

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 458, DE 2009

Altera os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, para incluir no cálculo dos coeficientes de participação fatores representativos da área e da renda per capita dos Municípios.

**AUTOR: DEPUTADO JOSÉ FERNANDO
APARECIDO DE OLIVEIRA
RELATOR: DEPUTADO JÚLIO CÉSAR**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar n.º 458, de 2009, promove radical mudança nos critérios de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM destinados aos Municípios do Interior de cada Estado, mantendo inalterados os critérios atuais de repartição dos recursos do FPM para as Capitais e para a Reserva do FPM.

A proposição introduz as seguintes mudanças:

- i) introduz a superfície territorial dos Municípios como mais uma variável a ser considerada na repartição dos recursos do FPM, reservando 10% (dez por cento) dos recursos destinados aos Municípios do Interior (86,4% do montante do FPM) que serão repartidos proporcionalmente à área de cada Município em relação à área do respectivo Estado;

- ii) a repartição dos recursos do FPM aos Municípios do interior, mantida a atual distribuição por Estado, passa a levar em conta a população de cada Município e o inverso da renda per capita local.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, entendemos que a propositura em pauta trata de matéria normativa, que diz respeito especificamente a novos critérios para a definição dos coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios – FPM para os Municípios do interior de cada Estado.

Diante disto, a matéria não traz qualquer implicação para as finanças públicas na esfera federal. Estamos tratando de uma alteração de critérios na definição de parâmetros que determinam a participação local no FPM, cujo resultado financeiro esgota-se única e exclusivamente na esfera dos Municípios. Estamos, pois, examinando uma transferência no plano horizontal, ou seja, perdas e ganhos de receita serão compensados entre si entre os Municípios de um mesmo Estado, não havendo, inclusive, migração de recursos do FPM entre Municípios de Estados diferentes.

Por esta razão, não há o que opinar a propósito da adequação da proposição às normas federais vigentes que regem as finanças públicas no Governo Federal, em especial o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual.

O que pretende o projeto de lei sob comento?

A proposição mantém inalterados os critérios de repartição dos recursos para as Capitais (10% do FPM) e para a Reserva do FPM (3,6%), que beneficia os Municípios com população a partir de 142.633 habitantes, baseados no produto dos seguintes fatores: proporcionalmente à população local, em relação ao conjunto da população das Capitais, ou dos Municípios que integram a Reserva do FPM, e ao inverso da renda per capita do respectivo Estado, tendo como referência a renda *per capita* do País.

O Projeto de Lei n.º 458, de 2009, não altera também a distribuição dos recursos do FPM (86,4%) para o conjunto de Municípios do Interior de cada Estado, mantendo, então, a seguinte repartição regional:

DISTRIBUIÇÃO DO FPM POR ESTADO EM 2009 (86,4% do FPM)

	ESTADO	SOMATÓRIO DOS COEFICIENTES	SOMATÓRIO DA POPULAÇÃO (UF)	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
1	São Paulo	866,4	30.021.386	644
2	Minas Gerais	825,8	17.415.430	852
3	Bahia	518,2	11.553.842	416
4	Rio Grande do Sul	469,4	9.424.994	495
5	Paraná	401,4	8.762.077	398
6	Santa Catarina	281,2	5.650.241	292
7	Pernambuco	263,4	7.181.202	183
8	Maranhão	259,6	5.318.713	216
9	Ceará	257,6	5.976.913	183
10	Goiás	231,0	4.579.602	245
11	Pará	226,2	5.897.369	142
12	Rio de Janeiro	188,4	9.711.315	91
13	Paraíba	187,8	3.049.524	222
14	Piauí	173,0	2.325.098	223
15	Rio Grande do Norte	140,0	2.308.365	166
16	Mato Grosso	135,4	2.412.995	140
17	Alagoas	115,2	2.203.414	101
18	Espírito Santo	104,0	3.135.831	77
19	Tocantins	97,4	1.096.499	138
20	Mato Grosso do Sul	83,0	1.588.869	77
21	Amazonas	81,2	1.632.086	61
22	Sergipe	78,6	1.462.589	74
23	Rondônia	57,4	1.114.380	51
24	Acre	21,8	378.675	21
25	Amapá	14,4	254.144	15
26	Roraima	10,8	151.853	14
TOTAL		6.088,6	144.607.406	5.537

Fonte: IBGE /DN TCU n.º 92/2008, de 19 de novembro de 2008

O percentual do FPM que cabe ao conjunto dos Municípios do Interior em cada Estado, na forma estabelecida acima, está cristalizado pelo art. 5º da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989. É sempre oportuno recordar que a aprovação da LC n.º 62/89 foi o caminho político encontrado para desestimular a criação indiscriminada de novos Municípios, prática largamente utilizada para aumentar a participação regional nos recursos do FPM. A partir daí, a criação de novos Municípios passa a afetar exclusivamente os Municípios localizados no próprio Estado.

Isto significa que a criação de novos Municípios é neutra para as demais municipalidades fora do Estado onde surgiram as novas unidades.

A partir daí, o Projeto de Lei n.º 458, de 2009, inova ao dispor que 10% dos recursos destinados aos Municípios em cada Estado serão repartidos proporcionalmente à área territorial, tendo como referência a área territorial do Estado, certamente excluída a área territorial do Município-Capital.

Em verdade, a utilização da variável território já foi utilizada no passado para a repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), mais tarde abandonada nos termos da Lei Complementar n.º 62, de 28/12/89, que acabou fixando percentuais que até hoje vigoram, cuja premissa foi a de privilegiar as regiões menos desenvolvidas (85% dos recursos do FPE são destinados às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

A variável território para fins de distribuição do FPE seria até justificável pois os Estados são mesmo pressionados no que diz respeito a ações importantes que se estendem ao longo do território sob sua jurisdição, como por exemplo a construção, manutenção e conservação de estradas. Já no caso dos Municípios, entendemos que esta não é uma variável pertinente para ser utilizada na repartição de recursos do FPM, especialmente porque a população brasileira está concentrada nas regiões urbanas e esta população demanda serviços públicos extremamente complexos e de custo elevado nas áreas de educação, de atenção à saúde, de lazer, de saneamento básico, de transporte e de tantas outras de igual relevância.

Já em relação à distribuição de recursos do FPM para os Municípios, no âmbito de cada Estado, como indica a proposição em tela, levando-se em conta a população (diretamente proporcional) e o inverso da renda per capita local, a mudança pretendida pode prejudicar os Municípios mais populosos e um pouco mais ricos, o que numa conjuntura adversa como a que estamos vivendo, parece não ser uma medida conveniente. Nenhum Município, por mais recursos que tenha, aceitaria uma redução de sua participação no FPM diante de uma conjuntura ainda recheada de incertezas.

O emprego destas duas variáveis população e inverso da renda per capita para as capitais faz sentido porque temos um confronto direto entre estados bem mais ricos e estados mais pobres. Assim, Fortaleza e Salvador, por exemplo, têm uma participação no FPM bem mais expressiva que São Paulo, Rio de Janeiro e outras capitais das regiões Sudeste e Sul. O

mesmo não ocorre no âmbito de cada Estado, onde a distância entre os Municípios mais ricos e os mais pobres não é tão grande, salvo algumas exceções.

O Fundo de Participação dos Municípios, segundo esclarecem os especialistas que têm analisado o assunto, é mais adequado para reduzir o que denominam de “hiato fiscal”, segundo o que o sistema de transferências, como no caso do FPM, deve considerar tanto a capacidade fiscal de cada Município como a demanda potencial por serviços públicos, que é, em tese, proporcional à sua população. Em outras palavras, quanto maior é a população maior naturalmente é a demanda por investimentos e serviços públicos, sendo esta a variável que deve ser levada em conta quando se fala em repartir recursos entre os Municípios.

Assim sendo, repartir recursos entre Municípios de um mesmo Estado, levando-se em conta a variável renda per capita, pressupõe suficientemente atendidas as demandas da população por serviços públicos, aventando-se assim a possibilidade de os Municípios mais ricos e mais populosos cederem parte de sua participação no FPM para outros. Não nos parece uma premissa politicamente factível com já assinalamos.

Diante das questões aqui colocadas, em face da não-implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa da União, somos de opinião de que não cabe pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição em tela. No mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar n.º 458, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2009

Deputado JÚLIO CÉSAR
Relator