

COMISSÃO DE TURISMO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 287, DE 2016

Altera os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, para destinar parcela dos recursos a municípios considerados turísticos em temporadas específicas.

Autor: Deputado FERNANDO JORDÃO

Relator: Deputado HERCULANO PASSOS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 287/16, de autoria do nobre Deputado Fernando Jordão, altera o Código Tributário Nacional, para incluir os municípios de turismo por temporada entre os beneficiários de distribuição de parcela do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. O art. 2º da proposição altera o *caput* do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25/10/66 – Código Tributário Nacional, prevendo novas proporções de atribuição do Fundo, a saber: (i) 9% aos Municípios das Capitais dos Estados; (ii) 89% aos demais Municípios do País; e (iii) 2% para constituir Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, a ser repartida entre os Municípios considerados turísticos, com forte concentração durante temporadas específicas do ano, conforme seleção e critérios a serem definidos mediante lei ordinária, a serem revistos a cada quatro anos. Por fim, a cláusula de vigência preconiza a entrada em vigor da lei complementar que resultar do projeto em tela na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do ano subsequente à edição da primeira lei ordinária que definir os critérios e seleção dos Municípios considerados turísticos.

Na justificação do projeto, o ilustre Autor argumenta que a população de alguns municípios brasileiros sofre enormes variações durante períodos determinados do ano, em função de suas características, atraindo contingentes consideráveis de turistas provenientes de vários locais do País e

do exterior. Nesses períodos, segundo ele, os encargos e as responsabilidades das administrações municipais aumentam desproporcionalmente aos fluxos regulares de recursos públicos, particularmente na área de segurança. Ressalta que não há mecanismos compensatórios para essas movimentações, que provocam imensos transtornos a frações da população residente e trazem riscos significativos para a própria população flutuante. Nesses casos, a seu ver, não há como manter uma estrutura permanente de serviços ao longo do ano que possa atender minimamente a essas necessidades, sob pena de causar ociosidade e ineficiência no uso dos recursos próprios e transferidos regularmente. Assinala que, dada a dinâmica dos fluxos turísticos, sua iniciativa prevê que a lei ordinária que selecionar os municípios a serem beneficiados e os critérios a serem adotados para a repartição dos recursos transferidos seja revista a cada quatro anos, para contemplar oportunamente as mudanças observadas durante o período transcorrido.

O Projeto de Lei Complementar nº 287/16 foi distribuído em 07/06/16, pela ordem, às Comissões de Turismo; de Finanças e Tributação, para exame da admissibilidade da adequação financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, tramitando em regime de prioridade. Encaminhada a matéria ao nosso Colegiado em 08/06/16, recebemos, em 28/06/16, a honrosa missão de relatar a proposição.

Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Turismo, apreciar a matéria quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, XIX, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A importância econômica e social da indústria turística é fato incontestável. Em todo o mundo, reconhece-se o papel do turismo na criação de riqueza. Não surpreende, portanto, que o fortalecimento da indústria turística seja particularmente relevante para o Brasil, país dotado de inúmeras belezas naturais e variados atrativos culturais.

A nosso ver, o estímulo às atividades turísticas deva representar uma das mais elevadas prioridades de governo e empresários. Não

se podem olvidar, porém, os custos associados à expansão do turismo. Paralelamente aos ganhos, em termos de geração de emprego e renda, há de se considerar os custos ambientais e sociais decorrentes da ampliação do movimento de viajantes.

No caso específico do Brasil, esses custos são particularmente relevantes para os municípios em que se localizam destinos turísticos capazes de atrair um fluxo de visitantes ponderável, quando comparado à população residente. Nessas condições, os serviços públicos locais são afetados de forma considerável. Sistemas de conservação de vias, segurança, abastecimento, trânsito, transporte e saúde, dentre outros, são sobrecarregados pelo excesso de demanda trazida pelos visitantes.

Os serviços públicos submetidos a exigências adicionais são, em grande medida, da alçada municipal. Infelizmente, a maioria das cidades nessa situação não dispõe de fontes alternativas de recursos que possam servir de compensação ao aumento das despesas públicas decorrentes do influxo turístico. O Fundo de Participação dos Municípios – principal fonte regular de receita de grande parte dos municípios brasileiros – tem um critério de rateio proporcional à população residente, e não a eventual população flutuante.

