

## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 184, de 2010 – Complementar, que *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*, nº 320, de 2010 – Complementar, que *dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios que apresentarem redução do coeficiente a partir do Censo de 2010*, e nº 712, de 2011 – Complementar, que *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*, tramitando em conjunto.

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

### I – RELATÓRIO

Encontram-se na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR para deliberação, nos termos dos arts. 90, inciso XII, e 104-A, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 184, de 2010 – Complementar, do Senador Tião Viana, nº 320, de 2010 – Complementar, do Senador Sérgio Zambiasi, e nº 712, de 2011 – Complementar, do Senador Walter Pinheiro, que tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 353, de 2012, do Senador José Pimentel.



SF/14032.37010-88

O PLS nº 184, de 2010 – Complementar, tem por objetivo aperfeiçoar as regras de partilha do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e os procedimentos de cálculo e publicação dos coeficientes de participação de cada município.

O art. 1º altera o Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 1966) para corrigir um problema do FPM conhecido como “mudança de faixa de população”. Atualmente, a distribuição do FPM entre os municípios interioranos se faz classificando-os em grupos por faixas populacionais. Assim, por exemplo, 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 desse critério é que muitas vezes há municípios com população próxima aos limites máximo e mínimo das faixas. Com isso, pequenas variações na quantidade de habitantes pode fazer com que os municípios passem para um coeficiente maior ou menor. O resultado será um grande acréscimo ou decréscimo dos recursos recebidos em decorrência de variações populacionais com pequeno impacto na demanda por bens e serviços públicos locais.

O que a presente matéria 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – 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 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 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.

A segunda alteração proposta, contida nos arts. 2º e 3º, refere-se a prazos de divulgação das estimativas de população pelo IBGE e de publicação dos coeficientes pelo TCU. Pretende-se que, nos anos em que sejam realizados censos demográficos ou contagens populacionais, os prazos sejam ampliados, para que seja possível distribuir as cotas do FPM com base nesses novos dados. Os prazos atuais não permitem o processamento das informações colhidas nos censos ou contagens. Nesses anos, a distribuição do FPM acaba sendo feita com base em estimativas populacionais imprecisas.

O PLS nº 320, de 2010 – Complementar, 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.

Por fim, o PLS nº 712, de 2011 – Complementar, 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 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*.

Antes do apensamento das três proposições e o envio da matéria a esta Comissão, o PLS nº 184, de 2010 – Complementar, recebeu uma emenda na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, de autoria do Senador Francisco Dornelles. A emenda em questão não chegou a ser apreciada em razão da aprovação do já citado requerimento para tramitação conjunta.



Cabe ainda destacar que esta Comissão realizou, em 26 de março último, em reposta ao Requerimento nº 7, de 2013, de minha autoria, audiência pública reunindo o Presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Sr. Paulo Ziulkoski, e a Presidente do IBGE, Srª Wasmália Socorro Barata Bivar, para discutir as proposições em tela.

Assim, após o parecer desta Comissão, a proposição será encaminhada à análise e deliberação da CCJ e da Comissão de Assuntos Econômicos – CAE.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, conforme o RISF, opinar sobre proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos estados e dos municípios.

Os projetos em análise versam sobre “sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas”. Trata-se, pois, de matéria incluída na competência do Congresso Nacional, conforme definido no art. 48 da Constituição Federal.

Os projetos estão redigidos em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998. Em especial, acertam ao veicular a matéria sob a forma de projetos de lei complementar, visto ser exigência do art. 161, inciso II, da Lei Maior esse tipo de legislação para normas sobre os critérios de rateio dos fundos de participação.

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 no âmbito desta Casa. Certamente as alterações trarão maior eficiência e equidade à distribuição do FPM.

Destaque-se a importância de se reduzir o ônus imposto ao IBGE pelos recursos administrativos que exigem recontagens populacionais. Recentemente, testemunhamos a grande repercussão política do anúncio, por aquela instituição, de que 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. Por essa razão, entendo que o último está prejudicado.

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. Por isso, proponho sua rejeição.

Quanto ao modo de corrigir os problemas relacionados com a divulgação dos dados populacionais, entendo que a emenda apresentada pelo Senador Francisco Dornelles é mais adequada. Essa emenda propõe que os coeficientes do FPM passem a ser calculados com base em dados do ano anterior ao do cálculo, não mais do ano em curso. Assim, os coeficientes do FPM vigentes em um dado exercício basear-se-ão nas populações de dois anos antes. Isso permitirá que os municípios conheçam os seus respectivos coeficientes já no início do processo de planejamento orçamentário, o que facilitará a projeção da receita de que disporão.

Assim, adotei a fórmula proposta pelo Senador Dornelles mediante a apresentação de emendas aos arts. 1º, 2º e 3º do PLS nº 184, de 2010 – Complementar. Será preciso, contudo, efetuar ajustes na redação proposta, pois os dispositivos visados foram modificados pela Lei Complementar nº 143, de 2013, que fixou os novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.

