

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2019 – COMPLEMENTAR

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.

Art. 1º O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 91.

§ 2º A distribuição da parcela a que se refere o inciso II deste artigo, deduzido o percentual referido no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, far-se-á atribuindo-se a cada Município os seguintes coeficientes individuais de participação:

I – 0,6 para municípios com população de até 5.094 habitantes;

II – 0,600039254 para municípios de população igual a 5.095, somando-se 0,000039254 por habitante para os municípios de até 10.188 habitantes;

III – 0,8 para municípios de 10.189 habitantes, somando-se 0,000058893 por habitante para os municípios de até 16.980 habitantes;

IV – 1,2 para municípios de 16.981 habitantes, somando-se 0,000029446 por habitante para os municípios de até 50.940 habitantes;

V – 2,2 para municípios de 50.941 habitantes, somando-se 0,000019631 por habitante para os municípios de até 101.880 habitantes;

VI – 3,2 para municípios de 101.881 habitantes, somando-se 0,000014723 por habitante para os municípios de até 156.216 habitantes;

VII – 4,0 para municípios com população igual ou superior a 156.217 habitantes.

§ 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.

SF/19606.83170-79

§ 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)

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)

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)

Art. 4º A sistemática instituída pelo art. 1º desta Lei Complementar observará, até a sua plena eficácia, período de transição de dez exercícios, a contar a partir do exercício subsequente ao da publicação desta Lei, durante o qual serão observados os seguintes procedimentos:

I – o Tribunal de Contas da União fará publicar, anualmente:

SF/19606.83170-79

a) os coeficientes individuais de participação na parcela a que se refere o inciso II do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, deduzido o percentual referido no art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, em vigor no exercício em que se der a publicação desta Lei Complementar;

b) os coeficientes equivalentes aos da alínea *a* obtidos na forma do art. 1º desta Lei Complementar;

c) a diferença, a maior ou a menor, entre os coeficientes discriminados conforme as alíneas *a* e *b*;

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.

III – o Tribunal de Contas da União atribuirá a cada Município o coeficiente discriminado na forma da alínea *a* do inciso I, combinado com o redutor progressivo definido no inciso II, convergindo paulatinamente para o coeficiente fixado nos termos da alínea *b* do inciso I.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

JUSTIFICAÇÃO

Em 22 de junho de 2010, o então Senador Tião Viana apresentou o PLS nº 184, de 2010 – Complementar, inspirado em estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O projeto objetivava tornar mais eficiente e menos iníqua a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em especial da parcela destinada às prefeituras interioranas – qual seja, o FPM–Interior. Encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), coube a mim relatá-lo no âmbito da primeira. Apresentei relatório favorável à proposição, com uma emenda, em 22 de setembro de 2011. Este, contudo, não foi apreciado em função da aprovação do Requerimento nº 353, de 2012, do então Senador José Pimentel. Em sequência, passaram a tramitar em conjunto os PLS nºs 184 e 320, de 2010, e 213 e 712, de 2011. Ainda em 2012, porém, houve o desapensamento do PLS nº 213, de 2011 – Complementar.

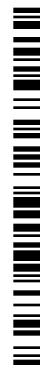
Enviados à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), as matérias restantes foram analisadas pelo então Senador Cícero Lucena, que se manifestou favoravelmente ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar, com quatro emendas, e contrariamente aos demais. O relatório apresentado foi aprovado em 16 de julho de 2014. No entanto, os PLS nºs 184 e 320, de 2010, acabaram arquivados no final da 54ª Legislatura. Desarquivado em decorrência da aprovação do Requerimento nº 131, de 2015, o PLS nº 184, de 2010 – Complementar, voltou a tramitar autonomamente, mas acabou remetido novamente ao arquivo em 21 de dezembro último.

A despeito de tantas reviravoltas, entendo que as mudanças contidas no projeto em comento são sumamente importantes. Isso, inclusive, foi atestado pela CAE nos seus relatórios de avaliação de políticas públicas e do sistema tributário nacional do exercício de 2014, elaborados em obediência ao disposto nos arts. 96-B e 99-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Os dois relatórios trataram justamente da distribuição dos recursos do FPM e apontaram o PLS nº 184, de 2010 – Complementar, como uma das matérias que deveriam receber atenção prioritária. Na mesma linha, o recém-publicado Boletim Legislativo nº 74, da Consultoria Legislativa desta Casa, destaca a necessidade de se buscar soluções permanentes para as gravíssimas distorções presentes no rateio do FPM.

Assim, o presente projeto retoma as propostas do Senador Tião Viana, aprimoradas por mim em 2011 e pelo Senador Cícero Lucena em 2014, para equacionar essa importante pendência do nosso sistema federativo.

