

O RATEIO DO FPM *VIS-À-VIS* A LEI COMPLEMENTAR 165/2019

*C. Alexandre A. Rocha*¹

*Paulo Springer de Freitas*²

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 165, de 2019, altera o rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Conforme o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 549, de 2018, o seu objetivo é resguardar temporariamente as cotas-parte dos municípios cuja população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tenha diminuído entre 2017 e 2018. A proposição foi apresentada em 20 de novembro. Apreciada de modo célere pelo Congresso Nacional, ela foi remetida para sanção do Presidente da República em 12 de dezembro e sancionada em 3 de janeiro.

A nova norma se soma a várias outras proposições, aprovadas, arquivadas ou em tramitação, relacionadas com o FPM – um tema recorrente nos debates parlamentares. Não por coincidência, a política pública avaliada pela Comissão de Assuntos Econômicos em 2014, em conformidade com o art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, foi justamente a distribuição dos recursos desse fundo. O relatório aprovado³ apurou que, naquele momento, tramitavam vinte proposições dispendo sobre o FPM: treze propostas de emendas à Constituição, cinco projetos de lei complementar e dois projetos de lei ordinária. Em linhas gerais, as proposições versavam sobre três temas: (i) modificação dos critérios de rateio; (ii) elevação do aporte de recursos; e (iii) compensação das perdas decorrentes de desonerações tributárias concedidas pelo Governo Federal. A Lei Complementar nº 165, de 2019, em particular, insere-se no âmbito da primeira temática.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal.

² Consultor Legislativo do Senado Federal e editor do *site* “Brasil, Economia e Governo”.

³ Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento?dm=3424145>.

O presente trabalho pretende oferecer subsídios para os debates, presentes e futuros, acerca do rateio do FPM. Deseja-se evitar que soluções transitórias, como no caso da lei enfocada, obscureçam a busca por soluções permanentes para os problemas estruturais desse rateio. Com esse intuito, o trabalho está assim estruturado: (i) descrição das características gerais do projeto; (ii) síntese da metodologia empregada pelo IBGE nas suas estimativas populacionais; (iii) explicação sobre como as cotas-parte do fundo são definidas; (iv) análise das distorções provocadas pelos “degraus” do fundo; e (v) mensuração do impacto da proposição. Isso será seguido das considerações finais.

2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO NOVO MARCO LEGAL

O FPM está previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b*, *d* e *e*, da Constituição Federal. Esses dispositivos determinam que 24,5% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados lhe seja destinada. No nível infraconstitucional, a Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional), o Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, e a Lei Complementar nº 91, de 1997, determinam que os recursos do fundo sejam assim repartidos:

- a) FPM Capital: 10% para os municípios das capitais dos estados, distribuídos conforme o coeficiente de participação obtido a partir do produto dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* de cada estado;
- b) FPM Interior: 86,4% para os demais municípios, distribuídos conforme o coeficiente de participação ditado pela quantidade de habitantes de cada município;
- c) Reserva do FPM: 3,6% para os municípios interioranos mais populosos, distribuídos conforme os critérios do FPM Capital.

A Lei Complementar nº 165, de 2019, estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2019 e até que haja novo censo demográfico, ficam mantidos os atuais coeficientes individuais de participação no FPM dos municípios cujos coeficientes sofreriam redução em função de redução populacional, conforme estimativas do IBGE.⁴

Na justificação do PLP nº 549, de 2018, o Deputado Arthur Lira, baseado em estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), sustenta que as mais recentes estimativas populacionais se baseiam em tendências demográficas defasadas,

⁴ As estimativas do IBGE estão disponíveis no seguinte endereço: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. O presente trabalho baseou-se na atualização de 7 de dezembro de 2018.

uma vez que o último censo é de 2010. Usualmente, há uma contagem da população em meados de cada década para que os números sejam atualizados. Em 2015, porém, isso não ocorreu em decorrência de restrições orçamentárias. Assim, não seria correto que alguns municípios fossem prejudicados por estimativas que não mais refletiriam a realidade.

Observe-se que os coeficientes dos municípios que tenham perdido população não diminuirão necessariamente. Isso ocorre somente quando o ente muda para a faixa populacional inferior. O coeficiente de uma prefeitura com população entre 10.189 e 13.584, p. ex., é igual a 0,8. Se a população caísse de treze mil para doze mil, o município continuaria com esse coeficiente. Já se a população diminuísse para dez mil habitantes, o coeficiente também cairia para 0,6. A CNM calcula que 135 prefeituras estão nessa segunda situação. Ao todo, elas deixariam de receber R\$ 399 milhões.

Convém notar que, para 2019, os 208,5 milhões de brasileiros, residentes em 5.570 municípios, serão contemplados pelas três modalidades do FPM da seguinte maneira:⁵

- a) FPM Capital: 49,7 milhões de habitantes (23,8% do total) em 27 capitais;
- b) FPM Interior: 158,8 milhões de habitantes (76,2% do total) em 5.543 municípios;
- c) Reserva do FPM: 55,5 milhões de habitantes (26,6% do total) em 175 municípios.

As 135 prefeituras afetadas integram o conjunto dos municípios interioranos. Duas delas também integram o conjunto dos entes contemplados pela Reserva, quais sejam: Barreiras (BA) e Jequié (BA). Os dois coeficientes deveriam cair de 4 para 3,8. Como esse último coeficiente pertence ao rol dos visados pela Reserva, conforme o § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 1997, a partilha correspondente não será afetada pelo congelamento. Com isso, somente o FPM Interior sofrerá ajustes nas cotas-parte devidas aos governos municipais.

3 AS ESTIMATIVAS POPULACIONAIS DO IBGE

Sobre a metodologia para estimativa populacional, o ponto de partida é o censo demográfico, realizado a cada dez anos. Como o censo demográfico procura entrevistar todos os habitantes, a informação fornecida é a que mais se aproxima da

⁵ A Reserva do FPM é um subconjunto do FPM Interior.

realidade.⁶ O ideal seria haver um censo a cada exercício, mas o custo seria proibitivo. Por esse motivo os trabalhos são realizados somente de dez em dez anos. Nos intervalos ocorrem pesquisas por amostragem ou são formuladas projeções da população.

Para obter a população municipal estima-se, primeiramente, a população estadual. Para tanto utiliza-se o “Método dos Componentes Demográficos”. Basicamente, esse método consiste em estimar a população a partir de seus componentes: natalidade, mortalidade e migração. Assim, a projeção da população de um estado para 2011 será a população de 2010 (dada pelo censo) subtraída da estimativa do número de óbitos e acrescida das estimativas do número de nascimentos e do saldo migratório – esta última pode ser positiva (no caso de haver mais imigrantes do que emigrantes) ou negativa (quando a emigração supera a imigração). Para 2012, a população estimada corresponderá àquela projetada para 2011, mais os nascimentos e o saldo migratório e menos as mortes, e assim sucessivamente nos anos subsequentes.

Para obter estimativas sobre natalidade, mortalidade e migração, o IBGE decompõe a população por gênero e por faixas etárias e utiliza os coeficientes associados a cada grupo, estimados para cada estado. A taxa de mortalidade dos homens é maior do que a das mulheres e a dos idosos é maior do que a dos jovens, p. ex. Assim, a mortalidade em estados com mais homens e idosos deverá ser maior do que em estados com mais mulheres e jovens. Similarmente, no caso de estados com distribuições etária e por gênero semelhantes, mas com um deles apresentando maior taxa de fecundidade, este último contará com mais nascimentos.

Para cada combinação de gênero e faixa etária, as estimativas para a natalidade, mortalidade e migração baseiam-se no comportamento dos dois censos anteriores, que indicarão o sentido e a velocidade das alterações. Se em um estado a mortalidade infantil caiu 30% entre os censos de 1991 e 2000 e 20% entre os censos de 2000 e 2010,⁷ o IBGE estimará um ritmo mais lento de queda entre 2010 e 2020, talvez 15%. Já se a mortalidade infantil tiver caído 20% entre 1991 e 2000 e 20% entre 2000 e 2010, o IBGE projetará nova redução de 20%⁸ entre 2010 e 2020.

⁶ Eventualmente, são feitas correções nas informações coletadas pelo censo para corrigir problemas como subenumeração da população pertencente a algumas faixas etárias (há evidências de subenumeração de recém-nascidos, p. ex.), domicílios que não foram entrevistados ou pessoas que estavam viajando na época do censo.

⁷ O censo demográfico deveria ter sido realizado em 1990, mas, por questões orçamentárias, acabou sendo postergado para 1991.

⁸ Esse raciocínio é uma simplificação. Como decorreram somente nove anos entre os censos de 1991 e 2000, esse menor intervalo seria considerado nas projeções.

As projeções sobre as tendências demográficas são corrigidas à luz das informações coletadas ao longo do interstício, como, p. ex., os registros de nascimentos e óbitos. Entre dois censos também costumam acontecer as contagens da população, que são uma espécie de censo simplificado,⁹ cujas informações permitem ajustar as projeções da população. Em 2015, contudo, como afirmado anteriormente, não houve contagem.

Uma vez estimada a população do estado, calcula-se a dos municípios. Para tanto, compara-se a evolução da população municipal durante os dois últimos censos com a do estado. Se a população de um município entre 2000 e 2010 tiver crescido mais rapidamente do que a do estado, a projeção de sua população para 2018 também indicará um crescimento mais rápido do que aquele projetado para o estado. O quão mais rápido dependerá: (i) da própria intensidade desse crescimento; e (ii) do requisito de que a soma das populações municipais se iguale à população estadual.

Em geral, o IBGE não faz ajustes específicos para os municípios. De acordo com a nota técnica “Estimativas da População Residente para os Municípios e para as Unidades da Federação com Data de Referência em 1º de julho de 2018”,¹⁰ os únicos ajustes feitos foram nos casos de reordenação territorial. Neste caso, a população é ajustada de acordo com a área ganha ou perdida pelo município. Excepcionalmente, ajustaram-se os números de Roraima em função do afluxo de imigrantes venezuelanos.

O que essa metodologia permite concluir é que a estimativa das populações estaduais deve ser mais precisa do que a dos municípios. Em primeiro lugar, porque, nos estados, são levadas em consideração as suas características demográficas (como gênero e faixa etária, e as taxas de natalidade e de mortalidade). Já nos municípios, a projeção baseia-se, única e exclusivamente, na sua dinâmica populacional em relação à do estado. Em segundo, há maior probabilidade de os choques se cancelarem nos estados do que nos municípios.

Os modelos do IBGE não consideram, p. ex., o impacto do fechamento de uma fábrica. Suponhamos que uma empresa feche e parcela significativa dos funcionários decida migrar. Para o município afetado, essa emigração pode representar uma perda importante da sua população, mas não necessariamente para o estado.

⁹ Na contagem da população, coleta-se um mínimo de informações sobre os indivíduos, como idade e sexo. Já no censo há perguntas sobre características do domicílio (número de cômodos e de aparelhos eletrodomésticos, acesso às redes de água e esgoto, etc.) e sobre o nível educacional e a inserção no mercado de trabalho dos indivíduos.

¹⁰ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101609.pdf>.

Em primeiro lugar, porque os emigrantes tendem a representar uma maior proporção da população municipal do que da estadual. Em segundo, porque parte da migração ocorrerá entre municípios do mesmo estado. Em terceiro, porque o choque negativo em um município, como o fechamento da fábrica, pode ser compensado por choques positivos dentro do mesmo estado, como a abertura de outra fábrica em outro município.

Apesar de todos esses problemas, é preferível utilizar as estimativas do IBGE do que não utilizar nenhuma estimativa. Ainda que haja algumas incorreções, o custo de não ajustar as projeções a cada exercício pode ser alto. Primeiramente, porque, caso essas projeções estejam corretas, o que normalmente ocorre, o rateio do FPM entre os municípios continuará refletindo a sua evolução populacional. Adicionalmente, o recálculo anual permite que os municípios adaptem os seus gastos às receitas. Assim, p. ex., se um coeficiente cai de 1 para 0,8 e, depois, para 0,6, será mais fácil fazer a transição gradualmente do que fazê-la de uma única vez, caso o novo coeficiente seja confirmado pelo censo. É cabível o receio de que conflitos administrativos e judiciais, que já abundam quando os ajustes se dão a cada exercício, tendam a aumentar ainda mais com o seu protelamento.

4 AS COTAS-PARTE DO FPM

Os argumentos contidos na justificção do PLP nº 549, de 2018, retomam proposta formulada pela CNM em ambiente econômico e demográfico bastante diverso. Com efeito, em 26 de março de 2014, durante audiência promovida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo para tratar dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 184 e 320, de 2010, e 712, de 2011–Complementares, todos relacionados com o FPM,¹¹ o então presidente daquela entidade, Sr. Paulo Ziulkoski, defendeu, entre outras propostas, a simples eliminação do uso de estimativas populacionais na definição dos coeficientes do FPM. Passariam a ser usados apenas os dados do censo demográfico e das contagens populacionais, realizados a cada cinco anos de forma intercalada. Durante os intervalos entre um censo e uma contagem, os coeficientes deveriam permanecer congelados.¹² Portanto, trata-se de uma demanda recorrente da entidade em comento,

¹¹ A segunda proposição, em particular, já arquivada, tratava justamente dos coeficientes individuais de participação que diminuíram com os resultados do censo de 2010. O PLS nº 320, de 2010–Complementar, é idêntico ao PLP nº 605, de 2010, ainda tramitando.

¹² Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/a1351870-5e21-4d53-9027-b154b5b495e2> (p. 15).

não representando uma reposta conjuntural a um problema específico suscitado pela não realização da contagem de 2015.

No entanto, o diagnóstico subjacente a essa demanda é frágil e a solução aventada é imprópria. Há, inclusive, o risco de que se crie um estado de exceção permanente no rateio do FPM, com sucessivos congelamentos dos coeficientes individuais de participação. Em face desse risco, seria importante que houvesse uma reformulação dos critérios empregados em vez da simples edição de sucessivas exceções legais. Este foi o caminho adotado pelo já citado PLS nº 184, de 2010– Complementar, recém arquivado, e pelo recém apresentado PLP nº 489, de 2018, em tramitação na Câmara dos Deputados. Ambos propõem substituir os “degraus” populacionais que ora balizam o rateio do FPM por “aclives”, de tal forma que o ganho ou a perda de alguns poucos habitantes não tenha grande impacto sobre os coeficientes individuais.

