

Estudos Técnicos/Finanças/CNM¹ - Janeiro/2019

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2018 e as perspectivas para 2019

Os Prefeitos de todo o Brasil acompanham com preocupação os valores destinados aos Municípios através do FPM uma vez que as políticas públicas estão, ao longo do tempo, sendo cada vez mais financiadas quase que exclusivamente pelos Municípios. A transferência de responsabilidades, principalmente da União em direção aos Municípios, vem configurando um cenário de sobrecarga destes últimos no que diz respeito à prestação de serviços básicos à população.

Há um claro desequilíbrio financeiro crescente, pois, na maioria das vezes, recai sobre os cofres municipais a execução das políticas públicas, que acabam por assumir uma série de despesas que não seriam de sua competência, arcando com grande esforço financeiro para colocar em prática obrigações impostas pela União.

O dinheiro encaminhado pelo FPM é a principal fonte de recurso dos Municípios. São inúmeras as responsabilidades do Município, refletido por exemplo no aumento da quantidade de funcionários públicos municipais. Enquanto a União e os Estados têm redução no número de funcionários públicos, os Municípios aumentam esse número. Por que isso acontece? Porque só se faz atendimento à população com pessoas, uma escola só pode funcionar com professores, um posto de saúde só pode funcionar com médicos, um centro de assistência social só pode funcionar com psicólogos e assim por diante. O Município se vê, assim, paralisado em face das necessidades e demandas urgentes do espaço local, sem dispor dos recursos necessários para realizar uma gestão plenamente eficiente voltada às políticas públicas preventivas de médio e longo prazo.

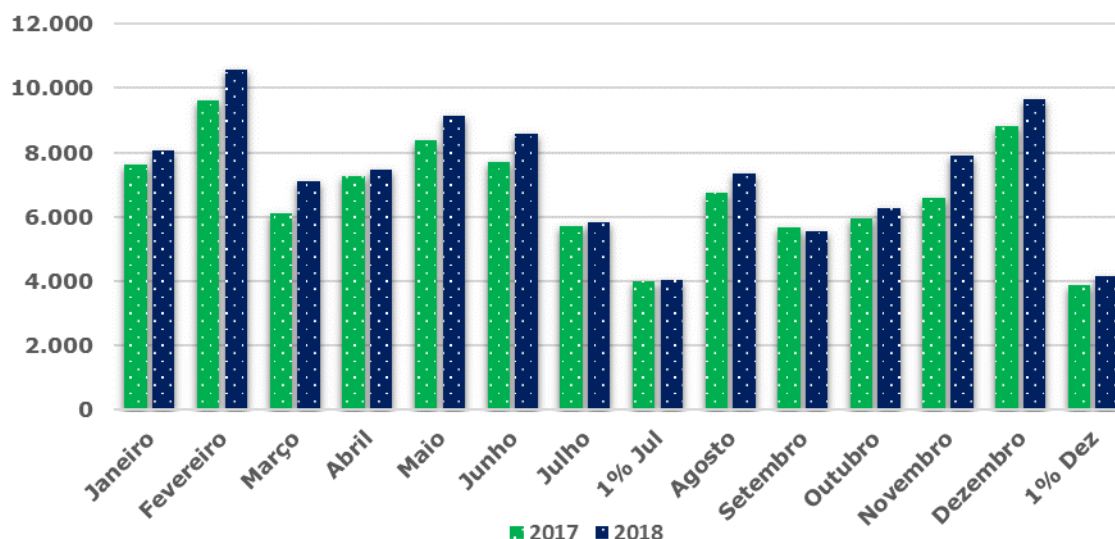
Ao longo do ano, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) divulga notas decendiais (de 10 em 10 dias) a cada repasse do FPM em seu site. Tais notas possibilitam aos gestores municipais acompanhar o comportamento e a evolução dos repasses. Com o encerramento do ano de 2018, a CNM disponibiliza no presente estudo as informações sobre o valor acumulado repassado por meio do FPM aos Municípios no decorrer do ano passado e, ademais, as perspectivas para o Fundo em 2019.

