

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 744, de 2011 – Complementar, que dispõe sobre a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

RELATOR: Senador **VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 744, de 2011 – Complementar, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que objetiva estabelecer novos critérios para a repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

A proposição é composta por três artigos. O primeiro altera o art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989, estabelecendo que o rateio do FPE será balizado pelo Anexo Único desse diploma legal tão-somente até o exercício de 2012. O segundo acrescenta novos dispositivos à recém-citada norma complementar: os arts. 2º-A e 2ºB. O terceiro contém a cláusula de vigência, prevendo que a lei resultante entrará em vigor na data da sua publicação, mas com efeitos financeiros apenas a partir de 1º de janeiro de 2013.

O art. 2º-A a ser inserido define que o rateio em questão observará três diretrizes: a devolutiva, a preventiva e a redistributiva. À primeira é atribuída primazia absoluta, de tal forma que as duas outras diretrizes somente são contempladas no caso de sobra de recursos.

A diretriz devolutiva estipula que o FPE reporá até 20% da contribuição de cada ente para o montante arrecadado pela União. Os tributos computados são o IR, o IPI, o IOF, e a CIDE–Combustíveis, deduzidas as cotas-parte de cada ente no IOF–Ouro, no IPI–Exportação, na CIDE–Combustíveis e na compensação pela não-incidência do ICMS nos produtos primários e semielaborados, assim como outros auxílios financeiros para fomentar as exportações.

Cumprida a primeira diretriz, os recursos que venham a sobrar serão empregados segundo as duas outras diretrizes. À preventiva caberão 10% do excedente, que comporá o Fundo de Estabilização do FPE (FEFPE), destinado a compensar eventuais variações nominais negativas nas cotas-parte de cada ente nesse fundo. Dessa forma, parte do FPE seria usada, conforme o art. 2º-B, para minimizar problemas como os observados no exercício de 2009, no rastro da crise financeira internacional, quando ocorreu expressiva frustração da receita estimada para o IR e o IPI, gerando cotas-parte menores que aquelas recebidas no ano anterior.

A redistributiva, por sua vez, responderá por 90% do excedente, quando houver. O montante correspondente será partilhado regionalmente, destinando-se 70% às regiões Norte e Nordeste e 30% às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e proporcionalmente ao tamanho da população de cada ente (85% do montante em questão) e ao inverso da renda *per capita* (os 15% restantes).

A presente proposta, tal como outras que ora tramitam nesta Casa e na Câmara dos Deputados, é uma resposta à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 24 de fevereiro de 2010, que declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989, que permanecerão em vigor apenas até 31 de dezembro de 2012.

Além do mais, como destacado na Justificação da proposição:

... Em 2010, o Estado do Rio de Janeiro, p. ex., contribuiu com R\$ 49,9 bilhões para a arrecadação do IR, do IPI, do IOF e da CIDE–Combustíveis e só recebeu de volta R\$ 1,26 bilhão (2,5% do total) por meio do FPE, da partilha do IOF – Ouro, do IPI – Exportação e da CIDE–Combustíveis, das compensações previstas na Lei Complementar nº

87, de 1996, e dos Auxílios Financeiros para Fomentar as Exportações (FEXs). ...

Portanto, o PLS nº 744, de 2011 – Complementar, também representa um contraponto ao debate em curso neste Poder sobre o redesenho da partilha das receitas provenientes da exploração de petróleo e gás natural.

A proposição foi distribuída para as Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a mim relatá-la no âmbito da primeira.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento das regiões, dos estados e dos municípios.

O FPE está previsto no art. 159, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal. Esse dispositivo determina que lhe sejam destinados 21,5% da arrecadação, pela União, do IR e do IPI. O art. 2º e o Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989, a seu tempo, estabelecem as normas sobre a entrega e o controle das liberações dos recursos desse fundo.

Formalmente, o PLS nº 744, de 2011 – Complementar, é legítimo, pois trata de matéria de competência da União, sobre a qual o Congresso Nacional pode dispor, não sendo assunto de iniciativa privativa do Presidente da República. Ademais, em face da iminente perda de eficácia dos dispositivos que disciplinam a matéria em comento, é evidente a necessidade de que sejam aprovadas novas regras para a partilha do FPE.

Materialmente, porém, os critérios de partilha propostos não são adequados à luz do previsto do art. 161, inciso II, da Lei Maior, que estabelece, como objetivo da partilha em comento, a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre os estados. Basta notar, em relação ao exercício de 2010, que *a devolução pretendida exigiria R\$ 49,9 bilhões, mas o FPE, incluindo os aportes ao Fundeb, rateou somente R\$ 48,8 bilhões (97,8% do requerido)*, como apontado pela própria Justificação do projeto. Portanto, a diretriz redistributiva, diretamente relacionada com a meta perseguida por

nosso ordenamento constitucional, não receberia um único centavo. Trata-se de claro retrocesso em relação ao que se passa atualmente.

É inegável que os coeficientes fixos em vigor não se prestam, como salientado pelo Ministro Gilmar Mendes na supracitada decisão do STF, a *avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado*. No entanto, é igualmente inegável que o tratamento preferencial atualmente dado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ainda reflete, em boa medida, os desequilíbrios econômicos existentes na federação brasileira.

O quadro a seguir compara os coeficientes decorrentes da diretriz devolutiva do PLS nº 744, de 2011 – Complementar, discriminados na Justificação do próprio projeto, com aqueles proporcionados pela Lei Complementar nº 62, de 1989. Os ganhos e as perdas estimados estão indicados em termos de pontos percentuais (p.p.) e de variações relativa.

UF	RATEIO DO FPE		DIFERENÇA (EM P.P.)	VARIAÇÃO %
	PLS 744/2011 DEVOLUTIVO	LC 62/1989		
AC	0,0265	3,4210	-3,3945	-99,2%
AL	0,0970	4,1601	-4,0631	-97,7%
AM	0,7880	2,7904	-2,0024	-71,8%
AP	0,0238	3,4120	-3,3882	-99,3%
BA	0,9767	9,3962	-8,4195	-89,6%
CE	0,7413	7,3369	-6,5956	-89,9%
DF	13,9030	0,6902	13,2128	1.914,3%
ES	0,8352	1,5000	-0,6648	-44,3%
GO	0,7243	2,8431	-2,1188	-74,5%
MA	0,1329	7,2182	-7,0853	-98,2%
MG	4,7848	4,4545	0,3303	7,4%
MS	0,1022	1,3320	-1,2298	-92,3%
MT	0,0000	2,3079	-2,3079	-100,0%
PA	0,0000	6,1120	-6,1120	-100,0%
PB	0,2011	4,7889	-4,5878	-95,8%
PE	1,2099	6,9002	-5,6903	-82,5%
PI	0,0961	4,3214	-4,2253	-97,8%
PR	4,0395	2,8832	1,1563	40,1%
RJ	18,6688	1,5277	17,1411	1.122,0%
RN	0,1972	4,1779	-3,9807	-95,3%
RO	0,0665	2,8156	-2,7491	-97,6%

UF	RATEIO DO FPE		DIFERENÇA (EM P.P.)	VARIAÇÃO %
	PLS 744/2011 DEVOLUTIVO	LC 62/1989		
RR	0,0203	2,4807	-2,4604	-99,2%
RS	4,1307	2,3548	1,7759	75,4%
SC	2,0103	1,2798	0,7305	57,1%
SE	0,1756	4,1553	-3,9797	-95,8%
SP	46,0449	1,0000	45,0449	4.504,5%
TO	0,0034	4,3400	-4,3366	-99,9%
TOTAL	100,0000	100,0000	0,0000	0,0%

Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Salta aos olhos que os entes beneficiados pelo PLS nº 744, de 2011 – Complementar, estão entre os mais desenvolvidos do ponto de vista econômico. Com efeito, somente sete governos ganhariam com as mudanças propostas: DF, MG, PR, RJ, RS, SC e SP. No presente contexto, a participação das regiões Sul e Sudeste subiria de 15% para 80,5% do montante rateado, enquanto o percentual destinado às regiões Norte e Nordeste e Centro-Oeste diminuiria de 85% para 19,5%.

Considerando-se que o Orçamento Geral da União para 2012 (Lei nº 12.595, de 2012) estima que o FPE partilhará cerca de R\$ 70 bilhões no exercício em curso, incluídos os recursos destinados ao Fundeb, tem-se que cada 0,01 p.p. de variação equivale a um ganho ou a uma perda de R\$ 7 milhões. Assim, pelas regras propostas, a cota-parte do governo paraibano passaria de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 141 milhões – redução da ordem de 96%, similar a de vários outros estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ao mesmo tempo, Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo teriam as suas cotas-parte multiplicadas mais de dez vezes. O governo paulista, em especial, receberia nada menos que 46% dos recursos do FPE.

A diretriz redistributiva, como esperado, é mais condizente com os desníveis econômicos existentes e quinze estados seriam ganhariam. Isso, porém, é irrelevante uma vez que os recursos rateados segundo esse critério inexistem ou são, quando muito, substancialmente inferiores àqueles ora recebidos pelos tesouros estaduais.

É compreensível que o Senador Marcelo Crivella esteja inconformado o possível redesenho da partilha das receitas provenientes da exploração de petróleo e gás natural. O Congresso Nacional é o espaço

próprio para que se busquem soluções que conciliem os legítimos interesses de todos os estados, inclusive no sentido de minorar as dificuldades que venham a ser enfrentadas pelo governo fluminense.

Essa busca, contudo, não pode se sobrepor ao disposto na Lei Maior, cujo art. 161, inciso II, combinado com a supracitada decisão do STJ coloca na ordem do dia a necessidade de se aprimorar o caráter redistributivo do FPE, tornando-o dinâmico ao longo do tempo, mas sem abandoná-lo, como propõe, na prática, a presente proposição.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição do PLS nº 744, de 2011 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator