

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 7, DE 1999

**(Apensados: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 50, DE 1999
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 53, DE 1999
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 319, DE 2002)**

Cria reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, para as Unidades da Federação que abrigarem, em seus territórios, unidades de conservação da natureza e terras indígenas demarcadas.

Autor: Deputado MARCOS AFONSO

Relator: Deputado GEOVAN FREITAS

I - RELATÓRIO

O nobre Deputado Marcos Afonso apresenta à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n.º 7, de 2002, com o intuito de alterar os critérios de fixação dos percentuais dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados – FPE, previstos no Anexo Único da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989.

A inovação consiste em reduzir esses percentuais em um ponto percentual em cada bloco regional (de 85% para 84%, para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e de 15% para 14%, para as Regiões Sul e Sudeste). Os 2% dos recursos do FPE serão destinados à constituição de Reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a ser distribuída às Unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza e terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.

A distribuição dos recursos da Reserva criada pela proposição (2%) far-se-á atribuindo-se, a cada Unidade da Federação, um coeficiente individual de participação baseado no percentual de sua área

ocupada por unidades de conservação da natureza e por terras indígenas demarcadas. O novo montante do FPE, não considerada a Reserva acima mencionada, será repartido com base nos percentuais individuais de participação dos Estados, constantes do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989.

A proposição delega ao Tribunal de Contas da União a atualização dos cálculos que definirão, anualmente, a participação dos Estados na retrocitada Reserva de natureza ambiental.

O autor defende sua propositura, justificando que *"cresce (...) a convicção de que o desenvolvimento sustentável não pode ser alcançado apenas pelo emprego de uma vasta legislação de cunho coercitivo"*. Diante de tais limitações do quadro normativo, é preciso dotar o Poder Público, no caso, na esfera estadual, de recursos de natureza recorrente que assegurem a implementação e a continuidade de programas de sua própria iniciativa, do setor privado ou de organizações comunitárias na área de preservação ambiental.

Ao projeto foram apensados dois outros de teor semelhante:

- o Projeto de Lei Complementar nº 319, de 2002, de autoria do ilustre Deputado José Carlos Coutinho, que repete basicamente o texto da proposição principal, alterando apenas os percentuais de participação no FPE das regiões e da Reserva destinada à conservação da natureza e de terras indígenas;
- o Projeto de Lei Complementar nº 53, de 1999, de autoria do nobre Deputado Flávio Derzi, propõe a criação de reserva do FPE, representada por 1% do montante do Fundo, cujos recursos serão destinados aos Estados e ao Distrito Federal que abriguem assentamentos de reforma agrária. De acordo com a proposição, os percentuais da partilha do FPE previstos no Anexo I da Lei Complementar nº 62, de 1989, serão aplicados após a retirada de 1% dos recursos destinados à Reserva. A distribuição da Reserva observará o número de famílias assentadas nos 5 anos imediatamente anteriores.

Por último, e não menos importante, o Projeto de Lei Complementar nº 50, de 1999, de autoria do eminente Deputado Wilson Santos, embora de teor não tão semelhante aos demais, foi também apensado à proposição principal. Este projeto de lei complementar propõe nova forma de partilha dos recursos do FPE, mantida a distribuição em blocos regionais de 85% e 15%, estabelecendo a partir daí a seguinte distribuição: 22% proporcionalmente

à população, 71% de forma inversamente proporcional à renda per capita, e 7% proporcionalmente à área territorial.

O projeto apresenta o percentual destinado a cada Estado, em seu Anexo Único, de acordo com a sistemática de partilha que propõe, acrescentando que, anualmente, os percentuais deverão ser revistos, levando-se em conta a variação da população e da renda, segundo os dados fornecidos pela Fundação IBGE.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De plano, devemos observar que todas as proposições sob exame tratam de, alguma forma, da redefinição dos atuais critérios de partilha dos recursos que integram o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, não implicando em todos os casos em aumento do mencionado Fundo.

