

1

COMPORTAMENTO DO FPM NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS (2009-2013)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), transferido a cada 10 dias para todos os municípios brasileiros de acordo com um coeficiente baseado na população e calculado pelo Tribunal de Contas da União. Além dos repasses mensais há um repasse adicional de 1% no primeiro decêndio de dezembro de cada ano.

O FPM é uma das principais fontes de recursos para grande parte das prefeituras do País. Sendo assim, o objetivo deste estudo é analisar o comportamento do FPM nos últimos cinco anos (2009-2013).

Com a crise mundial deflagrada em outubro de 2008 nos Estados Unidos, as contas públicas começaram a sofrer os primeiros impactos em dezembro de 2008, e durante o ano de 2009 o FPM teve um declínio, mas a partir de 2010 começa a se recuperar, como poderá ser visto ao longo deste estudo.

O Governo Federal adotou uma série de políticas anticíclicas para o combate a crise, que redundaram em redução de impostos compartilhados com estados e municípios (IPI e IR), esta política embora salutar a economia nacional, acabou prejudicando imensamente as contas municipais, pois os orçamentos são feitos com base nas estimativas de crescimento da arrecadação.

Para facilitar a comparação dos montantes ao longo dos períodos relataremos sempre os valores líquidos e brutos do Fundo, ou seja, incluindo retenção do Fundeb. Isso porque ocorreram, nos últimos anos, consecutivos aumentos no percentual de retenção do Fundeb, de forma que, no caso de compararmos os valores líquidos teríamos de separar o que foi o real crescimento do fundo daquilo que é devido ao aumento da retenção. Também relataremos sempre os valores corrigidos para novembro de 2013 pelo IPCA.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – 2009 a 2013

O governo federal estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de cada ano, através do PLOA (projeto de lei orçamentária anual) e o Congresso Nacional depois acaba aprovando a LOA (Lei Orçamentária Anual). Como pode ser visto na tabela abaixo, a LOA divulgada no início do ano sempre é maior que a última revisão do mesmo ano. Os valores totais dos repasses são baseados na previsão de arrecadação dos impostos correspondentes, conforme o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), sendo que não há garantia de transferência dos valores projetados, pois os repasses previstos dependem do comportamento real da arrecadação.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – 2009 a 2013

Ano	LOA	Última Avaliação do Ano	%
2009	59.572,76	53.598,71	-10,03%
2010	61.023,13	55.767,73	-8,61%
2011	70.457,02	70.035,96	-0,60%
2012	77.270,73	72.953,08	-5,59%
2013	83.718,78	72.415,13	-13,50%

Fonte: Rel. de Avaliação Fiscal e Cumprimento de Meta do Min. do Planejamento - R\$ Milhões

O ano de 2009 devido à crise econômica mundial, o repasse do FPM fechou o ano menor em 10% do que a estimativa do início de ano. Outra queda significativa e vista em 2013, uma vez o enfraquecimento da economia afetou fortemente as receitas municipais e ainda com a intenção de estimular a economia, o Governo Federal agravou mais a situação financeira das Prefeituras, pois promoveu diversas desonerações do IPI.

Hoje no país há 14 decretos que desoneram o IPI, tal medida impacta diretamente nas contas dos municípios, uma vez que o IPI é responsável por mais de 15% do total é distribuído para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Tal política gerou impactos em bilhões para os cofres municipais, diminuindo os repasses do FPM.

