

V SEMINÁIO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS; Fundo de Participação dos Municípios e a Repartição das Receitas Tributárias

Realizou-se, no dia 2 de dezembro, no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, o V Seminário promovido pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

A abertura, com a participação do Presidente da CFFC, Deputado HUGO MOTTA, e o Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 426-A, de 2014 (que trata do aumento da entrega de recursos da União para o FPM), teve ainda a presença do Advogado-Geral da União, Luiz Inácio Lucena Adams, do Presidente do TCU, Ministro Augusto Nardes, e do Presidente da Confederação Nacional de Municípios – CNM. Todos destacaram a importância do Município, para onde refluem as demandas quotidianas de cada cidadão, chamando a atenção para a necessidade de revisão dos critérios de distribuição do FPM, levando em conta principalmente as peculiaridades dos pequenos Municípios, os que mais dependem desses recursos.

O painel da manhã contou com as exposições do representante da CNM, Sr. André Amorim Alencar, e dos Prof.s Sérgio Gobetti e Rodrigo Octávio Orair. À tarde, destacaram-se as participações dos representantes da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU e da STN. A seguir, serão mencionadas algumas das contribuições mais relevantes.

O FPM tem um caráter eminentemente redistributivo. Constitui-se no segundo item mais importante dos recursos tributários (inferior ao ICMS), e já

teve mais peso nesse conjunto, representando, hoje, em torno de 4% da carga tributária bruta. Sua relevância para os Municípios menores é de tal ordem que 63% deles – 3.466 – dependem em mais de 50% do FPM na composição das suas receitas tributárias.

A fatia dos Municípios na repartição global dos tributos arrecadados corresponde a 18%.. Houve uma melhoria relativa dos recursos que têm caráter mais concentrador (próprios e ICMS), o que, em princípio, é desfavorável para os Municípios mais pobres. Para se ter uma ideia do nível das desigualdades no Brasil, basta considerar que 11% dos Municípios respondem por mais de 50% das receitas municipais.

O percentual do FPM, que era de 20,5% em 1989, chega hoje, a 23,5% e, com a aprovação da PEC nº 426, a 24,5% sobre o Imposto de Renda e o IPI. Não obstante, representava 15% da receita administrada pela Receita Federal e hoje, apenas 10%. O IR e o IPI, que chegavam a 72,7% das receitas administradas, não ultrapassa, atualmente, 43%. As desonerações concedidas pelo governo federal, segundo o TCU, atingiram, no período de 2008 a 2012, R\$ 80 bilhões, no IPI, e R\$ 247,7 bilhões, no IR. O efeito nos valores do FPM foi de R\$ 77 bilhões, o que representa 26,4% do total.

A proposta inicial dos municipalistas era de um incremento de 2% no FPM, mas o aumento possível foi de 1%, sendo 0,5% a partir de julho de 2015, alcançando o teto em julho de 2016. Espera-se um ganho de R\$ 2,06 bilhões para os Municípios em 2015.

Há um reconhecimento de que se poderia melhorar os critérios de distribuição do FPM, de modo que ele viesse a reforçar sua função redistributiva, sem falar das inúmeras proposições em tramitação, visando rever os

parâmetros adotados e os coeficientes aplicáveis às diversas faixas de distribuição da população. Uma queixa frequente dos Municípios, por exemplo, decorre das estimativas populacionais efetuadas pelo IBGE, cujos censos são realizados anualmente. Tais discordâncias, aliás, têm provocado o surgimento de um grande número de demandas judiciais. Indiscutivelmente, a divisão em faixas leva a distorções, em particular na primeira e para valores próximos aos limites inferior/superior. Nesse sentido, há quem defenda a ideia de se aplicar como critério a proporcionalidade plena (como numa variável contínua) entre a população e os respectivos coeficientes, dadas as atuais facilidades de um cálculo dessa natureza. Por outro lado, a fixação de um piso populacional favorece os menores Municípios, que são os mais numerosos e carentes.

As dificuldades de redistribuição interna do FPM acabam pressionando por um aumento do montante a ser distribuído, o que tem contribuído para o aumento do percentual de rateio do Fundo, como acaba de ocorrer, transferindo-se mais recursos arrecadados da União para os Municípios. Ressalte-se, contudo, que, por razões históricas, socioculturais, políticas, é, em geral, muito grande a resistência da sociedade brasileira a aceitação da ideia das transferências como mecanismo de redução das desigualdades, de correção das iniquidades.

Com efeito, verifica-se que são acentuadas as diferenças na distribuição dos valores *per capita* dos recursos disponíveis por Município. A média brasileira do quociente entre o somatório das receitas próprias (com tributos, acrescidos os royalties) mais as transferências recebidas, e o número de habitantes corresponde a um valor em torno de R\$ 4.000,00. (Em casos extremos, vai de R\$ 727,00 a R\$ 28.560,00!) Encontram-se em situação *privilegiada* o Distrito Federal e os ex-Territórios. Essas

diferenças resultam, entre outros fatores, da capacidade de geração de receita própria, da apropriação de *royalties*, das distorções no FPE, da sistemática de cobrança do ICMS, o que destaca a importância que pode ter o FPM.

Calculou-se um *índice de concentração das transferências*, tendo-se chegado aos seguintes valores:

- FPM: - 0,224;
- FUNDEB: - 0,092;
- cota do ICMS: 0,338;
- IPVA: 0,432; e
- *royalties*: 0,431.

Constata-se, portanto, que os instrumentos mais eficazes de desconcentração dos recursos têm sido o FPM e o FUNDEB. Mas ainda falta muito no caminho da equalização fiscal (que deve materializar-se não só no sentido *vertical* entre diferentes esferas), como *horizontal* (na mesma esfera). Nesse sentido, seria recomendável que se analisassem com mais profundidade experiências de outros países e, em especial, os modelos canadense e australiano.

O valor atual destinado ao FPM – estimado em cerca de R\$ 54 bilhões – precisa de mudanças, mas é inevitável que elas acarretariam ganhos e perdas. O aperfeiçoamento dos critérios redistributivos depende não só das circunstâncias históricas e políticas, mas também do momento econômico. O Brasil optou por um sistema tributário que privilegia a centralização das competências, mas é facilmente verificável a descentralização crescente dos encargos.

O período entre 2002 e 2012 pode ser caracterizado por um aumento gradativo do PIB com aumento mais que proporcional da arrecadação tributária. Os maiores

aumentos se verificaram nos tributos não compartilhados. O FPM continua sendo o melhor instrumento redistributivo, dadas a redução das desigualdades regionais e pessoais de um modo geral, e as diferenças generalizadas de caráter local e intrarregional. É bem verdade que as transferências para a saúde e a educação substituíram – ou melhor, complementaram – o papel redistributivo do FPM, mas é necessário rediscutir os fatores de equalização utilizados, que, para alguns, se relacionam mais fortemente com os recursos disponíveis *per capita* e, para outros, com o IDH.

Mas é indiscutível que qualquer modificação na legislação tem de ser examinada com muito cuidado e, em princípio – salvo nos casos de flagrantes distorções, como se observa em relação aos Municípios beneficiados pela atual sistemática de rateio dos *royalties* –, não deve trazer mudanças substanciais, a curto prazo, no montante e proporção dos recursos do FPM atribuíveis a cada Município considerado individualmente, sob pena de causarem profundos desarranjos financeiros e institucionais.

ROBERTO BOCACCIO PISCITELLI
Consultor Legislativo