

MAIS FPM

Mobilizações sem trégua
ampliam a mais importante
fonte de receita dos Municípios



SÉRIE CONQUISTAS



MAIS FPM

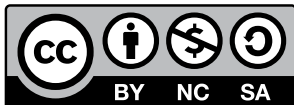
Mobilizações sem trégua
ampliam a mais importante
fonte de receita dos Municípios



SÉRIE CONQUISTAS



2015 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Autor:

Altair Nobre

Supervisão Editorial:

Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria-Executiva:

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. O. Pacheco

Allan Moraes

Diagramação:

Themaz Comunicação

Capa:

Fotos de arquivo / Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Mais FPM: Mobilizações sem trégua ampliam a mais importante fonte de receita dos Municípios. – Brasília: CNM, 2015.

36 páginas.

ISBN 978-85-8418-010-3

1. Receitas municipais. 2. Finanças públicas. 3. FPM. Impostos. I. Título.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Carta do Presidente

Para quem é gestor municipal, é impossível ficar indiferente a esta sigla: FPM. Principal fonte de recursos para a maioria das administrações municipais brasileiras, o Fundo de Participação dos Municípios tem como uma obstinada guardiã a Confederação Nacional de Municípios (CNM). Historicamente a entidade vem se empenhando e alcançando sucessivos aumentos nessa fatia de tributos a que os entes locais têm direito.

Esses reforços no FPM – como o aprovado no fim de 2014, garantindo mais 1 ponto percentual para o FPM, a entrar em vigor em duas etapas (0,5% em julho de 2015 e 0,5% em julho de 2016) – são passos importantes, mas não o fim de uma jornada em busca de mais autonomia para os Municípios. Para chegar a ela, é preciso voltar os olhos pra trás e observar os esforços, as mobilizações, os sacrifícios e as estratégias adotadas até superar resistência e obter avanços importantes. São lições para o futuro desse movimento municipalista liderado pela CNM, que simbolicamente celebra a sua maturidade em 2015, quando a Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios chega a sua 18ª edição.

Nestas quase duas décadas, as conquistas alcançadas sob a liderança da Confederação superaram a marca de R\$ 300 bilhões. É um número expressivo, mas ainda maior valor têm o brio, a persistência e a união do movimento municipalista em diferentes frentes de luta. Os resultados vão bem além dos relevantes ganhos em FPM.

Temos a celebrar conquistas em diferentes campos, seja a ampliação da arrecadação de impostos como o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Territorial Rural (ITR), seja a criação de uma fonte para custear a iluminação pública que evitou deixar às escuras milhares de vias públicas – a Contribuição Social de Iluminação Pública (Cosip) –, entre outras. Felizmente são tantas, que exigiram uma série de livros. Esse conjunto de volumes tem como fio condutor uma lição: a união dos Municípios para defender os seus direitos é indispensável. Do contrário, as administrações locais sucumbem à pressão que lhes empurra mais obrigações e amputa direitos e recursos.

Neste livro, integrante de uma série concebida para compartilhar os bastidores de lutas vitoriosas do movimento municipalista, conheça um capítulo importante da História: a valorização do Fundo de Participação dos Municípios.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

Sumário

Carta do Presidente	5
FPM fortalecido	9
Os ventos começam a mudar no Congresso	14
Como é calculado o FPM	22
Como começou a nascer a luta pelo aumento na fatia.....	24
Desde o início da República	27
Mais um 1 ponto percentual até 2016	31
Bibliografia	34

FPM fortalecido

Como guardião do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a CNM conquistou nas últimas décadas sucessivos aumentos na fatia, a mais importante para a grande maioria das cidades, e espantou insistentes ameaças. Um dos ganhos mais marcantes na história do movimento é de 2007. Resultado de anos de luta, o Fundo teve seu percentual elevado de 22,5% para 23,5%, na prática R\$ 1,7 bilhão a mais no repasse apenas para o primeiro ano de vigência. Em um acumulado de 2007 a 2014, o 1 ponto percentual extra acrescentou R\$ 23,3 bilhões aos cofres municipais.

Foi em 2003, no dia 10 de setembro, o marco mais emblemático da batalha pelo aumento de 1 ponto percentual no FPM. A reivindicação tinha como contexto o processo de reforma tributária da primeira administração Lula (2003-06). Em ofensiva contra uma situação financeira municipal em profunda degradação, a CNM insistiu na revisão do bolo. A principal função seria possibilitar o pagamento do 13º salário dos funcionários públicos.

Em depoimento para o Projeto Memória CNM, em novembro de 2011, o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, contou detalhes de como nasceu a mobilização pelo aumento no FPM e explicou com didatismo a relevância dessa conquista para os Municípios:

Hoje é dia 25 de novembro. Dia 10 de dezembro, os Municípios do Brasil estarão recebendo quase R\$ 3 bilhões de uma das conquistas da CNM, que eu chamaria de 13º das prefeituras do Brasil. Isso nasceu onde: debaixo de uma laranjeira no meu sítio, em um domingo. “O que vamos fazer?”, refletimos. Discutimos e fechamos a ideia: vamos pedir na reforma

tributária de 2003 o aumento de 2% no FPM. Consegui levar para Brasília essa ideia. E, de baixo daquela laranjeira, idealizamos uma Marcha, para 10 de setembro de 2003, que teve aproximadamente 12 mil pessoas. Desfilamos em carro aberto, fomos ao Congresso. E conseguimos 1%. Hoje, quando esse 1% chega, eu tenho certeza de que, dos R\$ 3 bilhões, R\$ 750 milhões vão para a educação, vão para a merenda, vão para o transporte escolar. Talvez alguém coma um pouco mais. Na Saúde é igual. Quinze por cento, ou R\$ 450 milhões, vão para um remedinho. Talvez isso possa salvar a vida de alguém.

Embora não fosse fácil superar as resistências, o contexto oferecia uma oportunidade. Em seu primeiro ano, 2003, o Governo Lula defendeu dois projetos de reformas estruturantes, a previdenciária e a tributária. A CNM apresentou emendas ao projeto de reforma tributária. Este foi aprovado na Câmara, mas praticamente sem contemplar nenhuma das solicitações encaminhadas aos deputados pela Confederação. “Em agosto, quando a reforma foi para o Senado”, lembra Augusto Braun, ex-diretor técnico da entidade, “o presidente Paulo, a diretoria da CNM e os presidentes das entidades estaduais decidiram fazer uma grande mobilização em Brasília. Isso era meados de agosto, e a mobilização foi marcada para 10 de setembro”.

O tempo era curto, mas havia a necessidade da produção de uma série de estudos para mostrar por que eram necessárias as emendas propostas pela CNM. “Foi impressionante: tivemos praticamente três semanas para organizar a mobilização, mas as entidades estaduais, as diretorias e os prefeitos se engajaram e nós fizemos a maior mobilização municipalista até hoje”, relembra Augusto Braun. “Foram praticamente 12 mil pessoas na Esplanada, com carro de som. Fizemos bonés e camisetas para distribuir aos participantes para identificar, uniformizar e fortalecer a manifestação. Paramos um trio elétrico na frente do Congresso. E aqueles 12 mil prefeitos, secretários, vereadores, representantes dos Municípios – claro, todos, como agentes políticos, conseguiram atrair para a mobilização deputados, senadores.”

Ao convocar os presidentes das Federações e Associações Regionais de Municípios para comparecerem à votação do relatório final da reforma tributária, Paulo Ziulkoski ressaltou em 20 de agosto de 2003: “Nós precisamos negociar, redefinir a questão das partilhas dessa reforma tributária para que ela venha a ocorrer porque o Brasil precisa dessa reforma e nós necessitamos dela”. Assim, a CNM convocou milhares de gestores e munícipes.

O movimento conseguiu o compromisso do senador Nei Suassuna, líder do PMDB no Senado, de defender o aumento. Como tudo no movimento municipalista, não foi uma negociação fácil. “Pedimos um aumento de 5 pontos percentuais no FPM, mas ele se comprometeu com 3”, recorda Augusto Braun. “E, no final, conseguimos aprovar 1.”

Para ajudar na argumentação, a equipe da Confederação redigiu uma pequena cartilha. “Ajudei a sintetizar aquele material”, conta, “e aquela cartilha acabou sendo um instrumento de discussão ao longo do projeto de reforma tributária. Fomos conseguindo pequenos avanços, mas sempre avanços que marcavam, fortaleciam e justificavam o movimento municipalista”.

Apesar da pressão em 2003, os congressistas rejeitaram e arquivaram a proposta. O movimento municipalista jamais se entregou. Manteve a reivindicação durante as *Marchas a Brasília em defesa dos Municípios*.

A Marcha foi indispensável, foi fundamental, para que os Municípios tivessem um acréscimo de 1% no Fundo de Participação. Ministro Garibaldi Alves, presidente do Senado (2007-2009)

O contexto para as Marchas estava mais favorável, depois das primeiras edições, como a de 1998, quando os participantes haviam tido uma recepção hostil, batizada de “Marcha dos cachorros”. Colaborou o fato de alguns nomes ligados ao movimento municipalista terem assumido cargos no governo com a posse de Lula, em 2003.

“Rosani Cunha, por exemplo, que era secretária-executiva da Frente Nacional de Prefeitos, ajudou a constituir a Subchefia de Assuntos Federativos, com Vicente Trevas, Olavo Noleto e Alexandre Padilha (que posteriormente seria ministro de Dilma)”, exemplifica Augusto Braun. “Como eram pessoas que nos apoiavam no movimento municipalista, a gente tinha um diálogo fácil.” Essa aproximação levou a uma importante mudança na Marcha, a presença do presidente da República.

“Enquanto que na primeira Marcha a recepção foi feita pela polícia a cavalo e com cachorros, em 2003 tínhamos a presença de um presidente da República”, compara. “E começamos a construir uma agenda, de forma que o presidente viria à Marcha anunciar algumas conquistas do movimento municipalista.” Entre essas novidades, ainda não estava o aumento do FPM, mas os anúncios feitos por Lula, boa parte na área de educação, tiveram um papel importante. “Graças a essas conquistas, os prefeitos passaram a enxergar no movimento um legítimo representante”, observa.

O fato de integrantes do PT apoiarem o movimento, principalmente à época em que eram oposição, no governo Fernando Henrique, está longe de significar um alinhamento da Confederação com o partido. “Sempre você tem o apoio da oposição e a ojeriza da situação”, observa Paulo Ziulkoski.

O movimento cresceu por esta posição: nunca a Confederação esteve atrelada a partido político – eu sou do PMDB, por exemplo, e nunca recebi nem visita do

partido –, nem a governo, nem a política de governo. Nós defendemos política de Estado. E não fomos cooptados também porque construímos a independência financeira da entidade, para não depender de favores do governo. Hoje temos estrutura e autonomia.

[...]

Temos dinheiro em caixa e não devemos um centavo.

E muitos perguntam: “Para que esse dinheiro?”. Esse dinheiro é exatamente para que a gente possa dar uma entrevista, fazer um movimento, dar uma informação, fazer o contraponto, sem depender do governo federal, seja do partido que for, porque todos os partidos têm o mesmo comportamento quando chegam ao governo: eles acham que a entidade tem de ser atrelada a um parlamentar, a um prefeito, daquele partido. Eu entendo o contrário. Precisa ter um perfil não partidário e não governista: um perfil municipalista. Uma coisa muito importante que ainda confunde: a Confederação é uma entidade de Municípios, e não de prefeitos, corporativa.

Os ventos começam a mudar no Congresso

Para angústia dos prefeitos, a matéria ficou estacionada na Câmara dos Deputados entre 2003 e 2007, emolada na polêmica sobre a reforma tributária proposta por Lula. Ao longo dos quase cinco anos, não foram poucas as vezes em que a CNM convocou os prefeitos para irem a Brasília reivindicar a votação. A CNM foi muitas vezes questionada pelos prefeitos e líderes municipalistas sobre o FPM, e o presidente da entidade insistia que a CNM lutaria até o fim, até ver aprovada a ampliação.

André Puccinelli relembra:

Eu ainda era prefeito (de Campo Grande) em 2003, quando vimos o presidente da Câmara à época falar: “Do meu mandato, não passa sem que a União faça essa partilha: tire 1% da parte dela e devolva esse 1% para os Municípios”. Passou 2003, passou 2004, em 2005 foi aprovado, em 2006 foi reprovado. A vigência começou de 2007 para 2008. Foi uma luta. Isso foi propiciado pelas Marchas dos prefeitos. Uma das mais históricas Marchas foi a de 2004, foi o maior número de prefeitos que eu já vi virem para Brasília na defesa dos seus intentos. Provavelmente porque era término de mandato, e queriam deixar uma contribuição, senão para eles próprios, para seus sucessores.

A perseverança do movimento se fortalecia a cada Marcha. Puccinelli recorda em entrevista ao projeto *Memória CNM*:

A Marcha de 2004 foi grandiosa. Pelo menos 80% dos prefeitos brasileiros estiveram aqui em Brasília, seguiram a Marcha. Quando relembramos a luta feita, e as dificuldades vencidas, nos recordamos de momentos como esse. Nunca governante algum tinha visto uma Marcha de prefeitos [...] A presença de tantos prefeitos faz com que eles se perguntassem: “Por que vieram?”. E o resultado dessas Marchas é que tem feito com que o FPM dos Municípios tenha passado de 22,5% para 23,5%. No mês em que os Municípios têm a necessidade de pagar o 13º, vem um aporte substancial de 1% especificamente naquele mês para salvar muitos Municípios brasileiros no pagamento da sua obrigação do 13º.

A questão esteve em todas as pautas da entidade desde 2002. Durante todos esses anos, a CNM convocou, mobilizou, reuniu-se com parlamentares, governo federal e oposição, tentando encontrar um caminho que levasse à aprovação, o que muitas vezes pareceu quase impossível. Não foi diferente na Marcha de 2007, quando o presidente Lula pela terceira vez se comprometeu a apoiar o aumento e afirmou que havia autorizado sua base a votar no Congresso. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 58/2007 foi enviada pelo governo depois do compromisso assumido pelo presidente.

Ao longo de 2007, depois da Marcha, semanalmente, a CNM visitou o Congresso e promoveu forte trabalho junto aos deputados por meio de *e-mails*, fax, telegramas, comunicados, solicitações de apoio, reuniões com líderes e ofícios protocolados nos gabinetes dos parlamentares, do presidente da Câmara e de líderes partidários, pedindo a votação.

A CNM também mobilizou permanentemente as entidades estaduais de Municípios e todos os prefeitos, pedindo que chamassem seus parlamentares para incluir o FPM na pauta de votações. A mesma solicitação foi feita a cada entrada de líderes partidários em reunião que decidiria o que seria votado.

Deu certo. Em 14 de agosto de 2007, a Câmara aprovou o aumento do FPM em segundo turno por unanimidade. Os Municípios estavam a um passo da aprovação definitiva, mas dependiam do Senado. Com o vento favorável, desta vez, a entidade agendou uma mobilização nacional para 29 de agosto no Senado para pressionar pela conclusão da votação da PEC.

O texto seria apreciado pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC), depois analisado pelo Plenário em dois turnos, e, caso aprovado, o presidente do Congresso convocaria uma sessão conjunta para promulgar a emenda constitucional.

“Essa é uma luta de muitos anos dos Municípios”, dizia Ziulkoski nesse intervalo entre a apreciação das duas casas legislativas. “Esperamos contar com o apoio do Senado para concluir essa votação até o dia 29 de agosto, quando os prefeitos virão a Brasília para uma mobilização nacional ou, sendo muito otimista, para participar da solenidade de promulgação da emenda do aumento do 1% do FPM.”

A PEC chegou ao Senado Federal em 23 de agosto. Sensível à angústia dos prefeitos em quatro anos de espera pela conclusão da votação da matéria, o presidente da CNM começou a articular para que sua tramitação ocorresse de forma rápida no Senado.

O primeiro passo certo foi uma reunião, no dia 28 de agosto, com o presidente da Comissão de Constituição e Justiça, senador Marco Maciel (DEM-PE), quando a CNM apelou pe-

la designação urgente de um relator para a matéria e por sua votação na comissão no dia seguinte.

Por se tratar de matéria de consenso no Senado, Maciel se comprometeu a ouvir os líderes partidários e a colocar o assunto em votação extrapauta na reunião da comissão do dia seguinte, uma vez que a sessão previa a sabatina do novo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo por isso longa.

Naquele 29 de agosto, mais uma vez, a CNM orquestrou uma mobilização de líderes do movimento municipalista, em especial os presidentes de entidades estaduais e microrregionais, reunindo cerca de 300 prefeitos no auditório Petrônio Portela do Senado. Foi decisivo.

Às 14 horas, a CCJ apreciou a matéria com a concordância do governo, manifestada pelo seu líder e relator da matéria, senador Romero Jucá (PMDB-RR), e pela oposição, manifestada pelo líder do PSDB, senador Arthur Virgílio (AM). A Comissão aprovou por unanimidade a PEC (com o número 75/2007).

Passava-se então à segunda e mais difícil etapa: conseguir pautar e votar no mesmo dia no plenário do Senado os dois turnos da PEC. Apesar do consenso entre os líderes, a pauta estava trancada por uma medida provisória e três urgências constitucionais.

Era necessário destrancar a pauta e fazer um acordo de líderes, ali no plenário mesmo, para que o FPM pudesse ser votado. Nesse momento, foi de suma importância o papel dos senadores ligados ao movimento municipalista, que precisavam destacar em plenário a importância da votação dessa matéria de forma urgente. Assim, Expedito Júnior (PR-RO) le-

vantou a questão, pedido reforçado por Renato Casagrande (PSB-ES) e enfatizado por Fleixa Ribeiro (PSDB-PA).

A manifestação dos senadores levou os líderes partidários a construírem um acordo para a votação da medida provisória que trancava a pauta e para a realização de oito sessões ordinárias, sendo cinco no primeiro turno e três no segundo turno, para que a votação fosse finalizada na noite. Isso porque o regimento interno do Senado determina que alteração constitucional precisa obrigatoriamente ser discutida por cinco sessões antes da votação em primeiro turno e por três sessões antes da votação em segundo turno.

À noite, por volta das 22 horas, o Senado concluiu a votação já em dois turnos, graças a um acordo de lideranças, costurado pelos senadores Romero Jucá (PMDB-RR) e Roseana Sarney (PMDB-MA), da base do governo, e Arthur Virgílio (PSDB-AM) e Agripino Maia (DEM-RN), da oposição.

Outro fator de relevância foi a condução da presidência da mesa, alternada pelos senadores que a presidiram, Efraim Moraes (DEM-PB), Tião Viana (PT-AC), Delcídio Amaral (PT-MS) e pelo senador Renan Calheiros (PMDB-AL), que se retirou da sessão para não criar polêmica no plenário, o que podia atrapalhar a conclusão do processo.

A tenacidade foi recompensada. Aprovada a ampliação na fatia do FPM, a União fez em dezembro daquele ano (2007) o primeiro repasse do adicional, de R\$ 438 milhões – relativos a apenas três meses de vigência da nova legislação. Em 2008, passou a ser integral. Foi providencial: em 15 setembro de 2008 estourou a crise global, desfechada com a quebra do banco Lehman Brothers. O adicional ao fim do ano chegou em um momento de alta necessidade. A ajuda é substancial. Em valores corrigidos para dezembro de 2014, o 1 ponto percentual a mais a cada ano já injetou em conjunto R\$ 23 bilhões a mais nos cofres.

Valor do adicional	
Ano	Acréscimo ao FPM
2007	436.360.030,00
2008	2.167.389.799,10
2009	2.100.443.333,32
2010	2.229.764.369,76
2011	2.727.058.803,88
2012	2.877.034.328,85
2013	3.094.601.529,73
2014	3.370.332.934,94
Total	19.002.985.129,58*

**Em valores corrigidos para dez./2014, R\$ 23.354.358.947,00*

Fonte: STN/cálculos CNM.

O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, atribuiu a vitória aos esforços e propostas sérias, embasadas por estudos minuciosos da Confederação – uma atuação consistente a ponto de abrir cada vez mais espaço para o municipalismo no país. Ziulkoski afirmou:

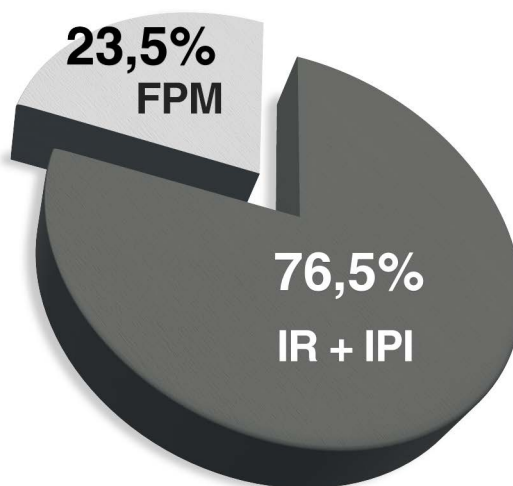
Demonstramos ao governo federal e ao Congresso Nacional a força do movimento municipalista brasileiro. Além disso, mostramos a nossa capacidade política quanto às matérias em análise nas casas legislativas. Graças à participação dos

milhares de municipalistas nas diversas mobilizações organizadas pela CNM, temos colecionado várias conquistas.