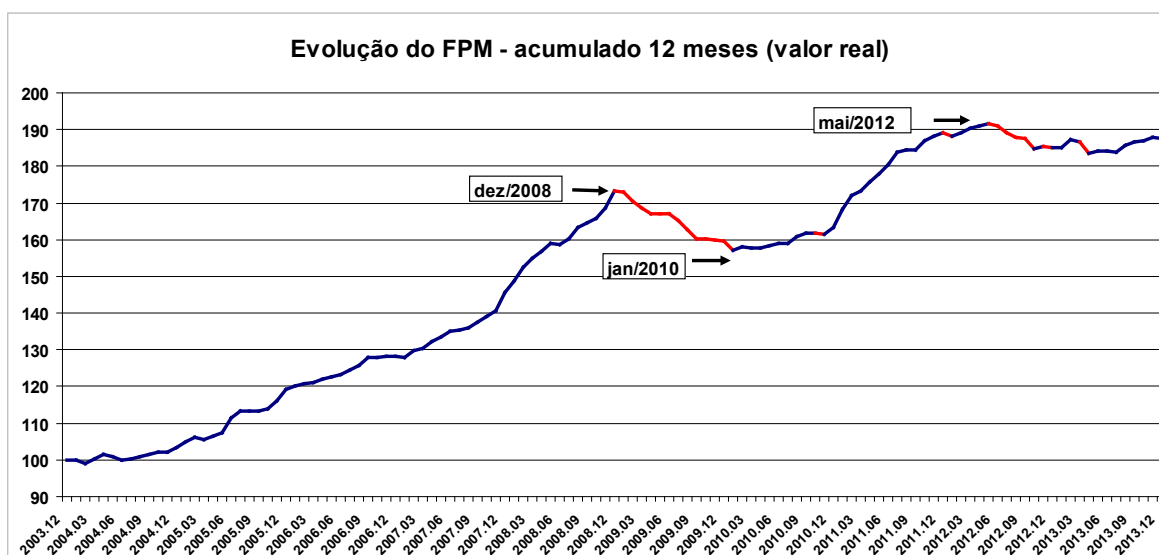
FPM ANÁLISE ANUAL – 2009 a 2013

Diante dos dados apresentados é importante destacar que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) apresenta crescimento ano após ano, mesmo com todos os percalços da economia.

Os recursos recebidos pelos municípios através do Fundo são de extrema importância, uma vez que a queda neste repasse faz com que várias cidades tenham dificuldades de fecharem suas contas, efetuarem seus pagamentos (cumprir com seus deveres).

A tabela mostra que o FPM vem apresentando um cenário de aumento ao longo dos últimos anos (menos para o ano de 2009) que devido crise mundial provocou uma queda nos repasses.

Crescimento do FPM anualizado em valores brutos e corrigidos pelo IPCA



Como podemos observar no gráfico acima, comparando a evolução dos valores anualizados do FPM, a partir de novembro de 2008 temos o início de uma longa trajetória de queda. A partir de Janeiro de 2010 o FPM começa a se recuperar a valores antes da crise, mas não demorando para que o crescimento apresentado no gráfico sofresse uma interrupção a partir de maio de 2012.

O repasse do FPM totalizou **R\$ 53,2 bilhões** em 2010, representando um aumento nominal de **7,69%** em relação ao mesmo período do ano anterior quando totalizou **R\$ 49,4 bilhões**. Sendo assim se comparamos o montante do FPM descontando a inflação do período apresenta um pequeno ganho de **2,40%** em termos reais.

Veja os montantes anuais na tabela abaixo.

Valor do Fundo de Participação dos Municípios - FPM

Ano	Valor Líquido	Valor Bruto	Valor Líquido Corrigido	Valor Bruto Corrigido
2009	37.900.307.018	49.475.827.106	48.322.628.222	63.034.846.287
2010	40.839.170.886	53.278.727.977	49.525.987.775	64.545.202.320
2011	50.306.813.382	65.673.864.998	57.290.643.742	74.712.616.671
2012	51.869.838.084	67.714.331.933	56.050.437.593	73.082.359.907
2013	55.783.432.039	72.823.891.578	56.798.633.379	74.092.893.253

* FONTE: Comunicado da Secretaria do Tesouro Nacional

** Cálculos Próprios - Confederação Nacional dos Municípios - CNM

Para a análise, os valores do repasse do 1% não entram nos valores líquidos, uma vez que o mesmo (o repasse não tem desconto dos 20% do Fundeb).

O ano de 2011 apresentou o maior incremento nos anos de análise do FPM quando acumulou um total de **R\$ 74,712 bilhões**, apresentando um crescimento de **15,75%** maior que o acumulado do mesmo período de 2010 quando acumulou **R\$ 64,545 bilhões**, em termos reais, descontando a inflação do período.

Para o ano de 2012 o FPM acumulou um total de **R\$ 73,082 bilhões**, apresentando uma queda de **2,18%** maior que o acumulado do mesmo período de 2011 quando acumulou **R\$ 74,712 bilhões**, em termos reais, descontando a inflação do período.

E finalizando o ano de 2013, acumulou um total de **R\$ 74,092 bilhões**, apresentando um pequeno crescimento de **1,38%**, acumulado do mesmo período de 2012 quando acumulou **R\$ 73,082 bilhões**, em termos reais, descontando a inflação do período.

