

## **PARECER N° , DE 2012**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre os Projetos de Lei do Senado - Complementares nºs 184 e 320, de 2010; 213 e 712, de 2011; que tramitam em conjunto e versam sobre alterações no Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

**RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL**

### **I – RELATÓRIO**

Vêm ao exame desta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo os Projetos de Lei Complementar em epígrafe, que propõem alterações no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e que tramitam em conjunto por força da aprovação, em 8 de maio de 2012, do Requerimento nº 353, de 2012, de minha autoria.

O FPM é uma transferência obrigatória da União a todos os Municípios do País. Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos Estados para os Municípios. Em 2011 foram transferidos **R\$ 66,4 bilhões**.

O FPM é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição Federal de 1946. Na sua versão atual, o FPM está previsto no art. 159, I, b e d, da Constituição Federal. Esse

artigo determina que 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM.

O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos Municípios que são capitais de Estados, 86,4% aos Municípios não-capitais (chamados de “Municípios do interior”) e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos Municípios mais populosos.

Os 10% do FPM destinados aos Municípios das capitais dos Estados são distribuídos em função da população e do inverso da renda per capita estadual.

Os 86,4% do FPM distribuídos para os demais Municípios (não-capitais) são partilhados conforme o coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada Município.

A reserva de 3,6% do montante do FPM tem por objetivo reduzir o viés do FPM-Interior em favor dos Municípios de menor população. Mais especificamente, participam dessa reserva os Municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes. Esses Municípios também são beneficiários da parcela de 86,4%. A distribuição é feita conforme os critérios usados pelo FPM-Capital.

Esse critérios de partilha do Fundo apresentam várias distorções. Vale destacar os seguintes problemas, que os projetos em análise pretendem resolver:

- 1) os coeficientes de participação de São Paulo e do Rio de Janeiro, no FPM-Capital, estão possivelmente subdimensionados. Isso porque todas as capitais com população igual ou superior a 4,5% da

população total de todas as capitais recebem a mesma cota, e Rio de Janeiro e São Paulo possuem, respectivamente, 13,9% e 24,7% da população total.

- 2) a classificação dos Municípios em faixas de população e de renda per capita provoca grandes saltos nos seus coeficientes quando pequenas variações na população e na renda per capita estimada resultam em mudança de faixa.
- 3) a classificação dos Municípios em faixas de população e de renda per capita gera grande número de contestações administrativas e judiciais, o que emperra o processo de definição de coeficientes e impõe custos administrativos e judiciais tanto aos Municípios quanto ao IBGE e ao TCU.
- 4) a classificação dos Municípios em faixas de população e de renda per capita gera grandes alterações nos coeficientes quando os dados de censo substituem as estimativas populacionais, o que passa a exigir mecanismos de transição toda vez que dados censitários substituem estimativas populacionais, para que alguns Municípios não tenham perda súbita e relevante de receita.
- 5) a falta de prazo hábil, nos anos de contagem populacional e de censo, para o uso desses dados já na definição dos coeficientes do ano posterior, obriga o IBGE e o TCU a trabalhar com estimativas populacionais às vésperas da divulgação de dados censitários. Quando tais dados são divulgados, os Municípios prejudicados pelo uso dos valores estimados entram com recursos administrativos e judiciais, agravando o problema de nº 3, acima descrito.

6) a Lei Complementar nº 62, de 1989, congelou a participação dos Municípios de cada Estado no FPM-Interior desde 1989. A partir de então, quando se cria um novo Município em um determinado Estado, a participação desse novo ente no FPM será obtida mediante redução da participação dos demais Municípios daquele Estado. O intuito da norma foi coibir a criação de Municípios com o objetivo de aumentar a participação do Estado no total de recursos absorvidos. O congelamento ao longo de 23 anos vem gerando grande disparidade no montante recebido por Municípios de mesma população situados em Estados distintos.

### **PLS 184/2010**

O PLS 184/2010, do Senador Tião Viana, foi inspirado por proposta do IBGE e tem por objetivo principal resolver os problemas acima identificados pelos números: 2 (divisão dos Municípios em faixas de população e renda), 3 (contestações administrativas e judiciais), 4 (necessidade de mecanismos de transição quando há grandes saltos nos coeficientes), e 5 (falta de prazo para uso dos dados de censo e contagem populacional no ano em que esses levantamentos são produzidos).

Para tanto, ele propõe, em primeiro lugar, transformar as faixas de classificação dos Municípios no **FPM-Interior** em uma distribuição contínua. Por exemplo, o Município com 16.981 habitantes receberia o coeficiente 1,2. Para cada habitante a mais seria acrescido 0,000029446 ao valor do coeficiente. Como resultado, pequenas variações na população não gerariam saltos nos valores dos coeficientes. Não haveria, portanto, grandes perdas ou ganhos financeiros em função de pequena alteração na população que gerasse mudança na faixa de enquadramento do Município.

Os novos coeficientes são calculados de forma a não afetar as atuais faixas estabelecidas pela legislação. O que se faz é apenas uma transição gradual de uma faixa a outra.

Essa providência acabaria com o estímulo que hoje têm os Municípios de recorrer para que suas populações “saltem” para a faixa populacional seguinte.

Em segundo lugar, o PLS 184/2010 difere no tempo o cronograma de divulgação dos dados pelo IBGE, de modo a permitir, nos anos de censo e contagem populacional, o uso dos dados mais recentes e precisos. Essa modificação se aplicaria às três parcelas do FPM, e não apenas ao FPM-Interior.

O PLS 184/2010 também prevê um período de transição de 10 anos, no qual se comporia o coeficiente de cada Município como uma média ponderada entre o sistema de apuração por faixas de população e o modelo contínuo.

Foi apresentada uma emenda ao Projeto, de autoria do Senador Francisco Dornelles, que argumentou que a postergação de prazos prevista para os anos de contagem censitária da população dificultaria o planejamento orçamentário dos Municípios. Se aprovado o PLS 184/2010, nos anos de censo e contagem populacional os Municípios só viriam a conhecer suas cotas do FPM em meados de janeiro do exercício para o qual valeriam tais cotas. Para facilitar a programação orçamentária dos Municípios, o Senador Francisco Dornelles sugeriu que se diferisse em um ano a validade das cotas apuradas.

Assim, os coeficientes do FPM passariam a ser calculados com base em dados populacionais de dois anos anteriores ao da vigência do coeficiente.

Isso permitiria que o Município conhecesse o seu coeficiente do FPM um ano antes do início da execução do orçamento, facilitando a programação orçamentária e financeira. Por outro lado, argumenta o autor da emenda que a defasagem no tempo não implicaria grandes variações nos coeficientes, até mesmo porque com a aprovação do Projeto deixaria de haver a possibilidade de mudanças de faixas.

### **PLS 320/2010**

O PLS 320/2010, do Senador Sérgio Zambiasi, tem por objetivo exclusivo resolver o problema descrito no item 4: a brusca perda incorrida pelos Municípios que perdem população quando da substituição de estimativas populacionais por dados censitários.

O PLS tem por objetivo resolver pontualmente o problema relativo ao Censo de 2010, propondo um mecanismo de transição entre 2010 e 2020.

### **PLS 213/2011**

O PLS 213/2011, da Senadora Marta Suplicy, busca solucionar o problema nº 1: subdimensionamento dos coeficientes de São Paulo e do Rio de Janeiro no FPM-Capital. Para tanto, propõe que os coeficientes de população utilizados no FPM-Capital tenham seu teto elevado de 5 para 10, além de estabelecer uma escala de crescimento mais gradual do que a atual.

Se aprovado, o projeto produziria ganhos de 88% no FPM-Capital do Rio de Janeiro e de São Paulo, e ganhos em menor escala para Brasília, Belo Horizonte e Salvador. Todas as demais capitais perderiam.

## **PLS 712/2011**

O PLS 712/2011, do Senador Walter Pinheiro, propõe a introdução nas três parcelas do FPM (Interior, Capital e Reserva) do critério área territorial do Município. Em cada uma das parcelas esse critério seria usado para dividir 5% dos recursos.

O autor argumenta que essa seria uma forma de atenuar o problema nº 6 (Municípios de mesma população situados em Estados distintos, no FPM-Interior, recebendo valores diferentes), uma vez que a área territorial é fixa (não se presta a manipulações para aumentar a quota do FPM) e pode ser usada de forma unificada para todos os Municípios do País, sem estratificação por Estado, por faixa populacional ou de renda: um Município que tivesse metade da área de outro receberia, na parcela dividida conforme a área, exatamente a metade do valor recebido pelo maior.

Em 11 de maio de 2012, a Presidência do Senado determinou que os quatro projetos sejam analisados pelas Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE).

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios. O FPM, como sabemos, é um instrumento que visa reduzir as desigualdades de capacidade fiscal entre os Municípios.

Não nos parece necessário analisar, neste momento, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias, visto que os projetos aqui analisados passarão pelo crivo da CCJ.

Passo, então, a analisar o mérito de cada um dos projetos.

Quanto ao PLS 184/2010, estou inteiramente a favor do mérito da matéria, que decorre de sugestões realizadas, mais de uma vez, pelo Presidente do IBGE em audiências públicas realizadas no âmbito da CAE. Certamente as alterações trarão maior eficiência e equidade à distribuição do FPM. A aprovação do projeto acabará com o grande contencioso administrativo e judicial em torno do FPM, permitirá o uso imediato das melhores informações disponíveis sobre população municipal, evitará futuras quedas abruptas das receitas municipais em função de alterações nas estimativas e contagens populacionais. Tudo isso sem impor o ônus de alterações pronunciadas nas receitas de FPM logo após a implantação da nova regra, graças ao período de transição proposto.

A emenda apresentada pelo Senador Dornelles agregou vantagem adicional à proposição: a ampliação da capacidade de planejamento orçamentário dos Municípios, que passariam a saber, com um ano de antecedência, qual será sua cota de participação no FPM.

Vale lembrar que, de acordo com o art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 62, de 1989, a participação do conjunto de Municípios de cada Estado no FPM é fixa. Portanto, as alterações propostas no PLS 184/2010 não irão alterar o montante total de FPM destinado a cada Estado. As mudanças ocorrerão apenas entre os Municípios de cada Estado. E, conforme já afirmei

anteriormente, são mudanças em favor de uma distribuição mais equânime e eficiente.

Faço reparo, contudo, ao período de transição de dez anos estipulado no projeto. Considero que a transição pode ser mais abreviada, compreendendo dois mandatos de prefeito, ou seja, oito anos. Assim, apresento emenda propondo tal alteração.

Registro, ademais, um pequeno lapso de redação no art. 4º, o qual pretendo corrigir mediante apresentação de emenda: o inciso II faz referência à alínea c do inciso I sem especificar tratar-se de tal inciso.

O PLS 320/210 fica superado pela aprovação do PLS 184/2010, uma vez que este último já promove a transição sugerida pelo primeiro.

O PLS 213/2011 tem o mérito de buscar a solução para um evidente problema do FPM: o subdimensionamento das cotas a que fazem jus as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Não obstante, não nos parece conveniente tomar medida para solucionar exclusivamente o problema dessas duas cidades, quando sabemos que o FPM embute graves problemas distributivos. Diversos especialistas em finanças públicas alertam que as cidades-dormitório das periferias metropolitanas são fortemente prejudicadas na partilha do Fundo. Igualmente prejudicadas são as cidades médias do interior nordestino.

Creio que a alteração que ora se analisa não tem por finalidade maior afetar a distribuição do FPM no sentido de compensar perdedores e reduzir ganhos excessivos dos mais aquinhoados. O que ora fazemos é tão somente melhorar a eficiência do mecanismo de partilha, reduzindo incertezas quanto ao quantitativo populacional, quanto aos prazos de divulgação dos dados

necessários ao cálculo da partilha, e extinguindo os incentivos à litigância em relação aos cálculos dos coeficientes.

A discussão da partilha em si, com base em argumentos de mérito e de necessidade fiscal, nos parece mais complexa e, portanto, mais demorada. Não podemos adiar o aperfeiçoamento dos mecanismos de partilha, que hoje geram altos custos e ineficiência, para abrir uma discussão sobre a partilha em si. Daí porque considero que o conteúdo do PLS 213/2011 deva ser considerado em outra ocasião.

O PLS 712/2011 teria como principal consequência a elevação no coeficiente de participação dos Municípios de maior área geográfica. Assim como o PLS 213/2010, acima discutido, trata-se de alterar a partilha em si, e não apenas de aperfeiçoar os procedimentos de cálculo. Não vemos motivo para que a proposta seja aprovada.