Especificamente acerca da fragilidade do diagnóstico, convém frisar que a cota-parte de cada ente no FPM não é determinada diretamente pelo coeficiente que lhe compete, mas sim por sua participação no somatório de todos os coeficientes. Suponhamos, p. ex., que o rateio seja de R\$ 100,00 e englobe somente três municípios, aos quais caberia o coeficiente 1. O somatório correspondente seria igual a 3 e cada ente receberia 33,3% do total (ou R\$ 33,33). Se os critérios de repartição mudassem, de tal modo que os coeficientes passassem para 1,2, 1 e 0,8, o somatório continuaria sendo igual a 3, mas as participações percentuais mudariam, na mesma ordem, para 40%, 33,3% e 26,7%. O montante entregue ao primeiro subiria para R\$ 40,00, o segundo permaneceria com R\$ 33,33 e o terceiro cairia para R\$ 26,67 – nos extremos, um ganho e uma perda de cerca de 20%.

Ademais, não é estritamente correto afirmar que coeficientes maiores implicarão ganho ou que coeficientes menores implicarão perda. Se todos os coeficientes subissem de 1 para 1,2, p. ex., as respectivas cotas-parte permaneceriam inalteradas. O mesmo aconteceria se todos os coeficientes diminuíssem de 1 para 0,8.

Se dois coeficientes aumentassem para 1,4, enquanto o terceiro subisse para 1,2, a participação do último coeficiente no rateio do FPM cairia de 33,3% para 30%, a despeito da elevação observada. De modo simétrico, se dois coeficientes caíssem para 0,6, enquanto o terceiro diminuísse para 0,8, esse último passaria de 33,3% para 40% do total, apesar da redução havida. Portanto, o ganho ou a perda de cada ente será ditado

pelo desempenho relativo do respectivo coeficiente individual *vis-à-vis* os demais coeficientes.

Para apurar quantos ganharão e quantos perderão deve-se comparar cada coeficiente com o somatório de todos os coeficientes. No caso do FPM Interior, comparando-se os 5.543 coeficientes calculados conforme as regras anteriores para 2018 e 2019, temos que 132 diminuiram¹³ enquanto 105 aumentaram. Considerando-se, porém, o desempenho relativo de cada ente, tem-se que 2.809 caíram, enquanto 2.734 subiram. Simplesmente apontar quantos sofreram alterações nos seus coeficientes não é suficiente.

Impõe-se notar que o FPM é um jogo de soma zero, onde o ganho de um ente implica perdas para os demais. Matematicamente, tem-se que o congelamento proposto transferirá recursos de “ganhadores” e “neutros”, cujos coeficientes aumentaram ou permaneceram inalterados, para os “perdedores”, cujos coeficientes diminuiram. O benefício se concentra em alguns poucos enquanto o ônus é diluído entre muitos.

Além do mais, a condição de jogo de soma zero do FPM Interior se dá no âmbito estadual, não no âmbito nacional.¹⁴ Em outras palavras, a medida relevante para a mensuração do desempenho relativo de cada coeficiente individual não é o somatório de todos os coeficientes do País, mas sim o somatório de todos os coeficientes do estado, com o ganho de uma prefeitura implicando perdas para os demais entes do mesmo estado.

Isso se deve ao atrelamento dos somatórios estaduais dos coeficientes do FPM Interior aos somatórios apurados para 1989, como determinado pelo art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 62, de 1989, e consolidado no Anexo II da Resolução do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 242, de 1990. Isso buscou evitar que a criação de municípios por um estado afetasse os valores devidos aos municípios de outros estados.

¹³ Três prefeituras incluídas pela CNM entre aquelas cujos coeficientes diminuiriam contam com decisões judiciais mantendo os atuais coeficientes, quais sejam: Coronel João Sá (BA), Jacareacanga (PA) e Paço do Lumiar (MA).

¹⁴ No caso do FPM Capital e da Reserva do FPM, contudo, o jogo de soma zero se dá nacionalmente.

5 OS “DEGRAUS” DO FPM

O grande problema do rateio do FPM são as faixas populacionais – ou “degraus”.¹⁵ Trata-se de mecanismo ineficiente de distribuição de recursos, incentivando litígios constantes entre os municípios e o IBGE. Como é sabido, essa instituição trabalha no limite de sua capacidade, com falta de pessoal e recursos financeiros. É custoso para o País que esses recursos escassos do IBGE sejam alocados para lidar com conflitos administrativos e causas judiciais em torno das estimativas e contagens populacionais.

Em vez de o coeficiente atribuído a um município ser o mesmo para cada faixa populacional, o PLS nº 184, de 2010–Complementar, e o PLP nº 489, de 2018, propõem que esses coeficientes aumentem com cada morador adicional. Assim, ao contrário do que ocorre atualmente, em que dois municípios de um mesmo estado pertencentes à mesma faixa recebem a mesma cota-parte do FPM Interior, os projetos preveem que o município com maior população receberá uma cota-parte maior.

No caso do PLS nº 184, de 2010–Complementar, arquivado recentemente, a contribuição marginal de cada habitante dependeria da faixa populacional em que se encontrasse o município. Para municípios com população entre 10.189 e 16.890, p. ex., cada habitante aumentaria o coeficiente do FPM Interior em 0,000058893. Já se a população estivesse entre 50.941 e 101.880, a contribuição marginal seria de 0,000019631.

