

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2011 – Complementar

Altera o art. 2º e acrescenta os arts. 2ºA e 2ºB à Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, *que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências*, para dispor sobre critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º**

I –

II –

§ 1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE a serem aplicados até o exercício de 2017, inclusive, na forma do disposto no art. 2ºB, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.” (NR)

Art. 2º.A Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 2ºA e 2ºB:

“**Art. 2ºA.** A participação individual de cada Estado e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE obedecerá aos seguintes critérios:

I – 25% (vinte e cinco por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com a distância existente entre o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) registrado por uma Unidade da Federação

brasileira e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da própria Unidade da Federação;

II – 10% (dez por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com a evolução decenal do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada Unidade da Federação;

III – 13% (treze por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com o inverso da renda *per capita* de cada Unidade da Federação;

IV – 22% (vinte e dois por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com a proporção populacional de cada Unidade da Federação;

V – 5% (cinco por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com a proporção da superfície territorial de cada Unidade da Federação em relação ao território nacional;

VI – 5% (cinco por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com o coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada;

VII – 5% (cinco por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com o coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;

VIII – 5% (cinco por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial da Unidade da Federação;

IX – 10% (dez por cento) do total será entregue aos Estados e Distrito Federal de acordo com a proporção inversa do Produto Interno Bruto (PIB) de cada Unidade da Federação, sendo obedecido o limite máximo de 10% (dez por cento) de fator de partilha, e a fração restante redistribuída aos demais Estados e Distrito Federal.

§ 1º As fórmulas, sistemáticas de distribuição e fontes às quais se referem este artigo são definidas no Anexo a esta Lei Complementar.

§ 2º A distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE obedecerá à seguinte regra adicional de distribuição:

I - 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos serão destinados às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exclusive o Distrito Federal;

II - 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste mais o Distrito Federal

§ 3º Caberá ao Tribunal de Contas da União divulgar anualmente, até a data de 31 de agosto, os coeficientes individuais de partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.

Art. 2ºB. A aplicação dos critérios estabelecidos no art. 2ºA. será gradual durante o período de 5 (cinco) anos contados a partir do exercício de 2013, obedecendo à seguinte correlação:

I – no primeiro ano, 10% (dez por cento) da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE de acordo com o art. 2ºA. e 90% (noventa por cento) conforme o art. 2º;

II – no segundo ano, 20% (vinte por cento) da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE de acordo com o art. 2ºA. e 80% (oitenta por cento) conforme o art. 2º;

III – no terceiro ano, 40% (quarenta por cento) da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE de acordo com o art. 2ºA. e 60% (sessenta por cento) conforme o art. 2º;

IV - no quarto ano, 60% (sessenta por cento) da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE de acordo com o art. 2ºA. e 40% (quarenta por cento) conforme o art. 2º;

V – no quinto ano, 80% (oitenta por cento) da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE de acordo com o art. 2ºA. e 20% (vinte por cento) conforme o art. 2º;

VI – a partir do sexto ano, 100% (cem por cento) da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE de acordo com o art. 2ºA.”

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

ANEXO

I – Fator distância do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):

$$X_{1it} = \left(\frac{IDHmax_{i,t} - IDH_{i,t}}{IDHmax_{i,t}} \right) \times 100$$

Onde,

$i = 1.2.3...27$ Representa o número de unidades da federação;

$t = 1.2.3...n$ Representa o ano de referência do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH;

$X_{1i,t}$ Representa o Fator de distância do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da Unidade da Federação i no período t em relação à unidade i com $IDHmax_{i,t}$ no período t ;

$IDHmax_{i,t}$ Representa o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH máximo observado entre todas as unidades da federação i no período t ;

$X100$ Representa o cálculo percentual do fator.

Divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);

II – Fator evolução decenal do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):

$$X_{2it} = \left(\frac{IDH_{i,t} - IDH_{i,t-1}}{IDH_{i,t-1}} \right) \times 100$$

Onde,

$i = 1.2.3...27$ Representa o número de unidades da federação;

$t = 1.2.3...n$ Representa o ano de referência do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH;

X_{2i} Representa o fator evolução decenal do Índice de Desenvolvimento Humano da Unidade da Federação i , e corresponde a variação do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da Unidade da Federação i no período t em relação ao período $t - 1$. Se essa variação for negativa, será atribuído o fator igual a zero.