Ademais, julgamos conveniente reintroduzir prazos antes contidos na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU (Lei nº 8.443, de 1992) para a apresentação de recursos junto ao IBGE acerca dos resultados das suas estimativas, contagens populacionais e censos demográficos. Esses prazos foram suprimidos pela recém citada Lei Complementar nº 143, de 2013, mas sua ausência tem gerado dificuldades para essa autarquia, como destacado na audiência pública de 26 de março último.

Com essas emendas, a cronologia de divulgação dos dados populacionais e dos coeficientes de participação do FPM passará a ser a seguinte:

- a) IBGE publicará a população de todos os municípios referente ao ano “t” até o 31 de dezembro desse mesmo ano;
- b) municípios terão até 20 de janeiro do ano “t+1” para recorrer;
- c) IBGE enviará o resultado final ao TCU até 31 de janeiro do ano “t+1”;
- d) TCU publicará em 31 de março do ano “t+1” os coeficientes que vigorarão no ano “t+2”.

Dessa forma, o TCU sempre contará com dados atualizados, uma vez que os resultados dos censos e das contagens populacionais são disponibilizados somente no final dos anos em que ocorrem. Ademais, haverá vinte dias para que os municípios apresentem recursos, onze dias para que estes sejam julgados e dois meses para que a Corte de Contas calcule os coeficientes.

Caso haja alterações das fronteiras municipais, em decorrência de criação, fusão, incorporação ou desmembramento, após os prazos impostos ao IBGE e ao TCU, esses prazos serão reabertos para permitir ajustes nas populações e nos respectivos coeficientes de participação. Note-se que, como o TCU já terá publicado as quotas do ano “t+2” com nove meses de antecedência (em 31 de março do ano “t+1”), haverá tempo para que IBGE e TCU promovam as alterações necessárias.

Registro, ainda, que apresento outra emenda para corrigir um lapso de redação no art. 4º da referida proposição, onde o inciso II faz referência à alínea c do inciso I sem especificar tratar-se de tal inciso.

Vale lembrar que, de acordo com o art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 62, de 1989, a participação do conjunto de municípios interioranos de cada estado no FPM é fixa. Portanto, as alterações propostas no PLS nº 184, de 2010 – Complementar, com as emendas ora apresentadas, não irão alterar o montante total de FPM – Interior destinado a cada estado. As mudanças serão todas intraestados. E, conforme afirmei anteriormente, são mudanças em favor de uma distribuição mais equânime e eficiente.

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 Consultoria Legislativa desta Casa 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, 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. 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 na citado rateio.

Essa distribuição anômala é justamente um dos problemas que o presente projeto pretende resolver. As regras atuais induzem ao falseamento do real número de habitantes de cada município. A bem da transparência e da precisão de dado tão relevante, precisamos promover as mudanças propostas pelo PLS nº 184, de 2010 – Complementar.

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.

### III – VOTO

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 184, de 2010 – Complementar, com as seguintes Emendas nºs 1, 2, 3 e 4, e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 320, de 2010 – Complementar, e nº 712, de 2011 – Complementar.

#### EMENDA Nº 1 – CDR

(ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar)

Acrescente-se ao art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 184, de 2010 – Complementar, os seguintes §§ 6º e 7º:

“Art. 1º .....

‘Art. 91.....

§ 6º Os quantitativos populacionais utilizados na revisão a que se refere o § 3º referir-se-ão a dois anos anteriores ao de vigência das quotas correspondentes.

§ 7º Quando houver, após o prazo previsto no art. 102, § 5º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Municípios para vigorar no exercício subsequente, a entidade referida no § 3º informará, no menor prazo possível e antes do



final do exercício, a contagem ou estimativa populacional dos novos entes e, quando cabível, a recontagem ou reestimativa populacional dos entes originais, observado o ano de referência estabelecido no § 6º. (NR)”

## **EMENDA Nº 2 – CDR**

(ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar)

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 184, de 2010 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O inciso II e o parágrafo único do art. 92 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 92.**.....

II – até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, para cada Município.

*Parágrafo Único.* Far-se-á, no menor prazo possível, nova comunicação quando houver, após o prazo previsto no art. 102, § 5º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e na impossibilidade de cumprimento dos prazos fixados nos incisos I e II do *caput*, criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Estado ou de Município para vigorar no exercício subsequente.’ (NR)”

## **EMENDA Nº 3 – CDR**

(ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar)

Dê-se ao art. 3º do PLS nº 184, de 2010 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 3º.** O art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 102.**.....

II – até 31 de dezembro de cada ano, no caso dos Municípios;

§ 4º Os interessados, dentro do prazo de vinte dias da publicação, poderão apresentar reclamações fundamentadas à entidade referida no *caput*, que decidirá conclusivamente.



§ 5º Até o dia 31 de janeiro de cada ano, a entidade referida no *caput* encaminhará ao Tribunal de Contas da União a relação referida neste artigo.’ (NR)”

**EMENDA Nº 4 – CDR**  
(ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar)

Dê-se ao inciso II do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 184, de 2010 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 4º** .....

.....

II – a diferença calculada na forma da alínea *c* do inciso I sofrerá, a cada exercício, a incidência de redutor progressivo, que irá de 10% a 100% da própria diferença, com incrementos anuais de dez pontos percentuais.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14032.37010-88