A proposição lida com dois problemas básicos existentes na atual metodologia de partilha do fundo em questão. O primeiro refere-se aos prazos para divulgação, pelo IBGE, do quantitativo populacional de cada município. Os prazos atuais impedem, por exemplo, que os dados obtidos nos censos demográficos e nas contagens populacionais sejam usados na fixação dos coeficientes individuais de participação nos próprios exercícios em que são coletados, sendo preciso empregar, como nos demais exercícios, estimativas – obviamente, menos precisas. O segundo problema refere-se à distribuição de cotas entre as prefeituras interioranas por meio da sua classificação por faixas populacionais. Como há um salto no valor do coeficiente na passagem de uma faixa para outra, o acréscimo ou redução de alguns poucos habitantes pode provocar grandes aumentos ou quedas na receita do FPM.

No que diz respeito aos prazos, a legislação atual prevê o seguinte cronograma:



SF/19606.83170-79

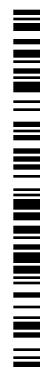
- a) até 31 de agosto de cada ano, o IBGE publica a relação das populações por municípios (cfe. o art. 102, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992);
- b) o Tribunal de Contas da União (TCU) tem até o último dia útil do ano para publicar os coeficientes do FPM atribuídos a cada município (cfe. o art. 92, inciso II, da Lei nº 5.712, de 1966, com a redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013).

A efetiva contagem da população é um processo de alto custo financeiro. Por isso, o IBGE só a realiza a cada quinquênio: um censo demográfico intercalado com uma contagem populacional. Nos demais exercícios, o IBGE faz uma estimativa da população com base nos dados do último censo ou contagem e nas tendências demográficas apuradas.

Seria, portanto, importante que, nos anos de realização de censo ou contagem, a distribuição do FPM pudesse se basear na informação mais precisa. Ocorre que os resultados desses levantamentos só estão disponíveis em torno de 30 de novembro do exercício da realização do levantamento. Como o IBGE é legalmente obrigado a publicar os dados populacionais em 31 de agosto, não há tempo hábil para que sejam usados os dados mais confiáveis. Efetivamente, mesmo nos anos em que esses levantamentos ocorreram houve o uso de meras estimativas.

Trata-se de questão não-trivial. Uma vez que a atual sistemática de divisão de cotas do FPM–Interior promove saltos, para cima ou para baixo, na cota de cada município em função de pequenas mudanças populacionais, um erro de estimativa (perfeitamente aceitável do ponto de vista estatístico) pode provocar grandes prejuízos a algumas prefeituras. A consequência disso é a geração de conflitos administrativos e judiciais no processo de fixação das cotas, com inúmeras contestações junto ao IBGE, ao TCU e ao Poder Judiciário. Há um custo administrativo e de perda de eficiência não desprezível, que envolve desde o gasto de tempo da administração e da Justiça com tais processos até a incerteza financeira que paira sobre o planejamento fiscal dos tesouros municipais.

No intuito de corrigir esses problemas, os coeficientes do FPM passarão 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.



SF/19606.83170-79

Ademais, julgamos conveniente reintroduzir prazos antes contidos na Lei Orgânica do 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 Lei Complementar nº 143, de 2013, mas sua ausência tem gerado dificuldades para essa autarquia, como destacado na audiência pública de 26 de março de 2014, no âmbito da CDR, para tratar do rateio e da composição do FPM.

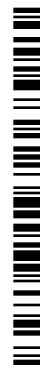
Assim, a cronologia de divulgação dos dados populacionais e dos coeficientes de participação do FPM passará a ser a seguinte:

- 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 justamente 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.

Tratemos agora do segundo ponto abordado pelo projeto: a fixação de cotas por faixas populacionais. Atualmente, os municípios interioranos com até 10.188 habitantes têm direito ao coeficiente 0,6, enquanto aqueles que tenham de 10.189 a 13.584 habitantes recebem o coeficiente 0,8 e assim por diante. Dessa forma, um ente que, em determinado ano, conte com 10.189 habitantes e, no ano seguinte, perca um único habitante terá sua cota rebaixada



SF/19606.83170-79

de 0,8 para 0,6. Ou seja, em termos da necessidade de recursos públicos, a perda de um habitante nada significa. O volume de serviços públicos do município continua o mesmo, mas há uma perda substancial de receita.