O PLP nº 489, de 2018, por sua vez, propõe a mesma contribuição marginal para municípios com população entre 812 e 156.216 habitantes. Nesse intervalo, o coeficiente do município aumentaria 0,000021878318 para cada novo habitante.

Os dois projetos atribuem o coeficiente “4” aos municípios com população superior a 156.216 habitantes. Em ambos, o ganho ou a perda de alguns poucos habitantes não teria grande impacto sobre os coeficientes individuais.

No entanto, na audiência de 26 de março de 2014, o Sr. Ziulkoski argumentou que a alteração do sistema de faixas para o sistema de progressão linear do valor dos coeficientes geraria muitas perdas para os municípios. É natural que uma entidade que se apresenta como representativa de todos os municípios queira evitar conflitos entre os seus representados. Para a CNM, o melhor é que o montante a ser rateado aumente, incrementando a disponibilidade financeira de todas as prefeituras. Nesse sentido, é melhor pressionar para que a União eleve o FPM do que distribuir

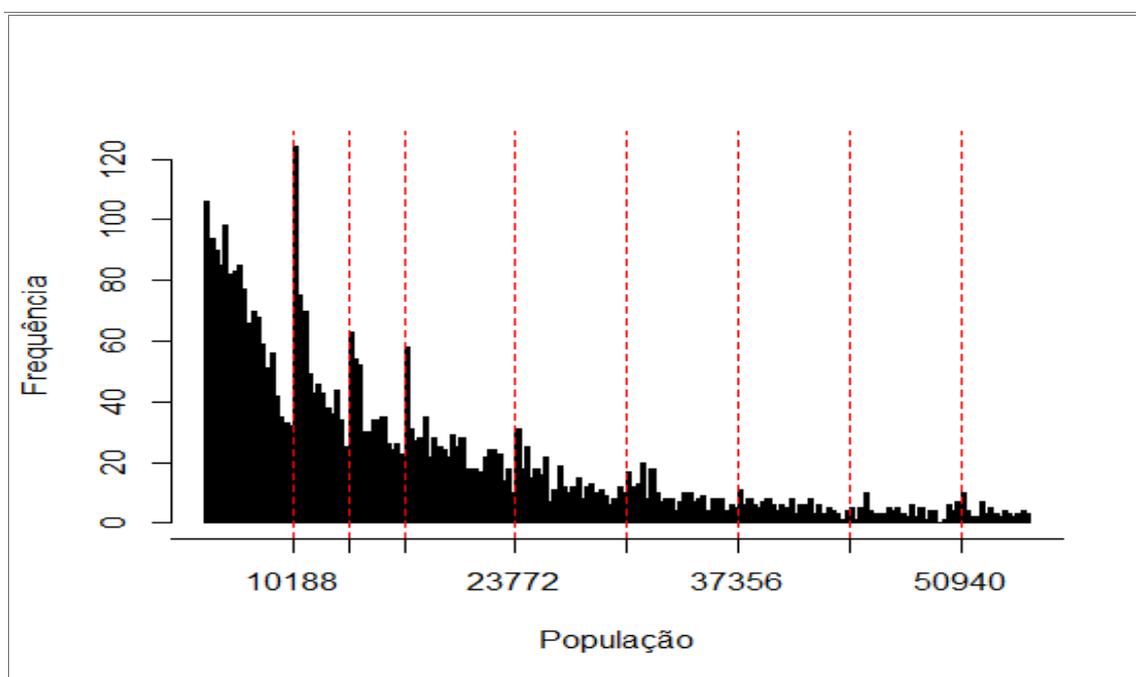
¹⁵ Análise detalhada das disfunções geradas pelos “degraus” do FPM consta do Texto para Discussão da Consultoria Legislativa do Senador nº 124 (“O FPM é Constitucional?”), disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243274>.

perdas e ganhos entre os seus membros, ainda que essa realocação seja pouco expressiva e resulte em uma maior eficiência na alocação dos recursos públicos.

Convém frisar, porém, que o argumento da imposição de perdas a alguns municípios requer qualificação. Efetivamente, uma vez extinto o sistema de “degraus” e feito o ajuste inicial dos coeficientes, as alterações nos anos seguintes seriam muito menos intensas, pois acabaria o risco de um município “cair” para outra faixa devido à perda de alguns poucos habitantes. Ou seja, a perda imediata seria compensada por uma maior segurança de que não haveria perdas bruscas no futuro.

Comparando-se os coeficientes individuais de participação apurados pelo TCU para 2014 com os aqueles propostos pelo PLS nº 184, de 2010 – Complementar, teríamos ganhos em 2.391 prefeituras e perdas em 3.151, com os acréscimos e decréscimos correspondentes sendo distribuídos ao longo de dez exercícios. A presença de mais perdedores do que ganhadores se deve a um comportamento anômalo dos pequenos municípios brasileiros. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada¹⁶ apontou que há uma quantidade excessiva de municípios com populações um pouco maiores do que os limites inferiores das faixas populacionais, como mostra o gráfico a seguir:

Distribuição da População dos Municípios Brasileiros em 2010



Fonte: “O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros”, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17498 (p. 12).