Os recursos do FPM devem ser direcionados em função de dois indicadores básicos:

- baixa capacidade de arrecadação fiscal, o que costuma ser medido por critérios como a renda per capita, o valor adicionado pela indústria e o comércio dentro do Município, etc;
- alta pressão de demanda por serviços públicos, que pode ser medida pela população, pela taxa de crescimento da população, etc.

A área territorial do Município não parece ser bom indicador nem da capacidade fiscal, nem da pressão de demanda por serviços públicos. Pode-se até alegar que um Município com grande extensão territorial terá um custo fixo elevado para fazer chegar serviços públicos aos quatro cantos do seu território. Por outro lado, também se pode argumentar em direção oposta: um Município de área pequena e alta população sofrerá com os problemas decorrentes da alta densidade: congestionamentos, concentração de grande quantidade de lixo, etc., que requererão políticas públicas de alto custo.

No que diz respeito à capacidade fiscal, quando analisamos as estatísticas referentes aos 100 Municípios com maior área geográfica, não encontramos qualquer evidência de que eles possuam receitas correntes per capita sistematicamente inferiores aos demais Municípios do mesmo Estado. No Estado do Amazonas, onde estão 26 desses 100 Municípios, os de grande área têm receita corrente per capita praticamente igual à dos demais. No Estado do Mato Grosso, onde estão outros 25 Municípios de grande área geográfica, estes têm receita corrente per capita 10% menor que a dos demais Municípios. No Pará a relação se inverte: os seus 19 Municípios de maior área têm receita 14% superior aos Municípios de área mais reduzida. Ou seja, a área territorial não é um indicador adequado de maior ou menor capacidade fiscal.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 184, de 2010 – Complementar, e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 320, de 2010, PLS nº 213, de 2011 e PLS nº 712, de 2011, todos complementares, a ele apensados, com a aprovação da emenda apresentada pelo Senador Francisco Dornelles na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que reapresento, e com uma emenda de minha autoria:

**EMENDA N° – CDR**  
(Ao PLS nº 184, de 2010 – Complementar)

Dê-se aos arts. 91 e 92 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e ao art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, respectivamente, nos termos dados pelo PLS nº 184, de 2010 – Complementar, as seguintes redações:

“Art. 91. ....

.....

§ 4º 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.

§ 5º Quando houver a criação de novos Municípios após o prazo previsto no art. 102, § 2º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a entidade referida no § 3º informará, antes do final do exercício, a contagem ou estimativa populacional dos novos Municípios e a recontagem ou reestimativa populacional dos respectivos Municípios de origem, observado o ano de referência estabelecido no § 4º, de modo a viabilizar o recebimento dos recursos pelos novos Municípios a partir do primeiro ano de sua instalação.

.....” (NR)

“Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A, até o último dia útil do mês de março de cada exercício, os coeficientes individuais de participação de cada Estado, Distrito Federal e Município, que prevalecerão para todo o exercício subsequente, ressalvada a situação prevista no parágrafo único.

Parágrafo único. Quando houver a criação de novos Municípios após o prazo previsto no art. 102, § 2º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o Tribunal de Contas da União ajustará os coeficientes individuais de participação de cada Município a partir de informações obtidas nos termos do § 5º do art. 91.” (NR)”

“Art. 102. Entidade competente da União fará publicar no Diário Oficial da União, até o último dia útil de cada exercício, para os fins previstos no inciso VI do art. 1º desta Lei, a relação das populações por Estados e Municípios.

.....

§ 2º A entidade referida no caput encaminhará ao Tribunal de Contas da União as relações referidas neste artigo até o último dia útil do mês de janeiro do exercício seguinte.

§ 3º A entidade referida no caput fará republicar no Diário Oficial da União e reencaminhará ao Tribunal de Contas da União a relação das populações por Municípios, em decorrência da criação de Municípios após o prazo previsto no §2º. (NR)”

**EMENDA N° - CDR**  
(ao PLS n° 184, de 2010 – Complementar)

Dê-se ao art. 4º do PLS nº 184, de 2010 – Complementar, a seguinte redação:

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

II – a diferença calculada na forma da alínea c do inciso I sofrerá, a cada exercício, a incidência de redutor progressivo, que irá de 12,5% a 100% da própria diferença, com incrementos anuais de 12,5 pontos percentuais.

.....

Sala da Comissão, de junho de 2012.

, Presidente

, Relator