



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

| COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE | | | |
|--|---------------------|-------------------|-------------|
| EVENTO: Seminário | REUNIÃO Nº: 1273/14 | DATA: 02/12/2014 | |
| LOCAL: Auditório Nereu Ramos | INÍCIO: 10h05min | TÉRMINO: 12h38min | PÁGINAS: 50 |

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

AUGUSTO NARDES - Presidente do Tribunal de Contas da União.
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS - Advogado-Geral da União.
JOÃO MAIA - Deputado Federal.
PAULO ZIULKOSKI - Presidente da Confederação Nacional de Municípios.
ANDRÉ AMORIM ALENCAR - Representante da Confederação Nacional dos Municípios.
SÉRGIO GOBETTI - Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA.
RODRIGO OCTÁVIO ORAIR - Mestre em Teoria Econômica pela UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA.
HERICK MARQUES CAMINHA JÚNIOR - Chefe do Núcleo de Estudos e Apoio às Transferências Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO

Solenidade de Abertura do V Seminário Nacional de Fiscalização e Controle dos Recursos Públicos. Debate sobre o tema *Fundo de Participação dos Municípios e a Repartição das Receitas Tributárias*.

OBSERVAÇÕES

Houve exibição de imagens.
Houve intervenção fora do microfone. Ininteligível.



O SR. APRESENTADOR (Nilo Martins) - Senhoras e senhores, autoridades presentes, muito bom dia.

Tem início neste momento a cerimônia de abertura do Seminário Nacional de Fiscalização e Controle dos Recursos Públicos, promovido pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

A realização do evento tem como objetivo promover o debate sobre o Fundo de Participação dos Municípios e a situação das cidades brasileiras, em face da repartição das receitas tributárias. A distribuição e a importância dos Fundos para as finanças públicas, as propostas legislativas em tramitação, as atribuições do Tribunal de Contas da União no cálculo do FPM e também as atribuições da Secretaria do Tesouro Nacional inerentes aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, serão alguns dos temas debatidos.

Neste momento, serão convidados para compor a Mesa de Abertura o Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Hugo Motta (*palmas*); o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Augusto Nardes (*palmas*); o Sr. Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams (*palmas*); o Sr. Presidente da Confederação Nacional de Municípios, Paulo Ziulkoski (*palmas*).

Senhoras e senhores, convidamos todos os presentes para, em posição de respeito, ouvirem o Hino Nacional, executado pela Banda do Batalhão da Guarda Presidencial, do Exército Brasileiro, sob a regência do Tenente Manuel Nunes Ferreira.

(É executado o Hino Nacional.)

(Palmas.)

O SR. APRESENTADOR (Nilo Martins) - Gostaria de convidar para compor a Mesa o Sr. Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 426-A, de 2014, do Senado Federal, o Deputado João Maia. (*Palmas.*)

Senhoras e senhores, a partir deste momento tem a palavra o Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, o Deputado Hugo Motta.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Muito bom dia a todos os presentes.

É com alegria, é com satisfação que recebemos a todos aqui, na manhã de hoje. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle agradece pela presença ao Sr. Ministro Augusto Nardes, Presidente do Tribunal de Contas da União; ao Sr. Ministro Luís Inácio Adams, Advogado-Geral da União; ao Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios, aqui representando os Municípios brasileiros tão sofridos; e ao Deputado João Maia, que preside a PEC que, sem dúvida alguma, tem uma importância muito grande para os Municípios brasileiros.

Esta Comissão tem a satisfação de realizar o V Seminário Nacional de Fiscalização e Controle dos Recursos Públicos, com o tema *Fundo de Participação dos Municípios e a Repartição das Receitas Tributárias*.

Parlamentares, autoridades e especialistas em áreas correlatas ao tema apresentarão suas ideias e seus conhecimentos para enriquecer os debates e desenvolver concepções e posições a respeito da questão do Fundo de Participação dos Municípios. Está prevista a elaboração da *Carta de Contribuições do Seminário*, que será encaminhada pela Comissão às autoridades competentes, como resultado do nosso Seminário.

Gostaria, sabedor dos compromissos que têm, ainda na manhã de hoje, tanto o Ministro Augusto Nardes quanto o Ministro Luís Inácio Adams, de passar a palavra ao Sr. Ministro Augusto Nardes, Presidente do TCU, para que ele possa fazer uma saudação aos gestores e às autoridades aqui presentes. Em seguida, passarei a palavra ao Ministro Adams e darei continuidade ao nosso Seminário, cujas atividades ocorrerão agora pela manhã e também na tarde do dia de hoje.

Com a palavra o Ministro Augusto Nardes.

O SR. MINISTRO AUGUSTO NARDES - Obrigado, Deputado Hugo Motta. É um prazer estar nesta Casa, que tive a oportunidade de servir durante quase 12 anos como Parlamentar, pela qual fui pela primeira vez sabatinado, quando o meu nome foi indicado para o cargo de Ministro, exatamente por esta Comissão que hoje é presidida pelo Deputado Hugo Motta.



Portanto, é uma satisfação estar aqui, meu caro Deputado João Maia, do Rio Grande do Norte, da Região Nordeste. E é também uma satisfação encontrar o Ministro Luís Inácio Adams, o Advogado-Geral da União, e Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios.

Eu queria dizer da importância deste debate, especialmente sobre a questão dos recursos que são aplicados nos Municípios e nos Estados. Tenho defendido dois grandes pactos no Brasil: um pacto pela governança pública e um pacto federativo, porque é necessário rediscutir a participação dos Municípios e dos Estados.

Aliás, recentemente, fizemos o lançamento de uma proposta a respeito do tema no evento *Pacto pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil*, no qual contamos com a participação de 22 Governadores — praticamente todos os Governadores da República —, de representantes de 26 Tribunais de Contas do Brasil, de 5 Vice-Governadores e do Vice-Presidente da República, Michel Temer. Estava presente também o Sr. Paulo Ziulkoski, porque debatemos a questão dos Municípios. E houve uma discussão muito importante com as lideranças mais destacadas do País sobre a questão da governança. Portanto, foi um momento importante para a República brasileira.

Eu quero até aproveitar este momento para entregar o livro intitulado *Governança Pública: O Desafio do Brasil* ao Presidente da Comissão. Eu o entrego a V.Exa., meu caro Presidente.

(Procede-se à entrega do livro.) (Palmas.)

O SR. MINISTRO AUGUSTO NARDES - Nele fazemos uma análise da situação do País, dos gargalos da Nação, e mostramos os caminhos para o aperfeiçoamento da governança pública.

É claro que, desde que nós lançamos esse projeto, temos conversado muito com o Poder Legislativo, com o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, com o Poder Executivo — tive uma longa conversa com a Presidente da República, Dilma Rousseff, sobre esse tema — e com o Poder Judiciário. Conversamos longamente com Luís Inácio Adams, Advogado-Geral da União, que sempre está em contato conosco.



Precisamos apostar na melhoria da governança pública. Então, dois pactos são fundamentais: o pacto pela boa governança e o pacto federativo, por meio do qual precisamos discutir o papel dos Estados, dos Municípios e da União. E foi isso o que nós discutimos recentemente, nesse grande evento que fizemos aqui em Brasília.

É claro que o tribunal tem um dever, especialmente nessa área legal. Nós seguimos as normas legais para fazer a discussão dos parâmetros relativos a população e a renda *per capita* e para fazer os cálculos em relação à participação dos Municípios, dos Estados e da União no bolo tributário do Fundo de Participação dos Estados e no Fundo de Participação dos Municípios. Enfim, essa é uma das funções do Tribunal de Contas da União. Mas o mais importante é racionalizarmos os gastos, meu caro Deputado Hugo Motta, com a distribuição da forma mais equitativa possível para os Municípios e para os Estados.

Vou revelar para o nosso Advogado-Geral da União, principalmente — porque Paulo Ziulkoski, João Maia e Hugo Motta conhecem mais essa realidade do que nós —, que andamos fazendo um diálogo público em todo o Brasil. Visitamos 24 Estados, conversamos com 40 mil gestores de algumas regiões do Nordeste. Na Bahia, por exemplo, há uma dependência do FPE e do FPM de 40%; em outros locais, é de 60%. Chega a ser de 70% a dependência de alguns Municípios. A situação dos Municípios é dramática. Sem o repasse do FPM e do FPE, não há como conviver. Se houver uma crise em termos de crescimento econômico, os Municípios terão que fechar as portas. Estão em total crise, diante da grande dependência dos recursos da União.

Então, é necessária uma grande discussão a respeito do pacto federativo, em prol dos Municípios, que estão passando por essas dificuldades. Eu sei que Ziulkoski tem batido forte nessa tecla. E temos os números. Com esse livro que entregamos aqui — *Governança Pública: O Desafio do Brasil* — queremos colaborar, contribuir.

Esse evento que nós fizemos foi um grande pacto pela boa governança, mas também foi, de certa forma, uma conciliação, porque está na hora de começarmos a nos dar as mãos e a trabalhar em conjunto, pela Nação brasileira, para evitarmos



convulsões sociais, conflitos sociais. E temos que discutir o pacto federativo, para aumentar a participação dos Municípios e dos Estados.

Eu acho que essa renegociação que foi feita aqui, Adams, foi muito importante. O desconto de 59 bilhões nas dívidas dos Estados, além do prolongamento, deu oxigênio para os Estados brasileiros. De qualquer forma, fica pendente a situação dramática dos Municípios. E nós temos que discutir isso, antes que aconteça algum tipo de rebelião em algumas regiões do Brasil.

Então, meu caro João Maia, meu caro Hugo Motta, que estão aqui representando a Câmara, vocês são fundamentais no processo de instigar essa discussão. Eu quero parabenizá-lo, Hugo Motta, por requerer este debate, que é fundamental para que façamos uma política preventiva. O Tribunal de Contas da União tem feito isso.

Eu queria dizer aos presentes que nós estamos mostrando onde estão os gargalos da Nação. Um deles é a falta de boa governança, é a falta de racionalização dos gastos públicos. Por isso, nós partimos para uma especialização no tribunal. Temos hoje 22 Secretarias especializadas, Hugo, para mostrar o que está acontecendo em cada área. O tribunal não analisa somente a legalidade, hoje, mas também onde estão sendo entregues os produtos da educação, da saúde, e por que não há uma educação de boa qualidade.

Neste ano nós estamos terminando uma auditoria sobre saúde em toda a Nação brasileira. Fizemos, recentemente, uma grande auditoria sobre educação e verificamos que há 390 mil professores no Brasil, no ensino médio. Os senhores sabem quantos professores estão fora da sala de aula? Sessenta e um mil professores estão fora da sala de aula. E 46 mil professores não estão preparados para lecionar as matérias que estão lecionando. Alguns lecionam Matemática, mas não foram treinados para lecionar Matemática. E assim analisamos cada setor. Hoje, o TCU tem condições de mostrar a situação de cada área da Nação brasileira.

E esse livro que entreguei ao Presidente da Comissão retrata um pouco disso, além de mostrar os gargalos da Nação e como podemos trabalhar em conjunto com o Governo Federal. Porque, quando se fala em ensino médio, estão envolvidos Estados, Municípios e a União. O problema não está na União, o problema está nos três entes federativos. Já houve protestos nas ruas, há 2 anos,



com relação à realização da Copa do Mundo. Então, temos que trabalhar em conjunto — Estados, Municípios e União.

Fizemos esse evento sobre governança, com a participação de Governadores e Prefeitos — esteve lá também Paulo Ziulkoski, batendo forte e defendendo a sua tese; e fizemos um *talk show* com mais de dez Governadores —, para mostrar que precisamos discutir o País.

Por isso, Hugo Motta, este evento é extremamente importante. Quero cumprimentá-lo por requerer a sua realização.

Não vou ficar falando. Eu falaria por 1 hora sobre os problemas da Nação porque sei de cabeça quais são quase todos os problemas da Nação, porque é o nosso dia a dia fazer auditorias preventivas. Falei somente sobre educação, mas poderia falar de hospitais, da saúde — aliás, agora, no final do ano, entregaremos ao Congresso Nacional uma grande auditoria sobre a saúde básica brasileira —, da segurança, da cultura.

Sabemos de todos os números da Nação — é o nosso papel ver as contas do País —, sabemos onde estão os gargalos e queremos ajudar o Governo ou quem estiver de plantão no Governo. Nós somos permanentes. O tribunal é uma instituição de 124 anos.

Então, esta é a vertente, meu caro Adams: a de tentar auxiliar a administração pública a tomar uma boa decisão.

Conte conosco, meu caro Paulo Ziulkoski. Meus cumprimentos pelo trabalho que faz em defesa dos Municípios. É necessário dizer que as pessoas vivem nas comunidades e que tem que haver esta interação Estado/União com os Municípios.

Meus cumprimentos à Câmara, que debate um tema tão importante como este, da partição dos tributos no nosso País.

Fico muito feliz de poder estar aqui em nome do Tribunal de Contas da União e de participar deste momento tão importante para a vida brasileira.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Ministro Augusto Nardes.

Ministro, quando estivemos juntos, num café da manhã, no início deste ano, eu pude ver de perto o início deste trabalho que se deu ao longo de todo o ano. No



meu Estado, a Paraíba, pude presenciar pessoalmente a grande palestra que o TCU realizou. Eu não tenho dúvidas de que esse trabalho renderá frutos positivos para a Nação brasileira. Parabéns a V.Exa. e a todos os que fazem aquele egrégio tribunal.

Passo a palavra ao Ministro Luís Inácio Lucena Adams, para que ele possa fazer a sua saudação.

O SR. MINISTRO LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS - Deputado Federal Hugo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e requerente deste evento; Deputado João Maia, que presidiu a Comissão Especial da PEC 426; meu querido Ministro Augusto Nardes, Presidente do TCU, minha especial saudação por ter, durante o tempo em que exerce a presidência do tribunal, tido um especial cuidado, preocupação, atenção para com esse tema da governança, que considero central; meu caro Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios, com quem mantemos contato contínuo, bom dia.

Eu quis fazer esta saudação ao evento pela importância do tema escolhido. O Ministro Nardes já falou sobre isso. E as próprias justificativas apresentadas para a instalação e a realização deste evento na Câmara demonstram bem isso. Este evento tem uma importância fundamental porque nos remete não só ao tema “recurso”, mas também ao tema “despesa”.

Hoje, o Brasil possui, na sua realidade orçamentária, um volume gigantesco de despesas obrigatórias. Proporcionalmente, o volume de despesas discricionárias que é facultado ao Poder Executivo propor ao Congresso Nacional que distribua é cada vez mais reduzido. E esse volume de despesas obrigatórias tem sido um indicador muito significativo da pressão que existe no âmbito dos Municípios, dos Estados e da própria União.

A União retém, de fato, um volume próximo a 70% da arrecadação, mas reparte uma parte substancial dessa arrecadação, o que é uma despesa obrigatória, bem como também atende a despesas obrigatórias. Por exemplo, todo o sistema previdenciário do País tem de ser suportado por esses recursos. Então, essa lógica, essa sistemática vinculada é um elemento a ser de fato discutido.

Eu gosto muito de uma frase do livro *Do Contrato Social*, de Jean-Jacques Rousseau, que diz que não é tão significativo o encargo imposto ao cidadão, que



mais significativo é o percurso desse encargo até que retorne ao cidadão. De fato, esse é o problema da legitimidade. Por exemplo, a França tem carga tributária até superior à nossa, mas tem respostas mais eficientes do ponto de vista do serviço público.

Este talvez seja o momento de refletirmos sobre a eletividade que nós damos às ações públicas. Essa eletividade é perdida, em grande medida, pela obrigatoriedade das despesas. Isso faz com que se tenha que alocar recursos em várias ações, todas elas apresentadas com uma lógica de equivalência, mas que pressionam fortemente. Isso faz a sustentação desses recursos, até pela concentração, dar-se fortemente na dependência da repartição. Muitos Municípios não fazem arrecadação tributária própria.

Aliás, havia um artigo curioso, se não me engano, na Constituição Federal de 1946, que dizia que, em face da ausência de previsão tributária específica no âmbito do Município, poderia o Estado ou a União instituir o tributo e cobrar esse tributo, em substituição ao Município, exatamente porque faltava, em grande parte do País, a adoção de regras tributárias específicas, que estão previstas na atual Constituição.

Em suma, Ministro Nardes, Deputado Motta, nós falamos muito em Municípios, mas, quando houve aquela discussão sobre a Lei do Fundo de Participação dos Estados — se não me engano, em 2011 ou em 2012 —, em que surgiu um vácuo legislativo, pela inconstitucionalidade da lei, à época, nós tivemos um problema real. Por exemplo, 74% da receita corrente líquida do Estado do Maranhão era dependente do Fundo de Participação dos Estados. Então, nós estamos falando num alto grau de dependência de receita originária do Poder Central, da União.

Eu acredito que este debate é importante porque aloca a questão da despesa, porque aloca a questão de um sistema tributário mais equânime, mais representativo da nossa repartição federativa, e porque produz, em última análise, uma reflexão, que tem de ser feita neste País, sobre essa carga tributária, essa carga de Custo País que está associada ao sistema tributário como um todo, seja na sua dimensão de despesa, seja na sua dimensão de arrecadação.

Dito isso, deixo a minha saudação a esse encontro. Tenho certeza de que ele será bastante produtivo. E, com isso, esperamos produzir mais soluções para o



País. Espero que a Câmara dos Deputados tome as iniciativas que lhe compete, constitucionalmente, para melhorar a realidade tributária e a realidade de receita e de despesa deste País.

Parabéns, Deputado!

Obrigado pelo convite. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Ministro Luís Inácio Adams.

Registro a presença do Deputado Edinho Bez, ex-Presidente desta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, que aqui realiza um grande trabalho ao nosso lado.

Registro que também esteve aqui presente o Deputado Danilo Forte, Relator da Comissão Especial da PEC 426, presidida pelo Deputado João Maia, a quem passo a palavra, para fazer a sua saudação. Em seguida, ouviremos o Sr. Paulo Ziulkoski.

O SR. DEPUTADO JOÃO MAIA - Sr. Presidente, nosso companheiro de Casa; Ministro Augusto Nardes, Presidente do Tribunal de Contas da União, um dos órgãos mais importantes do País; Ministro Luís Inácio Adams, responsável pela Advocacia-Geral da União.

Eu penso, Paulo Ziulkoski, que tem comandado essa luta municipalista por tanto tempo, que esta discussão tem diversos matizes. Não basta dizer “eu concordo”. A vida das pessoas se dá nos Municípios, Deputado Edinho Bez. Somos brasileiros, com muito orgulho, e eu sou norte-rio-grandense, sou nordestino. Na verdade, as pessoas vão ao hospital na cidade, vão à escola na cidade, praticam esporte na cidade, brincam na cidade. Então, a vida é uma coisa local. Não basta dizer isso. Não basta dizer, Paulo, que estudou isso profundamente, que, do bolo tributário da União, foi diminuindo a participação destinada a Estados e Municípios.

E isso não é coisa deste Governo, isso é histórico. Quer dizer, os governos tendem a tributar ou a criar taxas que não são repartíveis com Estados e Municípios.

Eu tive o maior orgulho de citar o Deputado Danilo Forte e de participar dessa discussão. Nós estamos causando situações perigosas, eu diria, que vão trazer consequências. Hoje, para fazerem convênios, para receberem emenda



parlamentar, os Municípios precisam estar fora de uma medida absolutamente moralizadora, que é o chamado CAUC, o Cadastro Único de Convênios.

O que acontece? Eu vejo no meu Estado, que é um Estado pequeno, que tem uma parte do sertão muito pobre, com Municípios pequenos, em relação à governança, Ministro Augusto Nardes, que se trata de absoluta falta de recursos. Não estamos separando o joio do trigo. Quer dizer, o mau gestor está no CAUC e o bom gestor também está no CAUC. É como se estivéssemos criando valores para uma lei que não pega, para uma lei que não funciona. Vamos criar uma situação cada vez mais grave, por causa de um impedimento que os Municípios têm — e vou falar especialmente de Municípios — de receber recursos oriundos de transferências da União. Há Municípios em que se faz agricultura de subsistência, em que o comércio é pequeno, familiar, e os cidadãos têm a obrigação de pagar a Taxa de Iluminação Pública, o que é correto. E sinto que Prefeitos jovens, comprometidos, têm uma dificuldade imensa de cobrar IPTU, por exemplo, que é um imposto do Município, por causa da incapacidade dos moradores daquela cidade de pagarem. A dificuldade não é política. Então, rediscutir isso é uma questão fundamental.

Eu vou dar outro exemplo, que é muito grave. O Congresso Nacional aprovou, e o Presidente Lula sancionou a Lei de Resíduos Sólidos, que é vital para as futuras gerações. E essa lei não pode ser implementada por 70% dos Municípios brasileiros, a não ser que eles se organizem em consórcios, que repartam entre si as despesas. Um Município com 10 mil habitantes não tem como organizar a coleta e o tratamento de lixo, mesmo porque ele não tem sequer as condições básicas para elaborar o projeto.

Então, eram essas as minhas palavras.

Isso aqui nós conhecemos. Quem foi desta Casa sabe que depende de negociação, de entendimento. Quer dizer, a gente queria 2%, mas a gente viu que não era possível e preferiu dar um passo adiante, negociando 1% — na verdade, será 0,5% para 2015 e 0,5% para 2016.

Eu vou encerrar minha fala para deixar tempo para o debate. Nós estamos fazendo coisas que têm consequências no futuro. Há uma outra tendência — esta é uma crítica direta ao Governo. Existe uma tendência de Brasília querer substituir os Municípios, os seus administradores nas prioridades que eles têm.



Não pode Brasília dizer que um Município de 5 mil habitantes, no Rio Grande do Norte, precisa de uma retroescavadeira, e mandar uma para lá, porque esse Município, Ministro Nardes, não pode pagar nem o combustível da retroescavadeira, muito menos o operador desta. Na primeira vez em que ela quebrar, ele não terá dinheiro para repor a peça, e vai-se criar um cemitério de máquinas.

Então, não dá para substituir. Pacto federativo é isso. O Município define suas funções, o Estado define suas funções, a União define suas funções. E isso não pode ser um conflito, não pode ser uma guerra. Temos que definir isso em cima de eventos como este, em que se vai discutir com seriedade.

E não se trata de uma política de Governo. Nós estamos falando de uma política de Estado, que tem que prevalecer por muitos e muitos anos, para que a gente equilibre a Federação brasileira.

Então, são essas as minhas palavras. Eu gostaria de pedir ao Ministro Nardes o privilégio de também ganhar um livro desses do TCU. *(Risos.)*

Muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Deputado João Maia.

Passo a palavra ao Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios.

O SR. PAULO ZIULKOSKI - Muito bom dia, senhoras e senhores.

Queria saudar o ilustre Deputado Hugo Motta, o Ministro Nardes, o Ministro Adams, o Deputado João Maia, os demais Deputados, os Prefeitos que aqui se encontram, como o Tonhão, de Monte Alegre, em Sergipe, do Rio Grande do Sul, bem como os Vereadores.

Serei breve, porque depois nós vamos ter tempo para apresentar e fazer a nossa proposição. Como a promulgação da emenda constitucional, Deputado João Maia, está para ocorrer — será às 11 horas —, eu tenho que estar lá. Depois eu retorno para dar continuidade. Mas ficará nossa equipe aqui.

Eu queria apenas fazer algumas referências. Primeiro, quero dizer o seguinte: o Fundo de Participação dos Municípios foi criado em 1965, na época da Emenda Constitucional nº 18, e vem oscilando muito desde o período do regime militar,



caindo e subindo de patamar. Enfim, ele vem se alargando, como aconteceu agora, com esse 1% a mais que acabamos de conquistar.

Nós estamos num Seminário na Comissão de Fiscalização — estão aqui o Presidente do Tribunal de Contas, o Advogado-Geral da União, e representantes do Parlamento, que faz a fiscalização —, e quero salientar algumas questões.

O Fundo de Participação dos Municípios tem uma natureza redistributiva, o que muitas vezes é incompreendido, principalmente por setores da mídia: *“Ah, mas o Município tal é pequenininho e ganha tanto, enquanto outro ganha menos.”* Por que essa natureza redistributiva?

Exatamente porque o pequeno Município — há mais de 4.500 Municípios no Brasil que têm perfil agropecuário — é tido como Município, mas tem a área urbana muito pequena. Às vezes a área rural é maior que a área urbana, mas ele é tido como um ente da Federação, como um Município. Não há desenvolvimento econômico. Não há encaminhamento nessa área.

Portanto, como não há essa base, ele não consegue agregar. Ele não consegue cobrar os tributos próprios, porque não tem base. O IPTU, o ISS e o ITBI são de base, de alto desenvolvimento — especialmente o ISS e, em parte, o ITBI. Então, os Municípios não têm essa capacidade de arrecadação.

Aí se produz uma distorção. Antes, quando foi criado, ele era o 0,2. Depois ele subiu. Os Municípios recebiam só uma cota de 0,2, porque ele é bastante complicado — muitos não entendem —, seguindo o Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, regulou a forma de transferência.

Então, cada Estado tem um percentual. Por exemplo, o Rio Grande do Sul tem 6,9 do bolo nacional. Vão para o Rio Grande do Sul 6,9 e é distribuído para os Municípios. De que forma? Até 10.188 habitantes, é o chamado 0,6. São 3 cotas de 0,2. De 10.188 a 12.300, aproximadamente, já é o 0,8, aumenta uma cota. E vai até 4,0. São 20 cotas. Então, vai para um Estado um percentual pela sua população, depois ele é diluído pelo número de cotas.

No dia 10, quando o Prefeito vai receber a primeira parcela do mês, ele recebe, é dividido... Se entrarem 10 milhões naquele Estado, divide por 3 mil cotas do Estado, cada cota vale tanto, o 0,6 tem 3 cotas, multiplica por 3 e repassa para o



Município, e assim sucessivamente. Essa é a forma de distribuição do Fundo de Participação.

Depois, em 1981, ele foi elevado e ficou estabelecido um mínimo de 3 cotas. Mesmo o Município com 2 mil habitantes ou 5 mil habitantes, até 10 mil, ele tem esse valor de 3 cotas, que é 0,6.

Falo que ele é redistributivo. Quanto menor o Município, mais recebe, porque não há base para ele agregar. Ele é produtor de grãos, soja, trigo, milho, leite, fumo, seja o que for. Mas isso não agrega. Isso é processado em outro Município, lá é gerado o IPI, o Imposto de Renda. Parece que aquele é o Município que desenvolveu, quando aqueles menores produziram essa área.

E 3.470 Municípios do Brasil têm mais de 50% do total de sua arrecadação originária desse fundo, do Fundo de Participação. Aumentou o ISS, o Congresso fez, em 2003, a Lei nº 116. Foi construída por nós, pela confederação, quando o Presidente Lula assumiu, o Ministro era o Palocci. Conhecia-se a realidade. Mudamos a lei, Presidente Nardes, e conseguimos elevar de 100 itens de base do ISS para 200 itens. Mudamos muito do local de pagamento.

Na oportunidade, eu mostrava, era 8,9 bilhões a arrecadação de todo o País de ISS. No ano passado, fechou em 50 bilhões de reais. A hora que nós evoluirmos e podermos melhorar isso, tem que atualizar, há muito serviço fora e muita sonegação, poderemos já ultrapassar o próprio FPM.

Só que é o seguinte: o Município pequeno não arrecada, porque ele não tem base. Então, ela está concentrada. Aí há toda uma distorção e corrupção. Há todo um processo, porque concentra. A pessoa vai pagar o ISS do *leasing*, que deveria ser pago no Município onde foi a operação ou então do tomador, e não. É pago na sede do Bradesco, do Itaú, do Banco do Brasil onde financiou. Ele elenca em Barueri, que é um grande, vamos dizer assim, foco de distorção. De 0,02, vai recolher lá. Nós temos que mudar. A Presidente Dilma, na conversa que tivemos com ela, entendeu isso. Só que não se consegue mudar aqui.

Não quero me alongar muito, eu disse, a gente começa a falar e vai puxando. O FPM tem esse efeito redistributivo. Em 2012, por exemplo, foram 67 bilhões no Brasil inteiro de FPM. O ICM foi de 81 bilhões. Portanto, a maior arrecadação é do ICM. Mas o ICM é mais distorcido ainda que o ISS. São 81 bilhões, só que o



Município que não tem valor agregado, não tem VAF, não tem retorno do ICM quase. É quase zero. Ao passo que os Municípios de Triunfo, no Rio Grande do Sul, São Francisco do Conde, Paulínia, em São Paulo...

Em Paulínia, São Paulo, você precisa pegar 243 Municípios, Presidente Nardes, para chegar ao patamar do que recebe Paulínia. Por quê? Porque lá há investimento que não foi nem de Paulínia, foi a Nação brasileira que colocou isso lá. Então, aumenta o valor adicionado dele, e o ICM dele é astronômico.

Tudo isso está ocorrendo. É uma distorção que tem que ser assumida pelo Congresso, Srs. Deputados, porque isso tem que mudar entre os Municípios. Não adianta ter 50 bilhões de ISS, quando 11 Municípios do Brasil arrecadam 51% do total do ISS do País.

É só mudar e colocar como o IPVA, que tem que ser pago o ISS no local do tomador. Eu tenho a placa do meu carro emplacando em um Município, o Estado cobre e manda a 50%. Por que no *leasing* não é igual?

Estou em Brasília, vou sair hoje, vou jantar em um restaurante e passar o cartão. Onde é pago o ISS, que é base dele? É pago no local da bandeira do banco tal, que de novo está lá em Barueri, que está lá em Osasco? Teria de ser onde está a máquina, pelo menos para redistribuir. Isso é coisa simples de fazer. Mas quem comanda isso? Às vezes, são os donos de cartão que estão aqui no Congresso discutindo e defendendo esse *lobby*.

Nós não mudamos, e o pequeno não arrecada. É assim na construção civil. Poderemos falar o dia inteiro. E digo mais: eu nunca vi o Tribunal de Contas, Ministro Nardes — deve ter havido, mas nunca vi, estou falando porque isso é muito grande e histórico —, dizer que houve desvio do FPM. Eu desafio o TCU chegar e dizer onde houve desvio. Até quero conhecer esses casos onde houve desvio, porque não os conheço. Por quê? Porque ele é transferido de forma republicana. Ele sai daqui de Brasília, cai na conta da Prefeitura e lá ele entra no orçamento, vai a parte da educação, a parte da saúde... Isso é fiscalizado pelo Tribunal de Contas. Não há desvio. Onde é o desvio? Onde é que nós estamos vendo o escândalo, o escândalo? O escândalo é nas transferências voluntárias. Isso tem que acabar, desde a emenda parlamentar.



Eu sei que eu quase apanho de Parlamentares, mas, enquanto nós não terminarmos com a emenda Parlamentar, não há solução. Tudo é uma barganha. Isso não é deste Governo, é de todos os Governos que passaram. Isso é o pacto federativo, que tem que ser discutido. Está lá no art. 23. Até hoje eu não vi uma proposta na Câmara, uma proposta no Senado, há 26 anos da Constituição de 1988, regulando o art. 23 da Constituição, que trata das competências e atribuições.

Então, feitas essas colocações iniciais, quero agradecer. Desculpe a forma de colocar, mas os Municípios realmente estão quebrados. Essa é a verdade. Os Municípios estão falidos. A União, agora, sente isso na carne.

A grande discussão que está nos jornais hoje: e a questão social como é que fica? E o ajuste fiscal? Vamos fazer ajuste? Vai estourar no lombo de quem? Das Prefeituras. Você tem como terminar com o Programa Bolsa Família, o tão badalado Bolsa Família? O que a União faz no Bolsa Família? Bota 10 frases no Orçamento: *“Destino 21 bilhões para o Bolsa Família”*. Eu pergunto o que a União faz mais.

Isso não é da Presidente Dilma, do Presidente Lula, isso vem lá do Fernando Henrique. São todos iguais. Quem executa é a Prefeitura, tudo. A União só coloca o valor e a propaganda. Agora, as condicionalidades, o cadastro, o encaminhamento, não é a Prefeitura que faz tudo? Agora, imagine 393 programas, Deputado Motta, que é o que os Municípios são chamados a ter. Será que a Prefeitura pode deixar de recolher lixo, pagar merenda escolar, o transporte escolar, a luz na rua, o remédio? Isso não pode parar. São 6 milhões e 100 mil servidores, e as despesas são incomprimíveis. Não tem como alterar. A União muda: emite dinheiro, corta aqui, corta ali. Nós temos 30 bilhões, Deputados, de Restos a Pagar da União que não foram pagos para as Prefeituras.

O Tribunal tinha que pegar a União e saber por que ela fez isto, as obras inacabadas, porque essa é a grande distorção que há no País. Isso vem desde 2001, esse acúmulo. Isso é que nós temos que olhar: obras pela metade. Eu tenho levantamento de tudo isso, da execução orçamentária, é só olharmos.

Portanto, desculpem-me.

Muito obrigado.

Parabéns, Deputado Hugo Motta.

Vamos continuar esse debate.



Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Quero agradecer ao Sr. Paulo Ziulkoski, aqui representando os Municípios, e agradecer ao Ministro Adams, ao Ministro Nardes e ao Deputado João Maia.

Quero saudar, aqui, os Prefeitos, na pessoa do Prefeito de Gurjão, na Paraíba, Prefeito Ronaldo, que está presente participando do Seminário.

Irei devolver a palavra ao cerimonial.

O SR. APRESENTADOR (Nilo Martins) - Muito obrigado.

Senhoras e senhores, neste momento, então, desfaça-se a Mesa.

Convidamos as autoridades a ocuparem a primeira fileira do auditório, para darmos continuidade à programação do Seminário com o painel *FPM: Distribuição, importância para as finanças públicas e propostas legislativas em tramitação*.

Permanece na mesa o Deputado Federal Hugo Motta, que coordenará os trabalhos.

Gostaria de convidar para compor a Mesa o economista da CNM, Sr. André Amorim. (*Palmas.*)

Convidamos para se juntar à Mesa o Sr. Rodrigo Octávio Orair, Mestre em Teoria Econômica pela UNICAMP e Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. (*Palmas.*)

Convido também o Sr. Sérgio Gobetti, Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília e Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. (*Palmas.*)

Antes de passar a palavra, eu gostaria de registrar algumas presenças: Sr. André Elias, do Ministério da Cultura, Coordenador de Acompanhamento do Processo Legislativo; Sra. Fernanda Marinela de Souza, representando o Presidente do Conselho Federal da OAB; Sr. Diego Araújo de Castro, representando o Dr. Giliate Cardoso Coelho Neto, Diretor de Programa da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Sr. Edinho Bez, Deputado Federal; Sr. Luiz Carlos Folador, Prefeito de Candiota e Presidente da FAMURS — Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul; Sr. José Julio de Miranda Coelho, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amapá; a Sra. Hellen Moure, Assessora Parlamentar que representa a ABRASF/FNP; e o Sr. Godofredo Claudio, Prefeito de Novo Xingu, Rio Grande do Sul.



Senhoras e senhores, passo a palavra à Presidência da Mesa para dar continuidade aos trabalhos.

Desejo a todos um excelente Seminário.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Bem, dando continuidade aos trabalhos do nosso Seminário, vamos às exposições.

Passo a palavra ao Sr. André Amorim Alencar, que representa a Confederação Nacional dos Municípios. S.Sa. terá até 20 minutos para fazer a sua apresentação.

O SR. ANDRÉ AMORIM ALENCAR - Muito bom dia a todos. Quero cumprimentar o Deputado Hugo Motta, nosso Presidente; os colegas de painel, Dr. Sérgio Gobetti e Dr. Rodrigo Orair.

Eu vou pedir licença para falar perto da apresentação.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Pois não.

O SR. ANDRÉ AMORIM ALENCAR - Bem, iniciando, eu gostaria, em primeiro lugar, de falar sobre um ponto do Fundo de Participação dos Municípios, que o nosso Presidente já levantou. No fim das contas, é a principal receita da maioria dos Municípios, principalmente os Municípios menores. Daí a sua importância e a luta da CNM para manter e tentar recompor esse Fundo. Como apresentaremos aqui, o Fundo tem sofrido um pouco nos últimos anos tanto com a perda de participação nas receitas federais quanto propriamente como fonte de receita dos Municípios.

(Segue-se exibição de imagens.)

Então, é aquilo que eu vinha falando. Hoje, o FPM é de longe a principal fonte de receita para a grande maioria dos Municípios apesar de, em valor global, ele ser menor do que a cota-parte do ICMS. Como a gente vai ver, ele tem um critério mais equânime de distribuição. Então, ele acaba se tornando a receita mais importante para a grande maioria de Municípios.

Então, o papel do FPM no financiamento do serviço público decorre principalmente do critério de distribuição, que é um critério desconcentrador. Se a gente olhar os dados de 2013, a gente observa que em 3.466 Municípios o FPM representa mais de 50% da chamada receita de origem tributária, só considerando as receitas que são de impostos e contribuições.



Então, esse caráter redistributivo do Fundo vem se consolidando desde a sua criação em 1965, inclusive com algumas alterações que vêm sendo feitas nos critérios de distribuição. Hoje, existem até algumas propostas que tentam mexer nisso, mas a gente considera que essas propostas deveriam ser no sentido de acentuar esse caráter redistributivo. É muito comum a gente encontrar no Congresso uma proposta de redução da primeira cota, que é, hoje, a cota de 0,6. A ideia seria reduzir essa primeira cota para algo em torno de cinco. Existem propostas que a reduziriam para seis. Isso faria com que Municípios menores tivessem uma cota menor do que têm hoje. Na minha visão, isso atrapalharia o caráter redistributivo do Fundo para Municípios menores.

Os critérios atuais de distribuição do Fundo conferem à transferência uma capacidade redistributiva incomum às demais transferências intergovernamentais. As demais transferências têm, em geral, uma concentração maior. Então, elas atingem em maior volume poucos Municípios. É aquilo que eu vinha comentando.

Nesse sentido, qualquer proposta de alteração na sistemática de distribuição do Fundo deve ocorrer na direção de acentuar sua lógica redistributiva, e não o contrário, como prevê o projeto sugerido pelo IBGE, que é um projeto que, inicialmente, foi de autoria do Senador Tião Viana, e hoje está incorporado no relatório do Senador Cícero Lucena, que foi aprovado recentemente na Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado.

Aqui, primeiro é interessante a gente contextualizar o FPM no nosso federalismo fiscal, no sentido mais amplo das demais receitas. Antes de a gente discutir especificamente o FPM, é importante contextualizá-lo nesse cenário. Desde a Constituição de 1988, o FPM tem perdido continuamente peso dentro do total das receitas tributárias no País. Esse cenário tem-se agravado, principalmente a partir de 2008. O FPM passou a perder peso entre as receitas do conjunto dos Municípios. Esse processo tem piorado a concentração dentro da esfera municipal, porque, se você tem as receitas próprias, tendo um maior volume de recursos em relação à receita de FPM, como as receitas próprias têm uma concentração muito maior, isso acaba deixando uma receita disponível para os Municípios muito mais concentrada em alguns entes.



No período mais recente, depois da virada do século, o Fundo distribuiu cerca de 4% da carga tributária bruta brasileira, chegando, em 2008, ao maior valor de 4,7%. Então, 4% é um valor histórico, pelo menos dessa parte mais recente.

O que a gente tem observado é que, a partir de 2008, o Fundo tem perdido participação dentro do total da carga tributária. Tem o gráfico que ilustra isso.

Aqui é um dado interessante que mostra a dependência dos Municípios do Fundo. São 3.466 Municípios. O FPM representa mais de 50% dessa receita de origem tributária. São cerca de 63% dos Municípios com alta dependência.

O que a gente tem observado, quando a gente olha a carga tributária disponível dos Municípios em termos globais, é que ela tem se mantido constante, em torno de 18%. Geralmente, quando a gente comenta na Confederação que os Municípios estão passando por dificuldades financeiras, tanto o Governo quanto alguns argumentam que, na verdade, a fatia municipal tem-se mantido a mesma. Então, não haveria essa problemática. Só que a composição dessa fatia tem piorado, porque ela só se tem mantido em 18%, porque houve o bom desempenho dessas receitas mais concentradas, que são as receitas próprias do ICMS. Então, de 2008 para cá, o prejuízo tem ficado com os Municípios que são mais dependentes mesmo.

O desempenho do ISS, que garante a manutenção dessa fatia, que foi o imposto de arrecadação própria com maior evolução nos últimos tempos, ele é muito concentrado. Na verdade, como o Presidente já levantou, 11 Municípios já concentram 50% do total da receita.

Aqui é um gráfico só para ilustrar essa distribuição da receita disponível entre as esferas. A gente vê que os Municípios estão constantes em 18,3%, mas com essa composição nova que eu já relatei.

Aqui é para mostrar o peso que o FPM tem dentro da composição da receita municipal. Como já coloquei, o ICMS é a maior fonte de receita para os Municípios e, em segundo lugar, vem o FPM. Esse dado, também, se compararmos o ano de 2007, que foi o ano pré-crise, com o ano de 2012, dá para vermos a perda de peso que o FPM teve. Em 2007, se pegarmos os dados do FINBRA, ele representava 26% do total da receita municipal e, hoje, ele representa apenas 22,5%.



Esse é um dado que eu acho que o Sérgio vai apresentar. Então, eu vou deixar passar. Na verdade, só ilustra a concentração das receitas. O FPM é o imposto com capacidade mais redistributiva. Vamos ter oportunidade de ver isso um pouco na apresentação seguinte.

Aqui é um ponto preocupante, que é justamente esse processo de enfraquecimento da base de receita do FPM, que é o Imposto de Renda e o IPI. Se a gente considerar o primeiro ano de aplicação efetiva das novas regras da Constituição de 88, apesar de o FPM ser composto apenas por 20% das receitas de IPI e IR, ele correspondia na verdade a 15% do total da receita administrada.

Em 2013, mesmo com a ampliação para 23,5%, que foi ocorrendo ao longo desse período, o FPM correspondeu apenas a 10% da receita administrada. Então, a criação de contribuições e a política de desonerações têm tirado base do FPM em relação às demais receitas da União.

Caso mantivesse a mesma proporção do primeiro ano de aplicação plena da Constituição, mesmo considerando a menor fatia de IR, o FPM estaria distribuindo hoje mais de 100 bilhões. Então, há hoje uma deterioração grande do Fundo. Por que isso ocorreu? Porque o IPI e o IR, que na verdade respondiam por 72,7% da receita administrada, hoje não chegam a 43%. Então, esses dois impostos que foram pensados para serem compartilhados hoje não têm a mesma relevância dentro da composição da arrecadação da União.

Além desse processo mais histórico, a partir da crise de 2008, há uma dinâmica que não favoreceu o Fundo. Ele está andando de lado, e esse processo parece ainda não ter sido revertido. O dado mais recente de 2013 mostra que o fundo continua com dificuldades de retomar o mesmo ritmo que tinha pré-crise e o mesmo ritmo que têm hoje as demais arrecadações.

Então, desde a crise de 2008, a arrecadação relativa ao FPM sofreu uma desaceleração. A crise afetou fortemente a base tributária do FPM. Se não bastassem os efeitos das mudanças no ambiente econômico, o Governo Federal centrou a política de incentivo à economia justamente nos impostos que compõem a base do fundo. Quer dizer, isso resultou nesse enfraquecimento.

O gráfico da apresentação é interessante, porque mostra tanto as receitas próprias municipais quanto o FPM comparativo em termos de valores globais. Dá



para ver claramente que, a partir de 2008, a arrecadação de receitas próprias dos Municípios, principalmente ISS e IPTU, segue um ritmo forte de crescimento. Já o FPM anda de lado. Essa composição, na verdade, garantiu aos Municípios manterem a mesma fatia no bolo tributário, mas com a composição ruim, com a concentração de recursos maior em poucos Municípios.

As desonerações de IPI são um dado de que a maioria já tem grande conhecimento. O eslaide mostra um estudo do TCU, com base no estudo da Receita Federal, que demonstra o tamanho do efeito dessa política de desoneração no período pós-crise. Só as desonerações de IPI somaram 80 bilhões em 5 anos, as desonerações de IR somaram 247 bilhões. O efeito no FPM foi de 77 bilhões. Isso corresponde a 26,4% do FPM distribuído nesses 5 anos.

Isso quer dizer o quê? Que as desonerações, nesse sentido amplo colocado pelo TCU, retiraram quase um quarto do Fundo, do potencial que o Fundo teria de distribuição. Por exemplo, se fossem tiradas as desonerações em 2013, o Fundo deveria ter sido de 92 bilhões.

Diante desse cenário, a CNM tem encaminhado, junto a esta Casa, ao Congresso Nacional, ao Governo Federal, essa demanda de recomposição do Fundo. Quer dizer, a proposição inicial foi pela recomposição em 2%, esse era o projeto original, mas o consenso político se formou na majoração em torno de 1%.

O Congresso vai promulgar hoje em sua sessão a Emenda Constitucional nº 84. Essa é uma grande vitória para começar essa recomposição do Fundo. Com essa emenda, em julho de 2015, passa a vigorar metade desse valor de adicional de 1%. Então, quer dizer que seria 0,5%, o que, com os valores do FPM de hoje, daria em torno de 2,06 bilhões. Em 2016, também considerando o FPM atual, esse Fundo, no mês de julho, já vai distribuir 4,6 bilhões.

Aqui são as propostas de mudança nos critérios de distribuição do Fundo.

Aqui trato um pouco sobre os projetos que estão tramitando na Casa e qual é a posição da entidade. A primeira e mais importante mudança de critério de distribuição, que eu vejo como mais significativa, é um projeto, encaminhado pelo IBGE e relatado pelo Senador Cícero Lucena, que tenta mexer nos coeficientes do FPM interior. Na verdade, ele tenta escalonar para que não haja aqueles saltos de coeficiente. Seria uma atribuição contínua de coeficientes para os Municípios.



Quais são os pontos dessa proposição? Ao criar uma atribuição contínua de coeficientes, ela visa evitar esses saltos de um ano para o outro. Supostamente, segundo o IBGE, esse seria o grande incentivador do número de judicializações que a gente tem hoje na definição desses coeficientes. Hoje, na verdade, o IBGE determina as populações e as informa ao TCU, que atribui os coeficientes.

Mais para frente, a gente vai ver que, como as definições dessas populações se baseiam em estatísticas, em projeções do IBGE, ocorrem muitas discussões judiciais entre os Municípios e o IBGE sobre o número de habitantes de cada municipalidade.

Além de fazer esse escalonamento das faixas, o projeto também cria uma nova faixa de Municípios com até 5.094 habitantes. Há esse retrocesso, na minha visão, de criar uma nova faixa, que, nesse sentido, vai atribuir coeficientes menores a Municípios menores, o que eu acho que vai castrar um pouco o caráter redistributivo do FPM.

Um primeiro ponto que eu levantaria sobre essa proposta é em relação ao argumento de suposto desincentivo à judicialização. Se a gente for olhar todas as judicializações que ocorreram, entre 2008 e 2010, houve uma média anual de 26 decisões judiciais alterando coeficientes de FPM.

É preciso considerar que, com uma atribuição contínua de coeficientes, todos os Municípios passariam a ter interesse numa maior população, independentemente de estarem próximos a uma faixa superior. Hoje, o que acontece? Só os Municípios que estão muito perto de mudar de coeficiente têm interesse em judicializar, porque acham que podem tirar essa diferença em alguma argumentação.

Eu acredito que, escalonando de forma que qualquer habitante a mais vá gerar mais receitas para os Municípios, isso possa não inibir a judicialização nessa questão dos coeficientes.

Em 2014, 263 Municípios ficaram com população total com menos de 500 pessoas de distância da faixa superior. Então, pelo critério de hoje, se a gente pegar os dados de 2014, apenas 263 Municípios teriam potencial de judicializar a questão da definição dos coeficientes. Eu acredito que, com esse escalonamento, isso possa aumentar.



A posição da entidade é que a verdadeira culpada pelo grande número de judicializações é a fragilidade das estimativas populacionais dos Municípios feitas pelo IBGE. A metodologia de estimativa do IBGE utiliza a trajetória observada entre os dois últimos Censos para traçar o ritmo de mudanças de toda a década corrente. Então, ele vai pegar os dois últimos Censos, vai fazer essa projeção e não vai alterar isso durante toda a década. Na verdade, o que a gente observa é que a dinâmica populacional dos Municípios é muito mais curta do que esse ciclo de — vamos dizer — três Censos determinando essa projeção. Isso acaba gerando judicialização, porque, na verdade, essas estatísticas têm essa fragilidade.

Uma solução pensada por nós seria a utilização apenas dos dados do Censo a cada 10 anos, e de uma contagem populacional a ser realizada a cada 5 anos depois do Censo. Dessa forma, a gente eliminaria as estimativas para a atribuição dos coeficientes.

Isso é só uma sugestão para o debate. Fica aberto para discussões.

Eu acho que vou passar essa parte da questão dos coeficientes, porque o meu tempo já está curto.

Quanto à questão da nova faixa, eu acho importante a gente frisar. Como eu falei, é uma proposta muito recorrente aqui na Casa a redução da faixa, que hoje diz que Municípios de mil habitantes não poderiam estar no mesmo coeficiente de Municípios de 10 mil habitantes. Na minha opinião, isso é certo. Se a gente for simular, é principalmente isso o que confere o caráter redistributivo do fundo. Os Municípios menores são os que têm menos condições de arrecadar em demais receitas. Então, não vejo com bons olhos essa mudança.

Na justificativa dos projetos e no relatório do Senador José Pimentel, existe o argumento de que a criação de uma nova faixa, de até 5.094 habitantes, se justificaria para dar ao FPM maior equidade na distribuição do recurso. Porém, esse argumento esquece que o principal papel do FPM é justamente compensar as desigualdades encontradas nas capacidades de arrecadação própria, bem como as desigualdades na distribuição de outras transferências, como ISS, *royalties* e demais.

Esse papel de equalização apenas será cumprido caso o FPM também seja distribuído de forma desigual e compensatória. Essa foi justamente a intenção da



alteração efetuada pelo Decreto-lei de 1981, quando já foi sentida a necessidade de se extinguir os coeficientes 02 e 04, deixando a distribuição começar a partir de 06. Então, essa redução agora seria um retrocesso nesse sentido, haja vista que esses entes são justamente os mais carentes em termos de arrecadação própria e demais transferências.

Então, a questão é que o FPM não pode ser analisado de forma isolada dos demais componentes do nosso federalismo fiscal. Não é só a distribuição do FPM que tem que ser levada em consideração, mas, sim, como essa distribuição se coloca em relação à das demais receitas.

Por essas razões, a CNM considera que, ao invés de conferir maior equidade ao FPM, a reintrodução de uma faixa inicial, de fato, representaria uma maior desigualdade na distribuição final das receitas entre os Municípios brasileiros.

Seriam essas as contribuições, e a gente fica aberto para o debate.

Muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Antes de passar a palavra ao próximo palestrante, quero dizer que perguntas poderão ser feitas pelos participantes do Seminário. Elas podem ser enviadas para cá por escrito ou, se o convidado desejar fazê-la oralmente aos palestrantes, temos microfone sem fio à disposição.

Passo, então, a palavra ao Sr. Rodrigo Octávio Orair. V.Sa. dispõe de até 20 minutos.

(Intervenção fora do microfone. Ininteligível.)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Sem problema. Vamos inverter, mas, antes, agradeço pela exposição ao Sr. André e registro a presença de dois Deputados municipalistas: um do Piauí, o Deputado Júlio Cesar, um brilhante defensor dos Municípios aqui nesta Casa; e o meu companheiro de bancada da Paraíba e de partido, Deputado Manoel Junior, que foi um dos precursores e ajudou a criar a Confederação Nacional dos Municípios.

Vamos inverter a ordem dos palestrantes. Com a palavra o Sr. Sérgio Gobetti. S.Sa. dispõe de até 20 minutos para a sua exposição.

O SR. SÉRGIO GOBETTI - Bom dia a todos.



Indo direto ao ponto, eu queria dizer, em primeiro lugar, que não tem como nós avançarmos na discussão efetiva de aprimoramento do FPM sem entender uma tecla que aqui foi batida também por outros palestrantes, que é a questão que eu chamo de função distributiva da política fiscal. Sem entender a importância da função distributiva da política fiscal, eu diria que as propostas de reformulação não seguem o caminho correto. Não é à toa que, digamos, muitas vezes a falta de preocupação ou a fuga de foco em relação à questão da distribuição de recursos de Estados e Municípios leva geralmente a que a solução adotada seja sempre a de se pedirem mais recursos para o Governo Federal. Ou seja, não se enfrentam os problemas que existem na distribuição a qual chamamos horizontal, nas diferenças que existem entre os entes da Federação e sempre se buscam resolvê-los via demanda de mais recursos da União.

Um problema que há nisso é que se perde em perspectiva a própria função original, constitucional inclusive, atribuída ao FPM e ao FPE em relação a esse papel distributivo. Ou seja, está na origem da Constituição a missão desses fundos, que é promover uma redistribuição dos recursos na Federação e desenvolver as regiões mais pobres. Parece, no entanto, que essa inspiração original da criação dos fundos foi sendo perdida ao longo do tempo, por uma série de outras regras e discussões que se travaram no nosso federalismo fiscal — depois vou dar alguns exemplos concretos —, e porque também acho que existe uma certa resistência da sociedade, das instituições brasileiras em relação a essa questão distributiva.

Eu diria que existe essa resistência tanto em relação às políticas distributivas na Federação quanto em relação às políticas distributivas na sociedade. Eu acho que muito do que a gente tem visto nas redes sociais nos últimos tempos, posições como as que afirmam que o Sul e o Sudeste sustentam o Norte e o Nordeste via transferência de recursos, via Bolsa Família, via uma série de recursos, reflete essa resistência, eu diria, um preconceito e uma falta de informação sobre o que realmente ocorre, sobre a importância e o significado da função distributiva para as economias mais desenvolvidas em todo o mundo.