Nesse sentido, a matéria em pauta afigura-se-nos pertinente. O estabelecimento de uma Reserva do FPM, a ser repartida entre os municípios considerados turísticos, ofereceria a essas cidades uma fonte adicional de recursos que lhes permitiria fazer frente aos encargos extraordinários decorrentes do influxo da população flutuante. Considerando que o montante repassado em 2015 aos municípios pelo FPM foi de R\$ 68,4 bilhões, seria carreado para a Reserva criada nos termos da proposição em tela um volume nada desprezível de R\$ 1,4 bilhão, a ser repartido entre os municípios considerados de interesse turístico.

Não obstante estejamos de pleno acordo com o mérito do projeto sob análise, cremos que caberia efetuar alguns aperfeiçoamentos no seu texto, de modo a adequá-lo à sistemática vigente de divisão dos recursos do FPM.

Deve-se observar, por oportuno, que a legislação que rege o funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios é singularmente confusa, já que dispersa em vários instrumentos legais, como se verá a seguir. De modo resumido, a primeira divisão dos recursos do FPM é definida pelo art. 91 da Lei nº 5.172, de 25/10/66 – Código Tributário Nacional,

com a redação dada pelo art. 1º do Ato Complementar nº 35, de 28/02/67. Por este dispositivo, direcionam-se 10% dos recursos do Fundo para as capitais dos Estados e o Distrito Federal (Município de Brasília), correspondendo a cada uma dessas cidades parcela diretamente proporcional à população local, em relação ao conjunto da população de todas as capitais, e inversamente proporcional à renda *per capita* da respectiva Unidade da Federação, em relação à renda *per capita* do País.

Os restantes 90% são distribuídos entre os demais municípios do Brasil. Desse subtotal, destaca-se uma Reserva, criada pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27/08/81, constituída por 3,6% dos recursos totais do FPM – ou, de maneira equivalente, por 4,0% dos recursos direcionados aos municípios do interior (isto é, excluídas as capitais dos Estados e o Distrito Federal). Os beneficiários dessa Reserva eram, inicialmente, os municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes. Posteriormente, a Lei Complementar nº 91, de 22/12/97, por meio de seu art. 3º, fez incluir nessa Reserva os municípios do interior com população superior a 142.633 habitantes. Os recursos da Reserva são distribuídos de tal forma que cabe a cada município um quinhão diretamente proporcional à população local, em relação ao conjunto da população dos municípios que integram a Reserva, e inversamente proporcional à renda *per capita* do respectivo Estado, em relação à renda *per capita* do País.

Os restantes 86,4% dos recursos totais do Fundo – descontados, portanto, os 10% destinados às capitais das Unidades da Federação e os 3,6% alocados à Reserva acima descrita – são, então, distribuídos a **todos** os municípios do interior, mesmo àqueles já agraciados com os repasses da Reserva, os quais têm direito, portanto, a participar das duas subdivisões. Os recursos deste terceiro subconjunto do FPM são distribuídos seguindo-se um complexo procedimento composto por duas etapas. Em uma primeira etapa, divide-se o montante devido aos municípios do interior a parcelas distribuídas aos Estados segundo proporções definidas pela Decisão Normativa nº 109, de 29/09/10, do Tribunal de Contas da União, independentemente do número de municípios ou da população de cada Estado. Em uma segunda etapa, observada a parcela atribuída a cada Estado na primeira etapa, distribuem-se os recursos pelos municípios de forma proporcional à população, nos termos do art. 91, § 2º, da Lei nº 5.172/66, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.881/81.

Compreende-se, assim, que o texto legal que embasa a criação de uma segunda reserva no âmbito do FPM exige uma redação

cuidadosa, de forma a se adequar corretamente ao cipoal de leis complementares, leis ordinárias, decretos-leis e instruções normativas do TCU que regem a matéria. Em nossa opinião, o projeto em tela não atende a esse requisito. A vigor a alteração do art. 91 da Lei nº 5.172/66 constante da proposição sob exame, ter-se-ia a extinção da Reserva do FPM atualmente existente. Claramente, não se pretende substituir uma reserva por outra, mas, ao contrário, fazer com que uma segunda Reserva, esta direcionada aos municípios considerados de interesse turístico, venha a receber parte dos recursos do FPM.

Isto posto, tomamos a liberdade de oferecer um substitutivo ao projeto, de modo a prover uma redação que preserve o funcionamento da Reserva já existente. Adicionalmente, decidimo-nos por não incluir as capitais das Unidades da Federação dentre os municípios enquadrados na nova Reserva, que denominamos *de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico*. Com efeito, há de se reconhecer que as capitais, por serem cidades de porte médio ou grande, dispõem de receitas próprias em volume bem superior ao da imensa maioria dos municípios brasileiros. Assim, no lugar de constituir a nova Reserva com 1% das dotações do FPM destinadas às capitais e com outro 1% proveniente dos montantes destinados às cidades do interior, como no projeto em análise, resolvemo-nos por retirar os mesmos 2% inteiramente das parcelas das capitais. Acreditamos que, em assim procedendo, mais bem atenderemos ao espírito da legislação que se pretende criar.

