

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2011

Acrescenta o art. 1º- A à Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º-A à Lei nº12.306, 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescente-se o seguinte art. 1º-A à Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009:

"Art. 1º-A. A União prestará apoio financeiro aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios – FPM de acordo com as seguintes condições e prazos:

I – o apoio será prestado enquanto não for alterado o disposto no art. 159, I, "b" e "d", da Constituição;

II – o apoio será devido sempre que for positiva a diferença apurada mensalmente entre o montante resultante de treze inteiros e dois décimos por cento do produto da arrecadação da União proveniente de impostos, taxas e contribuições, exceto daquelas previstas nos arts. 40, *caput*, e 195, I, "a" e II, da Constituição, nos doze meses anteriores, e o somatório das entregas do FPM realizadas por força do disposto no art. 159, I, "b" e "d", da Constituição, no mesmo período;

III – um duodécimo do valor positivo apurado na forma do inciso II será:

a) entregue até o 5º (quinto) dia útil do mês de seguinte aquele em que for feita a apuração;

b) rateado entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM durante o período previsto no inciso II;

c) creditado nas mesmas contas bancárias em que os Municípios receberem as transferências do FPM;

IV – o Tribunal de Contas da União - TCU efetuará o cálculo do valor devido e das quotas de cada Município;

V – a divulgação das informações sobre os recursos previstos nesta Lei será realizada conforme disposto no art. 162 da Constituição." (NR)

Art. 2º Acrescente-se o seguinte art. 1º-A à Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010:

"Art. 1º-A. A União prestará apoio financeiro aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE de acordo com as seguintes condições e prazos:

I – o apoio do será prestado enquanto não for alterado o disposto no art. 159, I, "a", da Constituição;

II – o apoio será devido sempre que for positiva a diferença apurada mensalmente entre o montante resultante de doze inteiros e um décimo por cento do produto da arrecadação da União proveniente de impostos, taxas e contribuições, exceto daquelas previstas nos arts. 40, *caput*, e 195, I, "a" e II, da Constituição, nos doze meses anteriores, e o somatório das entregas do FPE realizadas por força do disposto no art. 159, I, "a", da Constituição, no mesmo período;

III – um duodécimo do valor positivo apurado na forma do inciso II será:

a) entregue até o 5º (quinto) dia útil do mês de seguinte aquele em que for feita a apuração;

b) rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE durante o período previsto no inciso II; e

c) creditado nas mesmas contas bancárias em que os Estados e o Distrito Federal receberem as transferências do FPE;

IV – o Tribunal de Contas da União - TCU efetuará o cálculo do valor devido e das quotas de cada Estado e do Distrito Federal;

V – a divulgação das informações sobre os recursos previstos nesta Lei será realizada conforme disposto no art. 162 da Constituição." (NR)

Art. 3º A União aplicará complementarmente em programas de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, observado o seguinte:

I – a aplicação será realizada enquanto não for alterado o disposto no art. 159, I, "c", da Constituição;

II – a aplicação será realizada sempre que for positiva a diferença apurada mensalmente entre o montante resultante de um inteiro e sete décimos por cento do produto da arrecadação da União proveniente de impostos, taxas e contribuições, exceto daquelas previstas nos arts. 40, *caput*, e 195, I, "a" e II, da Constituição, nos doze meses anteriores, e o somatório das aplicações realizadas pelos respectivos fundos regionais, no mesmo período;

III – um duodécimo do valor positivo apurado na forma do inciso II será:

e) entregue até o 5 (quinto) dia útil do mês de seguinte aquele em que for feita a apuração;

f) rateado entre as regiões segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição dos fundos durante o período previsto no inciso II; e

IV – a divulgação das informações sobre os recursos previstos nesta Lei será realizada conforme disposto no art. 162 da Constituição."

Art. 4º A lei orçamentária anual consignará as dotações necessárias à cobertura das despesas previstas nesta Lei.

Art. 5º Os valores das entregas determinadas na forma dos arts. 1º, 2º e 3º serão reduzidos em sessenta por cento no primeiro mês em que for feita a apuração prevista nesta Lei, e o redutor diminuirá em um ponto percentual a cada mês seguinte, até que a entrega passe a ser realizada pelo valor integral.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os governos estaduais e municipais ficaram para trás e com as migalhas dos recursos públicos, em que pese o forte aumento da carga tributária realizado no País nas últimas décadas.

O efeito é duplo. Aqueles governos perdem quando os incentivos fiscais concedidos pelo governo federal são concentrados em impostos com receita compartilhada – o caso mais notório foi o da isenção de IPI para a indústria automobilística (estados, prefeituras e fundos regionais arcaram com mais da metade dessa isenção). Os governos estaduais e municipais deixam de ganhar, também, quando os tributos federais cuja carga mais subiu nos últimos anos não são compartilhados com os demais entes federados – caso das contribuições e do imposto sobre operações financeiras.