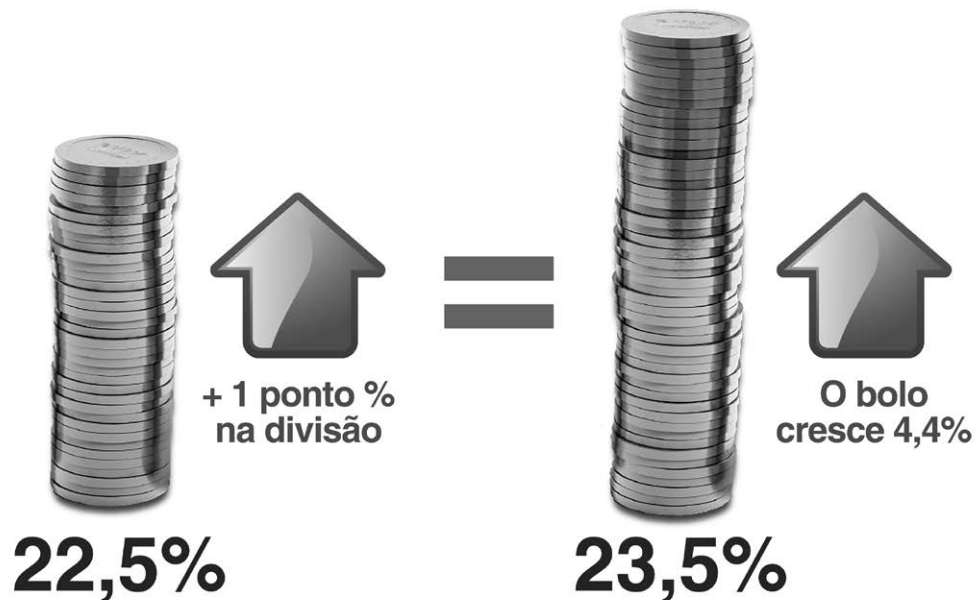
Como é o recheio da fatia

O FPM é uma transferência constitucional da União para os Municípios composta de uma fatia de 23,5% do bolo arrecadado pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

É 1 QUE VALE MUITO



Na prática, ao aumentar a fatia de 22,5% para 23,5%, esse 1 ponto percentual produziu aumento significativo no volume de dinheiro (4,4%) e aliviou as finanças municipais. E, quando estiver integralmente em vigor o próximo aumento de 1 ponto percentual já aprovado (julho de 2016), serão na prática mais 4,4%, ou seja, 8,8% considerando o salto da fatia de 22,5% para a de 24,5% do bolo.



Esse dinheiro é transferido regularmente, como prevê a Constituição Federal. O montante do 1 ponto percentual aprovado em 2007 é depositado sempre junto ao primeiro decêndio do mês de dezembro. Em todos estes anos, ele foi usado principalmente para o pagamento do 13º salário dos servidores públicos e para pôr as contas em dia.

O adicional conquistado pela CNM está livre de retenção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – respeitadas as ordenações da Constituição Federal com relação à aplicação dos recursos municipais nas áreas de saúde (15%) e educação (25%).

Como é calculado o FPM

O valor individual do FPM a ser repassado para cada prefeitura é obtido de acordo com o número de habitantes. Cabe a cada Município um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para os com até 10.188 habitantes, e o máximo é de 4,0 para aqueles acima de 156 mil. De todo o recurso do fundo, 10% vão para as capitais, 86,4% para os Municípios do Interior e 3,6% para um fundo de reserva dos Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficientes entre 3,8 e 4,0), excluídas as capitais. Quem determina o coeficiente de cada prefeitura é o Tribunal de Contas da União (TCU), com base na contagem populacional fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada anualmente.

Para todos os tributos há um Ente da Federação responsável por sua arrecadação, União, Estados ou Municípios. À União cabe a atribuição de cobrar e legislar sobre a maior parte das contribuições e dos impostos. Essa responsabilidade é confundida por vezes com a falsa ideia de o governo federal ser o “dono” do valor total arrecadado. Segundo o art. 153 da Constituição Federal, parte dos impostos deve ser partilhada com os demais Entes da Federação. Por causa dessa obrigatoriedade, surgiu o termo transferências constitucionais.

Existem três tipos de transferências: constitucionais, legais e voluntárias. Algumas leis também definem determinadas obrigatoriedades de transferência, como os repasses da chamada Lei Kandir. Já as transferências voluntárias referem-se àqueles repasses realizados pela União sem obrigatoriedade. É o caso dos recursos do Orçamento da União para Estados e Municípios aplicarem em obras e serviços locais.

Existem ainda transferências formalmente tratadas como voluntárias, embora sob regras de distribuição bem-definidas, como é o caso dos repasses do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre as transferências constitucionais repassadas aos Municípios estão as cotas sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Propriedade Territorial (ITR), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além do FPM, que equivale a um percentual do Imposto de Renda e do IPI.



Luta pelo FPM: mobilização nacional organizada pela CNM

Como começou a nascer a luta pelo aumento na fatia

Para entender a mobilização em prol do aumento no FPM, é preciso recuar à Constituinte de 1988. Até aquele momento, os Municípios não faziam parte formal da Federação como Entes federados. Tinham papel mais administrativo: mantinham estradas vicinais e algumas escolas rurais, entre outras ações limitadas. As competências em áreas-chave como Saúde, Segurança e Agricultura eram dos Estados e da União. Somando-se todos à época, os Municípios tinham uma participação de 11,3% de tudo o que se arrecadava no país.

Com a Constituinte de 1988, no contexto da abertura do país depois do regime militar, o Município foi inserido como Ente formal e de 17,5% do FPM passou para 22,5%; o bolo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) subiu de 20% para 25%, e foi criado o IV-VC, Imposto a Varejo para Venda de Combustíveis, depois extinto. Com essas alterações e o melhoramento na arrecadação, os Municípios passaram a abocanhar 19,5% do bolo da arrecadação, em lugar dos 11,3%. Mas a alegria duraria pouco.

“A União entendeu que tinha perdido recursos”, observa Ziulkoski. “E usou um artifício, sempre com o apoio da maioria do Congresso: as chamadas contribuições sociais, não partilhadas com os Municípios.” Assim ressurgiu a centralização da arrecadação nacional nas mãos da União. “Ficamos com o IPI e o Imposto de Renda como base do FPM, e a União foi criando, principalmente nas áreas de Previdência, Assistência Social e Saúde, as contribuições sociais, que não são partilhadas. Então o dinheiro começou a se acumular novamente aqui em Brasília.”

Enquanto os recursos se reacumulavam na capital federal, começou a haver um processo chamado – equivocadamente, no entender de Ziulkoski – de municipalização.

*Foi implantado com todo esse discurso de que os Municípios melhoraram a arrecadação, um engodo, porque logo nos anos seguintes à Constituição fomos caindo até chegar ao fundo do poço, 13% ou 14%. Estão confundindo descentralização com desconcentração, com municipalização ou com prefeiturização. Em linhas gerais, o governo não descentraliza, e sim desconcentra. Retém a arrecadação, cria determinado programa – e são centenas de programas do governo que hoje existem, sendo 90% ou mais criados não por lei, mas por atos administrativos –, atraem o prefeito, que está sem dinheiro, e ele se submete a isso. Um exemplo: quando foi criado o Código de Trânsito Brasileiro, dizia-se à época “Foi municipalizado o trânsito”. Não foi. Foi prefeiturizado. Antes do Código, o Município e o Estado repartiam meio a meio o IPVA. O Estado transferiu para a prefeitura a competência de controlar o deslocamento dos veículos, mas continuou com os 50% da receita. Descentralizar é poder, e poder é ter o recurso, e o Município não tem o recurso. O prefeito vem a Brasília, adere a esses programas por convênio, e nenhum deles chega a financiar o que a prefeitura efetivamente vai gastar. Por isso ele não fecha as contas. O poder está com a União, o dinheiro está com a União, e chama o parceiro, que é o Município, para submetê-lo a essa situação. E isso me deixou sempre com muita indignação. E é isso que me moveu a participar do movimento. **Paulo Ziulkoski, presidente da CNM.***

Esse momento remonta a 1996, quando Paulo Ziulkoski, prefeito de Mariana Pimentel (RS), foi eleito presidente da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e começou a participar de encontros em outros Estados, a convite de outras federações. Logo ganhou

um protagonismo, ao se insurgir contra a forma como a União e o Estado tratam o Município e o cidadão que paga os impostos.

“Entre 1996 e 1997, foi o período em que comecei a entender que o movimento municipalista, para prosperar, teria de mudar o seu viés de atuação”, lembra.



Prefeitos precisaram usar de criatividade para serem ouvidos

Desde o início da República

O desequilíbrio, porém, não é de hoje. Está no DNA da República. “Desde que o país saiu da Monarquia para a República, em 1889, o Brasil era um Estado unitário”, lembra.

Sáimos de um Estado unitário para um processo republicano, as províncias foram transformadas em Estados. Só que é diferente dos norte-americanos, que saíram de um Estado formado por colônias independentes para uma composição onde cada uma perdeu parte de sua independência em nome da federação americana, mas manteve suas estruturas, entre elas a de arrecadação. Por isso ela é sólida. Aqui, nós saímos de cima para baixo. E aquele viés concentrador continua hoje aqui em Brasília.

O presidente da CNM acrescenta:

O problema reside em que o cidadão paga mais e mais impostos, tem um sistema nacional controlado, mas o pagamento da dívida social cabe aos Municípios hoje. Em 1988, os Municípios tinham cerca de 30 mil servidores da saúde em todo o país. Hoje, os Municípios têm só na Saúde mais de 1,4 milhão trabalhadores sob a responsabilidade das prefeituras. Na educação, da mesma forma. Tínhamos 35% dos alunos do Ensino Fundamental, e os Estados tinham 65%. Hoje se inverteu. Imagine: com 45 milhões de estudantes do Ensino Básico, quanto aumentou o gasto. Só no Ensino Fundamental, 10 milhões de alunos, que é o que passaram para nós, se você dividir 20 alunos por sala de aula, verá quantas mil salas de aula tiveram de ser construídas, mais de 400 mil professores contrata-

dos, mais merendeira. Então isso criou uma estrutura muito grande nos Municípios, porque a União repassa tudo. Esse é o nó que temos de desatar. E um dia o Brasil vai fazer isso.

Ameaças repelidas, receitas conquistadas

Além de lutar pelo aumento no FPM, a Confederação Nacional de Municípios teve de defendê-lo, ainda, de propostas paralelas que o ameaçavam. Ainda em 1997, um assunto dominou a pauta: a discussão sobre a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência, nasceu para garantir o financiamento da Educação e da Saúde. Reservava 20% dos recursos da União para gastos desvinculados. Na prática, servia para o pagamento dos juros da dívida.

Essa engenharia orçamentária prejudicava os Municípios, ao retirar recursos do FPM e diminuir os gastos do governo federal em áreas de competência compartilhada. Em 1996, houve a primeira prorrogação do fundo, por um prazo de um ano, já com o novo nome mais adequado à sua real função (estabilização fiscal). Depois, o governo federal articulou a renovação do fundo até 1999.

Com mobilizações em Brasília, mas também em outros pontos do país, a CNM encampou a luta pelo fim do FEF, com participação em audiências públicas e reuniões com congressistas da base e da oposição para retirar o FPM da base do FEF. Ao final, houve uma compensação para os cofres municipais, com a diminuição da retenção do FPM. A retirada completa só foi possível com a Emenda Constitucional 27, de 2000, novamente com ações diretas da CNM. O fundo mais uma vez era rebatizado, agora para Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Outro efeito adverso do FEF residia na eliminação da incorporação do Imposto de Renda dos servidores da União da base de cálculo do FPM. Essa medida distorcia os valores re-

passados aos Municípios e reduzia o montante do fundo em quase 10%. A reversão dessas perdas foi conquistada em 1999, durante a *II Marcha*.

Paulo Ziulkoski relembra o contexto do surgimento dessa nova sigla no cenário tributário e como a mobilização para evitar que ela abocanhasse uma parte robusta dos recursos municipais se transformou na primeira vitória da Marcha.

Em 1994, o país vivia sob uma inflação galopante, insustentável. Então, houve o Plano Real. Antes de ser implantado, criou um indexador, em vez de ser uma moeda como o cruzeiro ou o cruzado. Chamado de URV, Unidade Real de Valor, foi usado por três meses como transição para o Real. Por que isso: vivíamos muito, os Municípios, os Estados e a própria União, sob o “imposto inflacionário” ao fechar as contas. Aplicavam o dinheiro da arrecadação e, com o valor obtido, iam fechando as contas, aos trancos e barrancos. Com o Plano Real, houve a estabilidade. Foi criado naquele momento o Fundo Social de Emergência. Como não havia mais o “imposto inflacionário”, a União criou essa figura que desvincula 20% da sua arrecadação para executar em paralelo dentro do orçamento para fechar as suas contas. Portanto, desvinculava também do FPM toda a parte do Imposto de Renda retido dos servidores da União. E, como o número de servidores é muito grande, impactava em uma perda de 10% no FPM. Era um dos pontos principais da primeira Marcha porque estava sendo votada a prorrogação do Fundo Social de Emergência, que mudou de nome para FEF, Fundo de Estabilização Fiscal. Era relatora desse projeto de origem do Executivo a ex-governadora Yeda Crusius, na época deputada. Graças à nossa mobilização, foi reincluído na base do Fundo o imposto de renda dos servidores, o que significou na prática 10% na arrecadação dos Municípios, um valor gigantesco, embora os Municípios não consigam visualizar. Esse foi o primeiro ganho da primeira Marcha.

Outro exemplo de bem-sucedida defesa do FPM envolve a Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Destinada a atender aos programas sociais do governo federal, a Cofins é um tributo cobrado pela União sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas. Inicialmente, sua alíquota era de 2%. Em 1999, quando foi ampliada para 3%, houve uma tentativa de compensação desse aumento no Imposto de Renda. Se aprovada, corroeria a base de cálculo do FPM em cerca de R\$ 900 milhões – valores nominais da época –, o equivalente a 70% de um mês de FPM em cada Município. A atuação da CNM fez com que a alteração na alíquota da Cofins produzisse, apenas entre 1999 e 2010, um ganho real para os Municípios de mais de R\$ 21,5 bilhões. A CNM também evitou a compensação da Cofins no Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). As empresas compensavam até R\$ 4 bilhões do pagamento da Cofins no IPI, a ponto de corroer a base de cálculo do FPM. O resultado financeiro dessa ação para os Municípios entre 2004 e 2010 foi de quase R\$ 980 milhões.

Outro caso em que a CNM teve de agir como guardião do FPM foi a questão do Parcelamento Especial de Débitos (Paes). Instituído em 2003 para pagamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Paes deveria ter seus valores arrecadados incluídos pela União para contabilizar o FPM. Como isso não estava sendo feito, os valores finais do Fundo caíam.

Ao constatar esse erro do governo federal em 2005, a CNM denunciou a irregularidade ao Tribunal de Contas da União. O TCU decidiu em favor dos Municípios e determinou a regularização da situação, feita em dezembro de 2005. A utilização dos valores do Paes no cálculo do FPM significou um repasse extra de 25% a mais de FPM para os Municípios, traduzido em R\$ 580 milhões.

Mais um 1 ponto percentual até 2016

Mesmo gratificada com uma conquista que custou anos de esforços, a CNM mantém sua Mobilização Permanente em busca de recomposições mais expressivas nas finanças dos Municípios. Atuou nos últimos anos, desde a crise global de 2008, em busca de um novo aumento no FPM. A finalidade era compensar a queda do total repassado ao fundo nos últimos anos, provocada pela desaceleração da economia e por estímulos concedidos pelo governo federal à indústria com desoneração da carga tributária por meio da diminuição do IPI.

Enquanto atuava em favor de mais um aumento no FPM, a CNM também reivindicava medidas emergenciais, pois a crise era tão devastadora que não permitia uma espera pela aprovação no Congresso. Uma das respostas à mobilização liderada pela CNM veio na Marcha de 2013, quando a presidente Dilma Rousseff anunciou recursos e ações com foco nos Municípios, incluindo um auxílio emergencial de R\$ 3 bilhões para as prefeituras.

Em maio de 2014, durante a *XVII Marcha*, o então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), assinou a instalação da Comissão Especial para analisar o pedido de aumento no FPM. Eduardo Alves definiu a Marcha como um grito de sobrevivência, e acrescentou:

Os Municípios não são mais o primo pobre da Federação. São o primo paupérrimo e abandonado da nação brasileira. Não há na escala política representantes mais sofridos do que os vereadores e os prefeitos. As prefeituras estão falidas, quebradas e desmotivadas. Isso em um país com discurso municipalista. Pre-

feitos não são intermediários. Prefeitos foram eleitos, são líderes, devem ter autonomia e ter o poder orçamentário.

No Senado, em 5 de agosto, numa demonstração de força e consistência da mobilização da CNM, o aumento foi aprovado em uma votação-relâmpago, em dois turnos. O texto aprovado, que seguiu para a análise da Câmara, foi uma alternativa ao do original da PEC 39/2013, da senadora Ana Amélia (PP-RS), que estabelecia um aumento de dois pontos percentuais no repasse do IR e do IPI ao FPM. O relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), senador Armando Monteiro (PTB-PE), que apresentou substitutivo, acolheu emenda do senador Humberto Costa (PT-PE), que estabeleceu o aumento em 1 ponto percentual.

Durante a discussão da matéria, Eunício Oliveira (PMDB-CE) ressaltou a importância do adicional no repasse ao FPM, especialmente no Nordeste, onde vários Municípios enfrentavam dificuldade para pagar o 13º salário. Inácio Arruda (PCdoB-CE) e Aécio Neves (PSDB-MG) destacaram a luta dos Municípios para fazer frente aos seus compromissos.

Outros senadores, como Luiz Henrique (PMDB-SC), Eduardo Braga (PMDB-AM) e Pedro Tiques (PDT-MT), elogiaram a medida e ainda cobraram uma revisão do pacto federativo que garanta mais avanços para os Municípios.

Na Câmara, em 26 de novembro de 2014, o aumento foi aprovado em segundo turno pela Câmara, seguindo para promulgação. A medida integrava a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 426/2014, do Senado. Com a PEC, o percentual sobe de 23,5% para 24,5%. A mudança será escalonada em duas partes: em julho de 2015, 0,5; e, em julho de 2016, mais 0,5.

Durante a aprovação, o relator, Danilo Forte (PMDB-CE), lembrou que cerca de 86% dos Municípios que têm população inferior a 56 mil habitantes dependem dos recursos do FPM. Ficou claro nas manifestações da CNM, assim como na dos parlamentares, que os novos valores eram uma conquista, dentro do possível no cenário de agravante crise, mas que o movimento municipalista continuará a lutar por uma expansão cada vez mais substancial dessa fonte de receita.

A nova redistribuição dos tributos federais, segundo estimativa da CNM, poderá representar um aumento de R\$ 1,9 bilhão no caixa das administrações municipais já em 2015, podendo passar de R\$ 4,3 bilhões em 2016. “A partir de 2016, que é quando vamos consolidar um ponto percentual, já teremos somado quase de R\$ 7 bilhões a mais no FPM”, projetava o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, no final de 2014.

Quando o texto entrar em vigor, segundo a CNM, um Município de pequeno porte (coeficiente 1.2), como Trairão, no Pará, que em 2013 recebeu R\$ 8,4 milhões do fundo, terá R\$ 284 mil a mais em 2015. Em 2016, serão mais R\$ 616 mil. Florianópolis (coeficiente 1.6), em Santa Catarina, que em 2013 recebeu R\$ 78,8 milhões via FPM, poderá contar com mais R\$ 2,7 milhões em 2015 e R\$ 5,9 milhões em 2016.

São conquistas destinadas a melhorar a vida dos cidadãos. E a CNM continuará estimulando a união dos Municípios em busca de muitas outras.

Bibliografia

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Boletim CNM*. Ed. jun./2008 a fev./2015. Brasília: CNM, 2008-2015.

_____. *Revista CNM* (2012). Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>, <<http://www.memoria.cnm.org.br>>, <<http://www.camara.gov.br>> e <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 6 de abr. 2015.



Sede

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3ª Andar
CEP: 70350-530 – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM