

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2012 -

Complementar

Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 2º, 4º e 5º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art. 2º.....

.....
II - 80% (noventa e cinco por cento), proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante, em cada entidade participante, do produto dos seguintes fatores representativos com a respectiva ponderação:

a) 65% (sessenta e cinco por cento) segundo a diferença entre a receita disponível por habitante de cada entidade e a maior receita disponível por habitante dentre as unidades participantes;

b) 10% (dez por cento) segundo a razão entre a receita disponível e o produto interno bruto da entidade participante;

c) 5% (cinco por cento) segundo a razão entre a variação do produto da arrecadação de tributos da entidade participante e a variação do produto da arrecadação da União de tributos realizado em seu território;

II – 20% (vinte por cento), proporcionalmente ao produto da arrecadação da União de tributos realizada no território de cada

entidade participante em relação ao produto nacional dessa arrecadação.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, entende-se como:

- I- receita disponível: a receita corrente líquida, nos termos do art.2º, IV, da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, dela excluídas as receitas de transferências do FPE decorrentes do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, informada por cada entidade participante ao Tribunal de Contas da União, acompanhado dos correspondentes documentos contábeis;
- II- produto interno bruto: apurado, em valores correntes a cada ano e para cada entidade participante, comparáveis entre si e compatíveis com as contas nacionais do Brasil, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
- III- tributos: a soma de impostos, taxas e contribuições, inclusive econômicas e sociais, excetuadas as mencionadas nos arts. 40 e 195, I, “a”, da Constituição.

§ 2º Para apuração do coeficiente individual de participação a que se refere o inciso I do *caput* serão apurados separadamente os fatores representativos de cada entidade participante, multiplicados pela ponderação indicada na respectiva alínea, somado o produto de cada entidade e depois calculada a respectiva participação na soma dos produtos de todas as entidades.

§ 3º O fator representativo a que se refere a alínea “a” do inciso I do *caput* observará o seguinte:

- I- será a média aritmética da porcentagem atribuída a cada entidade participante nos quatro últimos anos com informações disponíveis para apurar a receita disponível por habitante;
- II- a porcentagem anual de cada unidade federada será igual ao valor da diferença entre a sua renda disponível por habitante e a maior renda disponível dentre as entidades participante e a soma das diferenças de todas as unidades;
- III- a entidade participante que tiver em um ano receita disponível por habitante superior a média nacional terá o valor da diferença de que trata a alínea “a” reduzida em:
 - a) 90% (noventa por cento), se a sua receita por habitante superar a nacional em pelo menos 30% (trinta por cento);

- b) 50% (cinquenta por cento), se a sua receita por habitante superar a nacional entre 20% (vinte por cento) e 30% (trinta por cento);
- c) 20% (vinte por cento), se a sua receita por habitante superar a nacional entre 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento); ou
- d) 10% (dez por cento), se a sua receita por habitante superar a nacional em até 10%.

§ 4º O fator representativo a que se refere a alínea “b” do inciso I do *caput* observará o seguinte:

I- será a média aritmética da porcentagem atribuída a cada entidade participante nos quatro últimos anos com informações disponíveis para cálculo da razão entre a receita disponível e o produto interno bruto da respectiva entidade;

II- a porcentagem anual de cada unidade federada será igual a participação do inverso da respectiva razão entre a receita disponível e o produto interno bruto no somatório de todos os inversos.

§ 5º O fator representativo a que se refere a alínea “c” do inciso I do *caput* de cada entidade participante será igual a participação da razão entre a variação anual do produto da arrecadação de tributos da entidade participante e a variação anual do produto da arrecadação da União de tributos realizado em seu território e informada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, ambas medidas para os dois últimos exercícios financeiros anteriores ao da apuração, no somatório de todas as razões.

§ 6º O rateio nos termos do inciso II do *caput* observará o seguinte:

I- a proporção de cada entidade participante será a média aritmética da porcentagem que lhe for atribuída nos quatro últimos anos com informações disponíveis para cálculo da participação da arrecadação realizada no seu território em relação nacional;

II- a nenhuma entidade participante poderá ser destinado parcela superior a 20% (vinte por cento) do montante a que se refere o inciso II do *caput*, devendo o eventual excedente ser

distribuído entre as demais entidades segundo o critério de partilha previsto na alínea “a” do inciso I do *caput*;

III- não será computado no produto da arrecadação aquela que for recolhida diretamente pela União, suas autarquias, fundações e fundos, inclusive quando decorrente de retenções na fonte.” (NR)

“Art. 4º. A União entregará, a partir de 2013, até o segundo dia útil de cada semana, a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município, mediante crédito em conta individual, os recursos do Fundo de Participação que a este pertencer arrecadados na semana imediatamente anterior.

.....” (NR)

“Art. 5º

§ 1º No caso de criação e instalação de Município, o TCU fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do FPM.

§ 2º A entidade participante do FPE que não prestar informações sobre sua receita disponível e arrecadação de tributos de acordo com as condições e prazos estabelecidos não terá direito a receber participação nos termos do inciso I do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º Para o acompanhamento pelos beneficiários do cálculo das quotas dos Fundos de Participação será observado o seguinte:

I- até 15 de novembro de cada ano, os órgãos competentes do Poder Executivo, federal, estadual ou municipal, conforme o caso, comunicarão ao TCU as informações necessárias a aplicação dos critérios de rateio dos respectivos Fundos de Participação;

II- o TCU publicará no Diário Oficial da União e em meio eletrônico de acesso público, até 30 de novembro de cada ano, os parâmetros atribuídos a cada ente federado na apuração dos critérios de rateio do respectivo Fundo de Participação e os respectivos coeficientes individuais de participação a serem aplicados no exercício financeiro seguinte;

III- o Estado, o Distrito Federal e o Município poderá apresentar reclamações fundamentadas a respeito da apuração de seu coeficiente individual participação ao TCU até 10 de

dezembro de cada ano, devendo o Tribunal decidir conclusivamente e publicar até 20 de dezembro os definitivos coeficientes individuais de participação a serem observados no exercício financeiro seguinte.” (NR)

Art. 2º Até o exercício financeiro de 2017, inclusive, o Estado ou o Distrito Federal que perder receita de transferência do FPE por força da aplicação dos critérios de rateio definidos nesta Lei Complementar poderá realizar deduções da sua dívida vincenda junto a União, refinaciada nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, observado o seguinte:

I- a perda de receita será constatada e declarada pelo Tribunal de Contas da União tomando por base o montante transferido de FPE no exercício de 2012 e apurada mensalmente;

II- o valor da perda de um mês poderá ser abatido do valor da prestação do serviço da dívida refinaciada vincendo no mês seguinte, sem provocar acréscimo do saldo devedor do respectivo contrato, e devendo a União contabilizar a correspondente dedução como concessão de auxílio financeiro a outros governos;

III- poderá ser deduzida a perda integral no exercício de 2013, 80% no de 2014, 60% no de 2015, 40% no de 2016 e 20% no de 2017.

Art. 3º Esta Lei Complementar entrará em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2013.

JUSTIFICAÇÃO

É premente a definição de novos critérios de rateio para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), a serem adotados já a partir do exercício financeiro de 2013.

Atualmente, o fundo é distribuído regionalmente com base em coeficientes regionais e individuais de participação fixos, definidos ao final de 1989, por uma imposição da maioria política, inclusive reduzindo sem a menor lógica econômica ou social a proporção que caberia a alguns estados, como o do Rio de Janeiro.

Não por outro motivo tal congelamento da distribuição entre grandes regiões e, depois, entre estados, prevista na Lei Complementar nº

62, de 1989, foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Este até foi benevolente em aceitar que tal divisão pudesse ser aplicada até o ano de 2012. Aquela Corte, em caráter inovador, se posicionou pela inconstitucionalidade por omissão – ou seja, condenou a ausência de lei complementar que estabeleça critérios de rateio “... objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados...”, nos termos do art.161, II, da Constituição da República. Ora esse não era o caso de uma tabela com percentuais congelados por unidade federada, como também não o será de uma eventual fórmula que misture parâmetros os mais diversos, escolhidos ao esmo, sem guardar coerência entre si, visando apenas produzir uma divisão regional a mais próxima possível da vigente e que satisfaça os anseios da maioria política.

Não se pode repetir o grave erro recente dos debates e, melhor, dos embates em torno da divisão das receitas de *royalties* e participações na exploração de petróleo, em que se promoveu uma secessão na federação, se ignorou os mandamentos na Constituição e se distorceu o cenário econômico do setor, apenas para se aprovar a alteração legislativa que saciava interesses imediatistas da inegável maioria, em torno de destinarem rápida e facilmente a seus governos uma receita de panaceia. Recordo esse triste episódio para chamar a atenção que não bastará ao Congresso simplesmente aprovar uma lei complementar com rateio para o FPE. Isso não atende ao que o STF cobra. É preciso que a lei estabeleça critérios para tal rateio e, mais que isso, que dele resulte um equilíbrio na Federação.

A nossa contribuição para tal decisão tão importante para a Federação é apresentada na forma deste projeto de lei complementar que sugere distribuir o FPE segundo dois critérios objetivos: um participativo e outro equalizador. Este segundo critério deverá ter mais peso preponderando na fórmula por ainda ser o Brasil um país tão desigual, o que exige que o FPE, a principal transferência entre governos, funcione como *Robin Hood*, do imaginário popular: cobrando mais impostos federais nas regiões mais ricas do País e destinando boa parte de sua receita para os governos das regiões mais pobres. Assim, é proposto que, do total do FPE, 80% seja distribuído de forma a buscar equalizar as receitas das unidades federadas, com o restante rateado de acordo com a participação de cada unidade na geração dessa receita.

O parâmetro chave proposto para promover a equalização é a receita disponível dos governos estaduais antes da redistribuição da FPE. Nos termos da classificação contábil vigente, a receita disponível é igual às receitas correntes menos as transferências obrigatórias, seja para outros

governos (caso das cotas municipais no ICMS, no IPVA e nos repasses do IPI, da CIDE e da Lei Kandir), seja para aplicações específicas (como as contribuições para a previdência dos servidores e os repasses de impostos para o FUNDEB), além de excluir também a parcela de 80% do FPE destinada à equalização, até para evitar a redundância na fórmula (mas seria computada na receita a parcela de 20% do FPE que atender a função participativa e qualquer outro repasse que vier a beneficiar um estado segundo os critérios do FPE).

O critério de rateio básico do FPE será encurtar a distância entre as unidades federadas em termos de receita disponível. A lógica proposta é simples: quanto menor for a disponibilidade desses recursos firmes e livres de um governo relativamente aos outros governos, maior será o repasse do FPE; no sentido oposto, quanto mais for arrecadado diretamente por um governo, menor será sua cota parte.

Como as sociedades e as economias de cada uma das 27 unidades federadas não são exatamente iguais e nem aproximadas, é preciso calcular a receita em caráter relativo e o projeto sugere converter os valores absolutos da receita em termos per capita e em proporção do produto interno bruto, respectivamente. A sugestão é atribuir muito peso muito maior ao fator o diferencial da receita disponível per capita (explicará 65% da distribuição total do FPE) e menor para o fator da razão entre receita e PIB estadual (explicará 10%).

A equalização seria buscada ao se redistribuir a maior parte do FPE segundo a distância entre a receita disponível per capita de cada unidade federada e a maior receita dentre as 27 unidades. A unidade de maior receita, nada receberia por este fator. Já as demais, receberiam proporcionalmente a diferença em relação a maior receita. Além disso, para ampliar ainda mais o potencial redistributivo é proposto aplicar um redutor sobre as diferenças daquelas unidades federadas com receita disponível per capita superior a receita média nacional, e tanto maior será o redutor quanto mais perto tiver a unidade daquela de maior receita per capita (assim, se a receita per capita superar em mais de 30% a nacional, a sua diferença será reduzida em 90%; se superar a nacional em mais de 20%, o redutor será de 50%; se for maior que 10% da nacional, o redutor será de 20%; e até 10% da nacional, o redutor será de apenas 10%). Descrever esta formulação pode parecer complicado mas a sua aplicação e o seu resultado é simples de explicar: a fórmula proposta reduzirá a distância entre as receitas per capita da federação brasileira, quanto menos um governo estadual conseguir arrecadar diretamente e receber de repasses regulares, maior será o repasse

que receberá do FPE, que, assim, terá como função primordial reduzir a diferença entre governos mais pobres e mais ricos.

Se o primeiro fator ponderou aspectos sociais (recursos expressos em número de habitantes), o segundo fator proposto para o objetivo de equalização considera aspectos econômicos e, para tanto, expressa a receita disponível em proporção do produto interno bruto de cada unidade federada – é uma medida aproximada da carga tributária estadual (pois o ICMS é a principal receita computada na receita disponível antes do FPE). O coeficiente de participação de cada unidade federada será inversamente proporcional a essa razão receita/PIB. Mais uma vez, por mais rebuscada que pareça a leitura da fórmula, o seu efeito é bem objetivo: tanto menor for a receita disponível em proporção do PIB local, maior será a participação do governo estadual no rateio de 10% do total do FPE.

Para completar o critério de equalização ora proposto, estabelecido em 80% do total do FPE, fica um saldo de 5%. Por menor que seja esta parcela, é sugerida uma função bem peculiar e relevante. Ora, é forçoso reconhecer que o rateio conforme os dois fatores redistributivos antes definidos pode ter um efeito colateral, que precisa ser combatido: o FPE não pode estimular uma diminuição do esforço fiscal próprio das unidades federadas, ou seja, quando um governo relaxa a cobrança dos impostos estaduais se a redução dessa receita fosse compensada por aumento nas transferências recebidas do governo federal. Para evitar tal distorção, é fundamental expressar o parâmetro para a equalização em termos de receita média móvel, e a sugestão é que seja a média de quatro anos, período que coincide com o de um mandato de chefia do Poder Executivo – de modo que, se eventualmente um Governador resolvesse relaxar a cobrança de ICMS, isso produziria perda de receita em seu mandato, e só elevaria o FPE de seu estado no mandato seguinte.

Além de procurar evitar o relaxamento fiscal, também é possível atuar no sentido inverso e premiar o Governador que fizer um esforço próprio para aumentar a sua arrecadação própria. Para tanto, este projeto inova ao prever que uma parcela do FPE total, ainda que pequena, seja distribuída entre os governos estaduais segundo o desempenho comparado deles na arrecadação local de tributos em relação ao obtido pela Receita Federal no mesmo território e no mesmo tempo – isto é, mais recursos serão destinados àquele fisco estadual que conseguir aumentar sua receita à frente da variação superior ao fisco federal. Não é comparado um

fisco estadual contra outro porque favoreceria os estados mais ricos e com máquinas fazendárias mais equipadas.

Na menor parcela do rateio do FPE (20% do total), o critério participativo teria como parâmetro a proporção do produto da arrecadação de todos os tributos recolhidos pela União em cada unidade federada. Na prática, o equivalente a 4.3% do que é coletado pelo governo federal em cada território estadual ficaria com o governo estadual respectivo. É a mesma lógica já presente no corpo da Constituição no caso da partilha de 10% do IPI, que, aliás, prevê que nenhuma unidade federada receberá mais de 10% dessa destinação, regra este repetida também neste projeto de lei. Ainda é sugerido também não computar no tal produto o que for arrecadado diretamente pela União – pois é uma receita que tem caráter nacional e se procura evitar manipulações territoriais no local do recolhimento de seus impostos. Também a mensuração em termos de média móvel é aqui repetida para a arrecadação federal, de modo a coibir eventuais mudanças arbitrárias de endereço de estabelecimentos.

À parte a questão central da definição dos critérios de rateio, este projeto sugere uma mudança simples mas muito relevante nas condições para transferência de recursos aos estados, e também para as prefeituras. Estamos dispensando ao FPE e ao FPM o mesmo tratamento já aplicado às cotas-parte municipais do ICMS, nos termos da Lei Complementar nº 63, de 11/1/1990. O crédito das cotas federais é realizado a cada dez dias, porém, o das cotas estaduais a cada semana, de modo que o Tesouro Nacional realiza três repasses a cada mês enquanto seus congêneres estaduais, em quatro vezes. Os poucos dias de diferença certamente são irrelevantes para os cofres federais, cujo saldo normalmente ultrapassa a marca de três a quatro centenas de bilhões de reais, porém, em muito ajudarão a programação financeira e orçamentária dos governos estaduais e das prefeituras do País.

Por último, a transição constitui uma questão grave a ser equacionada. Não mais se pode tomar a distribuição regional vigente como parâmetro, mesmo que transitório, aplicado que fosse a uma parcela decrescente do total do FPE, pois sua aplicação teve prazo máximo de validade fixado pelo STF até 31/12/2011. Como as alterações nos critérios de rateio inevitavelmente implicarão em redução de transferências para algumas unidades federadas é aqui proposto que tal impacto seja absorvido pela União, integralmente no primeiro ano (uma vez que orçamentos já foram definidos quando entrar em vigor o novo rateio) e decrescente nos quatro anos seguintes (reduzindo em 20% a cada ano), e para que isso se dê

de forma automática, é aqui autorizada a dedução do valor da prestação do serviço vincendo da dívida renegociada pelo respectivo ente federado junto ao Tesouro Nacional.

Concluo defendendo que este projeto atende ao comando constitucional em favor do equilíbrio federativo, porque quatro quintos do FPE visarão à equalização, de modo que o repasse diminuirá a distância entre as receitas disponíveis das unidades federadas mais pobres em relação às das mais ricas, e apenas um quinto do fundo terá caráter participativo, mantendo uma parcela irrigária da arrecadação federal no território em que foi gerada.

Sala das Sessões,

Senador **LINDBERGH FARIAS (PT-RJ)**