Talvez essa resistência tenha raízes na própria crise do Estado brasileiro, na medida em que as pessoas sentem que talvez aquilo que contribuem sob a forma de impostos não retorna para a sociedade da forma como elas esperariam que devesse



retornar pela falta de qualidade de muitos serviços públicos. Mas essa é uma visão muito distorcida.

(Segue-se exibição de imagens.)

Só para dar um exemplo, eu começo por dizer o seguinte: na questão do FPM ou do FPE, principalmente o FPE, existe uma grande queixa das Regiões Sul e Sudeste em relação à sua pequena participação no FPE e, em relação à questão do Bolsa Família, como eu citei, faz-se um julgamento do quanto haveria de retorno para as regiões Sul e Sudeste com base apenas numa parcela muito ínfima do que é a aplicação dos recursos do Orçamento da União.

As receitas da União em 2013, como os senhores podem ver, foram da ordem de 1,2 trilhão de reais; as despesas, em torno de 1,1 trilhão de reais. O FPM e o FPE representam pouco mais de 10% disso. O Bolsa Família representa 25 bilhões — 2,5% disso. Nós temos outros 800 ou 900 bilhões de reais de recursos da União que são aplicados não em Marte ou na Lua, mas no território brasileiro, em diferentes regiões. E são de uma magnitude muito importante, ou seja, além das transferências legais e constitucionais, que, como os senhores veem, foram de 189 bilhões de reais no ano passado, nós tivemos outros tipos de transferências para Estados e Municípios, as ditas transferências fundo a fundo, para saúde e educação, as transferências voluntárias, que somaram outros 83 bilhões de reais.

Nós temos despesas de pessoal da União da ordem de 200 bilhões de reais, distribuídos entre os servidores de todo o País. Nós temos benefícios previdenciários e assistenciais, aí incluído não só o Bolsa Família, mas também seguro-desemprego, aposentadorias e pensões, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social. Esse, aliás, é o item principal da despesa do Governo hoje em dia. Foram 459 bilhões em 2013. Temos também os subsídios. E as despesas, aquelas que são o investimento direto que a União realiza e aquilo que sobra para ela, digamos, custear os Ministérios e os seus programas diretamente, são 149 bilhões de reais, uma menor parte desse bolo de recursos.

Então, para fazer um julgamento sobre o benefício que as Unidades da Federação recebem com a política fiscal do Governo central, a gente tem que olhar para esse conjunto de recursos.



Neste eslaide — os números talvez estejam pequenos demais para os senhores verem — a gente procura Estado por Estado. Ali no final, na penúltima linha, há uma totalização do quanto o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste acumulam e o percentual em relação a esse total.

O Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste — a primeira coluna — concentram 64% da população brasileira e receberam em transferências legais e constitucionais, incluindo o Fundo Constitucional do DF, 50% das transferências legais, ou seja, receberam menos que a sua participação na população. Contudo, nas transferências fundo a fundo, receberam 62%, praticamente a mesma proporção da população. Das transferências para pagamentos de pessoal civil do Executivo Federal, 69% foram concentradas em Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Para os benefícios previdenciários e assistenciais, receberam 72%, ou seja, acima da concentração populacional das três regiões. O Bolsa Família tem 36% apenas, um menor contingente.

Os senhores podem me perguntar por que eu estou colocando Centro-Oeste junto com Sul e Sudeste. Eu diria que essa discussão de quais são as regiões mais ou menos desenvolvidas está um pouco defasada. Hoje, eu acho que o Centro-Oeste, em uma série de outros indicadores, que nós vamos verificar, tem tido índices de desempenho que já o aproximam muito mais do Sul e Sudeste.

Bom, ali eu falei, então, de como aqueles recursos da União são distribuídos na Federação. Agora estamos tratando de outro foco, para analisar a desigualdade de receitas na Federação. Aqui nós passamos a olhar as receitas totais de Estados e de Municípios, tanto as receitas próprias arrecadadas com tributos, quanto as receitas de transferências, e depois dividimos pela população de cada Unidade da Federação.

Então, somando receitas de Estados e Municípios, nós temos em destaque que o Distrito Federal é, de longe, a Unidade da Federação mais privilegiada, com quase 9 mil reais por habitante/ano, no ano de 2012. Depois, nós temos vários exterritórios também com uma receita *per capita* bastante elevada, o Espírito Santo, São Paulo e Mato Grosso. A média brasileira está em torno de 4 mil reais por habitante/ano. Naquele lado de lá, a gente vê exatamente o que são. Os Estados



menos privilegiados são, em geral, os Estados do Nordeste. Da Região Sudeste, aparece Minas Gerais com uma pequena receita *per capita*.

Só repetindo as conclusões.

O que explica essas discrepâncias? No caso do DF, é principalmente o Fundo Constitucional do DF, que eleva em muito a receita *per capita*. Mas não só isso, o fato de ser um Estado rico, portanto também tem uma arrecadação tributária elevada. Os ex-territórios se beneficiam desproporcionalmente do FPE, e os Estados do Espírito Santo e São Paulo têm receitas próprias bastante elevadas — São Paulo principalmente, Espírito Santo também. O Espírito Santo tem ainda a contribuição decisiva dos *royalties* do petróleo.

É interessante notar que o Rio de Janeiro, apesar de também ter uma receita elevada de *royalties* de petróleo em termos *per capita*, isso não o torna, não o coloca entre os Estados... Ele está acima da média, mas não com uma receita *per capita* tão acima da média. A sua receita própria é menor do que as de outras Unidades da Federação do Sul e do Sudeste.

Se nós vemos essa diferença entre as Unidades da Federação de modo consolidado, essas desigualdades se tornam muito maiores entre os Municípios.

Para se ter uma ideia, em 2012, a maior receita *per capita* municipal do País foi a de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, recebedor de *royalties* de participação especial de petróleo, que foi brindado com 28 mil reais por habitante. No outro extremo, nós temos o Município Paço do Lumiar, no Maranhão, com apenas 727 reais por habitante/ano. É uma diferença significativa. Presidente Kennedy tem uma receita total de 298 milhões para 10 mil habitantes, enquanto Paço de Lumiar tem uma receita de 80 milhões para 110 mil habitantes.

O que explica essas diferenças? São várias as fontes dessas desigualdades. Uma delas, como eu já citei, é a questão do FPE, que beneficia excessivamente os ex-territórios; os *royalties* do petróleo, que é um benefício excessivo aos ditos confrontantes, Estados e Municípios, e o ICMS, que é um excessivo benefício aos produtores, tanto na repartição entre os Estados como, principalmente, na distribuição entre os Municípios — há um problema que os senhores já devem conhecer da cota-parte do ICMS, que beneficia pequenos Municípios que sejam



sedes de refinarias e hidrelétricas, e isso lhes favorece desproporcionalmente na receita do ICMS.

Nesse contexto todo de tanta desigualdade promovida por mecanismos de transferências intergovernamentais que eu citei aqui, o FPM, nesse mundo, acaba sendo até uma relativa maravilha. É uma exceção. Ele é o fundo com o melhor potencial distributivo entre os que existem.

Aqui eu estou citando um trabalho meu e do Alencar, de 2008, em que nós fizemos esse cálculo do grau de concentração e do papel distributivo de todas as transferências intergovernamentais, que passou no eslaide. E aqui nós vemos, então, isso que ele também passou brevemente.

Esses aqui são índices de concentração das transferências. Quanto mais negativo é o índice, isso significa que ele mais desconcentra receita — tomando como referência o PIB *per capita* dos Municípios, o quanto ele beneficia os mais pobres ou o quanto ele beneficia os mais ricos. Os índices positivos são índices que aumentam a concentração. Então, quanto mais positivos, mais concentradores eles são. Por isso aí, a gente vê, então, que o FPM é o que tem o índice mais negativo, menos 0224, seguido pelo FUNDEB. Quando ele está negativo, próximo de zero, é como se ele tivesse um efeito neutro, ele acaba... Ou seja, nem acentua, nem diminui a desigualdade. Daí nós temos os índices concentradores do ICMS, do IPVA e dos *royalties*.

Bom, o FPM — eu falei assim brincando, talvez pareça uma maravilha —, de fato, tem um viés que, às vezes, é muito criticado, que seria esse viés pró-pequenos. Ele favorece os pequenos pela sua quota. Ocorre que, em geral, os pequenos também são mais pobres. Embora, como eu vou mostrar depois, nem sempre isso seja verdade, como regra geral, pode-se dizer que esse viés pró-pequenos acaba sendo um viés pró-pobres também e, portanto, o FPM cumpre um papel distributivo.

Aqui nós vemos que os Municípios que têm índice de até 2,4 possuem um PIB *per capita* médio de 13 mil reais, enquanto que os Municípios de 2,4 a 4 possuem um PIB *per capita* de 22 mil reais e os com índice acima de 4, um PIB *per capita* de 18 mil reais. Ou seja, isso significa que, na realidade, o grande problema seria essa faixa intermediária. Essa faixa de Municípios com índice de 2,4 a 4, é que



estaria recebendo um benefício desproporcional ao que, de fato, necessitariam — como eu tinha dito, em geral favorece os pobres, mas nem sempre.

Eu vou voltar àquele exemplo que dei lá atrás: Presidente Kennedy e Paço do Lumiar. O repasse do FPM *per capita* de Presidente Kennedy é 600 reais por habitante/ano e o de Paço do Lumiar é 200 reais por habitante/ano, isso porque Paço do Lumiar tem 100 mil habitantes e Presidente Kennedy tem 10 mil habitantes.

Ou seja, esse é o típico caso... Se a gente fosse tratar de políticas realmente distributivas... Não há razão alguma, em primeiro lugar, para Presidente Kennedy receber repasse do FPM. Não há nenhuma razão. Isso mostra que há muito o que se fazer para aperfeiçoar o FPM se nós queremos aprofundar essa função distributiva.

O que eu tenho dito até agora? O FPM contribui para reduzir desigualdades, mas ele poderia contribuir muito mais se seguisse o que na literatura econômica nós chamamos de princípio da equalização fiscal. A equalização fiscal tenta justamente garantir, através de um sistema de transferência, que a diferença entre a necessidade de gasto do Município e a sua capacidade de arrecadação, por conta própria ou por outras transferências, que geralmente é deficitária, que é esse *gap* entre a necessidade de gasto e a capacidade de arrecadação, seja coberto por transferências.

Existe uma série de modelos que procuram promover essa equalização. Eu vou citar aqui os dois principais: o canadense e o australiano. O canadense é o mais simples e o mais parcial; o australiano é o mais completo, é o que realmente faz essa equalização que mencionei aqui entre necessidade de gasto e capacidade de arrecadação. O que o canadense garante, ao contrário, é que a receita média *per capita* para todas as Unidades da Federação seja igual a um patamar mínimo. Ele não iguala todo mundo, deixa alguns que estão lá em cima, mas garante que os que estão abaixo da média cheguem até a média.

O modelo australiano é superior porque permite considerar diferentes necessidades de gastos dos entes conforme diferentes indicadores, que podem ser PIB *per capita*, extratos da população por faixa etária — Municípios que tenham mais jovens e mais velhos — ou localização do Município. Por exemplo, na Suíça eles adotam mais ou menos esse modelo e consideram que os Municípios que ficam



nos Alpes, muito altos, têm necessidade de gasto superior àquela dos que estão em outra localização geográfica. Aplicando essa ideia ao Brasil, para os Municípios ribeirinhos do Amazonas, as coisas são muito mais complicadas do que para um Município urbano. Então, nesse sentido, ele teria mais necessidade de gasto.

Por facilidade, entretanto, vamos apresentar simulações do modelo canadense, verificando qual seria o montante de recursos via FPE ou FPM para garantir um piso de receita *per capita* para todos os entes da Federação. Este piso que vamos usar aqui nas simulações pode ser a receita média ou o valor de uma Unidade mais rica da Federação que tomemos como referencial, tentando igualar as Unidades mais pobres a ela.

Para fazer a simulação, é preciso verificar inicialmente a receita *per capita* dos Estados e dos Municípios sem o FPE e o FPM, que vamos usar para fazer a equalização, supondo uma mudança do caráter do FPE e do FPM. Então, nós vamos calcular essa receita *per capita* sem eles.

Vamos começar pelo FPE. Aqui nós temos, na primeira coluna, que a receita disponível *per capita* sem o FPE, em média, no País, foi de 1.923 reais por habitante/ano em 2012. Quantos Estados estão acima dessa média? São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás e Amazonas. Isso significa que se nós formos equalizá-la, quem estiver acima da média não terá nada a receber.

Portanto, apesar daquele chororô que muitas vezes vemos em São Paulo de que só recebe 1%, se fôssemos aplicar um fundo de equalização mínimo, o mais parcial do mundo, que é o que existe no Canadá, o FPE de São Paulo seria zero, como seria o do Rio Grande do Sul, meu Estado, e de vários outros mais ricos, porque iríamos nos concentrar em distribuir renda para quem é mais pobre de fato.

Se adotássemos, então, essa equalização para garantir que todos chegassem aos 1.923 reais por habitante/ano, nós necessitaríamos de um fundo de 55 bilhões, quando o FPE de 2012, em termos líquidos do FUNDEB, foi de 49 bilhões de reais. Nesse caso, apenas comparando com o que recebem hoje e o que receberiam com o novo fundo, chegamos à dificuldade de aplicar uma proposta. Apenas dez Unidades da Federação ganhariam mais do que ganham hoje.



Se fôssemos, para uma proposta mais radical, equalizar pela receita *per capita* de São Paulo, aquela coluna verde, só três Estados não receberiam: Distrito Federal, Espírito Santo e São Paulo. Mas outros, mesmo recebendo, receberiam menos do que hoje, com o FPE. Por exemplo, todos estes territórios receberiam menos do que recebem hoje. Mas, nesse caso, nós teríamos 18 ganhadores.

No caso do FPM, a receita média disponível dos Municípios, excluindo o FPM, foi, no ano de 2012, de 1.544 reais por habitante/ano. Ali em cima tem as médias dessas receitas *per capita* por Unidade da Federação. Mas são médias. Em cada uma destas Unidades da Federação existem Municípios abaixo e acima dessas médias e abaixo e acima também dos 1.544 reais, que é a média nacional.

Nesse caso, verificando a receita *per capita* de cada Município e confrontando com os 1.544 reais, nós chegamos a uma necessidade de equalização, para garantir que todos tenham pelo menos 1.544 reais, de 54 bilhões de reais por ano. Por coincidência, deu exatamente o mesmo valor do FPM de 54 bilhões em 2012. Dos 5.561 Municípios brasileiros, 4.268 receberiam. Outros 1.300 não receberiam nada de FPM se eu aplicasse essa metodologia. Dos 4.268 que receberiam, apenas 1.771 receberiam mais do que hoje. Daí, novamente, como no caso de mudança do FPE, uma mudança dessa natureza no FPM também geraria um número enorme de perdedores.

Para concluir, passando ao último eslaide, há muito que fazer em termos de aperfeiçoamento de regras do FPE e do FPM, seguindo esse princípio da equalização. Mas essas mudanças provocam perdas e ganhos, e a sociedade brasileira, pelo que tem demonstrado, parece não estar madura suficiente para enfrentar essas possibilidades de perdas e ganhos. Ou seja, na Federação ou na sociedade o rico não aceita transferir renda para o pobre.

Eu diria que só com muito tempo de discussão, de evolução, a sociedade brasileira talvez algum dia consiga compreender a importância das políticas distributivas, para tornar para todos, ricos e pobres, uma sociedade melhor, mais desenvolvida. Não é inventar nada, não é inventar moda. Isso é o que as federações mais modernas praticam. E lá também, quando se foi fazer isso, teve ganhadores e perdedores. Mas a sociedade quis isso, fez opção por esse caminho.



Por fim, quero dizer que o princípio da equalização ainda tem a seguinte vantagem: se eu mudo alguma regra, a regra dos *royalties* — Presidente Kennedy tem muitos *royalties* e passa a não ter —, isso automaticamente se transmite para o modelo de equalização; ou se ele perde ou ganha no ICMS, tudo isso já é considerado, porque eu vou sempre estar considerando a receita *per capita* média dele sem o FPM e o FPE.

Era isso.

Obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Sr. Sérgio Gobetti a explanação.

Eu gostaria de registrar e agradecer a presença à Prefeita de Cajazeiras, na Paraíba, Sra. Denise Albuquerque, que junto com os Vereadores Marcos Barros, Valderi Dias e José Gonçalves estão em nosso Seminário. Peço desculpas, pois já devia ter registrado a presença. Como conterrâneo, fico muito feliz com a presença dos senhores e da senhora.

Vou passar a palavra ao Sr. Rodrigo Octávio Orair, mas antes, para quebrar o protocolo, vou concedê-la ao Deputado Júlio Cesar, grande municipalista da Casa, que vai acompanhar no Senado Federal a promulgação da PEC nº 426, de 2014. Ele distribuiu seu livro para os Prefeitos e demais presentes e pediu para fazer uso da palavra, e eu não poderia agir diferente.

Concedo a palavra ao Deputado Júlio Cesar, contando com a brevidade de tempo, para que a gente possa concluir no horário combinado.

O SR. DEPUTADO JÚLIO CESAR - Obrigado, Sr. Presidente.

Quero cumprimentar os membros da Mesa, os integrantes do IPEA e da CNM, os Prefeitos e os Vereadores aqui presentes.

Eu fui Prefeito de uma cidade de 89 mil habitantes. Na época o Fundo de Participação era constituído de 8% do IPI e do Imposto de Renda, e eu era feliz e não sabia. Depois foi subindo. Chegou a 10%, a 10,5%, a 11%, a 13%, a 17%, a 22%. Nós conseguimos aprovar PEC de minha autoria, 1%. Chegou a 23%, com esse 1% em dezembro. Agora aprovamos mais outro 1%, uma PEC do Senado que se juntou a outra minha e de outros Deputados e que vai ser promulgada já.



Eu ouvi aqui a explanação do representante do IPEA. Todos esses números estão neste livro *O Brasil e o Mundo em Dados Comparativos*. Nós tivemos que estudar durante vários anos esse problema de privilégios e de desequilíbrio do pacto federativo brasileiro. Eu não posso concordar que o Brasil permita, meu querido Deputado Hugo Motta, tantos privilégios localizados em alguns lugares, em detrimento de outros.

O que tem contribuído para desequilibrar esse pacto federativo? Vejam bem, nós temos uma renúncia da Zona Franca de Manaus, só de tributos compartilhados, que há 4 anos era de 17 bilhões de reais, este ano, de 25 bilhões. Como prorrogaram por mais 50 anos, em 2015 será 32,4 bilhões de reais.

Existe este critério injusto, perverso, concentrador dos *royalties* do petróleo. Quem atribuiu o Estado confrontante como se produtor fosse não foi a Constituição, foi uma lei regulamentando um dispositivo seu. Esse privilégio tem perpetuado em favor de dois Estados, e já votamos sete vezes — o Deputado Hugo sabe —, ganhamos todas, e a Ministra suspendeu a eficácia de uma lei, depois da derrubada do veto da Presidente Dilma. E não entra nunca em vigor.

Terceiro privilégio: este Fundo Constitucional de Brasília. Este ano são mais de 11 bilhões de reais, no ano que vem serão mais de 12 bilhões para educação, saúde, segurança pública, ativo e inativo, numa Unidade de 5 mil quilômetros quadrados, com menos de 3 milhões de habitantes, com bicompetência tributária. Arrecada todos os tributos de Estado e não divide com ninguém, porque não tem Município, fica com tudo. Além desse Fundo que a União retira do seu próprio Orçamento, ainda paga o Poder Judiciário e o Ministério Público. Por isso a receita *per capita* de Brasília é a maior.

Vocês sabem que o cálculo do FPE é feito a partir de um fator representativo do inverso da renda *per capita* multiplicada por um fator representativo da população — e o dos ex-territórios era muito pequeno, mas a renda *per capita* era baixa. Com a criação dos Estados em 1988, houve aumento excessivo de suas receitas.

Hoje a receita *per capita* desses três Estados é uma das maiores do Brasil. O orçamento *per capita* de Roraima, tirando o de Brasília, é praticamente o dobro do de São Paulo. Eu não tenho nada contra Roraima, eu não tenho nada contra



Brasília, eu não tenho nada contra Amazonas e muito menos contra Rio de Janeiro, mas é um privilégio excessivo que desequilibra o pacto federativo.

Quando somamos os privilégios dos *royalties* do petróleo, concentrados em dois Estados, nós vemos que 82% estão no Rio de Janeiro e Espírito Santo, para o Estado e seus Municípios, e o da Zona Franca de Manaus e o do Fundo Constitucional dariam para fazer uma grande redistribuição no Brasil.

Neste livro eu faço um estudo comparativo entre o Brasil e outros países do mundo. Nós fizemos um estudo de tudo quanto é arrecadado no País e transferido e uma avaliação em números absolutos, *per capita* e relativos, para mostrar o tamanho das desigualdades, dos privilégios e dos desequilíbrios aqui existentes.

Nós também avaliamos todos os 5.568 Municípios brasileiros. A CNM — Confederação Nacional de Municípios ainda está usando 5.560 Municípios. Como tem desequilíbrio neles: onde tem petróleo, onde tem indústria pelo valor adicionado do ICMS, e tantos outros que geram aquela grande diferença entre Paço do Lumiar, Presidente Kennedy e, quem sabe, Quissamã, no Rio de Janeiro, que tem uma das maiores rendas *per capita*. Também tem uma cidade na Bahia com uma usina de refinaria de petróleo e uma das maiores rendas *per capita*.

É esse o Brasil em que vivemos, e ninguém tem coragem de enfrentar privilégio, porque precisa de voto. Mas um dia vai ter um com coragem. Este País só vai ser justo se tiver a coragem de enfrentar esses privilégios, esses desequilíbrios.

A renda *per capita* do Nordeste há 73 anos era de 47%, quando se aferiu pela primeira vez no Brasil. Hoje é de 47%, chegando a 48%, 48,3%. E dizem que o Nordeste cresce. Cresce, mas as outras regiões crescem muito mais. Eu me lembro muito bem de quando instituíram o aumento do FPE em 1988. O Centro-Oeste tinha renda *per capita* bem menor do que a média brasileira, e hoje já é 130%, 132%, ou seja, 32% maior do que a do Brasil. Mas lá não tem privilégio, com exceção de Brasília.

Então, que este Seminário e este livro sirvam para mostrar as desigualdades e os privilégios entre as regiões. E vejam bem os dados de cada Município que vocês representam. Neste estudo estão todos os Estados, todos os Municípios, como também estão todos os sistemas previdenciários do Brasil, em torno de 1.970, todos quebrados. Só não está quebrado aquele que foi recém-criado, por conta



também de privilégios existentes no próprio sistema previdenciário da União dos Estados e dos Municípios.

Agradeço esta oportunidade de me dirigir a vocês. Deixo este livro para reflexão — já estou editando uma segunda edição —, que compara ano a ano todos os dados que temos aqui para poder mensurar essa disparidade existente no País.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Deputado Júlio Cesar, brilhante lutador do Piauí, que engrandece nossa Casa com sua dedicação e cuidado em se aprofundar principalmente nos números. Uma curiosidade: quando a gente tem dúvida em relação a algum número, consulta o Deputado Júlio Cesar, realmente um estudioso e um grande lutador em defesa principalmente do Nordeste.

Passo a palavra ao Sr. Rodrigo Octávio Orair por até 20 minutos. Em seguida, abriremos para as perguntas, que, repito, podem ser feitas através de papel escrito ou do microfone que estará à disposição dos senhores e das senhoras.

O SR. RODRIGO OCTÁVIO ORAIR - Bom dia! Obrigado, Deputado, pelo convite para participar deste Seminário.

Eu vou passar um pouco a ideia do papel do Fundo de Participação dos Municípios na distribuição das receitas disponíveis da administração pública.

(*Segue-se exibição de imagens.*)

Vou passar rapidamente a introdução para que a gente não se estenda muito.

O sistema de transferência de recursos é tema sensível, basta ver que recorrentemente é difícil entrar na pauta do Congresso, em particular do Brasil. No Estado nem tanto, mas no Município tem elevado grau de centralização das competências nas esferas superiores e centralização das competências nas esferas inferiores. Então, o sistema de transferência de recursos vai desempenhar papel fundamental no País, seja em termos de desempenho econômico, seja em termos de bem-estar etc. O maior problema é que normalmente as discussões são muito pontuais, ou seja, discute-se só uma coisa, sem uma visão mais integrada do sistema de transferências.

A ideia primeira aqui é passar um diagnóstico mais geral, ou seja, como o FPM se insere no agregado das transferências, analisando dois tipos de distribuição: a primeira, a distribuição vertical, feita entre os Governos Federal, Estadual e



Municipal; a segunda, a distribuição horizontal, feita entre os Municípios brasileiros, com ênfase no papel do FPM.

Eu não sei se está dando para enxergar bem, mas aqui temos a taxa de crescimento das receitas por esfera: Governo Federal, Estadual e Municipal. Este número está um pouco diferente dos números do André porque eu estou incluindo as transferências legais e constitucionais e também os repasses automáticos fundo a fundo — Fundo Nacional de Saúde, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Assistência Social.

A arrecadação própria do Governo nas três esferas cresceu muito, e acima do PIB, de 2002 até 2012. Curiosamente a esfera municipal foi a que mais cresceu, tanto em arrecadação própria, quanto em transferências. Depois eu vou mostrar que as transferências têm a ver com saúde e educação. Tem um problema federativo importante aí, aquela história de que estão passando um pepinão para os Municípios: transfere recursos, mas também competências e responsabilidades.

Chamo a atenção dos senhores para o fato de que a gente está tratando não só das transferências constitucionais, mas também dos repasses automáticos fundo a fundo. A ideia é esta: tem um processo de expansão das receitas e uma desconcentração em favor da esfera municipal — desconcentração por conta dos repasses em saúde e em educação fundamentalmente. Isso fica muito claro com esta outra tabela, que eu não sei se está dando para se visualizar direito.

A ideia é mostrar como por componentes das transferências para os Municípios o comportamento é muito diferenciado. A receita própria cresceu, e cresceu muito, puxada pelo ISS principalmente, que é concentrador dos grandes Municípios.

As transferências redistributivas aqui, principalmente os repasses do FNDE e do FUNDEB, vinculados à educação, cresceram muito fortemente. Em contrapartida, as transferências tradicionais — ICMS, à exceção de *royalties*, FPM —, cresceram bem abaixo, inclusive têm ficado estagnadas ou caindo, em proporção ao PIB.

Tem tido desconcentração em favor da esfera municipal, puxada pela arrecadação própria e por transferências vinculadas à saúde e à educação, que são aquelas que você dá com uma mão, mas exige competências, perde a autonomia do gasto. Tem uma série de questões federativas por trás disso.