Pedindo vênias a este prestigiado Colegiado, gostaríamos de iniciar nossos comentários à matéria em discussão pelo Projeto de Lei Complementar n.º 50, de 1999, de autoria do Deputado Wilson Santos, por se tratar da proposição que mais se aproxima do que estabelece o art. 161, II, da Constituição, que trata da partilha dos recursos transferidos pela União aos Estados e Municípios, bem como às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, qual seja:

“Art. 161. Cabe à lei complementar:

.....

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art.159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;”

O Projeto de Lei Complementar nº 50, de 1999, entre os aqui examinados, sem nos anteciparmos em relação ao nosso voto, é o único coadunado, ainda que parcialmente, com o que dispõe o dispositivo constitucional acima transcrito, ao propor, na partilha dos recursos do FPE, a

manutenção da atual distribuição dos recursos em blocos regionais de 85% (Estados do Norte, do Nordeste e do Centro Oeste) e 15% (Estados do Sul e do Sudeste), respectivamente as regiões menos desenvolvidas e as mais ricas, inovando apenas na escolha das variáveis, com seus respectivos pesos, que serão adotadas para a repartição individual dos recursos do FPE, quais sejam: 22% proporcionalmente à população, 71% de forma inversamente proporcional à renda per capita, e 7% proporcionalmente à área territorial.

Esta forma de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, na verdade, aproxima-se, em parte, do que foi estabelecido originalmente no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/76), aliás, mantido até 1989, com a diferença de que não havia a distribuição preliminar diferenciada para os dois mencionados blocos regionais. Até aquela data, o FPE era distribuído a partir dos seguintes parâmetros:

I - 5% dos recursos, proporcionalmente à superfície de cada entidade participante;

II - 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população, pelo fator representativo do inverso da renda per capita de cada unidade federada.

A Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, no entanto, em seguida aos trabalhos da Constituinte, estabeleceu novos critérios redistributivos do FPE. A Lei, fruto de amplas negociações entre as partes interessadas, definiu a nova forma de repartição regionalizada do FPE, bem como nela foram acertadas as participações individuais dos respectivos interessados no âmbito de cada bloco regional. Realçou-se, assim, o conteúdo redistributivo do Fundo no plano espacial, em respeito ao equilíbrio do pacto federativo, consagrado no texto constitucional, ao beneficiar substancialmente as regiões em desenvolvimento mais retardatário.

Os coeficientes de participação de cada Unidade Federada no FPE foram fixados no Anexo Único (Art. 2º, § 1º) da Lei Complementar n.º 62/89, cujos números são por demais conhecidos.

Estudo do Dr. João da Silva Medeiros Netto, Consultor Legislativa desta Casa, descreve os meandros que levaram à elaboração da Lei Complementar n.º 62/89, e que culminaram com a definição dos percentuais de participação de cada Estado no FPE. O Dr. João da Silva Medeiros, que, aliás,

assessorou o Deputado Mussa Demes em seu Parecer sobre a Reforma Tributária, aborda o assunto com muita propriedade, razão pela qual tomamos a liberdade de reproduzir a sua contribuição ao entendimento do que estamos aqui discutindo:

"O capítulo constitucional do Sistema Tributário é fruto de um grande acordo, não escrito, celebrado na constituinte. Todos os Estados cederam e todos foram beneficiados. Além de outras cláusulas desse acordo, podem ser citadas:

- *a criação de um fundo de exportação, com receita do IPI, para atender aos Estados mais prejudicados com a imunidade nas exportações de produtos industrializados. Foi colocado um limite na participação, para impedir que São Paulo ficasse com quase metade dos recursos do fundo. Foram beneficiados os Estados do Sul e do Sudeste, aos quais pertencem 80,5% dos recursos do fundo;*
- *a tributação, pelo ICMS, da exportação dos produtos industrializados semi-elaborados, velha reivindicação dos Estados do Sudeste e principalmente do Sul, que sempre viram discutidas nos Tribunais, antes de 1988, regras de tributação de matéria-prima (estorno de crédito);¹*
- *a seletividade do ICMS e a liberdade de fixação das alíquotas internas, regras naturalmente mais benéficas para os Estados detentores das grandes receitas;*
- *a elevação dos percentuais da receita do IPI e do IR destinada ao FPE; quanto ao FPE, beneficiando mais os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (nessa ocasião se acordou, mas não constou do texto constitucional, que esses Estados ficariam com 85% dessa receita); relembre-se, por oportuno, que a elevação dos percentuais do FPE beneficiou todos os Estados (assim, até 1988 o Rio Grande do Sul participava com 3,75% - ou 3,46% - de 80% de 14% do IPI e do IR; hoje recebe 2,35% de 21,5% da mesma receita, o que representa aumento de participação próximo de 20%)...;*
- *o abandono da tese da tributação do ICMS no destino, de fácil aceitação, à época, pelos Estados menos desenvolvidos, com apoio em trabalho, largamente difundido, elaborado pelo IPEA/SEPLAN. Ficou acertado, embora sem constar do*

¹Lembramos que a "Lei Kandir" (LC nº 87/96) estabeleceu o fim da tributação, pelo ICMS, da exportação dos produtos industrializados semi-elaborados.

texto constitucional, que haveria, apenas, redução das alíquotas interestaduais quando as mercadorias fossem remetidas dos Estados mais desenvolvidos para os mais carentes de recursos;

- **a imunidade do ICMS nas operações interestaduais com petróleo e seus derivados, beneficiando os Estados não produtores e os que não foram aquinhoados com refinaria pelo Poder Central;**

- **a tributação, pelo ICMS, dos serviços fornecidos com mercadorias, quando não listados como fato gerador do ISS, pondo fim a uma longa discussão judicial sobre a incidência do ICMS no caso dos bares e restaurantes.”** (grifamos)

E conclui o Consultor Legislativo desta Casa, Dr. João Medeiros, tratando do tema mais de perto associado ao que estamos examinando nesta Comissão:

“É interessante notar que o acordo não escrito foi, em parte importante, consolidado após a promulgação da Lei Maior. A resolução do Senado, de 1989, que fixou as alíquotas interestaduais do ICMS e as de exportação foi, na realidade, elaborada pelos Secretários de Fazenda de todos os Estados e levada aos líderes partidários naquela Casa do Congresso Nacional. Fato semelhante aconteceu com a partilha do FPE, também de 1989, redigida, e aprovada unanimemente, pelos Secretários de Fazenda dos Estados e, posteriormente, apoiada pelos líderes partidários na Câmara dos Deputados.

O que se quer mostrar, ao relembrar fatos já não tão recentes, é que o Sistema Tributário Nacional é um conjunto de normas que formam um todo homogêneo, fruto do entendimento da Federação. Mexer numa dessas normas é quebrar o pacto, e fazer pender para um dos lados os benefícios financeiros que se pretendeu tratar, originalmente, dentro dos princípios da equidade”. (grifamos)

Desse modo, o mesmo argumento relativo à inoportunidade da discussão pode ser utilizado a propósito do Projeto de Lei Complementar nº 50, de 1999. Ainda nesse caso, deve ser lembrado um outro aspecto dos Fundos de Participação anteriormente destacado: eles foram instituídos com o objetivo óbvio de redistribuir receitas arrecadadas pela União, de dar mais a quem tem menos, de procurar minorar as carências financeiras das unidades federativas menos desenvolvidas, ou, como vimos no próprio texto da Constituição, devem “promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”.

