



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 222, DE 2011

Acrescenta o art. 1º A à Lei nº 12.058, PLV 13/09 de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º A à Lei nº 12.306, MPV 484/10 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);

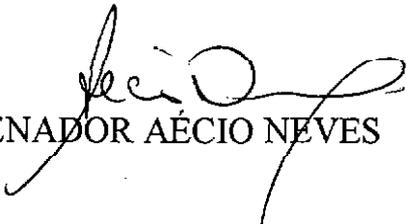
c) o apoio financeiro que será devido aos municípios e aos estados dependerá dos novos percentuais a serem aplicados sobre a base ampliada da receita tributária federal: sendo uma base maior que a formada pela arrecadação de IR e IPI, os percentuais propostos são menores que os atuais (21,5% e 23,5%); 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

## LEGISLAÇÃO CITADA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

.....

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

.....

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

.....

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....

**LEI Nº 12.058, DE 13 DE OUTUBRO DE 2009**

Conversão da Medida Provisória nº 462, de 2009

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais; altera as Leis nºs 11.786, de 25 de setembro de 2008, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.882, de 23 de dezembro de 2008, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 10.925, de 23 de julho de 2004, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.893, de 13 de julho de 2004, 9.454, de 7 de abril de 1997, 11.945, de 4 de junho de 2009, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 11.326, de 24 de julho de 2006, 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 9.703, de 17 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e o art. 13 da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências.

.....

**LEI Nº 12.306, DE 6 DE AGOSTO DE 2010.**

Conversão da Medida Provisória nº  
484, de 2010.

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados e ao Distrito Federal, institui o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, para o exercício de 2010, e dá outras providências.

.....

*(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa).*

Publicado no DSF, em 05/05/2011.