



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 205, DE 2013

De PLENÁRIO, sobre as Emendas ao Projeto de Lei do Senado nº 192, de 2011 – Complementar, que dispõe sobre a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

#### I – RELATÓRIO

São submetidas à apreciação deste Plenário catorze propostas de modificação da Emenda Substitutiva de minha autoria ao PLS nº 192, de 2011 – Complementar, com novas regras de rateio do FPE. Todas estão discriminadas no quadro a seguir:

Nº	AUTORIA
AM	Senador Agripino Maia
AA+PP+PS	Senadores Ana Amélia, Paulo Paim e Pedro Simon
FD-1	Senador Francisco Dornelles
FD-2	Senador Francisco Dornelles
FD-3	Senador Francisco Dornelles
FD-4	Senador Francisco Dornelles
LH	Senador Luiz Henrique da Silveira
PS	Senador Pedro Simon

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pedro Simon', is placed next to the last entry in the table.

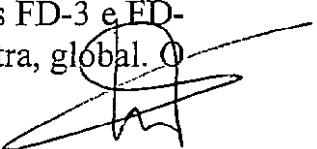
PT	Senador Pedro Taques
RR	Senador Randolfe Rodrigues
RF-1	Senador Ricardo Ferraço
RF-2	Senador Ricardo Ferraço
RF-3	Senador Ricardo Ferraço
RF-4	Senador Ricardo Ferraço

A Emenda AM substitui, no cálculo do coeficiente individual de participação de cada ente, a renda domiciliar *per capita* pelo PIB *per capita*. O autor argumenta que este último é uma medida consagrada internacionalmente e já consolidada entre nós, enquanto a primeira é incompleta e sujeita a inconsistências.

A Emenda AA+PP+PS fixa piso de 0,01 para o fator representativo da população e aumenta de 70% para 75% da renda nacional o valor de referência para os cálculos dos redutores que devem incidir sobre os coeficientes dos entes com maiores rendas domiciliares *per capita*. Além do mais, reintroduz, com alguns ajustes, dispositivo contido na emenda substitutiva por mim elaborada ainda em 2012. Trata-se de previsão para que outras transferências intergovernamentais vinculadas ao FPE desconsiderem, nos cálculos requeridos, as cotas-parte pagas em 2012, bem como os recém citados redutores incidentes sobre os entes com maior renda.

As Emendas FD-1 e FD-2 têm propósitos semelhantes, embora as mudanças propostas sejam, na primeira, pontuais e, na segunda, globais. Fixa-se piso de 0,02 para o fator representativo da população e aumenta-se de 70% para 80% o valor de referência para os cálculos dos redutores mencionados previamente.

A exemplo das duas emendas anteriores, as Emendas FD-3 e FD-4 também têm o mesmo propósito, embora uma seja pontual e outra, global. O



objetivo é recuperar as regras de rateio contidas no PLS nº 100, de 2012 – Complementar, quais sejam:

- a) 5% proporcionalmente à extensão territorial;
- b) 10% proporcionalmente à arrecadação do IR e do IPI no território de cada ente participante;
- c) 15% proporcionalmente à população;
- d) 70% proporcionalmente ao inverso do PIB *per capita*.

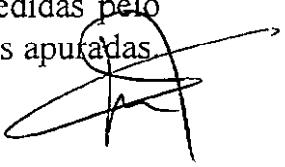
A parcela relativa à participação de cada ente na arrecadação da União seria calculada com base na média dos valores apurados nos cinco exercícios anteriores. No caso da parcela relativa à participação de cada ente na população, há um piso de 4,5% e um teto de 8%. Na distribuição da parcela baseada no inverso do PIB *per capita*, aplica-se um redutor quando essa medida for superior à média nacional.

A Emenda LH reintroduz as regras de rateio constantes do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966). As regras em questão estabeleciam que os coeficientes individuais de participação seriam fixados proporcionalmente aos seguintes critérios:

- a) à área de cada estado (com peso de 5%); e
- b) ao resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda per capita (com peso de 95%).

Tudo o mais constante, quanto maior for a área do ente, mais numerosa a sua população e menor a sua renda, maior será o coeficiente. Este, porém, incidirá apenas sobre os incrementos nominais em relação ao montante partilhado no exercício de 2012.

A Emenda PS pretende que as cotas-parte pagas em 2012, cujo valor real deverá ser preservado nos exercícios subsequentes, sejam calculadas incluindo eventuais desonerações do IR e do IPI concedidas pelo Governo Federal. Caberá ao Tesouro Nacional compensar as perdas apuradas.



Caso contrário, o Presidente da República incorrerá em crime de responsabilidade.

A Emenda PT propõe que 5% do montante do FPE seja rateado proporcionalmente à área territorial de cada ente, enquanto a Emenda RR sugere que 10% do montante em questão seja partilhado conforme o inverso do PIB de cada ente.

As Emendas RF-1 e RF-2 são idênticas – a primeira é uma emenda, enquanto a segunda, uma subemenda. Pretende-se que a União compense financeiramente os entes cujas receitas correntes líquidas (RCLs) caiam, em termos reais, na comparação com 2012.

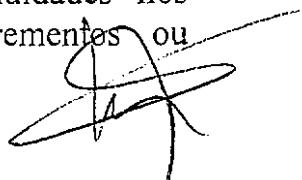
As Emendas RF-3 e RF-4 também são iguais, alternando entre emenda e subemenda. Em caso de queda real das RCLs, os estados poderão efetuar abatimentos no serviço da sua dívida refinanciada pela União.