O esvaziamento dos fundos de participação foi marcante na observação da execução financeira do Tesouro Nacional: entre 2002 e 2010, a receita líquida federal cresceu de 17,86 para 19,26 por cento do PIB, mas as transferências feitas aos estados e os municípios permaneceram praticamente estagnadas: passaram de 3,80 para 3,85 por cento do produto.

Outra evidência da centralização é dada pelo tamanho da fatia estadual e municipal no bolo da receita tributária federal: nos últimos anos, encolheu aquela fatia porque a União passou a arrecadar cada vez mais tributos que não são incluídos na base de cálculo dos fundos de participação. Assim, o peso de IR e IPI na arrecadação tributária federal (exclusive a contribuição previdenciária) caiu de 56,2% para 40,5% entre 2002 e 2010.

Em consequência, computados os percentuais constitucionais atribuídos ao FPE, ao FPM e aos Fundos Regionais, a fatia dos entes subnacionais no bolo de receitas tributárias federais encolheu de 27% em 2002 para apenas 19,4% em 2010.

Se a participação dos governos estaduais, municipais e das regiões menos desenvolvidas na receita tributária da União em 2010 fosse

igual a que tiveram em 2002, teriam recebido R\$ 42,6 bilhões a mais do que os cerca de R\$ 109 bilhões devidos.

Qual a solução? De imediato, há uma tentação de proibir o governo federal de conceder incentivo fiscal na parcela dos impostos cuja receita é repartida. Por mais desejado e correto, isso é inviável operacionalmente – é cobrado um único imposto e só a arrecadação (depois, no caixa) que é repartida. Não dá para o contribuinte separar de sua venda ou de seu lucro quanto é tributado de uma forma e quanto por outra.

Aqui, se toma a iniciativa de apresentar uma alternativa mais estruturada visando à criação de um mecanismo que permita, ao mesmo tempo, que governadores e prefeitos recebam do governo federal apoio financeiro, sempre que o valor das quotas de FPM e FPE for menor do que parcela fixada de toda a receita federal. Mais precisamente, 13,2% para os Municípios e 12,1% para os Estados. Elimina-se, com isso, a possibilidade de o governo federal aumentar tributos sem compartilhamento com os demais entes federados.

Em essência, a presente proposta visa criar uma sistemática de transferências federais complementares para as outras esferas de governo, com as seguintes características básicas:

a) complementar, e não substituta do FPE/FPM – isto é, transferências complementares calculadas e pagas em paralelo às quotas-partes, valendo o maior dos dois. Assim, se a nova sistemática resultar em um montante superior ao dos fundos de participação, a diferença será repassada pela União nas mesmas datas e segundo a mesma lógica de rateio dos fundos já existentes.

b) a base será ampla, cobrindo quase toda arrecadação federal, para evitar que o governo privilegie contribuição não compartilhada a imposto compartilhado);

c) o apoio financeiro que será devido aos municípios e aos estados dependerá dos novos percentuais a serem aplicados sobre a base ampliada da receita tributária federal: sendo uma base maior que a formada pela arrecadação de IR e IPI, os percentuais propostos são menores que os atuais (21,5% e 23,5%); para sua definição, caberia retroagir a algum ano no passado antes do governo federal começar a base tributária dos fundos

compartilhados: a conta é simples, uma regra de três de modo a comparar o FPE e o FPM pagos no antigo ano-base em relação à base ampla da receita tributária; depois daquele ano-base, se tal base variar em ritmo superior ao da arrecadação de IR/IPI, aumentará a proporção que caberá ao FPE/FPM; uma hipótese a considerar poderia ser tomar 2002 como ano-base de tal cálculo: seria o caso de "congelar" a situação então verificada.

Importa destacar que esta proposta tomou por base o repasse extraordinário para os municípios e estados que o governo federal criou (por medidas provisórias) para atenuar os efeitos da crise financeira internacional. Os recursos foram pagos como um complemento do FPM e FPE em 2009/2010. Ressalte-se, porém, que a lógica da presente proposta é diferente daquele mecanismo extraordinário, na medida em que a definição dos valores do apoio financeiro dependerá da evolução da arrecadação federal.

Por fim, cabe enfatizar que se houve razões políticas e meios legais, jurídicos, orçamentários e financeiros para que o governo federal ajudasse prefeitos e governadores a enfrentar a crise financeira global, nada impede que os mesmos motivos e meios sejam mobilizados para ajudar também os estados e municípios a enfrentar a crise federativa, que é fruto de um processo fiscal centralizador imposto nos últimos anos.

Sala das Sessões,

SENADOR AÉCIO NEVES