¹ Publicação da Confederação Nacional de Municípios - CNM | <http://www.cnm.org.br> | Presidente: Glademir Aroldi | Diretor Executivo: Gustavo de Lima Cezário | Área de Estudos Técnicos | Consultor: Eduardo Stranz | Supervisora: Elisiane Beltrame Mangrich | Equipe: Alessandra dos Santos Ferreira, Hilton Leal Silva, Karine Cristina de Oliveira Paiva, Tania Ferreira de Oliveira, Thalyta Alves, Wanderson Silva Rocha | Coordenação de Divulgação: Área de Comunicação | Supervisora: Viviane Cruz | Atendimento Institucional - Fone: (61) 2101- 6000 - email: atendimento@cnm.org.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

Com relação ao acumulado do ano, verifica-se que o valor total do FPM vem apresentando crescimento positivo. O total repassado aos Municípios no período de janeiro até o 3º decêndio de dezembro de 2018, apresentou crescimento de **8,11%** em termos nominais (sem considerar os efeitos da inflação) em relação ao mesmo período de 2017. Ao considerar o comportamento da inflação, observa-se que o FPM acumulado em 2018 teve crescimento de **4,35%** em relação ao mesmo período do ano anterior.

Percebe-se no gráfico 1 o comportamento positivo ao longo do ano, com o mês de fevereiro apresentando o maior crescimento até então, comparado com os mesmos resultados de 2017. Outros meses como maio e junho também apresentaram crescimentos significativos.

Gráfico 1 – Comportamento do Fundo em 2018 X 2017



O mês de fevereiro de 2018 foi o melhor mês do ano, apresentando crescimento de **9,89%** em relação ao mesmo mês de 2017. Em março, o repasse teve um crescimento significativo de **16,23%**. O crescimento dos demais meses não surpreende, uma vez que no primeiro semestre ocorrem os maiores repasses do FPM e no outro ciclo, de julho até dezembro, os repasses diminuem.

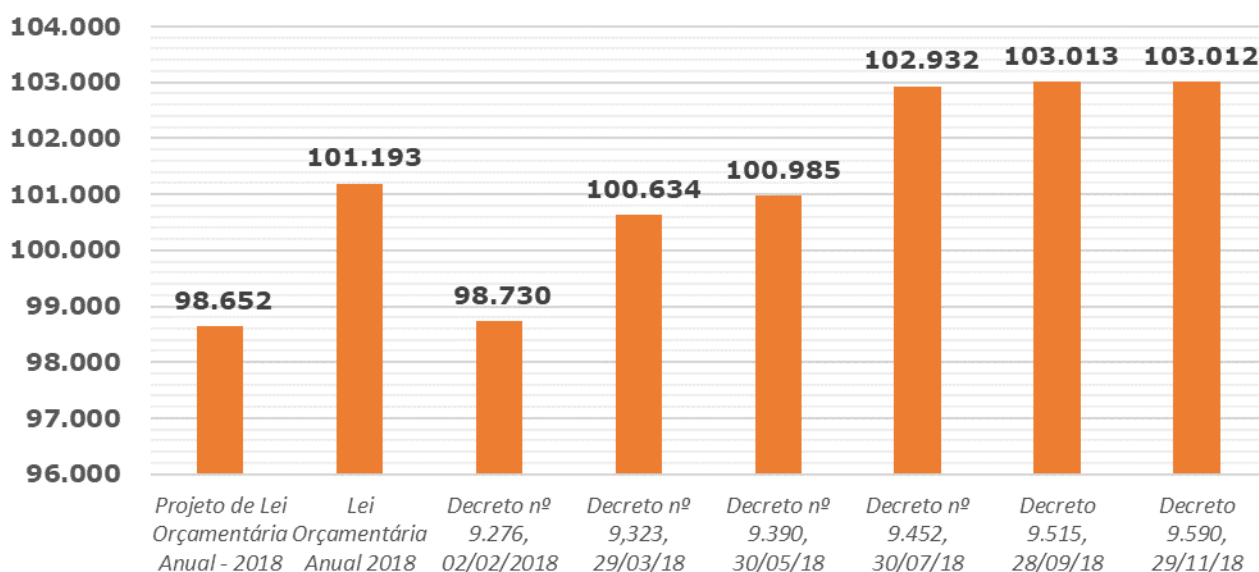
A Confederação divulga notas a cada decêndio, mostrando a realidade ao longo de cada mês, sempre lembrando ao gestor que tenham prudência e cuidado com a gestão das prefeituras. Neste sentido a CNM, vem afirmando: “o aumento das despesas e obrigações compromete a capacidade gerencial dos Municípios”.

Ainda neste sentido, as prefeituras têm adotado medidas de contenção de gastos, se ajustando a realidade atual. Vários Municípios têm cortado os gastos como redução de diárias e horas extras; outras prefeituras têm adotado turno único e dispensando funcionários de cargos comissionados, além de outras medidas como a redução do orçamento.

II) O Fundo segundo as perspectivas do Tesouro Nacional

Em 2018, a previsão inicial do governo para o FPM era de **R\$ 98,6 bilhões**, valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) original 2018. Quando o PLOA foi sancionado, o valor subiu para **R\$ 101,1 bilhões**, consistindo em um aumento de **2,58%**. Ao longo de todo o ano, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publicou seis decretos revisando as perspectivas para o Fundo, como pode ser visto no gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Comportamento do Fundo segundo as previsões da STN



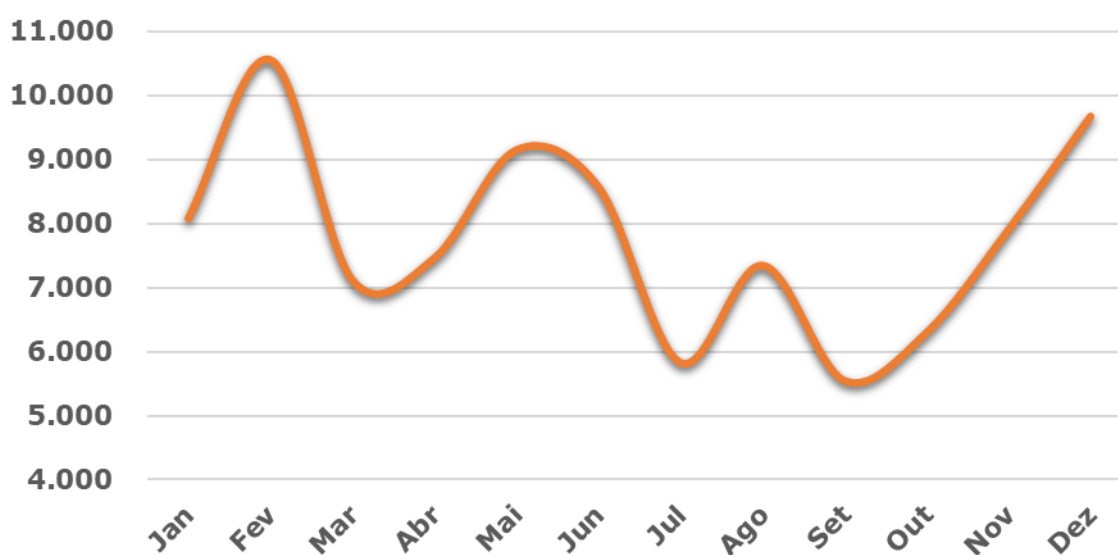
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Observação:** Valores Brutos e Nominais.

Com as informações contidas nos relatórios da STN, os Municípios fazem seus respectivos orçamentos, definindo os parâmetros econômicos da sua administração, as reestimativas de receitas e despesas e a distribuição de eventual corte em despesas. No entanto, a cada revisão geram-se novas estimativas e, por isso, torna-se difícil para os Municípios consolidar a sua programação financeira para o ano.

Ao comparar-se a previsão com a última avaliação do governo federal (Decreto 9.590, de 29 de novembro de 2018) para o FPM que era de R\$ 103 bilhões, o **fundo fechou 2018 em R\$ 101,7 bilhões**, ou seja, apresentou queda de 1,26%. No entanto, o montante fechado em 2018 é superior às previsões do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a Lei Orçamentária Anual.

O FPM, bem como a maioria das receitas de transferências do País, não apresenta uma distribuição uniforme ao longo do ano. Quando avaliamos mês a mês o comportamento dos repasses realizados pela Receita Federal em 2018, nota-se que ocorrem dois ciclos distintos. No primeiro semestre estão os maiores repasses do FPM, mas no outro ciclo, entre os meses de julho a outubro, os repasses diminuem significativamente, com destaque para setembro e outubro, como pode ser observado no gráfico 3.

Gráfico 3 - Distribuição do Fundo no ano 2018 (em milhões)



Fonte: Elaboração própria. Não considera os repasses do 1% de Julho e Dezembro

As oscilações da economia que o país atravessa nos últimos anos impacta nas transferências legais e constitucionais, como o FPM. Os Municípios brasileiros são afetados diretamente pela volatilidade do fundo, pois para muitos deles o fundo é a maior fonte de receita.

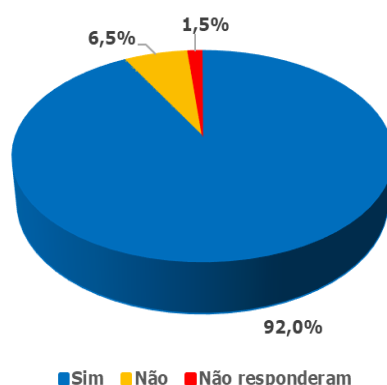
III) As Emendas Constitucionais números 55/2007 e 84/2014

O recurso extra é proveniente da arrecadação do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) e do Imposto de Renda (IR) contabilizada entre o início de dezembro do ano anterior até o final de novembro do ano corrente, para o 1% de dezembro. Para o caso do 1% de julho, o recurso é fruto da arrecadação do início de agosto do ano anterior até o final de junho do ano corrente. O repasse sempre é realizado um dia antes do primeiro decêndio normal dos respectivos meses.

O repasse do 1% adicional do FPM que ocorre em dezembro foi uma conquista em 2007 após luta protagonizada pela CNM e pelo movimento municipalista nacional. O valor do 1% de dezembro transferido aos Municípios foi de **R\$ 4,153 bilhões** em 2018, apresentando um aumento nominal de **7,13%** em relação a 2017. Já o valor da Emenda Constitucional nº 84/2014, que regulamenta o 1% adicional de julho, correspondeu a **R\$ 4,051 bilhões** em 2018, apresentando um aumento nominal de **1,31%** em relação a 2017.

Conforme pesquisa realizada no fim do ano passado, junto aos prefeitos sobre o 13º salário, a CNM perguntou aos gestores se o repasse extra de 1% do FPM, realizado um dia antes do repasse do primeiro decêndio de dezembro, ajudaria no custeio do 13º salário. Dos **4.559** Municípios que responderam ao questionário da Confederação, **4.193 (92%)** responderam que os recursos referentes ao repasse de 1% extra do FPM ajudam a pagar a gratificação natalina. Apenas **298 (6,5 %)** Municípios acreditam que tal repasse não auxilia no pagamento do 13º salário e isso pode ser vislumbrado no gráfico 1.

Gráfico 4 – O recurso oriundo do 1% do FPM vai ajudar no pagamento do 13º salário?