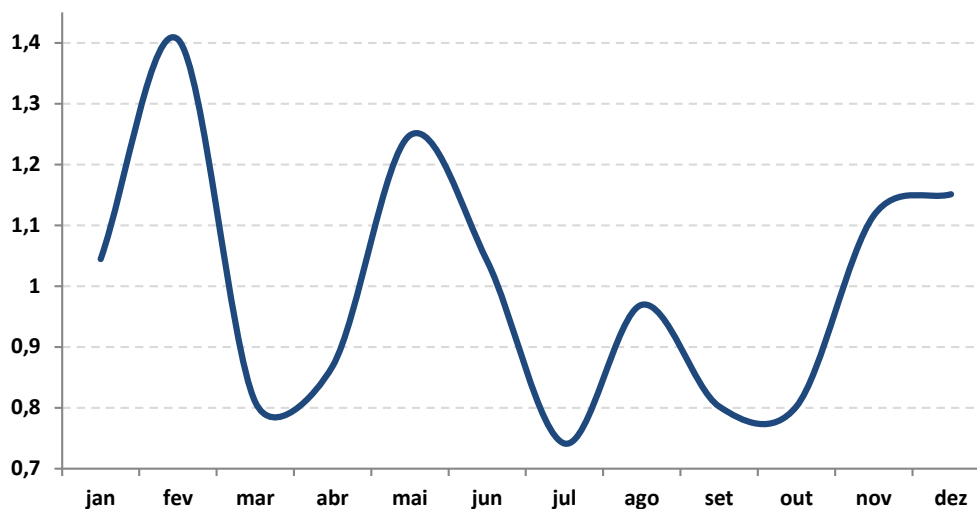
COMPORTAMENTO DO FPM 2012 EM RELAÇÃO A 2013

Levando em conta todos os repasses do ano, ao final de dezembro o FPM bruto (incluindo a retenção do FUNDEB) acumulou um total de **R\$ 74,092 bilhões**, apresentando um crescimento de 1,38% maior que o acumulado do mesmo período de 2012 quando acumulou **R\$ 73,082 bilhões**, em termos reais (corrigidos pelo IPCA), ou seja, descontando a inflação do período.

Quando avaliamos mês a mês o comportamento do FPM, os repasses realizados pela Receita Federal para os meses de (março, abril, julho e dezembro) foram menor em relação ao mesmo período do ano passado, como dito anteriormente em termos reais, ou seja, descontando a inflação do período.

Podemos notar que a sazonalidade dos repasses não tiveram mudanças significativas ao longo do ano, como pode se verificar no gráfico abaixo.

Sazonalidade do repasse do FPM



No gráfico nota-se que ocorrem dois ciclos distintos, onde no primeiro semestre são os maiores repasses do FPM (Fevereiro e Maio) e no outro ciclo a partir de julho até dezembro estão os menores repasses. Sendo assim os gestores municipais deveriam se organizar administrativamente e financeiramente. No segundo ciclo entre os meses de (Julho a Outubro), os repasses diminuem significativamente.

Os gestores no decorrer do possível deveriam criar um fundo nos meses de alta, ou seja, no primeiro semestre, para que no segundo semestre, pudesse arcar com as despesas que nos meses de baixa nos repasses do FPM.

É importante dizer que o Governo Federal em 2013 lançou pacotes de incentivos tributários com o intuito de incentivar o investimento, o crédito e o consumo em meio a um cenário internacional adverso. Tais medidas consistiu em várias desonerações dentre elas a do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) é as desonerações do Imposto de Renda (IR) que impacta negativamente nos municípios, uma vez que esses impostos formam a base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

FPM - Bruto e Deflacionado

Meses	2011	2012	2013	2013/2012
Janeiro	6.698.182.399	6.275.427.502	6.316.245.020	0,7%
Fevereiro	7.159.037.345	7.557.076.046	8.447.149.233	11,8%
Março	4.636.933.217	5.121.743.371	4.842.172.410	-5,5%
Abril	6.099.275.776	6.413.979.819	5.167.122.650	-19,4%
Maió	6.967.943.001	7.147.850.335	7.397.083.706	3,5%
Junho	6.279.639.938	6.094.734.643	6.155.328.055	1,0%
Julho	5.333.404.327	4.531.857.092	4.382.064.477	-3,3%
Agosto	5.481.221.400	4.980.389.599	5.715.761.536	14,8%
Setembro	4.352.762.612	4.333.069.264	4.714.043.480	8,8%
Outubro	5.696.902.387	4.572.769.259	4.687.397.726	2,5%
Novembro	5.987.858.717	6.143.984.881	6.485.055.749	5,6%
Dezembro	10.019.455.550	9.909.478.096	9.783.469.212	-1,3%
Total	74.712.616.671	73.082.359.907	74.092.893.253	1,4%

* FONTE: Comunicado da Secretaria do Tesouro Nacional

** Cálculos Próprios - Confederação Nacional do Municípios - CNM

Espera-se que ocorra uma recuperação durante o ano de 2014, uma vez que algumas renúncias ou desoneração do IPI como para automóveis, terminaram no dia 31 de dezembro, sendo assim às alíquotas normais voltarão aos níveis passados de forma gradual.

O FPM projetado para o ano de 2014 de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹ será de **R\$ 69.857.538.707,00**, em valores já descontados a retenção do FUNDEB. Em valores brutos, incluindo a retenção do FUNDEB, o montante é de **R\$ 87.321.923.383,75**.

A STN esta projetando um crescimento nominal superior a **19,9%**, e na mesma nota a instituição espera que a inflação fique em torno de **5%**, portanto, os prefeitos devem ter muito cuidado na hora de fazerem suas previsões orçamentárias para esse ano com os números do governo.

O IMPACTO DAS DESONERAÇÕES DO IPI

A Confederação Nacional de Municípios – CNM, fez um levantamento das informações sobre a desoneração do Imposto sobre produto industrializado – IPI e verificou seu impacto no Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

1 Fonte: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Prefeituras_e_Governos_Estaduais/arquivos/Projecao2014.pdf

Como dito anteriormente o enfraquecimento da economia afetou as receitas municipais, uma vez que para estimular a economia o Governo Federal promoveu diversas desonerações do IPI, agravando a situação financeira das prefeituras.

A tabela abaixo deixa claro um cenário desanimador, uma vez que desde 2009 os municípios viram **R\$ 11,090 bilhões** deixaram de entrar nos combalidos cofres municipais.

No ano de 2012, as desonerações tiveram um impacto de **R\$ 2,476 bilhões** para os cofres municipais com a diminuição os repasses do FPM. Todas as desonerações do IPI concedidas no ano de 2013 implicaram mais uma renúncia de **R\$ 3,369 bilhões**.

Ano	Efeito no FPM	Efeito no IPI-Exp	Impacto total no município
2009	1.461.543.104	155.483.309	1.617.026.412
2010	419.616.530	44.640.056	464.256.586
2011	985.663.494	104.857.819	1.090.521.312
2012	2.238.300.992	238.117.127	2.476.418.119
2013	3.045.302.288	323.968.329	3.369.270.617
2014	1.873.671.438	199.326.749	2.072.998.186
Total	10.024.097.845	1.066.393.388	11.090.491.233

Fonte: Receita Federal, TCU, cálculos próprios.

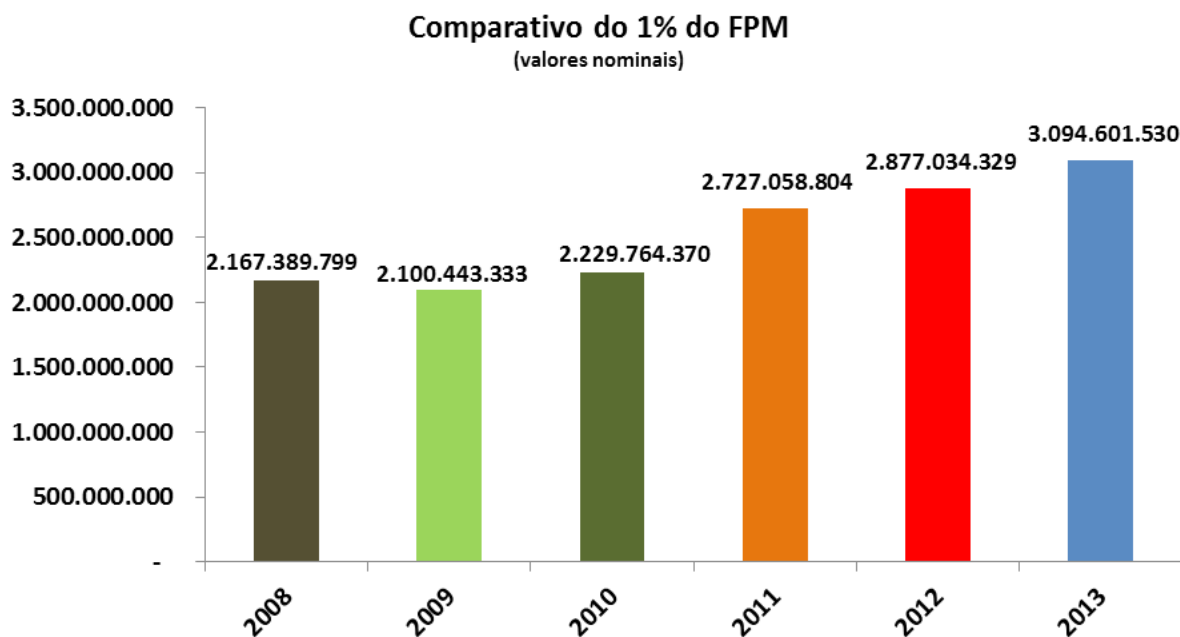
Para o ano de 2014 espera-se que o impacto das desonerações atinja o montante de **R\$ 2,072 bilhões**.

1% do FPM

Para uma estimativa do 1% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM o relatório de avaliação fiscal do Ministério do Planejamento é bom indicativo, pois o mesmo divulga a previsão da arrecadação total de IPI e IR do governo federal, assim podemos usar como proxy para usar de estimador do adicional do 1% do FPM. É obedecido o seguinte prazo para a transferência desse adicional: a arrecadação IPI e do IR de dezembro de um ano anterior a novembro do ano presente.

O aumento de 1% foi uma conquista do movimento municipalista capitaneada pela Confederação Nacional de Municípios que durou quatro anos e em 2007 foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, tornando uma das conquistas mais importantes dos últimos anos. Cabe salientar que de acordo com a redação da emenda constitucional nº. 55/2007, o 1% adicional do FPM não incide retenção do Fundeb, mas trata-se de uma transferência constitucio-

nal e por isso deve incorporar a Receita Corrente Líquida (RCL) do município e consequentemente devem-se aplicar os limites constitucionais em saúde e educação.



* FONTE: COMUNICADO DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL
** CÁLCULOS PRÓPRIOS – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM

Ao longo dos últimos sete (7) anos, os cofres dos municípios receberam R\$ 17,7 bilhões.

Esse montante ajuda os gestores a pagarem o 13º de suas folhas, colocarem contas em dia, fazer algum tipo de melhoria em suas cidades. Sendo assim, o 1% do FPM no ano de 2013 alcançou **R\$ 3,094 bilhões**, em valores brutos, este montante foi maior em 7,56% em relação ao 1% do ano de 2012.

Conclusão

A dura realidade da crise bate à porta das prefeituras pelo canal de transmissão mais recorrente as transferências de FPM (oriundas da União). As perdas do FPM tem como causas a queda na arrecadação de IPI e Imposto de Renda, ocasionada não apenas pela crise, mas também pelas desonerações anunciadas pelo governo federal.

Mesmo apresentando crescimento ano após ano não tão satisfatório do FPM, conforme dito ao longo do texto deixa claro que o Governo Federal, preocupado com o desempenho da economia de 2013, estimulou as renúncias fiscais em detrimento aos municípios. Essa estratégia de desoneração preocupa a CNM, pois enfraquece a transferência dos valores do FPM para os municípios brasileiros.

Sendo assim, o FPM é para **75%** dos municípios sua maior fonte de receita, uma vez que os mesmos, não tem uma grande arrecadação com impostos próprios, a saber – (IPTU, IRRF, ITBI, ISS e as OUTRAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS), mas não por “preguiça fiscal” como muitos acusam, e sim por falta de base tributária, pois estes impostos são extremamente urbanos e a grande maioria dos municípios brasileiros tem perfil rural e pequenos núcleos urbanos. A grosso modo, as políticas anticíclicas para o combate a crise adotada pelo Governo Federal, resultaram em redução de impostos compartilhados com os municípios (IPI e IR), esta política embora importante a economia nacional, acaba prejudicando imensamente as contas municipais, pois os orçamentos são feitos com base nas estimativas de crescimento da arrecadação, estas expectativas de frustração de receitas para os gestores municipais, acarretam inúmeros problemas de planejamento e execução de seus orçamentos, indicando o grande esforço que terão que fazer para conseguir fechar suas contas no final do exercício.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) deixa claro aos gestores que tenham cuidado com o FPM, uma vez que o projetado para 2014 esta bastante elevada, novas estimativa/revisões dos números do Governo serão divulgadas ao longo do ano, aonde será analisado o comportamento da economia.