	18,90
100 — 200	16,78	24,00	11,41	12,21	14,84	13,96
200 — 500	25,67	17,30	6,75	8,17	10,76	9,54
500 — 1.000	—	17,91	3,12	4,24	7,70	7,44
1.000 — 5.000	12,92	14,70	3,31	3,97	6,78	8,17
5.000 —	—	—	0,68	—	—	0,68
TOTAL	23,03	28,36	10,12	18,32	19,24	16,58

Fonte: Bremaeker (2011a), p. 8, Quadro 3.

⁹ “A Distribuição dos Royalties do Pré-Sal e a Equidade Através do FPM: A Distância Entre as Palavras (Intenções) e os Números (Realidade)”, Transparência Municipal, Estudo Técnico nº 138. Disponível em: http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/1C9F66BC-97CF-1374-9ABE1973C2DCA0D019102011115437.pdf&i=1661.

Bremaeker (2011b)¹⁰ também aponta as expressivas diferenças existentes na capacidade fiscal das prefeituras brasileiras. Assim, combinando-se, em 2010, todas as receitas orçamentárias (ou seja, mesmo com os efeitos atenuantes do FPM – Capital, da Reserva do FPM e da arrecadação própria), as prefeituras com até 2.000 habitantes contaram, em termos *per capita*, com recursos até três vezes maiores do que os demais grupos:

QUADRO 6: DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS *PER CAPITA*
[segundo os grupos de habitantes em 2010]

GRUPO DE MIL HABITANTES	RECEITAS <i>PER CAPITA</i> (EM R\$)			
	TRIBUTÁRIAS	TRANSFERÊNCIAS	OUTRAS	TOTAL
— 2	109,92	3.808,79	270,11	4.188,82
2 — 5	88,14	2.263,36	156,99	2.508,49
5 — 10	87,73	1.546,76	110,65	1.745,14
10 — 20	78,62	1.325,61	100,07	1.504,30
20 — 50	123,20	1.178,93	143,33	1.445,46
50 — 100	157,53	1.066,08	188,06	1.411,67
100 — 200	247,82	1.110,79	271,47	1.630,08
200 — 500	335,42	1.034,09	318,74	1.688,25
500 — 1.000	336,02	977,60	342,73	1.656,35
1000 — 5.000	450,81	911,88	387,25	1.749,94
5.000 —	1.003,55	931,60	639,34	2.574,49
BRASIL	300,38	1.127,03	272,14	1.699,55

Fonte: Bremaeker (2011b), p. 15, Quadro 9.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA

CDR, 26/03/2014

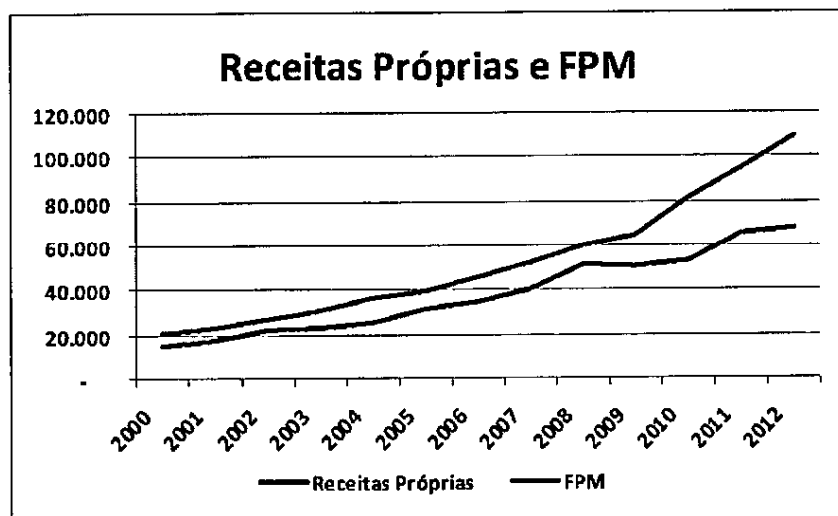
A audiência pública de 26 de março de 2014 destinou-se a tratar dos PLS – Complementar n^{os} 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011, que propõem alterações nas regras de rateio do FPM. Naquela ocasião, o Presidente da CNM apresentou argumentos favoráveis à aprovação da PEC n^o 39, de 2013. Entre estes destacam-se os seguintes:

¹⁰ “As Finanças Municipais em 2010”, Transparência Municipal, Estudo Técnico n^o 136. Disponível em: http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/B7A522 D6-A82F-CB83-5080870B72F77CF212092011044308.pdf&i=1629.