IDH_{it} Representa o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da Unidade da Federação i no período t ;

IDH_{it-1} Representa o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da Unidade da Federação i no período $t - 1$;

X100 Representa o cálculo percentual do fator

Divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);

III – Fator renda *per capita*, conforme o artigo 90 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966;

IV – Fator população, conforme o artigo 89 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966;

V – Fator superfície:

$$X_{3i} = \left(\frac{S_i}{\sum_{n=27}^i S} \right) X100$$

Onde,

$i = 1.2.3...27$ Representa o número de unidades da federação;

X_{3i} Representa o Fator Superfície da Unidade da Federação i , corresponde a proporção do território da Unidade da Federação i em relação ao total da superfície;

S_i Representa o total da superfície a Unidade da Federação i em quilômetros quadrados;

$\sum_{n=27}^i S$ Representa a soma total das superfícies das 27 unidades da federação;

X100 Representa o cálculo percentual do fator.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

VI – Fator água tratada:

$$X_{4it} = \left(\frac{A_{1i,t}}{A_{totali,t}} \right) X100$$

Onde,

$i = 1.2.3...27$ Representa o número de unidades da federação;

$t = 1.2....n$ Representa o ano de referência da base de dados pesquisada;

X_{4it} Representa a taxa de domicílios não atendidos por água tratada na Unidade da Federação i no período t ;

A_{1it} Representa a quantidade de domicílios não atendidos por água tratada na Unidade da Federação i no período t ;

$A_{totalit}$ Representa a quantidade total de domicílios na Unidade da Federação i no período t ;

X100 denota o cálculo percentual do fator

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados apurados no período anterior ao cálculo do fator de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, conforme prazo legal definido no § 3º.;

VII – Fator esgoto sanitário:

$$X_{5i,t} = \left(\frac{E_{1i,t}}{E_{totali,t}} \right) X100$$

Onde,

$i = 1.2.3...27$ Representa o número de Unidade da Federação;

$t = 1.2....n$ Representa o ano de referência da base de dados pesquisada;

X_{5i} Representa a taxa de domicílios que não possuem ligações com a rede pública de coleta de esgoto sanitário na Unidade da Federação i ;

E_{1it} Representa a quantidade de domicílios não atendidos pela rede pública de coleta de esgoto sanitário da Unidade da Federação i no período t .

$E_{totalit}$ Representa a quantidade total de domicílios da Unidade da Federação i no período t .

X100 denota o cálculo percentual do fator.

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados apurados no período anterior ao cálculo do fator de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, conforme prazo legal definido no § 3º.

VIII - Fator unidades de conservação e terras indígenas:

$$X_{6i,t} = \left(\frac{U_{1i,t} + U_{2i,t}}{S_i} \right) X100$$

Onde,

$i = 1.2.3...n$ Representa o número da Unidade da Federação, no Brasil $n = 27$;

$t = 1.2....n$ Representa o ano de referência da base de dados pesquisada;

X_{6it} Representa o fator unidades de conservação e terras indígenas e corresponde a proporção de unidades de conservação e terras indígenas no período t da Unidade da Federação i , em relação a soma total do território da Unidade da Federação i ;

U_{1it} Representa o quilômetro quadrado de unidades de conservação da Unidade da Federação i no período t ;

U_{2it} Representa o quilômetro quadrado de áreas indígenas da Unidade da Federação i no período t ;

S_i Representa o tamanho da superfície da Unidade da Federação i ;

X100 denota o cálculo percentual do fator.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente e Fundação Nacional do Índio, com dados apurados no período anterior ao cálculo do fator de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, conforme prazo legal definido no § 3º..

IX – Fator inverso do Produto Interno Bruto (PIB):

$$X_{6i,t} = \left(\frac{1}{\text{PIB}_{i,t} / \sum_{n=27}^i \text{PIB}_t} \right) X100$$

Onde,

$i = 1.2.3...27$ Representa o número da Unidade da Federação,

$t = 1.2.3...n$ Representa o ano de referência da base de dados pesquisada;

$X_{6i,t}$ Representa o fator inverso do Produto Interno Bruto - PIB da Unidade da Federação i no período t ;

$\text{PIB}_{i,t}$ Representa o Produto Interno Bruto (PIB) da Unidade da Federação i no período t ;

$\sum_{n=27}^i PIB_t$ Representa a soma do Produto Interno Bruto (PIB) de todas as Unidades da Federação i e corresponde o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil no período t ;

X100 denota o cálculo percentual do fator.

Divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados apurados no período anterior ao cálculo do fator de distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, conforme prazo legal definido no § 3º..

JUSTIFICAÇÃO

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE foi criado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, tendo sido recepcionado pelo art. 16 da Constituição Federal de 1967 e, desde então, faz parte da normatização brasileira como o principal instrumento financeiro do nosso pacto federativo.

Quando de sua formulação, já se via presente a preocupação com que o fundo contribuisse para reduzir disparidades econômicas regionais, visto que sua fórmula de repartição obedecia aos seguintes parâmetros: 5% conforme a superfície territorial e 95% conforme a população e o inverso da renda *per capita* de cada Unidade da Federação.

As fontes desta transferência intergovernamental sempre foram, desde sua origem, os recursos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (ISQN), tendo variado entre 5% e os atuais 21,5%¹ de parcela destes tributos que é destinada a transferências para os Estados e Distrito Federal.

A atual fórmula de partilha obedece à Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989, que foi sancionada para atender ao parágrafo único do art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta Magna de 1988. Neste instrumento legal se determinava ao Congresso Nacional o prazo de um ano para a regulamentação do art. 159 (que estabelece a fonte dos recursos do Fundo) e do art. 161 (que determina a

¹ Não estão sendo considerados os repasses ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), somente os percentuais destinados ao FPE.

imposição de critérios de rateio para promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados).

Na ausência de condições políticas para se promover uma partilha consensual definitiva do FPE, a Lei Complementar nº 62 optou por uma tabela provisória de coeficientes de distribuição, admitindo, em seu próprio texto, que seriam aplicados somente até o ano de 1991, determinando ainda que uma nova lei específica iria definir os critérios de rateio do FPE a partir de 1992, inclusive com utilização dos dados apurados no censo de 1990. Ocorre que tal lei nunca foi editada e os coeficientes de distribuição permaneceram congelados por mais de duas décadas.

Esta incongruência da Lei Complementar 62 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2010, estabelecendo que sua vigência se manterá somente até 31 de dezembro de 2012.

Com a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 62, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) determinou, em março de 2010, a criação de um grupo de estudo dedicado ao tema: o Grupo de Trabalho Especial do Fundo de Participação dos Estados (GEFPE). Durante quase um ano esse grupo de competentes técnicos da área fiscal das Secretarias de Estado de Fazenda, Tributação e Receita debruçou-se em análises e simulações, avaliou experiências internacionais e disponibilizou recentemente, aos secretários estaduais, um consistente documento intitulado: “Novos Critérios para Determinação dos Índices de Distribuição do Fundo de Participação dos Estados”, no qual apresenta propostas de repactuação do FPE.

O presente projeto de lei se apropria desse aprofundado estudo como reconhecimento à relevância e competência de seu resultado, em especial ao esforço de seleção de indicadores dinâmicos que representem índices de desenvolvimento social, econômico e ambiental dos entes federados, buscando fazer com que o FPE cumpra sua missão constitucional.

A utilização de dados objetivos, racionais e dinâmicos como o Índice de Desenvolvimento Humano, a renda *per capita*, a população, a superfície territorial, a proporção de unidades de conservação, as áreas indígenas e o Produto Interno Bruto, confere à nova tabela de partilha do FPE a mobilidade temporal e a justiça redistributiva aos Estados e ao Distrito Federal

À proposta emergida do GEFPE, neste projeto de lei foi acrescentado o critério “saneamento básico”, sendo esta a mais importante das necessidades infraestruturais do Brasil e para a qual os Estados que possuem as piores coberturas de água tratada e de coleta de esgoto são justamente os que têm menos condições financeiras para solucionar estas deficiências, acarretando assim em graves problemas de saúde pública. A inserção do fator “saneamento básico” reparte fatias maiores do fundo aos Estados com as piores taxas de ligações de água tratada e coleta de esgoto por domicílio.

As simulações realizadas da aplicação do presente projeto de lei demonstram que mesmo os Estados que perderiam proporcionalmente receita do fundo prosseguem situados dentre os que maiores fatias percebem do FPE, apenas sendo amenizado o injustificável fosso que até então os separava de seus co-irmãos federativos. Ainda assim, buscando minimizar as perdas,

propõe-se uma estratégia de transição suave que perdurará por um quinquênio até a adoção definitiva dos efeitos aqui propostos.

No presente projeto de lei optou-se igualmente por manter a reserva de 85% do montante do FPE a serem destinados às Unidades da Federação localizadas nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, como forma de se garantir a essas áreas de menor desenvolvimento melhores condições de redução das atuais desigualdades inter-regionais.

O congelamento da tabela de repartição do FPE por mais de vinte anos aprofundou as flagrantes distorções nos critérios de rateio, pervertendo o preceito constitucional atribuído à transferência de promover equilíbrio socioeconômico entre Estados e Distrito Federal. Pelo contrário, de certa forma, o fundo tem contribuído para aprofundar as já gritantes disparidades regionais em termos de desenvolvimento econômico. Apenas um exemplo evidente: alguns Estados com notável capacidade tributária própria e que ostentam indicadores socioeconômicos acima da média nacional são aquinhoados injustamente com generosas parcelas do fundo, fissurando o pacto federativo em sua essência.

A importância de se repactuar os critérios também se justifica pelo fato de que vários Estados dependam de maneira imprescindível dos recursos do FPE, pois em alguns casos esta transferência intergovernamental é superior a 60% da receita total da Unidade da Federação.

O Supremo Tribunal Federal atribuiu à presente legislatura do Congresso Nacional essa tarefa histórica de repactuar a Federação Brasileira, da qual não podemos nos furtar.

Diante do exposto, peço aos eminentes pares o apoio à aprovação desta proposição..

Sala das Sessões,

Senador RANDOLFE RODRIGUES

Senador ROMERO JUCÁ