Fonte: **Elaboração Própria – CNM.**

O repasse extra de 1% se tornou essencial aos Municípios, uma vez que os mesmos usam o recurso adicional para pagar dívidas e saldar compromissos não honrados durante as

oscilações dos repasses. Os Municípios também utilizam o recurso para equilibrar as finanças municipais no término de exercício, bem como para pagamento do 13º salário.

Apesar dos repasses do 1% do FPM não comporem a base de cálculo para o Fundeb, é importante destacar que o Art. 212 da CF/88 estabelece que os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, sem exceção, e de transferências resultantes da repartição de impostos em educação:

Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

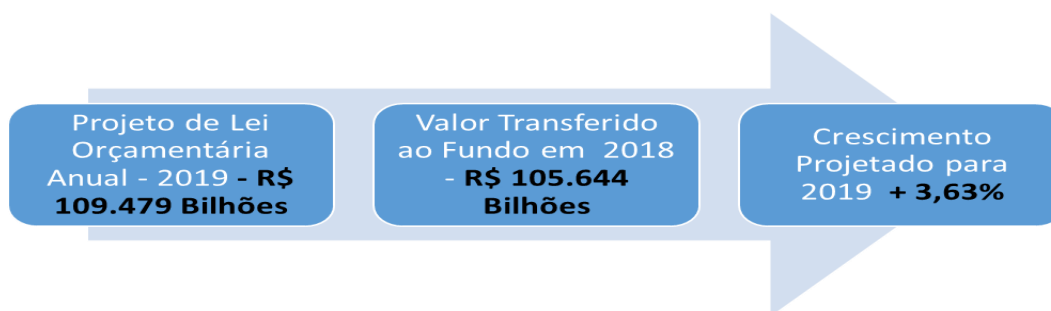
Ou seja, para a aplicação do mínimo em educação fixado na Constituição não é permitido a exclusão dos repasses relativos aos adicionais de 1% do FPM existentes ou que vierem a existir.

Nos últimos 11 anos, os cofres municipais receberam **R\$ 34,3 bilhões** relacionados a repasses extras, consequência da luta constante da Confederação em favor dos Municípios.

IV) O que esperar do FPM para 2019

O FPM referente ao ano de 2019 está projetado a partir do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no valor de **R\$ 87.583.243.172,09** já descontada a retenção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em valores brutos, incluindo o Fundeb, o montante é de **R\$ 109.479.053.965,12**. É importante ressaltar que não há garantia de transferência desses valores, pois os repasses previstos dependem do comportamento real da arrecadação futura.

Gráfico 5 – PLOA 2019 x Valor Executado em 2018



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (STN). **Observação:** Valores Brutos e Nominais.

É importante ressaltar ainda que o comportamento dos repasses do FPM são bastante sazonais, ocasionado, dentre outros fatores, pela flutuação na arrecadação dos impostos que compõem o Fundo.

A oscilação no repasse dos recursos do FPM afeta a administração pública municipal. Por isso, resalta-se a importância dos Municípios se planejarem e anteciparem para que as oscilações dos repasses não prejudiquem o cumprimento das obrigações orçamentárias municipais.

A oscilação, isto é, o sobe e desce no montante de recursos repassados pelo FPM, é diferente a cada ano. Contudo, é possível ter uma ideia do comportamento dessa oscilação, pois existem acontecimentos que ocorrem sempre em determinadas épocas. Veja abaixo uma tabela dos principais motivos que ao longo do ano impactam no sobe e desce dos repasses:

Tabela 1 – Sazonalidade dos repasses do Fundo

Janeiro	<ul style="list-style-type: none">• Ingresso da arrecadação nos períodos de datas comemorativas como o Natal e o Ano Novo.
Fevereiro	<ul style="list-style-type: none">• Melhor mês do ano graças aos ingressos do Imposto de Renda recolhido pelos Fundos de Pensão e períodos festivos.
Março	<ul style="list-style-type: none">• Arrecadação pura e normal dos repasses que compõem o FPM.
Abril	<ul style="list-style-type: none">• Leve crescimento da arrecadação, se comparado ao mês anterior.
Maio	<ul style="list-style-type: none">• Leve crescimento motivado pelo resultado da Declaração de Ajuste Anual de Imposto a pagar pelos contribuintes.
Jun a Out	<ul style="list-style-type: none">• Desempenho inferior ao primeiro semestre. Caracteriza-se pela restituição do Imposto de Renda.
Nov a Dez	<ul style="list-style-type: none">• Início de uma ascensão na arrecadação em razão das datas comemorativas de final de ano.

