

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, DE 2011

Estabelece normas sobre o cálculo, à entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, de que tratam à alínea a do inciso I do art. 159 da Constituição, far-se-ão nos termos desta Lei Complementar, consoante o disposto nos incisos II e III do art. 161 da Constituição.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, integrarão a base de cálculo das transferências, além do montante dos impostos nele referidos, inclusive os extintos por compensação ou dação, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente.

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2012 os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos da seguinte forma:

I - 80% (oitenta por cento) às unidades da Federação que apresentem renda per capita inferior à média nacional;

II - 10% (dez por cento) às unidades da Federação que apresentem renda per capita igual ou superior à média nacional;

III – 8% (oito por cento), em partes iguais, para as cinco unidades da Federação mais populosas dentre aquelas que preencham o critério estabelecido no Inciso I;

IV – 2% (dois por cento) para constituir reserva a ser distribuída às unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável, segundo diretrizes estabelecidas na regulamentação desta Lei Complementar.

§ 1º Os coeficientes das unidades da Federação pertencentes aos critérios referidos do Inciso I e II, do caput, serão calculados:

a) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso da renda per capita multiplicada pela renda per capita nacional; calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

b) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH multiplicado pelo IDH nacional, determinado pela metodologia do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD, a ser calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º A distribuição da parcela a que se refere o inciso IV far-se-á atribuindo-se, a cada unidade da Federação, um coeficiente individual de participação baseado no percentual de sua área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, na forma discriminada no Anexo I desta Lei Complementar.

§ 3º As unidades de conservação da natureza de que trata o § 2º são os parques, as reservas biológicas e estações ecológicas, as florestas nacionais, as reservas extrativistas e as áreas de proteção ambiental.

§ 4º Em nenhum dos casos poderá ser destinada a qualquer unidade federada mais de 20% (vinte por cento) do total do Fundo.

Art. 3º O cálculo dos coeficientes a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2012, serão calculados: para a renda per capita e a população, com os dados relativos ao ano de 2007, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; para o Índice de Desenvolvimento Humano, com os dados relativos ao ano de 2005, publicado pelo Programa das Nações Unidas pelo

Desenvolvimento – PNUD; para as áreas de reservas de conservação da natureza e de terras indígenas demarcadas, conforme publicado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA e Fundação Nacional do Índio - FUNAI, respectivamente, para a situação existente ao final do ano de 2007.

Parágrafo único. Os coeficientes de que tratam o § 1º do art. 2º para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2012, são os que constam do Anexo II desta Lei Complementar.

Art. 4º Os coeficientes de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 2º serão revisados a cada decênio, tomando por base a variação observada no Censo Demográfico e nas variáveis pertinentes ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH no mesmo ano.

§ 1º Os ajustes nos coeficientes das unidades federadas vigorará no segundo exercício subsequente à realização do Censo Demográfico, devendo esses ajustes serem implementados por três exercícios fiscais à razão de um terço a cada ano.

§ 2º A primeira revisão dos coeficientes ocorrerá a partir do Censo Demográfico do ano de 2020, devendo os ajustes serem implementados por cinco exercícios fiscais à razão de um quinto a cada ano.

Art. 5º A União observará os seguintes prazos máximos na entrega, através de créditos em contas individuais dos Estados e do Distrito Federal dos recursos do Fundo de Participação:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês: até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês: até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês: até o décimo dia do mês subsequente.

Art. 6º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação e de suas revisões, acompanhando junto aos órgãos competentes da União a classificação das receitas que lhes dão origem.

Art. 7º A União divulgará mensalmente os montantes dos impostos arrecadados e classificados para efeitos de distribuição através dos Fundos de Participação e os valores das liberações por Estado, além da previsão do comportamento dessas variáveis nos 3 (três) meses seguintes ao da divulgação.

Art. 8º A União, através do Ministério da Fazenda, e o Tribunal de Contas da União baixarão, nas suas respectivas áreas de competência, as normas e instrução complementares necessárias ao pleno cumprimento do disposto nesta Lei Complementar.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2012.