## II – ANÁLISE

A Emenda AM desvia o rateio do FPE daquele que deve ser o seu foco principal, qual seja: as famílias brasileiras. Enquanto o PIB mede a renda gerada localmente, a renda domiciliar mede aquela apropriada pelos domicílios. Portanto, esta última espelha melhor os desequilíbrios que devem ser, como requerido pela Carta Magna, minorados pelo FPE.

A Emenda FD-3 (igual à Emenda FD-4 e similar ao PLS nº 100, de 2012 – Complementar) insiste no uso do critério devolutivo, que transfere recursos para o ente onde se deu a arrecadação, ainda que de maneira mitigada. Essa pretensão contraria frontalmente o disposto no art. 161, II, da Constituição Federal (CF), que claramente privilegia o critério redistributivo na partilha do FPE.

A Emenda LH incorre no mesmo problema observado na partilha do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), qual seja: a estruturação dos dados de população e renda em faixas, gerando descontinuidades nos coeficientes apurados. Em outras palavras, pequenos incrementos ou



decréscimos nos dados empregados nos cálculos podem gerar grandes variações nos resultados alcançados, com impactos dramáticos sobre as disponibilidades financeiras dos governos estaduais. Isso tem sido uma permanente fonte de problemas para as prefeituras e não convém que os estados sejam expostos ao mesmo risco.

A Emenda PT suscita uma questão importante, mas enfrenta um problema de difícil solução, qual seja: encontrar uma medida apropriada de dispersão espacial, pois a extensão territorial pode não captar corretamente o grau de concentração de população. Em outras palavras, entes extensos, mas com população concentrada, podem incorrer em custos menores na provisão de serviços públicos do que entes menores, mas com população dispersa. Equilibrar essas duas dimensões requer debates adicionais.

A Emenda RR desconsidera que o PIB é uma medida agregada. Ela, por si só, não permite aferir se um ente é rico ou pobre, se merece mais ou menos apoio financeiro. Afinal, tanto pode haver entes ricos com PIB baixo (com população diminuta) como pode haver entes pobres com PIB alto (com população numerosa). As medidas certas são o PIB *per capita* e, como no presente contexto, a renda domiciliar *per capita*, pois ambas definem o grau de bem estar individual médio de cada estado ou município. Combinadas com a quantidade de habitantes, tem-se um indicador efetivo da demanda por serviços públicos e do apoio requerido. A introdução do PIB global não concorre para o aprimoramento do indicador ora proposto.

Várias emendas diminuem os aportes para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, tomando-se como base os incrementos em relação ao ano-base. Atualmente, essas regiões recebem 85% do FPE. Com base nas estimativas de renda domiciliar *per capita* para 2010 e de população para 2011, as Emendas AA+PP+OS e FD-1 (igual à Emenda FD-2) reduziriam esse percentual para 82,58% e 81,23%, respectivamente. A Emenda FD-3 e suas similares, como apontado no relatório principal, promoveriam queda para 81,88%. A Emenda LH, a seu tempo, diminuiria para 72,46%, para dados de 2007 e 2009. São quedas incompatíveis com a realidade econômica das três regiões e que não devem prosperar.

Por fim, as Emendas PS, RF-1 (igual à Emenda RF-2) e RF-3

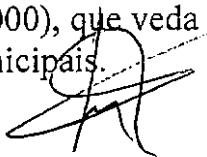


(igual à Emenda RF-4) preveem compensações estranhas ao nosso regime federativo.

Primeiro, temos que o art. 159, I, da Lei Maior estabelece claramente que a partilha do FPE deve ter como o base o montante efetivamente arrecadado. Além do mais, as concessões de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária são permitidas por leis específicas (art. 150, § 6º, da CF). Contam, assim, com a chancela do próprio Poder Legislativo. Já as reduções de alíquota criticadas por governadores e prefeitos decorrem do disposto no art. 153, IV e § 1º, da Carta Magna e do art. 4º, I, do Decreto-Lei nº 1.199, de 1971. Dessa forma, a compensação pelas perdas impostas aos estados e municípios no caso da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária precisa ser pensada tendo em vista as prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional e do Poder Executivo de dispor sobre as alíquotas do IPI e de outros tributos. Em suma, não é uma questão que possa receber tratamento açodado.

Segundo, a União não pode simplesmente garantir um dado nível de receita corrente líquida estadual. Se não fosse assim, os estados poderiam simplesmente abdicar das suas competências tributárias e transferir para o Governo Federal a obrigação de prover os recursos requeridos pela máquina pública.

Terceiro, os programas de reestruturação e ajuste fiscal firmados entre os entes subnacionais e o Governo Federal constituem atos jurídicos perfeitos, não podendo ser alterados por leis supervenientes (art. 5º, XXXVI, da CF). A compensação pretendida requer um entendimento prévio entre todos os interessados, combinado com um ajuste no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que veda novos refinanciamentos, pela União, das dívidas estaduais e municipais.

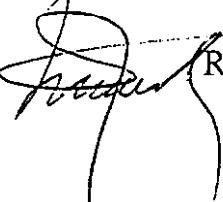


### III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição das Emendas AM, AA+PP+PS, FD-1, FD-2, FD-3, FD-4, LH, PS, PT, RR, RF-1, RF-2, RF-3 e RF-4.

Sala das Sessões,

, Presidente



Relator

Publicado no DSF, de 10/04/2013.