¹⁶ O autor examinou os dados de 3.565 municípios e concluiu que 192 devem estar mal classificados, provocando distorções da ordem de R\$ 200 milhões por ano na partilha do FPM Interior.

Essa distribuição populacional anômala é um problema que o PLS nº 184, de 2010–Complementar, e o PLP nº 489, de 2018, poderiam resolver ou pelo menos minimizar. Atualmente, com o FPM distribuído conforme faixas populacionais, os municípios têm incentivos para “pressionar” o IBGE, mediante recursos administrativos e judiciais, para serem posicionados um pouco acima dos limites inferiores de cada “degrau”. Isso distorce uma informação estatística básica, gerando problemas para todos os programas governamentais baseados no tamanho da população local, como, p. ex., os programas sociais nas áreas de educação e saúde. Qualquer distribuição de recursos em bases *per capita* acabará beneficiando indevidamente municípios cujos dados populacionais estejam superdimensionados.

Na ausência de comportamento estratégico por parte dos municípios em busca de mais receitas (às custas das prefeituras do mesmo estado), seria de se esperar que houvesse quase tantos ganhadores como perdedores na transição para a regra proposta pelo recém arquivado PLS nº 184, de 2010–Complementar.

O total a ser redistribuído entre ganhadores e perdedores alcançaria apenas 2,25% do montante entregue às prefeituras interioranas. O impacto financeiro imediato seria, portanto, de baixa monta e administrável por meio do uso de uma regra de transição.

6 IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 165/2019

Como destacado anteriormente, o congelamento aprovado alcançará 132 municípios.¹⁷ Esses entes estão distribuídos por dezessete estados, conforme a tabela a seguir:

Quantidade de Municípios com Coeficientes Congelados

(Posição de 07/12/2018)

| UF | Quantidade | UF | Quantidade |
|----|------------|--------------|------------|
| AL | 2 | PE | 1 |
| AM | 1 | PR | 15 |
| BA | 55 | RN | 3 |
| ES | 6 | RO | 9 |
| GO | 3 | RS | 13 |
| MA | 3 | SC | 1 |
| MG | 13 | SE | 2 |
| MT | 1 | SP | 1 |
| PB | 3 | Total | 132 |

Fonte: IBGE. Cálculos dos autores.

¹⁷ Considerando-se as estimativas populacionais divulgadas em 12 de dezembro e 7 de janeiro, o congelamento alcançará 130 prefeituras, uma vez que os Municípios de Souto Soares (BA) e Santa Tereza do Oeste (PR) também passaram a contar com decisões judiciais mantendo os seus coeficientes atuais.

Dessa forma, o congelamento não afetará o rateio do FPM Interior em nove estados,¹⁸ quais sejam: Acre, Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins. Isso não quer dizer que as cotas-partes dos municípios situados nesses entes não irão variar.

O Acre, p. ex., conta com 21 prefeituras. Entre 2018 e 2019, vinte manterão os respectivos coeficientes e uma, Sena Madureira, aumentará. Como a participação dos municípios acreanos no FPM Interior foi fixada em 0,263% pelo já citado Anexo II da Resolução TCU nº 242, de 1990, as cotas-parte dos entes cujos coeficientes permanecerão inalterados precisarão diminuir 0,81% para que a cota-parte do ente restante cresça 9,27%. A Tabela A.1, anexa, decompõe os somatórios estaduais dos coeficientes individuais de participação no FPM Interior para 2018 e 2019 (com e sem o congelamento), incluindo os ajustes requeridos pela norma do TCU.

Outra questão importante, é que o ganho ou a perda de um município no rateio do FPM Interior não é definido diretamente por seu coeficiente individual de participação, mas sim por seu desempenho relativo *vis-à-vis* os demais coeficientes. Nesse sentido, os resultados da estimativa populacional para 2018 do IBGE implicariam perdas para 2.809 municípios, com os 2.734 restantes auferindo algum ganho. Guaraciaba (SC) seria a maior perdedora em termos percentuais. A sua participação no FPM cairia de 0,0113% para 0,0084% (-33,78%). Em termos absolutos, o maior perdedor seria Terra Nova (PE). A sua participação cairia de 0,0139% para 0,0104% (-0,00349 ponto percentual). Os resultados dos 5.543 municípios interioranos estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/FPM-interior>

Impõe-se frisar que os cálculos efetuados não substituem aqueles divulgados pelo TCU, no exercício de sua competência constitucional (conforme o art. 161, parágrafo único, da Carta Magna).

¹⁸ O Distrito Federal participa do rateio tão somente do FPM Capital.

