

PARECER Nº 208 DE 2018 - PLEN/SF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 124, de 2018 – Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2018, na Casa de origem), do Deputado Arthur Lira, que *acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).*

Relatora: Senadora ROSE DE FREITAS

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 124, de 218 – Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2018, na origem), de autoria do Deputado Arthur Lira.

O projeto tem por objetivo alterar a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para favorecer municípios cuja população estimada tenha caído entre 2018 e 2019. Para tanto, o art. 1º do PLC estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2019, e até que seja realizado o novo censo demográfico, ficam mantidos os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 para aqueles municípios que teriam redução nesse coeficiente em função da estimativa da população anual projetada pelo IBGE.

O art. 2º do PLC estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a justificação, a estimativa da população realizada pelo IBGE baseia-se em dados defasados, mais precisamente, no

SF/18083.25451-50
|||||

Página: 1/6 04/12/2018 11:04:46

c81f91d9deafa400721b52a2fb16bcd14409917



Censo Demográfico de 2010. Usualmente, é feita uma contagem da população no meio das décadas para atualizar os números, mas, em 2015, essa contagem não foi realizada. Assim, não seria justo prejudicar os municípios em função de uma estimativa populacional que, certamente, não reflete a realidade. O mais grave, o prejuízo causado aos municípios é substancial. Afinal, o menor coeficiente de participação afetaria 135 municípios em 2019, que, juntos, deixariam de receber R\$ 399 milhões de FPM.

O Projeto foi enviado para esta CAE, de onde seguirá para apreciação em Plenário.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhes são submetidas, bem como sobre finanças públicas.

Antes de analisar o mérito, gostaria de registrar que o PLC obedece aos preceitos constitucionais. Em especial, a iniciativa parlamentar é legítima, pois o projeto dispõe sobre finanças públicas, matéria de competência da União, não sendo um dos temas reservados privativamente ao Presidente da República, previstos no art. 61 de nossa Constituição.

O PLC atende aos pressupostos de juridicidade, em especial, inova o mundo jurídico, ao congelar os coeficientes de distribuição do FPM. A espécie normativa – lei complementar – é adequada para o caso em tela, conforme prevê o inciso II do art. 161 da Constituição.

A matéria está vazada na boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Para discutir o mérito do projeto, é necessário compreender como são distribuídos os recursos do FPM.

O FPM foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1965 (feita à Constituição de 1946) e ratificado pelas Constituições de 1967 e 1988. Trata-se de uma parcela da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que é distribuído incondicionalmente aos municípios. Desde 2016, o FPM responde por

SF18083.25451-50

Página: 2/6 04/12/2018 11:04:46

c81f91d9deafa400721b52a2fb16bcd14409917



24,5% da arrecadação líquida daqueles impostos. Para se ter uma ideia de valores, as transferências relativas ao FPM foram de R\$ 77,6 bilhões em 2017.

O FPM divide os municípios em três grandes grupos:

- capitais, que recebem 10% dos recursos;
- reserva, constituído pelos municípios que não são capitais, mas cuja população seja superior a 142.633 habitantes. Esses municípios ficam com 3,6% dos recursos; e
- interior, constituído por todos os municípios que não são capital (de forma que os municípios interioranos com mais de 142.633 habitantes recebem como “reserva” e como “interior”), e a quem são destinados 86,4% do total dos recursos.

O PLC dispõe apenas sobre a distribuição do grupo “interior” e “reserva”, sendo que, na prática, a grande maioria dos municípios afetados pelo projeto encontra-se somente na categoria “interior”.

A distribuição dos municípios interior é feita da seguinte forma: é fixado, para cada estado, um percentual do total a ser distribuído entre seus municípios. Esse percentual foi definido pela Resolução do Tribunal de Contas da União nº 242, de 1990.

Uma vez definido o total a ser distribuído para cada estado, cabe fazer a divisão entre seus municípios da categoria “interior”. Inicialmente, é atribuído a cada município seu coeficiente de distribuição. Esse coeficiente é um número que varia de 0,6 (para municípios com até 10.188 habitantes) a 4 (para municípios com mais de 156.216 habitantes), em incrementos de 0,2. Após determinar o coeficiente para cada município, é feita a soma para todos os municípios do estado. A participação do município no FPM dentro do total que os municípios do mesmo estado receberão corresponderá ao seu coeficiente dividido pela soma dos coeficientes de todos os municípios daquele estado.

Por exemplo, o município de Abaré, na Bahia, tem uma população estimada de 19.814 habitantes para 2019. Com essa população, ele possui um coeficiente de 1,2. Na Bahia, a soma dos coeficientes de todos os municípios para 2019 foi de 524,4. Assim, o município de Abaré receberá 0,23% (=1,2/524,4) do FPM destinado à Bahia.



SF18083.25451-50

Página: 3/6 04/12/2018 11:04:46

c81f91d99deafa400721b52a2fb16bcd14409917



Observe-se que municípios com o mesmo coeficiente de um mesmo estado recebem o mesmo valor. Mas municípios não pertencentes a um mesmo estado, mesmo que possuam o mesmo coeficiente, receberão quantias diferentes, pois o valor recebido dependerá do percentual que o estado recebe e da soma dos coeficientes dos demais municípios desse mesmo estado.

O PLC terá como consequência aliviar a situação financeira dos municípios que teriam seu coeficiente reduzido. De acordo com as estimativas contidas na justificação, a futura lei permitirá que 135 municípios recebam R\$ 399 milhões a mais de FPM, o que dá uma média de R\$ 2,95 milhões de receita adicional. Considerando que a maioria dos municípios a serem beneficiados tem coeficiente de até 1,2, o que corresponde a uma população inferior a 23.772 habitantes, esses quase R\$ 3 milhões a menos fariam extrema falta. Visto por outro lado, sem a aprovação do PLC, esses municípios terão redução nos valores a serem recebidos pelo FPM em 2019.

Observe-se que o PLC trata unicamente da redistribuição dos recursos do FPM. A União não aportará um centavo a mais. Isso traz duas consequências.

A primeira é que, como não há gastos adicionais para a União, não é necessário estimar o impacto orçamentário-financeiro da proposta e nem sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, como prevêem o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e o art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 2017).

A segunda consequência é que, como o total a ser distribuído entre os municípios não muda, o ganho auferido pelos beneficiados pelo PLC terá de ser repartido entre os demais. Por meio de qual mecanismo os demais municípios de um mesmo estado ficam prejudicados? Isso ocorre pela soma dos coeficientes. Lembremos que a parcela de cada município dentro de um estado corresponde ao percentual de seu coeficiente de distribuição em relação ao somatório dos coeficientes de distribuição do estado. Ao congelar os coeficientes de alguns municípios no nível de 2018, a soma dos coeficientes do estado aumenta. Como a parcela que cabe a cada município corresponde à divisão de seu próprio coeficiente pela soma, com uma soma maior, essa parcela irá diminuir.



SF/18083.25451-50

Página: 4/6 04/12/2018 11:04:46

c81f91d9deafa400721b52a2fb16bcd14409917



Ocorre que são muitos municípios para ajudar a dividir a conta. Considerando que o Brasil possui 5.570 municípios, o benefício dado a 135 deles será financiado por cerca de 5.400. O quanto cada município contribuirá depende do estado em que se localiza. Mesmo na Bahia, onde o PLC beneficiará mais municípios (55 dos 135), nossa estimativa é que a contribuição média será de R\$ 372 mil por ano, concentrado em municípios maiores. Em compensação, os municípios beneficiados receberão até R\$ 2,885 milhões. Já em São Paulo, o único município beneficiado receberá R\$ 2,8 milhões adicionais, enquanto os demais deixarão de receber apenas R\$ 4,3 mil em média. Em alguns estados, como Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul e Tocantins, nenhum município será afetado pelo PLC.

Ou seja, o projeto permite que poucos municípios – justamente aqueles que perderiam com os novos coeficientes de distribuição – ganhem bastante, enquanto muitos municípios deixam de receber uma quantia relativamente pequena.

O resultado final – e isto é importante enfatizar – é que, com a aprovação deste PLC, em 2019, praticamente todos os municípios brasileiros receberão uma transferência de FPM maior do que receberam em 2018. Isso é particularmente importante na conjuntura atual, de forte desestruturação das finanças públicas, em decorrência, ainda, da crise pela qual o País passou em 2015/2016. Nesse grave momento de asfixia financeira, não podemos deixar que municípios sofram com queda de receita, em especial os municípios menores que, como é de amplo conhecimento, dependem fortemente das transferências do FPM.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 124, de 2008 – Complementar.

SF/18083.25451-50

Página: 5/6 04/12/2018 11:04:46

c81f91d9deafa400721b52a2fb16bcd14409917



Sala da Comissão,

, Presidente



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "M. Paula".

, Relatora



A standard linear barcode.

SF/18083.25451-50

Página: 6/6 04/12/2018 11:04:46

c81f91d9deafa400721b52a2fb16bcd14409917