Para tanto, procedemos à correspondente alteração no *caput* do art. 91 da Lei nº 5.172/66. A modificação introduzida ao § 2º do mesmo artigo destaca que os recursos do FPM destinados aos municípios do interior sofrerão a redução do montante carreado para a nova Reserva. Além disso, estipulada a criação da Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico no *caput* de um art. 2º-A a ser acrescentado ao Decreto-Lei nº 1.881/81, adotamos para a nova Reserva os mesmos critérios de distribuição de recursos empregados na Reserva atual, nos termos do § 1º deste novel dispositivo. Tomamos, ainda, por meio do § 2º do mesmo artigo, o cuidado de assegurar que os municípios enquadrados na Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico continuarão a se beneficiar dos recursos do FPM direcionados à Reserva já existente e ao conjunto das cidades do interior.

Por fim, um art. 2º-B a ser acrescentado ao Decreto-Lei nº 1.881/81 define como de interesse turístico para o País o município que é destino de fluxo turístico de lazer, de negócios, de aventura, cívico, religioso,

esportivo ou cultural, sazonal ou não, com volume expressivo de visitantes, quando comparado à população residente. Ademais, o § 1º deste novo dispositivo comina ao Poder Executivo a regulamentação dos critérios de enquadramento de municípios na Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico. Por seu turno, o § 2º prevê a periodicidade quatrienal para a seleção desses municípios.

Por todos estes motivos, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 287, de 2016, na forma do substitutivo de nossa autoria, anexo.**

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado HERCULANO PASSOS
Relator

COMISSÃO DE TURISMO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 287, DE 2016

Altera o art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e acrescenta os arts. 2º-A e 2º-B ao Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e acrescenta os arts. 2º-A e 2º-B ao Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, de modo a criar, no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico, destinada, exclusivamente, aos municípios considerados de interesse turístico no País.

Art. 2º O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 91. Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86 serão atribuídos:

I – Oito por cento aos Municípios das Capitais dos Estados e ao Distrito Federal; e

II – Noventa e dois por cento aos demais Municípios do País.

.....
“§ 2º A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzidos os percentuais referidos nos arts. 2º-A e 3º do Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, far-se-á atribuindo-se a cada Município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte:

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coeficiente
--	-------------

a) Até 16.980	
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396, ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940	
Pelos primeiros 16.980	1,0
Para cada 6.792, ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940 até 101.880	
Pelos primeiros 50.940	2,0
Para cada 10.188, ou fração excedente, mais	0,2
d) Acima de 101.880 até 156.216	
Pelos primeiros 101.880	3,0
Para cada 13.584, ou fração excedente, mais	0,2
e) Acima de 156.216	4,0"

.....(NR)"

Art. 3º O Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 2º-A e 2º-B:

“Art. 2º-A. Fica criada a Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico, constituída por dois por cento dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, destinada, exclusivamente, aos municípios considerados de interesse turístico no País, nos termos do art. 2º-B.

§ 1º Aos municípios que se enquadrarem na Reserva de que trata o caput será atribuído coeficiente de participação conforme estabelecido no parágrafo único do art. 3º.

§ 2º Os municípios que participarem da Reserva de que trata o caput não sofrerão prejuízo quanto ao recebimento dos recursos previstos:

I – na Reserva a que se refere o art. 2º; e

II – na parcela prevista no inciso II do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, observadas as deduções previstas no § 2º do mesmo artigo.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas em periodicidade anual, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.”

“Art. 2º-B. Para os fins desta Lei, considera-se como de interesse turístico para o País o município que é destino de fluxo turístico de lazer, de negócios, de aventura, cívico, religioso, esportivo ou cultural, sazonal ou não, com volume expressivo de visitantes, quando comparado à população residente.

§ 1º Caberá ao Poder Executivo regulamentar os critérios de enquadramento de municípios na Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico.

§ 2º Ato do Poder Executivo definirá, em periodicidade quatrienal, os municípios enquadrados na Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico, com base nos critérios de que trata o § 1º deste artigo.”

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir da regulamentação, pelo Poder Executivo, dos critérios de enquadramento de municípios na Reserva de Apoio aos Municípios de Interesse Turístico.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **HERCULANO PASSOS**
Relator