Em termos financeiros, o Orçamento Geral da União para 2019 (Lei nº 13.808, de 2019)¹⁹ estima que o FPM rateará R\$ 87,58 bilhões. Abatendo-se os 20% devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, cujo rateio intraestadual segue regra própria, restam R\$ 70,06 bilhões, sendo que R\$ 60,54 bilhões caberão ao FPM Interior (86,4% do montante para livre alocação). Neste caso, cada 0,001 ponto percentual de diferença corresponde a R\$ 605,37 mil. As perdas de Terra Nova, portanto, alcançariam R\$ 2,11 milhões.

Com a Lei Complementar nº 165, de 2019, haverá uma redistribuição de ganhos e perdas. Comparando-se as participações relativas do exercício em curso com aquelas que, à luz das novas regras, vigorarão em 2019, as quantidades de perdedores e ganhadores passarão para 4.395 e 1.148, respectivamente. Já o contraste entre as participações em 2019 com ou sem o congelamento indica que 2.613 municípios não serão afetados, concentrados nos nove estados em que não haverá redistribuição. Outros 2.798 entes sofrerão reduções nas suas participações, enquanto as 132 prefeituras remanescentes, todas constantes da listagem da CMN, obterão algum ganho. Destaque-se que 64 dos entes ganhadores nessa última comparação continuarão tendo alguma perda na comparação com 2018, ainda que bem menor do que na ausência do congelamento.

Os maiores perdedores em termos percentuais passariam a ser dez municípios roraimenses (-6,67%). No entanto, como apontado, essas perdas não teriam relação com o congelamento aprovado. Já em termos absolutos, os maiores perdedores serão dezenove municípios fluminenses (-0,000634 pontos percentuais ou R\$ 383,81 mil), em outro desdobramento sem relação com o congelamento.

No geral, o congelamento redistribuirá 0,39% do FPM Interior (ou R\$ 236,1 milhões). A variação média das cotas-parte de 2019 na comparação com 2018 passará de -0,12% para -0,06%. Em contrapartida, a mediana passará de -0,04% para -0,23% e o maior ganho cairá de +25,36% (em Mauá da Serra, PR) para +24,90% (em Serra Caiada, RN).

¹⁹ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/loa-2019/volume-ii.pdf> (p. 86).

7 CONCLUSÃO

Os números indicam que a Lei Complementar nº 165, de 2019, efetivamente preservará as cotas-parte dos entes cujos coeficientes diminuíram em decorrência da última estimativa populacional, distribuindo o ônus resultante entre os municípios interioranos dos estados afetados. Nesse processo, 0,39% do FPM Interior (ou R\$ 236,1 milhões) será redistribuído.

O problema é que os problemas estruturais do rateio do FPM permanecerão intocados, a começar por sua organização em “degraus”, onde a perda de alguns poucos habitantes pode gerar perdas financeiras significativas, estimulando contenciosos jurídicos e administrativos. Em 2019 e 2020, o IBGE divulgará novas estimativas populacionais. Os resultados do censo, se não houver atraso, deverão balizar o rateio do FPM somente em 2021.²⁰ Eventuais quedas nos coeficientes individuais de participação nos próximos dois anos também serão descartadas. Se as novas redistribuições voltarem a alcançar 0,39% do FPM Interior, o valor acumulado em três anos corresponderá a 1,18% do montante partilhado. Isso equivale a mais da metade do valor que seria redistribuído em dez anos pelo PLS nº 184, de 2010–Complementar (qual seja, 2,25%). A diferença é que, ao final do período de ajuste, no caso da proposição arquivada, o problema estaria resolvido ou pelo menos minorado. O congelamento aprovado, pelo contrário, deverá resultar simplesmente em novas pressões para que os efeitos do censo sejam diluídos ao longo do tempo, a exemplo do pleiteado pelo PLS nº 320, de 2010–Complementar, e pelo PLP nº 605, de 2010, ambos sugeridos pela CNM após a divulgação dos resultados do último recenseamento.

Esses pleitos recorrentes para que o rateio do FPM se dê em bases excepcionais configuram um estado de inadequação estrutural da norma. Este trabalho representa um alerta sobre a urgente necessidade de uma ampla rediscussão dos critérios de rateio empregados.

²⁰ Conforme o art. 102, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), o IBGE tem até o dia 31 de agosto de cada exercício para informar as populações dos municípios brasileiros. Com isso, não há tempo hábil para os resultados dos censos demográficos balizem o próprio exercício em que estes ocorrem.

Tabela A.1: Somatório por Estado dos Coeficientes Individuais de Participação do FPM Interior

(Conforme o Anexo II da Resolução TCU nº 242, de 1990)

| UF | % Reque-rido (A) | 2018 | | | 2019 | | | | | |
|--------------|------------------|----------------|-----------------|-------------------------------|------------------|-----------------|---------------------------------|------------------|-----------------|---------------------------------|
| | | Soma | % do Total (B) | Fator de Correção [C=(A)/(B)] | Sem Congelamento | | | Com Congelamento | | |
| | | | | | Soma | % do Total (D) | Fator de Correção [D = (A)/(D)] | Soma | % do Total (E) | Fator de Correção [E = (A)/(E)] |
| AC | 0,2630 | 24,6 | 0,3880 | 0,68 | 24,8 | 0,3914 | 0,67 | 24,8 | 0,3898 | 0,67 |
| AL | 2,0883 | 118,4 | 1,8672 | 1,12 | 118,0 | 1,8625 | 1,12 | 118,4 | 1,8610 | 1,12 |
| AM | 1,2452 | 89,6 | 1,4130 | 0,88 | 90,0 | 1,4205 | 0,88 | 90,2 | 1,4178 | 0,88 |
| AP | 0,1392 | 16,6 | 0,2618 | 0,53 | 16,6 | 0,2620 | 0,53 | 16,6 | 0,2609 | 0,53 |
| BA | 9,2695 | 534,2 | 8,4245 | 1,10 | 523,2 | 8,2581 | 1,12 | 534,2 | 8,3967 | 1,10 |
| CE | 4,5864 | 265,8 | 4,1918 | 1,09 | 266,6 | 4,2080 | 1,09 | 266,6 | 4,1905 | 1,09 |
| ES | 1,7595 | 111,0 | 1,7505 | 1,01 | 109,8 | 1,7331 | 1,02 | 111,0 | 1,7447 | 1,01 |
| GO | 3,7318 | 244,6 | 3,8574 | 0,97 | 244,2 | 3,8544 | 0,97 | 244,8 | 3,8478 | 0,97 |
| MA | 3,9715 | 276,6 | 4,3621 | 0,91 | 276,8 | 4,3690 | 0,91 | 277,4 | 4,3603 | 0,91 |
| MG | 14,1846 | 848,0 | 13,3733 | 1,06 | 846,8 | 13,3657 | 1,06 | 849,4 | 13,3511 | 1,06 |
| MS | 1,5004 | 90,0 | 1,4193 | 1,06 | 90,4 | 1,4269 | 1,05 | 90,4 | 1,4209 | 1,06 |
| MT | 1,8949 | 141,2 | 2,2268 | 0,85 | 142,6 | 2,2508 | 0,84 | 142,8 | 2,2446 | 0,84 |
| PA | 3,2948 | 247,2 | 3,8984 | 0,85 | 249,8 | 3,9428 | 0,84 | 249,8 | 3,9264 | 0,84 |
| PB | 3,1942 | 193,2 | 3,0468 | 1,05 | 192,6 | 3,0400 | 1,05 | 193,2 | 3,0368 | 1,05 |
| PE | 4,7952 | 275,6 | 4,3463 | 1,10 | 276,0 | 4,3563 | 1,10 | 276,2 | 4,3414 | 1,10 |
| PI | 2,4015 | 174,6 | 2,7535 | 0,87 | 175,0 | 2,7622 | 0,87 | 175,0 | 2,7507 | 0,87 |
| PR | 7,2857 | 415,2 | 6,5479 | 1,11 | 413,2 | 6,5219 | 1,12 | 416,2 | 6,5420 | 1,11 |
| RJ | 2,7379 | 193,6 | 3,0531 | 0,90 | 195,8 | 3,0905 | 0,89 | 195,8 | 3,0776 | 0,89 |
| RN | 2,4324 | 146,4 | 2,3088 | 1,05 | 146,0 | 2,3044 | 1,06 | 146,6 | 2,3043 | 1,06 |
| RO | 0,7464 | 62,4 | 0,9841 | 0,76 | 60,8 | 0,9597 | 0,78 | 62,6 | 0,9840 | 0,76 |
| RR | 0,0851 | 12,0 | 0,1892 | 0,45 | 12,8 | 0,2020 | 0,42 | 12,8 | 0,2012 | 0,42 |
| RS | 7,3011 | 477,4 | 7,5288 | 0,97 | 477,6 | 7,5384 | 0,97 | 480,2 | 7,5479 | 0,97 |
| SC | 4,1997 | 298,2 | 4,7027 | 0,89 | 299,2 | 4,7225 | 0,89 | 299,4 | 4,7061 | 0,89 |
| SE | 1,3342 | 83,0 | 1,3089 | 1,02 | 82,6 | 1,3037 | 1,02 | 83,0 | 1,3046 | 1,02 |
| SP | 14,2620 | 901,2 | 14,2123 | 1,00 | 904,0 | 14,2686 | 1,00 | 904,2 | 14,2125 | 1,00 |
| TO | 1,2955 | 100,4 | 1,5833 | 0,82 | 100,4 | 1,5847 | 0,82 | 100,4 | 1,5781 | 0,82 |
| Total | 100,0000 | 6.341,0 | 100,0000 | - | 6.335,6 | 100,0000 | - | 6.362,0 | 100,0000 | - |

Fonte: elaborado pelos autores.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. A. A. & FREITAS, P. S. O Rateio do FPM vis-à-vis a Lei Complementar 165/2019. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, janeiro/2019 (**Boletim Legislativo nº 74, de 2019**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 29 de janeiro de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

