

7

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

Introdução

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) apresentou um comportamento incerto ao longo desse ano. Tais incertezas são consequência das várias perspectivas negativas na economia como inflação alta, recessão, redução de competitividade da indústria, problemas como o mercado externo, desvalorização do câmbio, balança comercial em déficit, baixos investimentos estrangeiros e, conseqüentemente, uma apreensão generalizada dos agentes econômicos. Essa situação impacta direta e negativamente na decisão de consumo de todos os agentes, além de reduzir os lucros das empresas. Isso, por sua vez, reduz a arrecadação tributária, principalmente o Imposto sobre a Renda que é o principal item do fundo, e as transferências constitucionais, como o FPM.

Com o intuito de analisar e demonstrar o andamento do fundo ao longo do ano que se encerrou, a Confederação desenvolveu o presente estudo, que conta com quatro seções além desta introdução. A primeira seção traz as diferenças das estimativas do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e dos diversos relatórios divulgados pelo Ministério do Planejamento ao longo do ano no tocante ao FPM. A segunda é dedicada à análise do desempenho do fundo, considerando os repasses extras, com e sem os efeitos da inflação. A terceira aborda o crescimento do fundo no último ano frente ao crescimento dos custos das prefeituras no mesmo período. Por fim, o estudo conta com uma seção de conclusão.

Planejamento x Execução

Como determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, divulgado pelo Ministério do Planejamento, deve evidenciar as perspectivas econômicas para o ano e a realização de receitas e despesas orçamentárias, de modo a controlar a obtenção da meta fiscal estabelecida. No entanto, as perspectivas econômicas divulgadas nos relatórios ao longo do ano se mostraram sempre muito otimistas diante da realidade enfrentada pelo país no último ano. No último Relatório, referente ao 5º bimestre, ficou claro o que a Confederação Nacional de Municípios (CNM) alertou em todo o ano: as estimativas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para 2015 foram especialmente otimistas.

A perspectiva otimista dos relatórios acabou tornando-se pessimista a cada bimestre e apresentando quedas de expectativas constantes. A previsão demonstrada na 5ª avaliação bimestral apontou que o FPM seria de R\$ 81,607 bilhões, sendo que no 4º relatório era esperado um fundo de R\$ 83,945 bilhões. Essa reavaliação significou uma frustração de receita de R\$ 2,388 bilhões ou 2,87% menor frente ao último relatório.

De acordo com o Ploa para 2015, a projeção do FPM era de R\$ 91.105 bilhões em valores brutos. Com isso, era esperado um crescimento nominal de 10,55% em relação ao valores executados em 2014. A estimativa do fundo caiu quase R\$ 10 bilhões ao longo do ano, impactando direta e negativamente nas finanças municipais.

Tabela 1 – FPM: PLOA versus 5ª avaliação

Fundo de Participação Municípios	PLOA (A)	5º Avaliação do Governo (B)	Diferença (A-B)
IR	322.992	297.777	-25.214
IPI	64.693	49.485	-15.208
Total (IR e IPI)	387.685	347.262	-40.423
1% de FPM - (IR e IPI)	3.877	3.473	-404
22,5% de FPM - (IR e IPI)	87.229	78.134	-9.095
Total 23,5% (IR e IPI)	91.106	81.607	-9.499

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Ministério do Planejamento

Observação: Valores Brutos e Nominais

Essas avaliações bimestrais do Relatório são importantes, pois por meio destas os Municípios podem ter uma noção do comportamento do FPM. Com informações do Ploa, os Municípios fazem seus respectivos orçamentos, onde as prefeituras definem os parâmetros econômicos da sua administração, as reestimativas de receitas e despesas e distribuição de eventual corte em despesas. Essas constantes reestimativas prejudicam a organização financeira dos Municípios.

A realidade do fundo em 2015

Foram transferidos aos cofres municipais R\$ 84,362 bilhões em 2015, frente aos R\$ 79,355 bilhões em 2014. Isso representa um aumento de 6,31% ou R\$ 4,061 bilhões, em termos nominais e brutos. Tal montante foi bem abaixo da estimativa do Ploa deste ano, que era de R\$ 91,105 bilhões.

Tabela 2 – Repasse do FPM: Valor Bruto Nominal

Repases	Ano		Diferença (A - B)	Cresc.
	2014 (B)	2015 (A)		
0,5% Jul/15	-	946.065.290		
1% Dez/15	3.370.332.935	3.505.090.358	134.757.423	4,00%
Total	79.355.132.573	84.362.220.170	4.195.779.729	6,31%

Fonte: Valores nominais da STN / Elaboração própria

Ao longo do presente ano, foram realizados quatro repasses extras, sendo o de janeiro o mais significativo: R\$ 1,116 bilhão a mais nos cofres municipais. Outros repasses extras ocorreram em maio e outubro. Tais repasses são consequência de um programa que parcela as dívidas de vários impostos na Receita Federal. Se somados todos os repasses extras realizados em 2015, o montante extra transferido atinge o montante de R\$ 1,740 bilhões.

Diferentemente de 2014, houve em 2015 o repasse de 0,5% em julho, mês historicamente mais fraco para o fundo. E é sobre esse repasse, conquista do movimento municipalista, que a próxima subseção tratará.

A conquista do 0,5 % de julho de 2015

Decorrente da Emenda Constitucional 84, uma importante conquista do movimento municipalista, encabeçada pela CNM, foi creditado no dia 9 de julho de 2015: o 0,5% do FPM. O montante referente ao 0,5% do valor da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), contabilizada entre o início de janeiro e o final de junho do presente ano, veio com a intenção de reduzir as dificuldades financeiras dos Municípios no mês que tem os piores repasses do fundo.

Quando a emenda ainda era uma proposta, a Confederação negociou com o governo federal o repasse de 0,5% em 2015 e outro de 0,5% em 2016. O primeiro repasse de 0,5% seria sobre o total da arrecadação dos dois tributos que compõem o FPM – IR e o IPI – entre julho de 2014 a junho de 2015. Mas o art. 3º da EC 84 utilizou o termo “exercício financeiro” para limitar o período da arrecadação entre janeiro de 2015 e junho de 2015. Portanto, apenas seis e não doze meses como o esperado entraram no cálculo para tal repasse. Cabe deixar claro que em toda a negociação nenhuma das propostas de redação continha este artigo, que foi inserido na aprovação final da emenda.

O repasse do 0,5% extra do FPM foi de R\$ 946.065.290,15, sendo 0,33% menor que o projetado pela entidade. Esse repasse foi em uma única parcela, antes do primeiro decêndio de julho, mês em que a arrecadação de FPM é tradicionalmente menor. É importante ressaltar que, com tal repasse extra, o percentual total de participação do FPM na arrecadação do IPI e IR passou de 23,5% para 24%. Em 2016 aumentará para 24,5%, pois terá atingindo o 1% de repasse extra no mês de julho. O fundo funcionará da seguinte maneira a partir de 2016: 22,5% repassados mensalmente, 1% extra repassado em julho e 1% extra repassado em dezembro.

Tabela 3 – Participação do FPM

Anos	Participação do FPM
2014	23,5%
2015	24,0%
2016	24,5%

Fonte: Elaboração própria

O 1% de dezembro de 2015

Decorrente da Emenda Constitucional 55/2007, conquistada pela CNM, o repasse extra foi creditado em 9 de dezembro de 2015. O montante se refere a 1% do valor da arrecadação do IPI e do IR contabilizada entre o início de dezembro do ano passado até o final de novembro deste ano. O montante do repasse do adicional de 1% do FPM foi de R\$ 3,505 bilhões, valor 4% maior se comparado aos R\$ 3,370 bilhões repassados em dezembro de 2015.

Tabela 4 – Participação do FPM

Anos	1% de Dezembro	
	Valor Bruto Nominal	Variação
2007	436.360.030	-
2008	2.167.389.799	396,7%
2009	2.100.443.333	-3,1%
2010	2.229.764.369	6,2%
2011	2.727.058.803	22,3%
2012	2.877.034.328	5,5%
2013	3.094.601.529	7,6%
2014	3.370.332.934	8,9%
2015	3.505.090.357	4,0%

Fonte: Valores nominais da STN / Elaboração própria

Cabe salientar que, de acordo com a redação da Emenda Constitucional 55/2007, o 1% adicional do FPM não incide retenção do Fundeb, mas se trata de uma transferência constitucional

e, por isso, deve incorporar a Receita Corrente Líquida (RCL) do Município e consequentemente devem-se aplicar os limites constitucionais em Saúde e Educação.

Nas próximas subseções do presente estudo, os dados financeiros acerca do fundo serão abordados sob duas óticas distintas: a primeira utiliza os valores nominais e brutos e a segunda leva em consideração os valores deflacionados. Essa segregação se faz necessária para que seja possível analisar o comportamento do fundo efetivamente e quão severo foi o efeito da inflação nos montantes.

Repasse nominal, sem o efeito da inflação

O Fundo de Participação dos Municípios fechou o ano de 2015 tendo transferido aos Entes subnacionais R\$ 84,362 bilhões. Como dito anteriormente, esse montante não inclui os efeitos da inflação ao longo do ano nos repasses. Nesse sentido, é possível afirmar que houve um crescimento nominal de 6,31% do fundo. Tal aumento teve forte influência dos repasses extras ocorridos em janeiro, maio e outubro do ano que se encerrou. Houve queda nominal do fundo nos meses de fevereiro, setembro e novembro. É importante ressaltar que estão incluídos nessa análise e evidenciados na tabela abaixo os repasses extras ocorridos, as decisões judiciais, além do 1% de julho e de dezembro do presente ano.

Tabela 5 – Desempenho nominal do FPM (Repasse)

Mês	Ano		Diferença (A - B)	Cresc.
	2014 (B)	2015 (A)		
Janeiro	7.994.382.452	8.131.999.652	137.617.199	1,72%
Fevereiro	8.536.831.183	8.301.196.157	-235.635.026	-2,76%
Março	5.064.006.114	6.046.202.097	982.195.983	19,40%
Abril	5.779.710.367	6.525.454.221	745.743.854	12,90%
Maio	7.702.174.697	8.000.773.751	298.599.054	3,88%
Junho	5.776.133.867	6.982.118.451	1.205.984.583	20,88%
Julho	4.960.968.163	5.170.039.810	209.071.647	4,21%
0,5%	-	946.065.290		
Agosto	6.026.732.272	6.046.723.063	19.990.791	0,33%
Setembro	5.282.934.741	5.041.190.624	-241.744.117	-4,58%
Outubro	4.992.917.365	5.737.710.395	744.793.029	14,92%
Novembro	6.608.764.626	6.478.325.439	-130.439.188	-1,97%
Dezembro	7.259.243.791	7.449.330.864	190.087.073	2,62%
1%	3.370.332.935	3.505.090.358	134.757.423	4,00%
Total	79.355.132.573	84.362.220.170	4.061.022.306	6,31%

Fonte: Valores nominais da STN / Elaboração própria

Obs: Os valores acima constam todos os repasses extras, decisões judiciais e 1% de julho e dezembro.

O FPM teve crescimento nominal expressivo em março, junho e outubro. Além disso, o expansão nominal de 4% do repasse extra de 1% em dezembro frente ao mesmo período do ano anterior também influenciou no aumento dos repasses. É importante ressaltar que, apesar desses crescimentos nominais em alguns meses, a queda nominal de repasses é algo historicamente raro, só tendo ocorrido anteriormente no pós-crise de 2008.

Repasses reais, com o efeito da inflação

Ao longo do ano, o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) acumulado em 12 meses ficou constantemente acima do teto da meta estabelecida pelo governo para a inflação. Diante disso, o valor ganho nominalmente pelo fundo foi corroído pelos efeitos do aumento generalizado de preços, ocasionando uma queda real de 2,06% do FPM em 2015.

Comparando mês a mês, o repasse de março e junho de 2015 foram os únicos com crescimento satisfatório de 10,42% e 11,01%, respectivamente, frente aos mesmos meses de 2014. Outro ponto a ser destacado é que em oito dos doze meses de 2015 houve perda real para o fundo quando comparado com igual período de 2014.

Tabela 6 – Desempenho real do FPM (Deflacionado)

Mês	Ano		Diferença (A - B)	Cresc.
	2014 (B)	2015 (A)		
Janeiro	9.274.059.045	8.805.205.773	-468.853.272	-5,06%
Fevereiro	9.835.473.846	8.880.072.298	-955.401.548	-9,71%
Março	5.781.167.787	6.383.565.277	602.397.491	10,42%
Abril	6.554.315.754	6.840.987.477	286.671.723	4,37%
Maio	8.694.437.206	8.326.032.296	-368.404.910	-4,24%
Junho	6.494.289.542	7.209.013.998	714.724.455	11,01%
Julho	5.577.215.301	5.305.156.876	-272.058.425	-4,88%
0,5%		970.790.354		
Agosto	6.758.471.519	6.191.131.431	-567.340.089	-8,39%
Setembro	5.890.787.882	5.133.861.924	-756.925.958	-12,85%
Outubro	5.544.115.894	5.795.661.270	251.545.376	4,54%
Novembro	7.301.110.701	6.478.325.439	-822.785.263	-11,27%
Dezembro	7.957.665.443	7.449.330.864	-508.334.579	-6,39%
1%	3.694.597.220	3.505.090.358	-189.506.862	-5,13%
Total	89.357.707.141	87.274.225.634	-2.083.481.507	-2,33%

Fonte: STN / Valores reais / Elaboração própria

Obs: Os valores acima constam todos os repasses extras, decisões judiciais e 1% de julho e dezembro.

Houve um decréscimo real dos repasses ao fundo em oito dos doze meses de 2015. Agravando o quadro do fundo, o repasse extra de 1% realizado em dezembro foi 5,13% menor do que o realizado em 2014. Essa diferença entre valores reais e nominais se dá porque o aumento efetivo dos repasses do fundo não foram suficientes para cobrir os efeitos danosos da inflação no último ano.

FPM e o aumento de custos

O ano que se encerrou não foi um ano fácil para os gestores municipais. A desaceleração econômica, o crescimento do desemprego, a consequente diminuição da renda familiar são fatores preponderantes para a redução da arrecadação dos tributos com maiores impactos nas finanças municipais: o IPI e o IR. A evolução crescente e constante da inflação nos últimos meses causa uma redução do poder de compra das prefeituras, além de também ser um fator redutor da arrecadação governamental. A criação de leis que impõem gastos sem identificar a fonte de receita é cada vez mais recorrente e preocupa grandemente as finanças dos Municípios.

Tudo isso teria um efeito menos devastador se o crescimento do FPM fosse proporcional à expansão dos gastos e responsabilidades municipais. Esse crescimento do FPM não é proporcional aos aumentos constantes dos custos do último ano. Um dos exemplos de crescimento de despesas é o reajuste do piso do magistério, que cresceu 12,98% em relação a 2014. Outro exemplo importante de expansão de despesa é o salário mínimo, o qual vem passando por uma política de valorização constante na última década. De 2014 para 2015, o mínimo cresceu de R\$ 724 para R\$ 788, equivalente a 8,8% de crescimento.

Além dos aumentos salariais, as despesas com manutenção da máquina pública também aumentaram. Segundo o Relatório da Inflação do Banco Central do Brasil³ de dezembro de 2015, a energia elétrica reúne uma variação acumulada até novembro do ano que se encerrou de 50,48%. A gasolina, por sua vez, cresceu 18,61%, e a água e o esgoto 14,64% no mesmo período.

Conclusão

Como descrito ao longo do estudo, os custos dos gestores municipais têm aumentado muito mais que suas receitas, inclusive as transferências constitucionais por eles recebidas. O FPM, principal receita de grande parte dos Municípios brasileiros, não acompanhou o crescimento dos custos das prefeituras em 2015, o que justifica o quadro de crise existente em quase todos os Municípios brasileiros.

Além da situação conjuntural do ano que se encerrou, há uma perspectiva de continuidade de queda das receitas tributárias dos Municípios e, concomitantemente, expansão de custos

3 Relatório de Inflação do BCB. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2015/12/ri201512c2p.pdf>>.

consequência da inflação. Isso é fruto de as expectativas de mercado permanecerem pessimistas em relação ao ano que se inicia. Segundo o Banco Central em seu último Relatório de Inflação, a expectativa do PIB para 2016 é de retração de 1,9%. Além disso, o Bacen espera uma inflação de 9,2% já no primeiro semestre de 2016.

Os gestores municipais já enfrentaram dificuldades, em 2015, para custear medicamentos, para custear o transporte de alunos, para pagar fornecedores e servidores públicos e manutenção de salários de médicos e de professores do magistério. Diante disso e das previsões pessimistas para o próximo ano, é possível prever que a crise dos Municípios brasileiros será agravada no ano de 2016.