- a) a diminuição da participação relativa do FPM na arrecadação de impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB); em 1989, embora o FPM recebesse tão somente 20,5% da arrecadação do IPI e IR, ele respondia por 15% da receita administrada pela então Secretaria da Receita Federal (SRF); em 2012, mesmo com a ampliação para 23,5% do montante arrecadado, o FPM respondeu por apenas 10% do montante em questão; isso se deve ao fato de que os impostos mencionados, que respondiam por 72,7% do total, agora sequer somam 44%;
- b) o aumento da participação, nas receitas municipais, dos tributos próprios e de transferências como a cota-parte na arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), em detrimento do FPM – que é uma transferência eminentemente equalizadora –, contribui para elevar e/ou manter a concentração de recursos públicos nos municípios mais desenvolvidos economicamente; com efeito, este último caiu de 26%, em 2007, para 22,5%, em 2012, da receita municipal.

O gráfico a seguir ilustra o descompasso apontado pela CNM entre a evolução das receitas próprias municipais e o FPM após 2008:

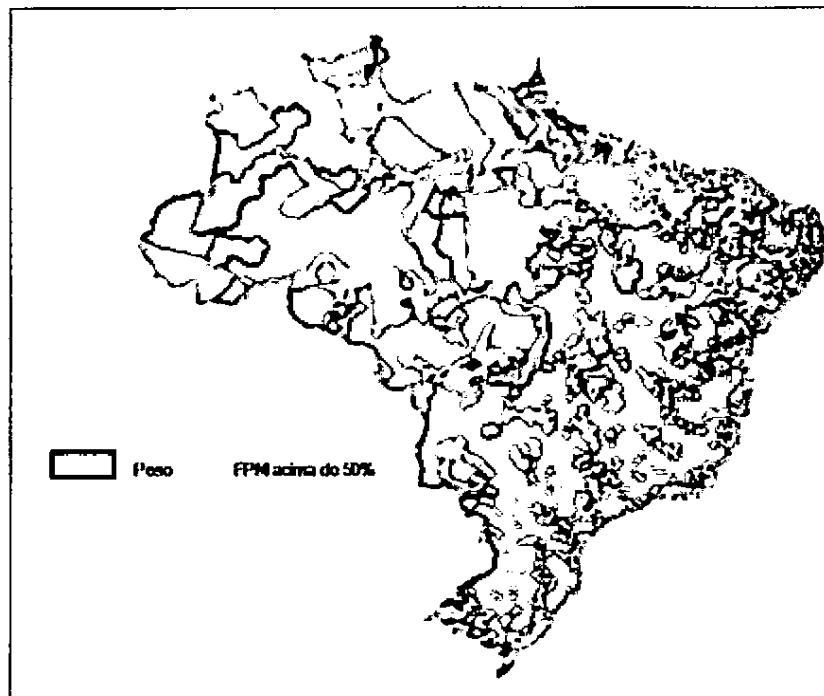
GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS



Fonte: CNM.

A CNM frisou que o FPM representa mais de 50% da receita orçamentária em 3.466 municípios. Dessa forma, cerca de 63% dos municípios têm alta dependência deste recurso, como ilustrado pelo próximo gráfico:

GRÁFICO 5: MUNICÍPIOS DEPENDENTES DO FPM



Fonte: CNM.

A Presidenta do IBGE, por sua vez, propugnou a alteração dos critérios de rateio do FPM, em conformidade com recomendação do TCU contida no Acórdão de Plenário nº 2.642, de 2009, relativo ao “Relatório de Fiscalização Operacional no IBGE”, *in verbis*:

9.2. recomendar ao Poder Executivo, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, e ao Congresso Nacional que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizar estudos com vistas a alterar os critérios de cálculo do coeficiente do FPM, a fim de estabelecer maior progressividade em relação à tabela de faixas populacionais.

O PLS nº 184, de 2010 – Complementar, ao evitar variações bruscas nas cotas-parte pagas aos governos municipais, representaria um importante aprimoramento dos citados critérios.

4. ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS

Os debates havidos na audiência pública da CDR oferecem uma visão geral do estágio atual das iniciativas de reformulação do FPM. De um lado, há uma demanda técnica para que os critérios de rateio do FPM – Interior mudem; de outro, há um justificado reclame por mais recursos – envolvendo pleitos tanto para que os aportes financeiros para esse fundo aumentem, como para que as perdas decorrentes de benefícios tributários concedidos pelo Governo Federal sejam compensadas. Essas são as três vertentes de soluções que as proposições em discussão no Senado têm em vista e que serão analisadas nas próximas subseções.

4.1 ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE RATEIO

PLS – Complementar nºs 213 e 712, de 2011, 184 e 320, de 2010

Com assinalado anteriormente, os PLS – Complementar nºs 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011, tramitam em conjunto. O PLS nº 213, de 2011 – Complementar, a seu tempo, tramita só. O primeiro tem por objetivo aperfeiçoar as regras de partilha do FPM e os procedimentos de cálculo e publicação dos coeficientes de participação de cada município.

O art. 1º altera o CTN para corrigir o problema da “mudança de faixa de população”. Atualmente, a distribuição do FPM entre os municípios interioranos se faz classificando-os em grupos por faixas populacionais. Assim, os municípios com até 10.188 habitantes recebem o coeficiente 0,6; aqueles com população de 10.189 a 13.584 recebem o coeficiente 0,8; e assim por diante. O problema é que muitas vezes há municípios com população próxima aos limites máximo e mínimo das faixas. Com isso, pequenas variações na quantidade de habitantes podem fazer com que os municípios passem para um coeficiente maior ou menor. O resultado é um grande acréscimo ou decréscimo dos recursos recebidos em decorrência de variações populacionais com pequeno impacto na demanda por serviços públicos locais.

O que o PLS nº 184, de 2010 – Complementar, propõe é que haja variações infinitesimais do valor do coeficiente para cada habitante a mais ou a menos do município. Isso evitaria mudanças abruptas e expressivas das cotas-parte quando o município passasse de uma faixa para outra.

Essa providência não apenas tornará a distribuição mais equânime e eficiente, mas também evitará a abertura de grande número de processos administrativos e judiciais, nos quais os municípios requerem a recontagem da sua população sempre que esta é quantificada em valor próximo aos limites superiores das atuais “faixas de população”. Isso representaria redução de custos e ganho de eficiência no trabalho do IBGE, que não mais precisaria alocar escassos e valiosos recursos humanos e materiais em uma pouco produtiva recontagem ou reestimativa populacional.

Note-se que se trata tão somente de introduzir a variação gradual do coeficiente, sem alterar o agrupamento dos municípios nas atuais faixas de população. A única faixa modificada é a primeira, que congrega os municípios com até 10.188 habitantes. O autor, Sen. Tião Viana, propõe a divisão dessa faixa em duas: uma até 5.094 habitantes, com coeficientes iguais a 0,6, e outra de 5.095 a 10.188 habitantes, com coeficientes variando de 0,6 a 0,8.

O autor também estabeleceu, no art. 4º, uma regra de transição de dez anos, ao longo dos quais a mudança do antigo para o novo coeficiente se fará à proporção de 10% a cada exercício. Assim, no primeiro ano de vigência do novo critério, o coeficiente de cada município será composto por 90% do valor do coeficiente antigo e por 10% do valor do coeficiente novo. No segundo ano, a proporção passa a ser de 80% para o coeficiente antigo e 20% para o coeficiente novo. Ao final de dez anos terá sido completada a transição para o coeficiente novo.

O segundo projeto busca apenas resolver a questão da brusca perda financeira incorrida por municípios que perdem população quando da substituição de estimativas populacionais por dados censitários. Mais especificamente, busca-se diferir no tempo os problemas surgidos com a aplicação dos dados do Censo de 2010. Para isso, propõe-se um mecanismo de transição a ser aplicado entre 2010 e 2020.

O terceiro introduz o critério da área territorial do município na repartição de 5% dos recursos oriundos de cada uma das três parcelas que compõem o FPM: Interior, Capital e Reserva. Conforme a sua Justificação, a proposição visa atenuar o impacto de mudanças acentuadas no tamanho da população em decorrência, p. ex., dos resultados dos censos demográficos ou na mensuração dos agregados econômicos, com seus efeitos sobre o valor da renda *per capita*.

O quarto propõe que o teto dos fatores representativos da população no FPM – Capital passe de cinco para dez, além de estabelecer uma escala de crescimento mais gradual que a atual. Se aprovado, o PLS nº 213, de 2011 – Complementar, produziria ganhos de 88% nas cotas-parte das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, com ganhos menores para Brasília, Belo Horizonte e Salvador, enquanto as demais capitais perderiam.