Por outro lado, as tradicionais estão mais ou menos estagnadas, em proporção ao PIB ou até mesmo caindo. Em particular, o FPM, quando pega 2002, 2012 ou 2013, está mais ou menos estabilizado, mas com componente cíclico muito claro. Ou seja, ele tem mostrado uma grande volatilidade. Isso tem a ver, em parte, com o comportamento da carga tributária. O fato de que vem crescendo todos os anos praticamente, talvez em 2014 seja diferente, mas por tributos não compartilhados, por contribuições e principalmente por folha, vinculados ao orçamento social. Por outro lado, os tributos compartilhados estão relativamente estagnados. Em parte responde a isso e em parte depois, para dizer a importância de talvez fortalecer o aspecto redistributivo livre do FPM.

Só para contextualizar, este processo de municipalização é antigo, desde a Constituição, remete pelo menos à década de 80, assim como o processo de expansão do gasto social. Mas vamos focar mais no FPM.

Estas são considerações metodológicas, como avaliar. Agora nós vamos avaliar a distribuição entre os Governos Municipais, ou seja, a distribuição de recursos entre os Municípios, entre as Prefeituras. A ideia aqui é a prerrogativa de ter um sistema de transferência destinado à equalização fiscal.

Aqui são mais termos teóricos. Eu não vou ficar entrando muito nisso.

A ideia básica é a seguinte, sem entrar em detalhes: existem transferências devolutivas e compensatórias que, de certa maneira, têm distorções dos critérios — Sérgio já tratou disso aqui —, mas guardam relações pelo menos teóricas com as bases econômicas locais. Bem ou mal, com relação a *royalties* a gente discute o conceito de confrontante, produtora etc. Mas a princípio é para ressarcir a localidade, assim como cota-parte de ICMS. Se o critério é ruim é outra discussão, mas a princípio é uma base econômica local, arrecada por esfera superior. Então, essa não tem papel de promover equalização fiscal no sentido horizontal. Quem deveria fazer isso são as chamadas transferências redistributivas.

Nós vamos analisar aqui a desigualdade da receita disponível *per capita*, obviamente, que é limitada, em equalização fiscal, fazendo dois tipos de ajuste. O primeiro é que a receita *per capita* não reflete bem necessidades. Equalização fiscal é que eu deveria distribuir “recustos” de acordo com as capacidades e necessidades



fiscais: quem precisa de mais recebe mais, quem tem mais demanda receberia, a princípio, mais.

Isto é difícil medir. Então, nós vamos usar aqui o IDH Municipal, com todos os problemas, mas pelo menos funciona bem, um pouco para ordenar como indicador, para mostrar que o Município teria demandas diferenciadas de serviços públicos, pelo menos para área social.

O segundo componente, não vou entrar muito, é a ideia de que pode ter um potencial de arrecadação própria não explorada pelo Município, que também deve ser considerada nessas análises que a gente tenta incorporar. É bem pontual.

Aqui eu ordenei os Municípios do mais baixo IDHM até o mais alto, e aqui vão ser médias para cada grupo de 56 Municípios. A linha de baixo é a receita própria, que é a arrecadação própria do Município mais as transferências devolutivas e compensatórias — *royalties*, cota-parte de ICMS, cota-parte de IPVA etc. —, que seria aquilo que guarda relação com a base econômica local.

A linha azul de fato mostra que a capacidade de arrecadação vai ser maior de acordo com o grau de desenvolvimento econômico. Ou seja, Município de baixo grau de desenvolvimento econômico tem receita própria muito baixa, e isso vai crescendo.

O que é o papel do FPM? Seria o salto da linha azul para a linha vermelha, que é o quê? Se você olhar o topo da linha azul, ele fica plano após a equalização do FPM, ao passo que a boca, uns 80% dos Municípios, fica mais ou menos parecida, fica mais ou menos a mesma distância.

Mas do ponto de vista de equalização, o que o FPM está fazendo, em média? Depois eu falo as distorções, mas ele está tirando os 20% do topo e fazendo equalização com os 80% de baixo. Assim como as transferências de saúde e educação — que seriam o último salto do vermelho para o preto — estão fazendo isso também. Agora, isso não reduz as desigualdades entre os Municípios. Ainda assim, se você olhar a linha preta, os Municípios de mais alto grau de desenvolvimento econômico, em média, têm receita *per capita* mais próxima de mil reais, enquanto os de baixo nível de desenvolvimento econômico, mais próxima de 250 reais *per capita*. Dentro dos grupos há desigualdades enormes, que eu vou mostrar depois.



Este é o Coeficiente de Gini antes e depois. A ideia é a desigualdade inicial. Depois que eu transfiro o FPM, só para mostrar esse impacto redistribuidor, o Coeficiente de Gini cai de 0,3 para 0,17, uma queda bem expressiva, tanto em 2002 quanto em 2010. Depois eu mostro que esse impacto redistribuidor diminuiu um pouco do FPM. É para mostrar que o FPM tem o papel importante sim de equalizar as receitas disponíveis nos Municípios.

Este gráfico ficou ruim, mas é a receita *per capita*, também ordenada do menor grau de desenvolvimento para o mais alto, colocando o máximo e o mínimo, para dizer o seguinte: equaliza, mas dentro de cada grupo de Municípios. De cada grupo de 50, você tem disparidades enormes. Ou seja, Municípios com grau de desenvolvimento parecido, com receita *per capita* próxima a 500 reais, e outro com quase 13 mil reais. Aqui está mostrando 2012, mas é 2010. Tem erro.

A ideia é a seguinte: na verdade, nosso sistema de transferências equaliza, reduz a desigualdade, mas gera uma série de disparidades que são os chamados miniparaísos fiscais. São os recebedores de *royalties*, os recebedores de cotas-partes do ICMS, de que já falamos aqui, e também alguns Municípios pequenos que recebem valor anormalmente alto também de FPM.

Estas disparidades entre Municípios parecidos em desenvolvimento vão se traduzir em disparidades regionais. Então, se olhar os vermelhos, aqueles chamados miniparaísos fiscais, eles estão concentrados no Sul, no Sudeste, ainda que tenha pontos espalhados ao longo do mapa do Brasil.

Aqui é só para sintetizar os principais resultados. O sistema brasileiro de partilha tem nítido caráter redistribuidor.

O impacto do FPM é importante, reduz o Coeficiente de Gini. Mais ou menos a queda é de 0,21%, e 0,15% disso é do FPM. Só que esse impacto redistribuidor do FPM diminuiu de 2002 para cá e foi ocupado pelas transferências de saúde e educação, que têm o papel importante de prover, digamos, a equalização do ponto de vista de oferta mínima de serviços básicos, mas não têm o papel de equalização fiscal. Elas estão ocupando o espaço que é do FPM.

Mesmo vendo este papel de redistribuidor, as desigualdades são enormes, têm a ver com as disparidades econômicas brasileiras, mas têm a ver com uma série de distorções nos vários critérios que vão criando aqueles picos, aqueles chamados



miniparaísos fiscais. Aí, o evento do FPM... O FPM também tem alguns probleminhas desses, dos quais eu vou tratar, ainda que o impacto geral seja reduzir a desigualdade.

Aqui, um pouco do FPM, dedicado à equalização fiscal, que deveria medir capacidade e necessidades fiscais dos Municípios. Se isso é muito difícil mesmo em sociedades mais homogêneas e com mais disponibilidade de dados que a nossa, imagine na nossa, que tem tamanha disparidade. Isso é bastante difícil. Na prática é o que André colocou, basicamente parte dele é o FPM interior e é o suposto implícito de que a capacidade fiscal vai ser menor quanto menor a faixa do Município.

Aqui, é só para mostrar — eu coloquei a retinha — como seria se colocasse a faixa contínua. Mas os coeficientes são estes discretos que vão dando saltos. Críticas em relação a eles, André já colocou pelo menos três ou quatro. A primeira é que se estou no coeficiente 0,6 e tiver um habitante a mais, pulo para 0,8. Então, eu tenho esse incentivo para aumentar a população, se estou na margem.

A segunda crítica é que o coeficiente de 0,6 vai de um habitante a 10.187. O Município de São Paulo que tiver 800 habitantes vai receber o mesmo que aquele com 10 mil habitantes. Então, você tem disparidade grande entre os Municípios da primeira faixa.

O segundo é o incentivo à divisão dos Municípios. Eu acho que não é novidade para ninguém. Se estou na faixa de 0,8, divido em dois, vou ter dois com 0,6. Eu tenho 1,2. Apesar de que já tem uma série de coisas, diminuiu isso. E tratar de divisão de Municípios é tema muito complexo, complicado, não pode ser olhado só por esse incentivo. Mas o ponto é que ele é um incentivo a mais.

Isto é só a mudança de faixa. Isto é o histograma, é a proporção da população de Municípios brasileiros. As linhas tracejadas são exatamente as faixas de mudança do FPM. Então, você vai ver que sempre nas faixas de mudança do FPM você tem distribuição anômala de Municípios exatamente nesta margem, depois de mudança de alíquota.

Esta é a distribuição do FPM *per capita*. Os Municípios estão ordenados de acordo com a sua população, ou seja, dos menores até os mais populosos. Ele distribui *per capita* como? Como eu disse, ele equaliza, tira dos 20% de maior grau de desenvolvimento e distribui para os 80%. Como? Distribui proporcionalmente



maiores valores *per capita* para os baixos. Mas você tem, dentro de Municípios de tamanhos muito parecidos, disparidades muito grandes.

Aqui, uma segunda coisa: qual é a relação entre população e grau de desenvolvimento do Município? Quando você pega todos os Municípios, tem uma relação positiva, porque, de fato, os Municípios de maior desenvolvimento no Brasil são populosos. Mas quando você pega entre Municípios de 50 mil habitantes, essa relação já não é tão clara assim. Ou seja, é aleatória.

Isto aqui está dizendo o seguinte: O FPM é bom, redistributivo, mas tem coisas que pode fazer para melhorar, como, por exemplo, incorporar necessidades de despesas que diferenciem Municípios que dentro do mesmo Estado tenham graus de desenvolvimento diferentes. Isso é difícil para o Brasil. Eu falo isso porque sou mineiro, e um Município no Vale do Jequitinhonha é bastante diferente de um no sul de Minas. É um pouco essa lógica que estou tentando trazer.

Você tem sim distorções da faixa discreta, que são incentivos para multiplicar etc. É uma série de problemas que vão gerar uma distribuição mais ou menos aleatória de recursos. Agora, isso não quer dizer que, apesar de suas ineficiências, seus problemas... O FPM atua equalizando os recursos, a gente mostrou isso, e, mais do que isso, é fundamental no financiamento dos menores Municípios. Isso cria um problema que é o seguinte: para 80% dos Municípios, o FPM é responsável por 40% das receitas, sendo que nos menores, como eles mostraram, varia de 80% a 90% das receitas. Isso tem um problema que é o quê? A margem de manobra é muito pouca, porque você pode criar desajustes enormes, pode criar problemas financeiros nos seus critérios.

Eu fiz uma simulação. Suponha que eu troque faixas discretas por retas contínuas, algo parecido com a proposta — não foi exatamente, mas fiz algo parecido —, o que seria o resultado? Tudo bem, eu reduzo o incentivo, tenho tudo que estão dizendo que é bom. Qual seria o resultado concreto dessa suposta mudança aqui? Eu fiz parecido, não idêntico. Valor total: 2 bilhões de reais seriam distribuídos de alguns Municípios perdedores para os ganhadores; valor médio alto, para Município pequeno sim, porque eles perderiam cerca de 700 mil reais, em média, com Municípios com bem menos e bem mais do que isso.



Quem perderia? Municípios que em média têm 8 mil habitantes. Ou seja, os Municípios muito pequenos perderiam. Quem ganharia seriam os Municípios de, em média, 50 mil habitantes. Qual é o problema? A dificuldade, a grande questão para mudar os critérios é que teria um potencial enorme para desestabilizar finanças de cerca de 3 mil Municípios que dependem efetivamente do FPM hoje.

Então, operacionalmente, é uma manobra um pouco difícil de ser feita, a não ser que tenha uma política para reformar o fundo, aumentar o volume de recursos e fazer uma espécie de fundo de compensação para os perdedores e fazer transição. Mesmo assim, é algo que tem que ser feito com muita cautela.

Mesmo na faixa contínua, não mudaria tanto assim a distribuição, mas reduziria um pouco a disparidade. Por exemplo, na simulação anterior, o primeiro extrato iria de mil e poucos até 4.500 reais. Diminuiria bastante. A disparidade diminuiria, mas cerca de 3.400 Municípios perderiam nessa simulação.

Para as considerações finais, tem um movimento de desconcentração das receitas em favor da esfera municipal e entre os Municípios. Isso tem a ver com arrecadação própria, mas principalmente com os repasses de saúde e educação, que estão cumprindo um papel de equalização que deveria ser do STM. O STM está perdendo força, digamos, relativa.

Esse processo não pode ser visto de maneira linear. Ele é cheio de tensões. Você está tirando autonomia de gasto de Município, transferindo e exigindo contrapartidas que podem ser maiores do que os repasses que está colocando. É uma tensão grande e tem a ver com um processo mais geral de ampliação das demandas por gasto social.

Do ponto de vista dos fundos de participação, eles perderam peso nas receitas, estão voláteis. Diferentemente, quando se pensou FPM, a ideia de compartilhar bases como IPI e Imposto de Renda não tinha essa ideia de volatilidade. Hoje vale a pena pensar em alguma coisa para reduzir volatilidade do Fundo ao longo do ano, dadas as dependências das Prefeituras em relação a esse recurso.

O FPM tem papel equalizador importante, mas é um pouco aleatório, cria muitas desigualdades dentro de Municípios muito parecidos. A questão de reformar o ideal, como você tem essas ineficiências dos *royalties*, ineficiência da cota-parte



do ICMS, acaba tendo um problema. Quando aumenta o montante de recursos, você reproduz essas ineficiências e aí tem um dilema: para resolver o problema, que é financiar a maior parte do Município, financiar a base, você exige um montante de recurso muito grande.

Ainda temos a questão de utilizar a oportunidade para fazer reformas, na direção de ter instrumentos mais efetivos de equalização fiscal. Agora, reformas têm que ser feitas com muito cuidado. Uma mudança que vá impactar as finanças de 3.400 Municípios não pode ser tomada sem muita prudência.

O mais importante, além de faixa contínua etc., eu acho que é atualizar os valores distribuídos entre os Estados, incorporar a necessidade de gasto, incorporar o inverso da renda *per capita*, atualizar dinamicamente. Há muita coisa mais efetiva que se pode fazer nesse sentido. Em particular, para citar exemplo, são as experiências na educação básica. Começaram a se incorporarem indicadores de necessidade de despesas, gastos *per capita* por aluno, tamanho do Município, população em situação de pobreza, uma série de outros indicadores para incorporar como parâmetros para seus repasses. Esta é uma linha de futuro que eu acho que seria mais adequada.

Eu concluo com este último eslaide e agradeço. Toda e qualquer crítica e sugestão, por favor, mandem para meu *e-mail*.

Obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Sr. Rodrigo Octávio Arair.

Indago aos convidados se há algum questionamento. (*Pausa.*)

Por favor, diga seu nome e a instituição que representa.

O SR. HERICK MARQUES CAMINHA JÚNIOR - Boa tarde a todos. Meu nome é Herick Caminha. Eu sou da Secretaria do Tesouro Nacional, onde trabalho na Coordenação-Geral das Transferências Intergovernamentais.

Dado o adiantado da hora, vou me deter num ponto só, que é bastante curioso e que os três palestrantes abordaram. Aliás, eu gostaria de dar os parabéns aos palestrantes. Foram muito interessantes as apresentações.

O ponto é faixas populacionais como base para o cálculo do coeficiente de repartição do FPM. Alguém poderia perguntar — é um ponto de reflexão — por que



existem essas faixas populacionais. Alguém tem ideia de por quê? Não está escrito em lugar nenhum. O que a gente entende, o que a gente deduz... Elas foram instituídas quando? Por que lei? Código Tributário Nacional, em 1966. Eu não sei o número de Municípios da época, se eram 3 mil... Em 1966, para se fazerem os cálculos, o máximo que se tinha era aquela máquina de calcular com alavanca. Fazer cálculos anuais de coeficiente de repartição para 3 mil Municípios — eu estou chutando, não sei qual era o número na época, mas talvez fosse alguma coisa nessa ordem — era operacionalmente impossível. Então foram criadas faixas. Hoje em dia, com os recursos de informática, planilha Excel, programas, você pode estar diretamente com a população no critério de população.

É claro que os palestrantes apresentaram outras ideias de critérios a serem agregados, mas, no critério população, para cálculo de distribuição, por que não se usa diretamente a população? O cálculo é muito simples. Uma planilha Excel, um programa de computador resolve esse problema. Seria estabelecido, por exemplo, um mínimo para os Municípios muito pequenos e um máximo para os muito grandes, e esse problema da judicialização das faixas, que é um problema sério, ele sumiria. Se o número de habitantes no Município aumentou para 500 ou 1.000 habitantes, está próximo de uma faixa, não vai haver alteração significativa no coeficiente de repartição desse Município em razão de população.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço ao Sr. Herick e pergunto aos palestrantes se alguém quer comentar.

Dr. André.

O SR. ANDRÉ AMORIM ALENCAR - Deixe-me primeiramente fazer uma observação, depois eu passo a palavra ao Rodrigo.

Esse é mesmo o sentido das faixas contínuas. Eu acho que o principal objetivo que o IBGE vê nesse projeto é justamente dar essa continuidade e garantir que não haja essa tendência a saltar de faixa.

Mas não sei se eu entendi bem a proposta. Para o FPM continuar tendo caráter redistributivo, eu acho que a população não pode entrar de forma linear, tão simples, um mínimo e um máximo, com mesmo peso para a população, vamos dizer assim, de Municípios com diferentes portes. Eu acho que, se essa distribuição fosse linear, simplesmente pela população... As faixas, hoje, na verdade o que elas fazem



é dar pesos diferentes a portes de Município diferentes. Eu acho que isso tem que ser mantido. Tem que ser simulado, mas eu acho que a forma linear de distribuição não seria tão interessante assim, não. Nunca fiz essa simulação só pela população, direto, dando o mesmo peso para qualquer tamanho de Município, mas eu acredito que isso tiraria um pouco do caráter redistributivo do Fundo.

Seria essa a minha observação.

O SR. HERICK MARQUES CAMINHA JÚNIOR - Eu acredito que outros critérios deveriam ser acrescentados, exatamente para não ficarmos só na população, mas estou mais é apresentando um ponto de reflexão: por que faixas? Elas dão muito problema, principalmente de judicialização, na hora em que se passa de um ano para o outro, porque há um novo cálculo. E esses problemas são sérios. A gente sente isso lá no Tesouro Nacional, porque nós somos demandados para dar suporte técnico para os órgãos que fazem a defesa da União nessas demandas judiciais, a gente emite pareceres técnicos. Esses são casos que ocorrem. Não é todo dia que acontece isso, mas eles ocorrem com certa frequência. E, por outro lado, em geral os casos são muito sérios, são críticos, causam impacto muito grande para o Município.

Então eu diria que, em termos de ponto de reflexão, com o critério populacional se usa direto o valor da população e se acrescentam outros critérios para equalizar as diferenças, por exemplo as diferenças regionais, além de outras que seriam agregadas ao critério global para se ter uma melhor redistribuição.

O SR. RODRIGO OCTÁVIO ORAIR - Quero fazer um breve comentário.

Eu concordo em gênero, número e grau, só acho que a gente tem que diferenciar o que é, como deveria ser e como pode ser. O que é? É faixa discreta e é uma inércia institucional. Era assim e continua sendo. Eu acho que o critério tem ineficiências. Como deveria ser? Eu acho que deveria ser como num sistema moderno de equalização fiscal, em que se mensura capacidade e necessidade e se distribui assim. Há vários exemplos sociais. Mostrou-se a Austrália, que tem um tributo repartido entre Governo central e Governo subnacional. Há base econômica de incidência. Sabe-se quanto o Município poderia arrecadar. Consegue-se medir a capacidade potencial dele. A Austrália tem uma série de indicadores municipais de demandas, de quanto o cara precisa, e aí se equaliza. Esse é o como deveria ser. E



como a gente pode ser? A gente conseguiria ter indicador de capacidade? Acho que não. Hoje não temos. A gente conseguiria ter indicador de necessidade? Eu também acho que ainda não, tão preciso assim. Então, como deveria ser? O que a faixa contínua faz é isto, ser proporcional à população. Mas ela também faz outra coisa. Vai ser proporcional à população, contínua, mas continua havendo um viés em favor dos Municípios menores. Ou seja, o ganho marginal de um Município menor, de um habitante, vai ser maior do que o do Município que tiver de 10 a 50, maior do que o do Município que tiver de 50 a 100, do que o do que tiver de 100 para cima. Continua havendo ganho, continua existindo o viés em favor dos pequenos Municípios, mas esse ganho, marginalmente, vai diminuindo.

Por que eu acho que isso é o que deveria ser? Porque, hoje, as finanças dos pequenos Municípios dependem excessivamente do FPM. Qualquer mudança muito grande geraria um efeito de desestabilidade muito grande na maior parte dos Municípios, que são Municípios pouco populosos. Acho que não sai muito disso.

Mas é claro que, mesmo que se pense em atualizar as faixas discretas, mudá-las para contínuas, mantendo-se o viés em favor de pequenos Municípios, outras coisas podem ser incorporadas também. Um exemplo é atualizar as repartições entre Estados. Isso pode ser bom para prover um caráter dinâmico que dê mais recursos para aqueles Estados que de fato precisam mais. Outro, um segundo, é implantar algum tipo de diferenciador intraestadual de gasto. Por exemplo, Município com índice de pobreza muito alto teria um diferenciador de gasto intraestadual também. Isso eu acho que dá para fazer. Isso é o possível. Eu só quis tentar diferenciar o como é do como poderia ser e do que é possível fazer. Acho que o que é possível fazer é caminhar nesse sentido, desde que se tenham também fundos de compensação para permitir transição de critérios, porque eu acho também que uma mudança muito radical nos critérios seria hoje um pouco precipitada, principalmente num momento de estresse das finanças públicas, como o que a gente está vivendo agora.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Mais alguma pergunta?

O SR. ROBERTO PISCITELLI - Roberto Piscitelli, da Consultoria Legislativa.

A Mesa colocou algumas questões muito interessantes relativas aos possíveis critérios de equalização do Fundo. Especialmente o Rodrigo e o Sérgio falaram ora



em receita disponível *per capita*, ora em IDH. Eu gostaria que vocês avançassem um pouco nessa discussão.

Por outro lado, quando se fala em receita disponível *per capita*, pressupõe-se a exclusão, a dedução de algumas parcelas relativas às receitas que já têm caráter redistributivo. No próprio caso do IDH, por exemplo, se a gente o levasse em conta, já estaria implicitamente considerando o efeito das transferências do FUNDEB para a Saúde no resultado, no índice, no indicador propriamente dito.

Eu pergunto qual, na opinião de vocês, seria o critério, digamos, “ideal”, entre aspas, ou se a gente poderia chegar a um indicador mais avançado, vamos dizer assim, como instrumento de medida das desigualdades, com vista a colocar em prática o caráter equalizador do Fundo de Participação dos Municípios.

O SR. SÉRGIO GOBETTI - Bom, eu concordo com o Rodrigo em que existe essa diferença entre o ideal e o possível. O que eu muitas vezes tento fazer é uma ponte entre esse ideal e esse possível. Eu busto ao máximo possível essas pontes.

Na equalização, há duas formas de ataque. A equalização, como o Rodrigo disse, tem um lado que é a capacidade de arrecadação, o potencial de arrecadação, e outro que é a necessidade do gasto. Basicamente, nas simulações que fiz eu trabalhei mais no bloco da capacidade de arrecadação, por isso usei a receita disponível *per capita*. Na realidade, trabalhar com receita disponível *per capita* não segue exatamente o conceito de capacidade de arrecadação, porque o Município pode não estar arrecadando aquilo que poderia.

Do ponto de vista de um modelo, a Austrália, por exemplo, não adota a receita disponível *per capita*, e sim a capacidade de arrecadação, para não gerar um incentivo evidente, para que o Município não arrecade por conta própria, porque ele sabe que tudo que ele não arrecadar por conta própria ele reduz de ISS, IPTU, etc. e tal, porque assim ele vai ter o retorno do fundo de equalização. Acontece que, como isso hoje não existe, eu creio que o uso atual dos dados de receita disponível é mais ou menos um bom termômetro também do que seria a capacidade de arrecadação.

Outro problema é que a gente não tem bons indicadores, como o Rodrigo disse, para medir qual seria essa capacidade de arrecadação. A gente já fez alguns trabalhos, tentando pegar o PIB só do setor de serviços, diferenciar se o Município é



litorâneo ou não, mas é muito complicado um medidor de qual seria essa capacidade de arrecadação.

Portanto, embora eu não tenha me dedicado ao outro bloco, de necessidade de gasto, eu acho que as possibilidades maiores de avançarmos em propostas passam justamente por esses indicadores de necessidades de gastos. Só que eu particularmente não gosto muito do IDHM, não necessariamente por essa correlação que ele teria das transferências — acho até que isso não seria um problema —, mas porque é um indicador calculado, então pode haver muito questionamento sobre a forma como ele é calculado, exatamente o que ele expressa. Eu prefiro indicadores mais concretos, como, por exemplo, proporção da população que está abaixo de 18 anos ou acima de 60 anos, ou 70 anos. Em vez de eu usar diretamente a população... Eu poderia até atribuir um certo peso à população de forma direta, mas usaria uma parte de peso para esses estratos da população mais vulneráveis, que demandam mais serviços públicos. Pode-se usar a área geográfica, pode-se usar o inverso do PIB *per capita*. Eu acho que, se a gente trabalhasse nesses indicadores, a gente já começaria a ter algum avanço.

Mas é para esse caminho que nós vamos? Se nós decidirmos adotar esse caminho, acho que nós teremos inclusive que chamar especialistas da área social que lidam melhor com esses indicadores, para podemos pensar efetivamente em qual seria a cesta de indicadores utilizados nas fórmulas de redistribuição.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hugo Motta) - Agradeço, mais uma vez, aos convidados.

Em nome da Comissão, digo que foi um prazer recebê-los e poder debater na manhã de hoje um tema tão importante.

Agradeço também à plateia, às pessoas que acompanharam durante toda a manhã de hoje estas exposições.

Estamos encerrando este painel. Logo mais, entre 14 horas e 14h30min, teremos mais dois painéis. O primeiro tratará do tema *Atribuições do TCU no cálculo do FPM*. Membros do TCU farão essa exposição. O tema do segundo painel é *Secretaria do Tesouro Nacional: atribuições inerentes aos recursos do FPM*.

Agradecemos a participação dos senhores palestrantes e do público presente.



A partir das 14 horas retomaremos os trabalhos, com apresentação dos dois painéis.

Muito obrigado.