Este não é um problema puramente teórico. Ele ocorre na prática. Como exemplo temos o caso do Município de Sinimbu (RS), cuja população estimada é de 10.183 habitantes. Bastam apenas mais 6 habitantes para que essa prefeitura passe do coeficiente 0,6 para o coeficiente 0,8. Um ente nessa situação tem, evidentemente, todo incentivo para contestar os resultados do IBGE e pedir reconsideração da estimativa de sua população. O IBGE, por sua vez, não possui muitos instrumentos para tomar uma decisão peremptória acerca desse pedido de reconsideração. Afinal de contas, conforme as leis da estatística, qualquer estimativa tem uma margem de erro. E, no caso em comento, essa margem de erro faz toda diferença na determinação do coeficiente.

Outro problema da atual sistemática de cálculo das cotas-parte está na amplitude da primeira faixa populacional. Ao atribuir o mesmo coeficiente para municípios com até 10.188 habitantes, essa sistemática resulta no envio do mesmo montante de recursos financeiros para um ente com mil habitantes e para outro com dez mil habitantes. Temos que ou está sobrando dinheiro em Serra da Saudade (MG, 786 habitantes) ou está faltando em Sinimbu (RS, 10.183 habitantes). Tendo em vista que aproximadamente metade das prefeituras brasileiras tem menos de dez mil habitantes, essa grande amplitude da primeira faixa gera distorções significativas.

Para solucionar os problemas apontados, os saltos nos valores dos coeficientes, na passagem de uma faixa populacional para outra, serão substituídos por uma elevação gradual do seu valor. A cada habitante a mais, o coeficiente sofrerá uma elevação infinitesimal. Assim, alguns poucos habitantes a mais ou a menos pouco afetarão as cotas-parte do FPM. Desse modo, os eventuais erros de estimativa do IBGE deixarão de ter peso significativo na definição da cota de cada município, o que desestimulará conflitos administrativos e judiciais em torno do tema.

O ponto de partida para os novos coeficientes são as faixas populacionais vigentes. Substituiu-se os abruptos saltos do valor do coeficiente, quando da mudança de faixa, por uma mudança incremental. Assim, por exemplo, para os municípios na faixa de 10.189 a 13.584 habitantes, uma prefeitura com 10.189 habitantes terá coeficiente 0,8, enquanto outra com um habitante a mais (10.190) terá coeficiente 0,800058893, acrescentando-se 0,000058893 a cada habitante adicional nessa faixa populacional. Ao final



desse faixa, que se encerra nos entes com 13.584 habitantes, o coeficiente terá chegado a 0,999941107. A próxima faixa, que começa com os municípios de 13.585 habitantes, iniciará com o coeficiente 1,0, subindo gradualmente até atingir 1,2, que é a cota em que se inicia a próxima faixa.

A única mudança proposta na atual distribuição das faixas populacionais diz respeito à primeira. Como afirmado, ela é muito ampla e produz grande iniquidade na distribuição dos recursos. Por isso ela será dividida em duas. A primeira faixa irá de 1 até 5.094 habitantes e a segunda irá de 5.095 a 10.188 habitantes. A primeira faixa terá um coeficiente fixo de 0,6. Afinal, dados os custos fixos do setor público, é preciso garantir um piso mínimo de receita aos pequenos municípios. A partir de 5.095 habitantes o coeficiente passará a crescer gradualmente, no sistema já descrito. Comparando-se a sistemática atual com aquela proposta, tem-se a seguinte situação:

INFERIOR A	SUPERIOR B	DIFERENÇA C=B-A	COEFICIENTES ATUAIS			NOVOS COEFICIENTES		
			INFERIOR	SUPERIOR	INCREMENTO	INFERIOR* D	SUPERIOR E	INCREMENTO G=(E-D)/C
1	5.094	5.093	0,6	0,6	—	0,600000000	0,600000000	—
5.095	10.188	5.093	0,6	0,6	—	0,600039254	0,799959876	0,000039254
10.189	13.584	3.395	0,8	0,8	—	0,800000000	0,999941735	0,000058893
13.585	16.980	3.395	1,0	1,0	—	1,000000628	1,199942363	0,000058893
16.981	23.772	6.791	1,2	1,2	—	1,200000000	1,399967786	0,000029446
23.773	30.564	6.791	1,4	1,4	—	1,399997232	1,5999965018	0,000029446
30.565	37.356	6.791	1,6	1,6	—	1,599994464	1,7999962250	0,000029446
37.357	44.148	6.791	1,8	1,8	—	1,799991696	1,9999959482	0,000029446
44.149	50.940	6.791	2,0	2,0	—	1,999988928	2,199956714	0,000029446
50.941	61.128	10.187	2,2	2,2	—	2,200000000	2,399980997	0,000019631
61.129	71.316	10.187	2,4	2,4	—	2,400000628	2,599981625	0,000019631
71.317	81.504	10.187	2,6	2,6	—	2,600001256	2,799982253	0,000019631
81.505	91.692	10.187	2,8	2,8	—	2,800001884	2,999982881	0,000019631
91.693	101.880	10.187	3,0	3,0	—	3,000002512	3,199983509	0,000019631
101.881	115.464	13.583	3,2	3,2	—	3,200000000	3,399982509	0,000014723
115.465	129.048	13.583	3,4	3,4	—	3,399997232	3,599979741	0,000014723
129.049	142.632	13.583	3,6	3,6	—	3,599994464	3,799976973	0,000014723
142.633	156.216	13.583	3,8	3,8	—	3,799991696	3,999974205	0,000014723
156.217	Infinito	Infinito	4,0	4,0	—	4,000000000	4,000000000	—

Fonte: elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Nota: (*) os valores assinalados em negrito correspondem aos coeficientes associados aos limites inferiores das classes populacionais estipuladas pela nova redação do art. 91, § 2º, da Lei nº 5.172, de 1966.

Por fim, para evitar que essa mudança venha a provocar mudanças abruptas na disponibilidade de recursos dos tesouros municipais, o projeto prevê um período de transição de dez anos para a plena eficácia da nova sistemática de cálculo das cotas-parte. A cada exercício, calcular-se-á a diferença entre o coeficiente em vigor no momento da aprovação da lei ora proposta e aquele obtido por intermédio da nova sistemática, com essa diferença caindo dez pontos percentuais (p.p.) todo ano, cumulativamente. Assim, no primeiro exercício subsequente ao da aprovação, a diferença cairá

dez p.p., para mais ou para menos; no segundo, cairá vinte p.p.; e assim sucessivamente, até que no décimo ano a nova fórmula estará plenamente implementada.

O projeto deverá propiciar uma maior equidade na distribuição dos recursos do FPM–Interior, bem como reduzir os problemas administrativos e judiciais atualmente existentes. Haverá, também, um ganho de qualidade na administração financeira municipal, que contará com maior previsibilidade na estimativa de suas cotas-parte.

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 será compensada por uma maior segurança de que, no futuro, não haverá perdas bruscas de receitas.

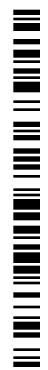
As perdas observadas são uma decorrência da redução do peso relativo dos coeficientes atribuídos às prefeituras com populações próximas dos limites inferiores de cada faixa populacional, ocorrendo o oposto com aquelas próximas aos limites superiores, assim como a uma diminuição da participação dos entes muito populosos (cujo coeficiente seja igual a 4) no somatório de todos os coeficientes.

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 (cf. o Anexo II da Resolução TCU nº 242, de 1990). Portanto, o projeto ora apresentado não irá alterar o montante total de FPM–Interior destinado a cada estado. As mudanças serão todas intraestados.

Comparando-se os coeficientes individuais de participação apurados com base na estimativa populacional divulgada pelo IBGE em 7 de janeiro de 2019 e os coeficientes ditados pela nova sistemática, a Consultoria Legislativa desta Casa apurou que a presente proposição imputará ganhos a 2.413 prefeituras e perdas a 3.130, distribuindo-se os acréscimos e decréscimos correspondentes ao longo de dez exercícios.

A presença de mais perdedores do que ganhadores se deve 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),





SF/19606.83170-79

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 no citado rateio.

Essa distribuição anômala é justamente um dos problemas que este projeto pretende resolver. As regras atuais induzem ao superdimensionamento da real quantidade de habitantes de cada município. As mudanças propostas desestimulariam esse tipo de comportamento estratégico por parte dos municípios em busca de mais receitas (às custas das receitas dos municípios do mesmo estado). Convém notar que, na ausência de semelhante comportamento, 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 do que ganhadores não é, assim, um defeito do projeto em análise, mas sim um sintoma das distorções que precisam ser enfrentadas.

Impõe-se notar, além do mais, que a perda sofrida pelos municípios situados próximos aos valores iniciais de cada faixa não apenas será deferida 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 2019 (Lei nº 13.808, de 2019) estima que o FPM rateará R\$ 87,58 bilhões. Abatendo-se os 20% devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cujo rateio intraestadual segue regra própria, restam R\$ 70,06 bilhões, sendo que R\$ 60,54 bilhões caberão ao FPM–Interior (86,4% do valor alocado livremente), contemplando 5.543 municípios. Nesse contexto, o montante a ser redistribuído entre ganhadores e perdedores alcançaria R\$ 1,37 bilhão – ou 2,26% do total, conforme os cálculos da Consultoria Legislativa. O impacto financeiro imediato seria, portanto, de baixa monta, passível de ser administrado por meio da regra de transição prevista.

Pelo exposto, peço o apoio dos ilustres Pares a esta iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador **EDUARDO BRAGA**

|||||
SF/19606.83170-79