A exemplo do Sen. Cícero Lucena, como atestado por seu parecer aprovado pela CDR em 16 de julho de 2014, sou inteiramente favorável ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar, que decorre de sugestões realizadas, mais de uma vez, pelo IBGE em audiências públicas realizadas nesta Casa. Certamente as alterações trarão maior eficiência e equidade à distribuição do FPM. Destaque-se a importância de se reduzir o ônus imposto pelos recursos administrativos que exigem recontagens populacionais. Ainda este ano vimos a grande repercussão política do anúncio de que aquela autarquia adiaria pesquisas de alta relevância em função de carências financeiras e de pessoal. É sumamente importante, portanto, retirar desse órgão qualquer sobrecarga de trabalho que o desvie das suas atividades fim.

Quanto ao escopo dos demais projetos, verifica-se que o PLS nº 184, de 2010 – Complementar, por tratar a matéria de forma abrangente, engloba o PLS nº 320, de 2010 – Complementar. Já o critério de distribuição baseado na extensão geográfica dos municípios, conforme proposto pelo PLS nº 712, de 2011 – Complementar, não me parece um aperfeiçoamento da metodologia de cálculo, pois a área de um ente não é um bom indicador de capacidade fiscal ou de pressão por serviços públicos.

Em relação ao PLS nº 213, de 2011 – Complementar, entendo que não cabe buscar soluções apenas para os problemas dos governos carioca e paulistano, pois as cidades-dormitório das periferias metropolitanas também são fortemente prejudicadas na partilha do FPM. Igualmente prejudicadas são as cidades médias do interior nordestino.

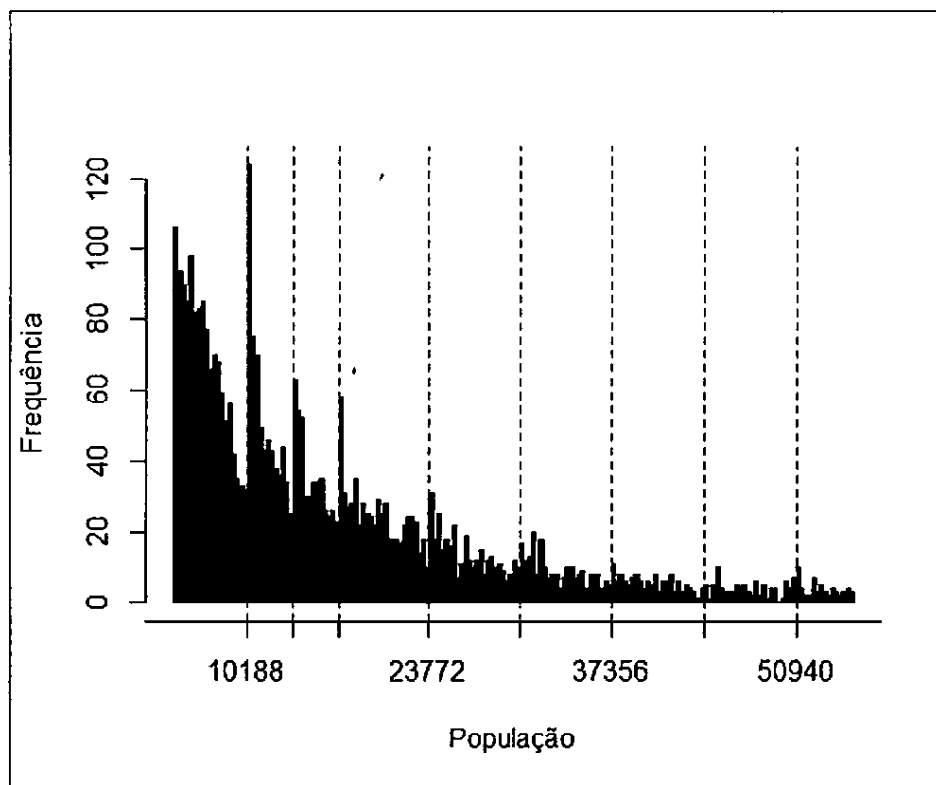
Com efeito, uma vez extinto o sistema de faixas e feito o ajuste inicial dos coeficientes, as alterações nos anos seguintes serão muito menos intensas, pois acabará o risco de um município “cair” de uma faixa para outra devido à perda de alguns poucos habitantes. Ou seja, a eventual (pequena) perda imediata seria compensada por uma maior segurança de que, no futuro, não haveria perdas bruscas de receitas.

As perdas observadas são uma decorrência da redução do peso relativo dos coeficientes atribuídos às prefeituras com populações próximas dos limites inferiores de cada faixa populacional, ocorrendo o oposto com aquelas próximas aos limites superiores, bem como há uma diminuição da participação dos entes muito populosos (cujo coeficiente seja igual a 4) no somatório de todos os coeficientes.

Comparando-se os coeficientes individuais de participação apurados pelo TCU para 2014 com os coeficientes ditados pela nova sistemática, a Conleg apurou que o PLS nº 184, de 2010, imputaria ganhos a 2.391 prefeituras e perdas a 3.151, distribuindo-se os acréscimos e decréscimos correspondentes ao longo de dez exercícios.

A presença de mais perdedores do que ganhadores deve-se a um comportamento anômalo dos pequenos municípios brasileiros. Com efeito, o trabalho “O FPM e a Estranha Distribuição da População dos Pequenos Municípios Brasileiros”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),¹¹ apontou que há uma quantidade excessiva de municípios com populações um pouco maiores do que os limites inferiores das faixas populacionais balizadoras do rateio do FPM – Interior, como mostrado pelo próximo gráfico:

GRÁFICO 6: DISTRIBUIÇÃO ANÔMALA DAS POPULAÇÕES MUNICIPAIS



Fonte: <http://lmonasterio.blogspot.com.br/2012/10/fpm-e-estranha-distribuicao-da.html>.

Esse estudo examinou os dados de 3.565 municípios e concluiu que 192 devem estar mal classificados, provocando distorções da ordem de R\$ 200 milhões por ano no citado rateio. Essa distribuição anômala é justamente um dos problemas que o projeto em comento pretende resolver. As regras atuais induzem ao falseamento do real número de habitantes de cada município.

Impõe-se notar que, na ausência de comportamentos estratégicos por parte dos municípios em busca de mais receitas (às custas das receitas dos municípios do mesmo estado), seria de se esperar que houvesse quase tantos ganhadores como perdedores ao se fazer a transição para a nova regra. A existência de mais perdedores que ganhadores não é, assim, um defeito do projeto em análise, mas sim uma virtude. Como recém afirmado, a nova sistemática acabará com o incentivo à superestimação dos dados populacionais.

Ademais, a perda sofrida pelos municípios situados próximos aos valores iniciais de cada faixa não apenas será diferida ao longo de vários exercícios, como também será compensada pelo ganho de eficiência

decorrente do fim do estímulo para se manipular o dado populacional. Afinal, uma vez extintas as faixas, não haverá, no futuro, o risco de mudanças bruscas no coeficiente de nenhum município.

Do ponto de vista financeiro, temos que o Orçamento Geral da União para 2014 (Lei nº 12.952, de 2014) estima que R\$ 86,4 bilhões serão entregues às prefeituras por intermédio do FPM. Desse valor, R\$ 74,6 bilhões serão destinados ao FPM – Interior (86,4% do total), contemplando 5.542 municípios. Nesse contexto, o total a ser redistribuído entre ganhadores e perdedores alcançaria R\$ 1,68 bilhão – ou apenas 2,25% do total. O impacto financeiro imediato seria, portanto, de baixa monta e facilmente administrável por meio da regra de transição prevista.

4.2 AMPLIAÇÃO DO APORTE DE RECURSOS

PECs nºs 39 e 12, de 2013, 69, de 2012, 33 e 125, de 2011, 35 e 23, de 2009, 17, de 2007 e 65, de 2005

As PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 125, de 2011, e 12, de 2013, ampliam a base de cálculo, acrescentando a Cofins e a CSLL. A primeira também inclui os impostos de importação (II), de exportação (IE) e sobre operações de crédito, câmbio e seguros ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), que possuem natureza regulatória, bem como integra novas áreas àquelas beneficiadas pelos fundos de financiamento do setor produtivo. A última incorpora outras contribuições sociais, bem como contribuições de intervenção no domínio econômico. Isso implica açambarcar tributos com destinação constitucional específica, como a contribuição de empregados e empregadores para o INSS e as contribuições para o PIS e o PASEP.

Já a PEC nº 23, de 2009, é semelhante à PEC nº 17, de 2007, mas inclui a Cofins e a CSLL tão somente na base de cálculo do FPM, mantendo o percentual de 23,5%. As PECs nºs 35, de 2009, 33, de 2011, 69, de 2012, e 39, de 2013, a seu tempo, apenas aumentam os percentuais de repartição.

No caso da repartição de contribuições sociais com estados e municípios, o art. 195 da Lei Maior restringe o usos desses recursos ao financiamento da seguridade social. Tome-se como exemplo a CSLL e a Confins, que possuem destinação suficientemente ampla para que sejam empregadas pelos governos estaduais e municipais. Conforme a Lei nº 7.689,

de 1988, e a Lei Complementar nº 70, de 1991, as duas contribuições destinam-se ao custeio de despesas com as áreas de saúde, previdência e assistência social. Dessa forma, mesmo nesse caso os valores partilhados não poderão ser alocados livremente.

Do ponto de vista econômico, convém frisar que os novos aportes somar-se-iam aos recursos atualmente entregues aos entes subnacionais no âmbito do Sistema Único de Saúde, entre outros. No entanto, esses entes, por disposição constitucional, já dedicam parte dos seus orçamentos às áreas de saúde, enquanto os dispêndios com previdência não são sensíveis ao simples aumento da receita disponível. Ou seja, as despesas previdenciárias são ditadas pela quantidade de indivíduos elegíveis para receber os benefícios e pelo valor unitário de cada benefício. Assim, tende a ocorrer uma simples substituição entre fontes orçamentárias, com recursos atualmente empregados na seguridade social recebendo outra destinação. Agregando-se os três níveis de governo, haveria uma redução no aporte de recursos públicos para essa última área. Ao mesmo tempo, haveria uma deterioração das contas públicas federais.

Assim, embora meritórias e, com uma única exceção, constitucionalmente consistentes, as PECs nºs 65, de 2005, 17, de 2007, 23, de 2009, 125, de 2011, e 12, de 2013, não devem prosperar, pois privariam a seguridade social de recursos imprescindíveis, especialmente em face do rápido envelhecimento da população brasileira e, por consequência, dos vultosos déficits projetados para o longo prazo.

As PECs nºs 35, de 2009, 33, de 2011, e 69, de 2012, a seu tempo, perderam a oportunidade com a aprovação da PEC nº 39, de 2013 (PEC nº 426, de 2014, na Câmara dos Deputados), preste a ser convertida em emenda constitucional. No primeiro ano de vigência, o aumento será de apenas meio ponto percentual – equivalente a R\$ 1,4 bilhão – completando-se o acréscimo para um ponto percentual no segundo ano. Com isso, o FPM, atualmente formado com 23,5% da arrecadação do IR e do IPI, passará a contar com 24,5% do montante desses impostos. Com isso, os municípios brasileiros poderão ter uma receita anual extra de R\$ 2,8 bilhões.¹²

¹² Vide: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/08/18/pec-aprovada-pelo-senado-pode-reforcar-cofres-dos-municipios>.

4.3 COMPENSAÇÃO PELAS PERDAS IMPOSTAS PELO GOVERNO FEDERAL

PECs nºs 2 e 70, de 2012, 31, de 2011, e 12 e 9, de 2009, PLS nº 230, de 2009 – Complementar, e PLS nºs 225, de 2014, e 222, de 2011

As PECs nºs 9 e 12, de 2009, 31, de 2011, e 2 e 70, de 2012, preveem compensações para perdas orçamentárias decorrentes da concessão de benefícios tributários e de reduções de alíquota. Neste caso, é urgente limitar o grau de discricionariedade da União. É legítimo que o Governo Federal busque alavancar a atividade econômica mediante benefícios desse tipo. O que fere o mais elementar senso de equidade é que estados e municípios assumam parte significativa do ônus resultante. Compete tão somente ao ente tomador da decisão arcar com as eventuais consequências deletérias sobre a arrecadação tributária.

Se, como princípio, julgamos acertada a compensação pretendida pelas quatro proposições mencionadas, é imperioso reconhecer que a mesma deve ter caráter geral. Em outras palavras, se cabe à União compensar os entes subnacionais pelas perdas orçamentárias advindas das suas decisões, também os estados devem oferecer compensações aos seus municípios em situações similares. Nesse sentido, consideramos que a recém citada PEC nº 31, de 2011, é preferível às três outras, como reconhecido pelo Sen. Aloysio Nunes Ferreira em parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 21 de agosto de 2013.

Especificamente acerca da estratégia de compensação pelas perdas de receita impostas ao FPM, convém frisar que as concessões caracterizadas como isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária são permitidas, na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, por meio de leis específicas. Nesse caso, o ônus imposto aos entes subnacionais decorre de decisões partilhadas entre o Governo Federal e o Congresso Nacional, não cabendo a alegação de que se trata de uma medida monocrática do primeiro. A RFB informa que essas concessões, conhecidas como gastos tributários, geraram as perdas a seguir discriminadas na arrecadação do IR e do IPI.¹³

¹³ Vide: www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2011/DGTEfetivo2011Serie2009a2013.pdf#page=85.

QUADRO 7: GASTOS TRIBUTÁRIOS COM BASE NO IR E NO IPI

(em R\$ milhões correntes)

GASTO TRIBUTÁRIO	2009	2010	2011	2012	2013
Com base no IR	45.242,43	53.036,05	58.102,67	64.834,30	71.353,25
Com base no IPI	14.203,86	17.379,90	19.135,72	20.634,09	24.249,36
TOTAL	59.446,29	70.415,95	77.238,40	85.468,39	95.602,61

Fonte: Conleg.

Constitucionalmente, 23,5% dos montantes informados representaram perdas de receitas municipais. Numericamente, essas perdas passaram de R\$ 13,4 bilhões, em 2009, para R\$ 22,5 bilhões, em 2013 – elevação de 61,8% em tão somente cinco anos.

No entanto, essas concessões não se confundem com as reduções de alíquota praticadas pela União e que têm suscitado críticas de governadores e prefeitos. Essas reduções decorrem do disposto no art. 153, inciso IV e § 1º, da Lei Maior e do art. 4º, inciso I, do Decreto-Lei nº 1.199, de 1971. Nesses casos, há sim uma decisão solitária do Poder Executivo. Baseada em dados da RFB,¹⁴ a Conleg estimou que as reduções do IPI sobre material de construção, móveis e linha branca, e sobre automóveis, utilitários e comerciais leves implicaram perdas de arrecadação da ordem de R\$ 32,5 bilhões no período 2010 – 2014. Desse montante, R\$ 7,6 bilhões caberiam ao FPM – em média, R\$ 1,5 bilhão por ano.¹⁵

Acerca dessas reduções, destaque-se que o próprio art. 153, § 1º, prevê que as alterações de alíquotas do II, IE, IOF e IPI devem observar condições e limites fixados em lei. Aproveitando-se disso, o PLS nº 225, de 2014, estabelece como condição para a plena eficácia das reduções a compensação das perdas impostas aos demais níveis de governo.

O PLS nº 222, de 2011, exige, entre outras disposições, que as prefeituras recebam, a título de apoio financeiro, a diferença, se positiva, entre o valor correspondente a 13,2% da arrecadação de tributos federais e o valor rateado pelo FPM. Já o PLS nº 230, de 2009 – Complementar, que tramita com 28 outros projetos, prevê que as concessões ou ampliações de incentivos ou benefícios de natureza tributária vigorarão somente depois de implementadas medidas de compensação das perdas de receita impostas aos demais níveis de governo. Como essas proposições, diferentemente do PLS

¹⁴ Vide: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/RenunciaFiscal/default.htm>.

¹⁵ Nota Informativa da Consultoria Legislativa do Senado Federal nº 1.533, de 2014, Tabela VIII.

nº 225, de 2014, não possuem previsão constitucional específica, entendendo que poderão ser facilmente questionadas judicialmente. No entanto, mesmo esse último projeto representa um mero paliativo para os graves desequilíbrios. O que o País precisa é de uma salvaguarda inscrita na própria Carta Magna, como proposto pela PEC nº 31, de 2011.

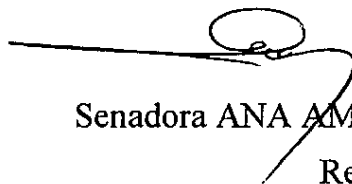
5. RECOMENDAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, recomendo o seguinte:

1. que esta Casa aprove, para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados, a PEC nº 31, de 2011, e o PLS nº 184, de 2010 – Complementar;
2. à luz dos “degraus” existentes na distribuição do FPM – Interior, que esta Casa solicite ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), quando oportuno, estudos que estimem os impactos das proposições que disponham, na forma do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sobre as cotas-parte devidas aos demais municípios;
3. ao votar novas leis sobre isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que esta Casa introduza, quando oportuno, compensações orçamentárias para os governos estaduais e municipais.

Esse é o relatório que submetemos à aprovação dos meus ilustres Pares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Sala da Comissão,


Senadora ANA AMÉLIA
Relatora

ANEXO

PROPOSIÇÕES TRAMITANDO

PEC 12/2013

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal para incluir o produto da arrecadação das contribuições sociais que especifica no compartilhamento com Estados e Municípios e alterar os percentuais dos repasses.

Autor(a): Sen. Flexa Ribeiro e outros.

PEC 2/2012

Ementa: Acrescenta o art. 159-A à Constituição Federal, para determinar a compensação financeira pela União aos demais entes federados de gasto tributário relativo aos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Autor(a): Sen. Benedito de Lira e outros.

PEC 69/2012

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal para elevar os repasses de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Autor(a): Sen. Wilder Moraes e outros.

PEC 70/2012

Ementa: Altera os arts. 159 e 165 da Constituição Federal para estabelecer a compensação pela União da concessão de benefícios fiscais que incidam sobre a base de cálculo das receitas dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

Autor(a): Sen. Ana Amélia e outros.

PEC 31/2011

Ementa: Acrescenta o art. 159-A à Constituição Federal, para determinar a compensação financeira pela União aos demais entes federados, e pelos Estados aos respectivos municípios, nas hipóteses que especifica.

Autor(a): Sen. Aécio Neves e outros.

PEC 33/2011

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

Autor(a): Sen. Clésio Andrade e outros.

PEC 125/2011

Ementa: Altera a Constituição Federal para destinar dez por cento do produto da arrecadação das contribuições sociais e de intervenção do domínio econômico, divididos igualmente, aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM.

Autor(a): Sen. Acir Gurgacz e outros.

PEC 9/2009

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal, para determinar a compensação de benefícios tributários concedidos pela União, relativos aos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Autor(a): Sen. José Agripino e outros.

PEC 12/2009

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal, para determinar a compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios dos benefícios tributários e reduções temporárias de alíquotas concedidas pela União, relativos aos impostos referidos nos incisos I e II desse artigo.

Autor(a): Sen. Flexa Ribeiro e outros.

PEC 23/2009

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal, para destinar ao Fundo de Participação dos Municípios parte da arrecadação da União relativa às contribuições sociais previstas nas alíneas b e c do inciso I do art. 195.

Autor(a): Sen. Alvaro Dias e outros.

PEC 35/2009

Ementa: Altera a redação das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, para modificar o percentual de repasse da arrecadação de impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Autor(a): Sen. Mozarildo Cavalcanti e outros.

PEC 17/2007

Ementa: Dá nova redação ao inciso I do art. 159 da Constituição Federal, para incluir o produto da arrecadação das contribuições sociais que especifica no compartilhamento com Estados e Municípios.

Autor(a): Sen. Francisco Dornelles e outros.

PEC 65/2005

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal e o art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para alterar os percentuais dos tributos arrecadados destinados ao Fundo de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aos programas de financiamento do setor produtivo das regiões.

Autor(a): Sen. Pedro Simon e outros.

PLS 225/2014

Ementa: Altera o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de outubro de 1971, que dispõe sobre a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados, para prever compensações nos casos de reduções de alíquota.

Autor(a): Senador Ricardo Ferraço.

PLS 213/2011 – Complementar

Ementa: Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, para alterar o critério de distribuição do FPM – Capitais.

Autor(a): Sen. Marta Suplicy.

PLS 222/2011

Ementa: Acrescenta o art. 1º-A à Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º-A à Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010, que dispõem sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos dos Fundos de Participações dos Municípios – FPM e dos Estados – FPE, bem como dos Fundos de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de preservar a descentralização fiscal da Federação, e dá outras providências.

Autor(a): Sen. Aécio Neves.

PLS 712/2011 – Complementar

Ementa: Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, e a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, para incluir a superfície dos entes participantes entre os critérios considerados no cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.

Autor(a): Sen. Walter Pinheiro.

PLS 184/2010 – Complementar

Ementa: Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, para alterar o método de cálculo dos coeficientes individuais de participação no FPM – Interior, e dá outras providências.

Autor(a): Sen. Tião Viana.

PLS 320/2010 – Complementar

Ementa: Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios que apresentaram redução do coeficiente a partir do Censo de 2010.

Autor(a): Sen. Sérgio Zambiasi.

PLS 230/2009 – Complementar

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para exigir compensações no caso de atos de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem redução dos montantes financeiros repartidos com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Autor(a): Sen. Alvaro Dias.

SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
Relatório da Avaliação periódica da funcionalidade do
Sistema Tributário Nacional (STN)
RESOLUÇÃO 44/2013

ASSINAM O PARECER, NA 34ª REUNIÃO DE 09/12/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____
RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	4. Humberto Costa (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Wilder Moraes (DEM)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. VAGO
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, SD, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Vicentinho Alves (SD)
Blairo Maggi (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Alfredo Nascimento (PR)	4. VAGO



SENADO FEDERAL
Secretaria de Editoração e Publicações
Coordenação de Edições Técnicas

Coleção Direitos Sociais



Coletânea de publicações, com atualização periódica,
sobre temas relacionados aos Direitos Sociais.

Conheça nossa livraria virtual, acesse:
www.senado.gov.br/livraria

Edição de hoje: 40 páginas
(O.S. 15750/2014)

Secretaria de Editoração
e Publicações – SEGRAF

SENADO
FEDERAL