Ora, não se pode dizer que atinge a finalidade inerente aos Fundos de Participação uma proposta, como a que estamos examinando, cuja síntese está espelhada em seu Anexo Único, onde a nova distribuição dos recursos do FPE aos Estados, com todo respeito ao seu autor, reduz os percentuais de participação naquele Fundo de Estados como o Ceará, Pernambuco e a Bahia, os mais populosos da Região Nordeste, todos com renda *per capita* muito inferior à dos Estados do Sudeste e do Sul, em 20%, 32% e 31%, respectivamente, e, ao mesmo tempo eleva em mais de 149% a respectiva participação do Estado de São Paulo no FPE, de longe, é desnecessário afirmar, mas já o fazendo, a mais próspera Unidade da Federação.

Quer nos parecer, salvo melhor juízo, que tal propósito coloca objetivamente em risco o equilíbrio do pacto federativo, uma das mais importantes conquistas de nossos constituintes. Com isso, estamos diante de possível inconstitucionalidade material, já que a proposição não leva em conta o que dispõe o art. 161, II, quando diz explicitamente que a lei complementar que tratar daquela matéria deve promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios.

Em relação às demais proposições, o Projeto de Lei Complementar n.º 7, de 2002, o Projeto de Lei Complementar nº 319, de 2002, bem como o Projeto de Lei Complementar nº 53, de 1999-, só nos resta manifestar nossa discordância com respeito ao seu teor pelos motivos a seguir elencados.

São proposituras que contrariam frontalmente o texto constitucional - art. 160, caput -, no que diz respeito à repartição automática das receitas tributárias entre as diversas esferas de governo. Tais proposições, de teor semelhante, introduzem, a nosso ver, condicionantes estranhos à natureza de tais transferências, cuja característica principal é o elevado grau de liberdade fiscal e alocativa assegurado às esferas de governo destinatárias desses recursos.

É preciso deixar claro que a preocupação com a preservação do meio ambiente, assim como das terras indígenas, deve ser saudada efusivamente. Provavelmente ninguém discorda de que medidas eficazes devem ser tomadas para a manutenção dos recursos naturais que nos foram deixados por nossos ancestrais, e para sua exploração sustentada, em benefício também de nossos descendentes.

No Brasil, carecemos de recursos financeiros para levar avante um desempenho eficiente nessas áreas, embora muito esteja sendo feito pelo Estado e por organizações não governamentais, sempre com o auxílio da população, que, ao que parece, já entendeu os benefícios de uma cruzada em prol da ecologia.

Por tudo isso, consideramos as proposições sob comento extremamente simpáticas e válidas quanto aos seus objetivos e méritos. Entretanto, a questão de oportunidade se contrapõe à sua aprovação. Reduzir, mais ainda, a parcela de recursos orçamentários destinados aos Estados e ao Distrito Federal na atual conjuntura é bastante discutível, sobretudo após as restrições impostas aos entes federados com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, colocando mais uma vez em risco o pacto federativo, sobre o qual já nos manifestamos.

Mesmo que se saiba que, no conjunto, não haverá perda de receita, haverá transferências de recursos financeiros entre os Estados, o que, certamente, prejudicará alguns em benefício de outros. Para se aquilatar a grandeza de possíveis perdas, basta lembrar que 6,6% dos recursos do FPE dos Estados do Sul e Sudeste podem migrar de uns Estados para outros.

A par dessas considerações, mesmo fugindo um pouco do que cabe a esta Comissão, nunca é demais ser lembrado que continuamos ainda em pleno debate da Reforma Tributária, certamente um dos mais importantes itens da pauta do novo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Essa parece ser a sede de uma discussão mais apropriada sobre a partilha das receitas tributárias e sobre os incentivos fiscais e tributos punitivos que poderão ser instituídos em benefício da preservação do meio ambiente. Em decorrência, qualquer discussão de legislação infraconstitucional relativa a esse assunto deve ser considerada precipitada.

À vista do exposto, votamos no sentido de que os Projetos de Lei Complementar nº 7, nº 50 e nº 53, todos de 1999, assim como o Projeto de Lei Complementar nº 319, de 2002, não atendem as exigências de constitucionalidade.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado GEOVAN FREITAS
Relator