



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), sobre o PLS nº 222, de 2011, de autoria do Senador Aécio Neves, que acrescenta o art. 1º-A à Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º-A à Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010, que dispõem sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos dos Fundos de participação dos Municípios – FPM e dos Estados – FPE, assim como dos Fundos de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de preservar a descentralização fiscal da Federação, e dá outras providências.



SF/17035.00702-07

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem para análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 222, de 2011, de autoria do Senador Aécio Neves, que acrescenta o art. 1º-A à Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o art. 1º-A à Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010, que dispõem sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos dos Fundos de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

participação dos Municípios – FPM e dos Estados – FPE, assim como dos Fundos de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de preservar a descentralização fiscal da Federação.

O citado PLS cria uma complementação aos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e aos fundos de desenvolvimentos regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO).

O art. 1º disciplina o apoio financeiro complementar devido ao FPM, quando 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.

O art. 2º regula o apoio financeiro ao FPE, quando 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.

O art. 3º cuida do apoio financeiro ao FNO, FNE e FCO: 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



SF/17035.00702-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

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.

O art. 4º prevê que a lei orçamentária anual consignará as dotações necessárias à cobertura das despesas previstas.

O art. 5º estabelece que o apoio financeiro criado será reduzido em sessenta por cento no primeiro mês em que for feita a apuração, sendo que tal redutor diminuirá em um ponto percentual a cada mês seguinte, até alcançar o valor integral.

O apoio financeiro será prestado enquanto não forem alterados os dispositivos constitucionais que definem as fontes do FPM, FPE e dos fundos regionais. A operacionalização prevista é comum a todos os fundos contemplados: será entregue até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte àquele em que for feita a apuração, rateado com os mesmos critérios em vigor, creditado nas mesmas contas atualmente utilizadas, divulgado na mesma forma como é feito atualmente.

Na justificção consta que a diminuição das verbas destinadas ao FPM, FPE e aos fundos regionais deve-se sobretudo à redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) promovida pela União, sendo compensada por aumentos na arrecadação de Taxas e Contribuições que, no entanto, não compõem a base de receita de tais fundos.

O projeto de lei foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde obteve parecer favorável, com emendas que substituem o Tribunal de Contas da União pelo Banco do Brasil S.A. como ente responsável para



SF/17035.00702-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

efetuar o cálculo do valor devido e das quotas de cada ente federado. Atualmente encontra-se na CAE, para decisão terminativa. Não houve emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a CAE deve se manifestar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe sejam submetidas (inciso I), assim como sobre finanças públicas (inciso IV). O art. 91, I, determina que a decisão seja tomada em caráter definitivo quando envolver projeto de lei ordinária de autoria de Senador, o que se verifica na espécie.

A constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da proposta foi reconhecida pela CCJ, cabendo à CAE a análise do mérito da proposição sob o aspecto econômico.

O objeto do PLS é criar um mecanismo de transferência financeira complementar ao FPM, FPE e aos fundos regionais, sempre que o produto de suas arrecadações for menor que uma média da arrecadação total da União com impostos, taxas e contribuições, excluindo as de natureza previdenciária.

Sem alterar as fontes de recursos atuais e os mecanismos de rateio, cria uma complementação dos fundos, calculada com base numa média da arrecadação geral da União.

A justificativa do PLS é precisa ao identificar que a política de desoneração fiscal a determinados setores da economia que vinha sendo adotada



SF/17035.00702-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

pelo governo federal ao longo da última década acarretou uma sensível queda na arrecadação federal, com reflexos expressivos no repasse feito aos citados fundos constitucionais.

Tal fenômeno ocorre porque as desonerações fiscais, em sua maioria, recaem sobre impostos de receita compartilhada, como o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Ademais, os principais mecanismos de compensação das desonerações beneficiam apenas a União (como por exemplo o aumento na arrecadação de taxas e contribuições), sem alcançar as fontes de receitas do FPM, FPE e fundos regionais.

Existem outras proposições em trâmite no Congresso Nacional, notadamente propostas de emenda constitucional, que pretendem modificar o regime jurídico dos citados fundos, com alteração de fonte de receita, alíquotas e destinação das verbas.

O presente projeto volta-se para a alteração da legislação ordinária (Leis nº 12.508, de 2009, e nº 12.306, de 2010) que autoriza o apoio financeiro da União aos entes subnacionais. Visa reduzir antigo problema estrutural de concentração de receitas na esfera federal, que fragiliza o equilíbrio federativo em uma perspectiva financeira.

Também acerta ao procurar manter o mesmo padrão e sistemática operacional relacionados aos repasses atualmente destinados aos referidos fundos constitucionais. Nessa linha, merecem endosso desta Comissão as duas emendas aprovadas pela CCJ, ao atribuírem ao Banco do Brasil a função de efetuar o cálculo e as quotas devidas a cada Estado e Município, restando ao TCU a tarefa de fornecer os coeficientes de participação dos entes subnacionais nos respectivos fundos.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Em contrapartida, há poucos elementos para se chegar a uma estimativa precisa e segura sobre o impacto da proposta. Sem embargo, dados do governo que se valeram da projeção de receita prevista na Lei Orçamentária de 2016 (Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016) indicam que o impacto seria da ordem de R\$ 55,9 bilhões, dos quais R\$ 24,5 bilhões para Municípios, R\$ 24,4 bilhões para Estados e R\$ 7 bilhões para fundos regionais.

Diante da vigente meta fiscal do governo federal para o ano de 2017, na qual se prevê um déficit primário de até R\$ 159 bilhões (Lei 13.480, de 13.9.2017), um desfalque adicional dessa magnitude (mesmo se aplicado o redutor previsto no art. 5º do PLS) seria extremamente prejudicial para a saúde financeira da União.

São visíveis os esforços do atual governo federal para reduzir o elevado déficit público a fim de atingir o reequilíbrio fiscal. É até provável que a proposição fosse viável no ano de 2011, quando apresentada nesta Casa. Muito distinto, contudo, o cenário atual das contas públicas, a evidenciar ser inoportuna a proposição.

Outro aspecto que merece ressalva, ainda que brevemente, diz respeito ao crescente engessamento do orçamento federal, também conhecido sob a rubrica de orçamento impositivo, provocado por inúmeros comandos legais e constitucionais que impõem despesas obrigatórias. Por mais salutares que sejam as intenções dos que advogam a necessidade de vinculação de receitas a determinadas áreas, é preciso reconhecer que o atual nível de engessamento orçamentário deixa pouca margem de ação para uma eventual calibragem, isto é, para ajustes tanto no percurso do planejamento quanto da execução orçamentária, dificultando cada vez mais uma destinação ótima do dinheiro público.



SF/17035.00702-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17035.00702-07