ANEXO I

Tabela de coeficientes de que trata o § 2º do art. 2º

Categoria da unidade da Federação, segundo percentual de sua área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.	Coeficiente
a) até 5%	1
b) acima de 5% até 10%	2
c) acima de 10% até 15%	3
d) acima de 15% até 20%	4
e) acima de 20% até 25%	5
f) acima de 25% até 30%	6
g) acima de 30%	7

ANEXO II

Coeficientes de que trata o parágrafo único do art. 3º

Unidade da Federação	Coeficiente
Distrito Federal	0,9179
Goiás	3,2716
Mato Grosso	1,4247
Mato Grosso do Sul	3,1414
Alagoas	5,3022
Bahia	5,8635
Ceará	6,6235
Maranhão	7,3683
Paraíba	5,0638
Pernambuco	6,0816
Piauí	6,1594
Rio Grande do Norte	4,3360
Sergipe	3,9773
Acre	3,9372
Amapá	3,5384
Amazonas	3,1003
Pará	6,1371
Rondônia	3,5329
Roraima	3,5434
Tocantins	3,8918
Espírito Santo	1,3009
Minas Gerais	3,1304
Rio de Janeiro	1,2375
São Paulo	1,1547
Paraná	1,3698
Rio Grande do Sul	1,3207
Santa Catarina	1,2738

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo deste Projeto de Lei Complementar é estabelecer os novos critérios de distribuição das quotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE a partir de 1º de janeiro de 2012, em substituição às normas constantes da Lei Complementar nº 62, de 1989.

A necessidade de uma nova Lei Complementar decorre da decisão do Supremo Tribunal Federal - STF que, em sessão 24 de fevereiro de 2010, decidiu que a Lei Complementar atual perdeu sua eficácia, considerando o Congresso Nacional em mora quanto a edição de uma nova legislação que estabeleça novos critérios para o FPE. De fato, a Lei Complementar nº 62, de 1989, determinava a vigência de suas regras, de forma provisória, até o exercício de 1991, prevendo que uma nova Lei estabeleceria as regras definitivas a vigorar a partir de 1992, o que, no entanto, nunca foi feito.

Em sua decisão, o STF, considerando a complexidade da tarefa normativa, determinou que o Congresso Nacional deve editar uma nova norma para o FPE a vigorar a partir da citada data de 1º de janeiro de 2012.

Este Projeto pretende contribuir com o cumprimento do mandado da Suprema Corte, oferecendo à Casa uma metodologia de cálculo para as quotas das unidades da Federação no Fundo de modo que esse rateio cumpra o seu objetivo constitucional de ser um instrumento para o equilíbrio socioeconômico da Federação.

Atualmente pela Lei Complementar 62, de 1989, o FPE é dividido em duas reservas: uma de 85% dos recursos, distribuídos entre as unidades federadas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e outra, com os 15% restantes, distribuído para as unidades do Sudeste e Sul.

Os coeficientes fixados para cada unidade nas duas reservas, no entanto, não foram determinados por critérios claros e homogêneos, tendo os legisladores optados por alterarem o mínimo possível a distribuição anterior, fixada em 1966, adotando em vários casos soluções discricionária. Isso vem congelando a posição

relativa das unidades federadas na situação que existia, praticamente, na década de 1960.

Determinar a forma de distribuição do FPE sempre foi uma tarefa legislativa complexa. Além dos interesses dos entes federados serem muitas vezes díspares, refletindo a realidade de um país marcado por desequilíbrios regionais significativos e por uma dinâmica e um ritmo de desenvolvimento socioeconômico também diferenciado, o rateio do Fundo é uma operação de soma zero, onde o ganho de uma unidade corresponderá necessariamente a perda de outra.

A tarefa torna-se ainda mais difícil quando se parte de uma situação já existente e à medida que as regras de distribuição foram ficando cada vez mais defasadas em relação à realidade socioeconômica em mutação, já congeladas no tempo pelo espaço de um geração. Destaque-se que um dos critérios utilizados para o rateio desde 1966 era a área territorial das unidades federadas, o que deve agora ser abandonado, já que a Constituição restringe a distribuição a critérios socioeconômicos.

A complexidade e o tamanho do desafio vêm determinando a situação de mora do Congresso Nacional em relação ao tema. Porém, não há mais como adiar a edição da nova lei, necessário se faz editá-la.

Ao definir os novos coeficientes das unidades federadas no FPE, o Projeto enfrentou dois problemas. Primeiro, estabelecer critérios que traduzam de forma adequada o mandato constitucional para o objetivo do Fundo, constante do art. 161, Inciso II, definido como o de “promover equilíbrio socioeconômico entre os Estados (...)”. E, segundo, adequar os novos coeficientes de forma a minimizar as mudanças inevitáveis que sofrerão as quotas de vários Estados, tanto a maior como a menor, de modo a tornar viável a adoção das novas regras e a acomodação fiscal dos entes federados, suavizando as maiores discrepâncias em relação às quotas vigentes e adotando regras de transição que permitam absorver, sem traumas, as inevitáveis perdas.

Por fim, outra diretiva do Projeto para escolha dos critérios de rateio foi a consideração de que o FPE não é o único instrumento constitucional que atende ao objetivo de equilibrar a realidade socioeconômica na Federação. Há fontes de recursos da

União para as unidades federadas – como o SUS, a educação básica e o Fundo de 10% do IPI para os estados exportadores – que também agem no mesmo sentido do equilíbrio, fazendo com que se tenha evitado utilizar para o FPE critérios já utilizados por esses outros fundos, como população e receita tributária.

Por essas razões, o Projeto adotou como critérios para atender o objetivo do equilíbrio socioeconômico a razão inversa da renda per capita e do Índice de Desenvolvimento Humano; e para minimizar as variações bruscas de cotas a razão direta entre os estados mais populosos. O Projeto buscou incorporar também o critério já proposto no Projeto de Lei Complementar 351, de 2002, do chamado FPE Verde, como forma de compensar aquelas unidades federadas que cedem parte de seus territórios para reservas ambientais ou terras indígenas, que também tem a função de minimizar as discrepâncias entre as atuais e as novas cotas a serem estabelecidas.

Para estabelecer os coeficientes do rateio, o Projeto optou, por dividir o FPE em quatro reservas assim definidas, conforme os objetivos:

Para o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre as unidades federadas:

Reserva 1: formada por 80% dos recursos, a ser distribuído entre aquelas unidades federadas cuja renda per capita seja inferior à mesma renda média nacional (19 unidades);

Reserva 2: formada por 10% dos recursos, a ser distribuído entre aquelas unidades federadas cuja renda per capita seja igual ou superior à média nacional (oito unidades);

Para o objetivo de minimizar as discrepâncias entre as novas e as atuais cotas:

Reserva 3: formada por 8% dos recursos, a ser distribuído igualmente entre as cinco unidades de maior população dentre aquelas cuja renda per capita esteja abaixo da média nacional (as da Reserva 1);

Para compensação àquelas unidades federadas que cedam parte relativamente maior de seus territórios para reservas ambientais e terras indígenas:

Reserva 4: formada por 2% dos recursos, a ser distribuído entre todas as unidades na proporção direta da área ocupada em cada uma por reservas ambientais e terras indígenas.

Ao adotarmos o critério para estabelecer as duas primeiras reservas, abandonamos completamente o critério atual de criar reservas segundo as macrorregiões, pois atualmente essas macrorregiões já registram importantes discrepâncias socioeconômicas entre as unidades que as compõem, em especial as Regiões Norte e Centro-Oeste.

Os recursos das reservas citadas como 1 e 2 serão distribuídas conforme os seguintes critérios: 50% de cada uma das reservas na razão inversa à renda per capita; e os outros 50% na razão inversa do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Enquanto a renda per capita representa bem uma variável econômica, a adoção do IDH – cujo valor depende variável como educação e saúde – representa as condições sociais vigentes em cada unidade federada.

Para manter a estabilidade e a previsibilidade das cotas, os valores desses dois critérios terão validade por dez anos, devendo se proceder a revisões decenais, acompanhando a periodicidade dos Censos Demográficos. Essa periodicidade decenal permite a estabilidade das cotas, ao tempo que permite que os coeficientes reflitam as mudanças socioeconômicas sofridas pelas unidades federadas em suas posições relativas. Na realização dessas revisões, os valores dos novos coeficientes terão uma regra transitória de três anos, de modo a evitar bruscas as reduções ou acréscimos nas cotas.

Especificamente para o cálculo dos coeficientes que vigorarão a partir de 1º de janeiro de 2012, esses valores já serão conhecidos desde a edição da nova Lei Complementar, adotando-se para a renda per capita os valores estimados pelo IBGE para o ano de 2007 e para o IDH, os publicados pelo PNUD para 2005. Adotar valores já previamente conhecidos, embora com alguma defasagem, é condição importante para viabilizar o trabalho dos legisladores, eliminando a incerteza que haveria, por exemplo, caso se adotasse os dados relativos ao Censo Demográfico de 2010, ainda por acontecer. O período de transição nessa primeira mudança também será maior, passando de três para cinco anos;

haja vista que as variações nos valores de cada cota, nesse caso, deverão ser maiores do que nas revisões periódicas decenais futuras.

O resultado a que se chega com esses critérios não é perfeito nem o único possível, mas pensamos que ele atende satisfatoriamente o objetivo constitucional do Fundo de equilibrar as condições socioeconômicas entre as unidades federadas. Os critérios são objetivos e permite que as Unidades da Federação acompanhem sua variação ao longo de cada decênio, evitando resultados abruptos. As regras de transição adotadas também facilitarão a adoção das novas regras, ao suavizar as perdas ou evitar bruscas elevações de recursos disponíveis.

Acreditamos, por fim, que este Projeto poderá ser melhorado com a contribuição dos pares, fazendo com que o Congresso Nacional cumpra o mandado do Supremo Tribunal Federal – STF da melhor forma e no prazo mais expedito possível.

Sala das Sessões, 27 de abril de 2011.

Senadora VANESSA GRAZZIOTIN