Fonte: Área de Estudos Técnicos e Finanças/CNM.

VI) 1% em Setembro - PEC 391/2017

Tramita em Comissão especial a PEC 391/2017 (PEC 29/2017), do senador Raimundo Lira (MDB-PB), que “altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela união ao Fundo de Participação dos Municípios”. O aumento de 1% no FPM a ser entregue no mês de setembro será um fator fundamental de equilíbrio num mês que, historicamente, apresenta uma forte queda no repasse do Fundo.

A aprovação da PEC 391/2017 representa o atendimento a um importante pleito da Confederação. A garantia de mais um ponto porcentual no repasse da União relativo à arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) significa um enorme alívio às contas municipais. A PEC eleva o porcentual a ser distribuído de 49% para 50%, sendo que este ponto porcentual a mais será destinado ao FPM. O acréscimo nas transferências aos Municípios deverá ser repassado em setembro de cada ano.

Em que “pé” está a PEC?

1) Instalada Comissão Especial em 20/11/18 após mobilização municipalista. Atualmente a matéria encontra-se pronta para Pauta na Comissão Especial.

Caso a PEC seja aprovada ainda em 2019

2) Caso a PEC seja aprovada **no ano de 2019**, o repasse extra será implantada de forma graduada. Isto é, em 2020 o repasse extra de setembro será de 0,25% e somente em 2023, será chegar a 1%:

2020	2021	2022	2023
•0,25%	•0,25%	•0,50%	•1%

3) A proposta eleva as transferências aos Municípios via FPM em:

2020	2021	2022	2023
• 1,1 bilhão	• 1,2 bilhão	• 2,6 bilhões	• 5,6 bilhões

Tabela 2 – Projeção de aumento no FPM por estado (R\$) com a aprovação da PEC 391/2017

UF	0,25% - 2020	0,25% - 2021	0,5% - 2022	1% - 2023
AC	5.523.607	6.025.753	13.055.798	28.120.181
AL	26.274.202	28.662.766	62.102.660	133.759.575
AM	16.937.474	18.477.244	40.034.028	86.227.138
AP	4.347.012	4.742.195	10.274.755	22.130.242
BA	102.545.659	111.867.992	242.380.649	522.050.628
CE	54.705.371	59.678.586	129.303.603	278.500.068
DF	1.890.034	2.061.856	4.467.354	9.621.993
ES	19.360.474	21.120.517	45.761.120	98.562.412
GO	40.368.537	44.038.404	95.416.542	205.512.551
MA	45.734.060	49.891.702	108.098.687	232.827.941
MG	144.479.069	157.613.530	341.495.981	735.529.806
MS	16.148.264	17.616.287	38.168.623	82.209.341
MT	20.085.022	21.910.934	47.473.689	102.251.024
PA	38.666.044	42.181.139	91.392.467	196.845.313
PB	34.554.259	37.695.555	81.673.703	175.912.590
PE	54.151.223	59.074.061	127.993.799	275.678.952
PI	29.250.855	31.910.024	69.138.385	148.913.444
PR	74.332.233	81.089.709	175.694.370	378.418.643
RJ	32.389.934	35.334.474	76.558.027	164.894.211
RN	27.269.315	29.748.344	64.454.745	138.825.605
RO	9.739.834	10.625.273	23.021.425	49.584.608
RR	5.533.876	6.036.956	13.080.071	28.172.461
RS	74.428.199	81.194.399	175.921.198	378.907.196
SC	42.925.424	46.827.735	101.460.093	218.529.432
SE	16.037.502	17.495.457	37.906.824	81.645.467
SP	146.652.819	159.984.894	346.633.936	746.596.171
TO	15.669.698	17.094.216	37.037.467	79.773.006
Total	1.100.000.000	1.200.000.000	2.600.000.000	5.600.000.000

Fonte: Relatório da CCJ/Senado com cálculos próprios

A CNM continua atuando fortemente para a aprovação imediata desta matéria.

VII) Previsões para o cenário econômico em 2019

O relatório Boletim Focus, do Banco Central do Brasil (BCB), traça um cenário para a economia brasileira em 2019. De acordo com o último boletim divulgado em janeiro, os analistas esperam crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2% e 2,5% e a estimativa para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) está em 4,02% neste ano. Ainda consta a previsão para a cotação do dólar em R\$ 3,80 e a manutenção da taxa Selic em 7% ao ano.

Dados divulgados no fim de 2018, mostram que a taxa de desemprego no Brasil recuou para 11,6% no trimestre encerrado em novembro, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio da PNAD Contínua. A pesquisa demonstra que a população desocupada ficou em 12,2 milhões em novembro, 3,9% a menos (501 mil pessoas) que em agosto e 2,9% abaixo (menos 364 mil pessoas) de novembro de 2017. Mesmo com essa recuperação, cabe destacar que o aumento da maior parte dos empregos registrados foi no mercado de trabalho informal, ou seja, pessoas trabalhando por conta própria ou sem carteira de trabalho assinada. O aumento do trabalho informal impacta a falta de estabilidade, rendimentos menores e falta de segurança em relação às questões previdenciárias.

Certos indicadores econômicos têm mostrado que a economia brasileira tem se recuperado, ainda que de forma lenta. Por exemplo, o nível de confiança do consumidor avançou 7,1 pontos em novembro de 2018, atingindo 93,2 pontos. É o segundo avanço mensal seguido do índice, mostrando que os consumidores estão ficando mais otimistas com relação às perspectivas econômicas do país. O índice é calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) que tem como objetivo monitorar as intenções dos consumidores por meio de suas decisões de gastos e poupança futuras e por isso, constitui-se como um bom indicador da antecipação dos rumos da economia.

O volume de vendas do comércio varejista também cresceu em novembro de 2018, como divulgado pelo IBGE. O crescimento foi de 2,9% frente ao mês de outubro, puxado pelo alta nos seguintes segmentos outros artigos de uso pessoal e doméstico (6,9%), móveis e eletrodomésticos (5,0%) e artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos e de perfumaria (2,8%), beneficiados por promoções anunciadas em novembro.

Alinhado aos números positivos registrados no volume de vendas no varejo, houve também crescimento de 2,8% nas consultas para vendas a prazo em 2018 na comparação com o ano anterior, segundo o Indicador de Atividade do Varejo, lançado este mês pela Confederação Nacional de Dirigentes (CNDL) e pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC

Brasil). O Indicador de Atividade do Comércio é construído a partir das consultas de Cadastros de Pessoas Físicas (CPFs) e é um termômetro da intenção de compras a prazo por parte do consumidor, abrangendo os segmentos de supermercados, lojas de roupas, calçados e acessórios, móveis e eletrodomésticos.

Mesmo que as projeções e os indicadores estejam apontando para um cenário econômico mais otimista, é importante lembrar que o país atravessa um momento delicado, no qual discute reformas, tais como, a tributária e a previdenciária. A CNM tem acompanhado as discussões e sinaliza a importância delas, pois sempre alertou que nos últimos anos o governo central transferiu responsabilidades para os prefeitos, e não transferiu, na mesma proporção, os recursos necessários para que se possa fazer frente às mesmas. Por isso, faz-se fundamental as reformas para garantir maior participação dos Municípios no “bolo tributário”.