

# 1

## FPM – DAS PROJEÇÕES A REALIDADE

No fim do ano de 2013, quando começou a discussão do orçamento federal de 2014 no Congresso Nacional, através do Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) iniciou o acompanhamento das estimativas para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para o ano de 2014. O PLOA posteriormente se tornou a Lei do Orçamento Anual (LOA).

As projeções divulgadas nesses documentos são de suma importância para os Municípios, uma vez que auxiliam os entes municipais na elaboração de seus orçamentos para o referido exercício.

Para a CNM, o otimismo de todas as estimativas divulgadas pelo governo federal era baseado em expectativas “elevadas” sobre o desempenho da economia. Ao longo do ano essas estimativas de crescimento econômico se mostraram equivocadas, por conta do cenário que o país enfrentou com a desaceleração econômica, baixa arrecadação sobre a atividade econômica e desempenho da indústria abaixo do esperado. Mesmo com todos esses problemas apresentados, não havia garantia de transferência total dos valores projetados, pois os repasses previstos dependem de todas as variáveis descritas acima.

No processo orçamentário, as primeiras informações são do PLOA, que após a aprovação pelo Congresso Nacional passa a ser a LOA. A previsão divulgada no PLOA, para o ano de 2014 era que o FPM seria de **R\$ 86.335 bilhões**. Já na LOA, a previsão sofreu um ajuste pelo Congresso, e o valor apresentou redução, passando para **R\$ 84.565 bilhões**.

Na tabela abaixo, podem ser analisadas todas as projeções divulgadas ao longo do ano de 2014, desde o PLOA até a última Avaliação Bimestral do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

## Previsões para o FPM de 2014, de acordo com o GF

	PLOA	LOA	1º Avaliação do Governo	2º Avaliação do Governo	3º Avaliação do Governo	4º Avaliação do Governo
IR	309.653	305.006	304.788	301.199	298.715	297.458
IPI	57.731	54.845	54.813	52.371	51.573	49.531
Total (IR e IPI)	367.384	359.851	359.602	353.570	350.289	346.989
1% de FPM - (IR e IPI)	3.674	3.599	3.596	3.536	3.503	3.470
22,5% de FPM - (IR e IPI)	66.129	64.773	64.728	63.643	63.052	62.458
Total 23,5% (IR e IPI) - Liq	69.803	68.372	68.324	67.178	66.555	65.928
Total 23,5% (IR e IPI) - Bruto	86.335	84.565	84.506	83.089	82.318	81.542

Fonte: Tesouro Nacional – STN e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Ministério do Planejamento

Obs: Valores Correntes – Brutos e Nominais

No decorrer do ano, o Ministério do Planejamento divulga todos os bimestres Relatórios de Avaliação Fiscal e Cumprimento de Meta<sup>1</sup>, como determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesses relatórios são obtidas as perspectivas econômicas para o ano, como a meta fiscal estabelecida, os indicadores (IPCA, INPC), os parâmetros econômicos e as estimativas de receitas administradas pela Receita Federal e despesas. Sendo assim, para se estimar o FPM, usou-se as receitas de (IR e IPI) desses relatórios.

Na tabela de projeções a previsão de repasse para o FPM foi alterando no decorrer de 2014. Iniciou-se com o valor bruto de **R\$ 84,565 bilhões** na LOA, e na última Avaliação Bimestral do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias o repasse para o FPM ficou em **R\$ 81,542 bilhões**.

## A Realidade de 2014 – Fundo de Participação dos Municípios

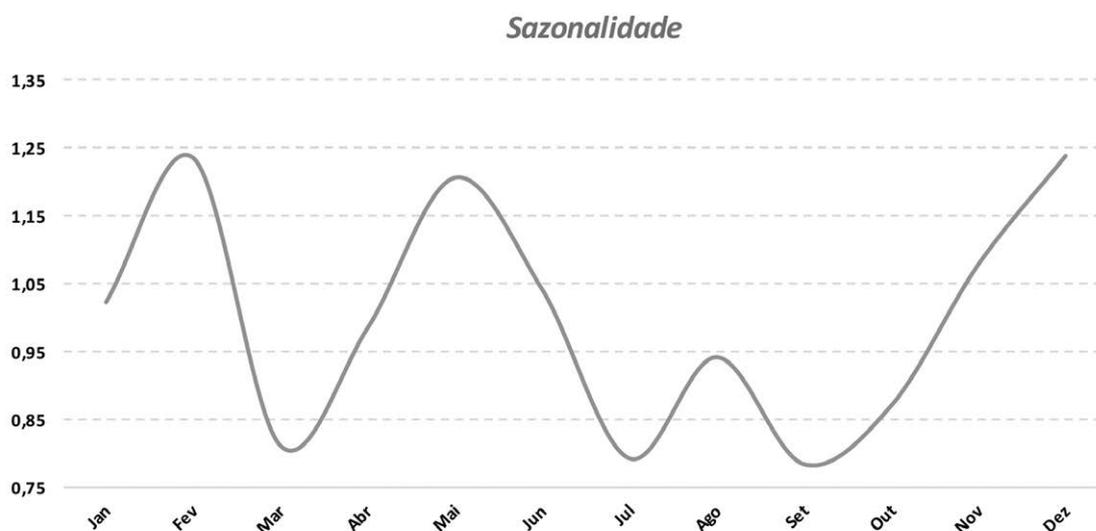
Mesmo com a última avaliação do relatório de metas indicando a estimativa de **R\$ 81,542 bilhões** como repasse esperado para 2014, a CNM aconselhou os gestores municipais que mantivessem a prudência e trabalhassem com uma previsão em torno de **R\$ 80 bilhões**.

Ao avaliar o comportamento dos repasses do FPM realizado pela Receita Federal mensalmente, nota-se que ocorrem dois ciclos distintos. No primeiro semestre ocorrem os maiores repasses do FPM (fevereiro e maio) e no outro ciclo, a partir de julho até dezembro, estão os repasses

<sup>1</sup> <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=t323>

diminuem significativamente. Sendo assim, a Confederação orientou os gestores municipais a se organizarem administrativa e financeiramente.

Considerando sua sazonalidade, pois está ancorado nos dois impostos (IR e IPI), o Fundo sofre grandes oscilações ao longo do ano, complicando muito o planejamento dos gestores, pois em um mês o FPM ele é alto, mas no mês seguinte pode ser baixo. No gráfico abaixo verifica-se esses dois fenômenos.



Para a grande maioria dos municípios, a principal receita para os cofres é o FPM. Este repasse é o que mantém muitas cidades do país, uma vez que este é um recurso livre e pode ser utilizado tanto no custeio quanto no investimento.

Por conta desse cenário de baixo crescimento do Fundo, as prefeituras encontram-se cada vez mais com problemas de caixa, que se agravaram com a criação de leis que impõem gastos sem identificar a fonte de receita e a manutenção dos programas federais subfinanciados,

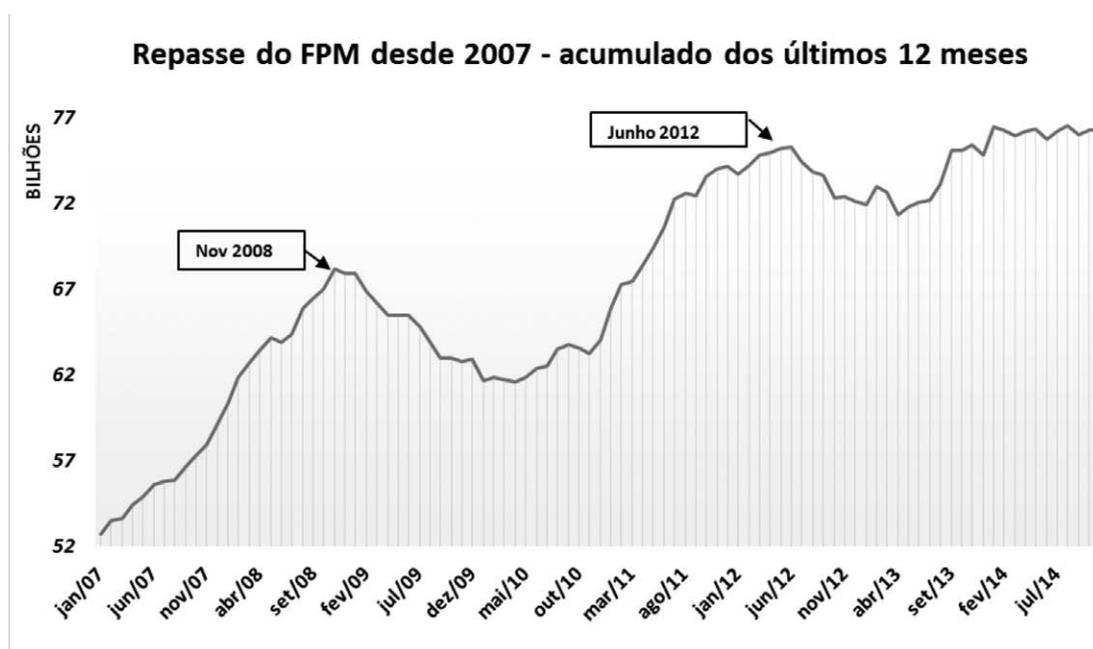
O resultado do baixo crescimento do fundo originou corte de gastos como redução de diárias, horas extras, prefeituras adotando turno único e dispensando funcionários de cargos comissionados, além de outras medidas como a redução do orçamento. A Confederação, ao longo dos últimos anos, vem afirmando: “o aumento das despesas e obrigações compromete a capacidade gerencial dos municípios”.

Outra dificuldade enfrentada pelos municípios foi a retração da economia. As desonerações fiscais promovidas pelo Governo Federal para alguns setores têm forte impacto negativo nos cofres municipais.

Sendo assim, como toda a demanda está nos municípios e houve redução nas transferências, os municípios estão pagando a conta deste modelo federativo centralizador que temos no Brasil, pois são eles os executores das políticas públicas e ficam com a menor parcela de nosso bolo tributário.

Diante dos dados apresentados é importante destacar que o FPM apresenta crescimento ano após ano, mesmo com todos os percalços da economia.

Como podemos observar no gráfico abaixo, comparando a evolução dos valores do acumulado de 12 meses, em valores corrigidos pelo IPCA, pode se avaliar o comportamento do FPM nos últimos anos.



O gráfico mostra dois anos complicados para o repasse do FPM. Em 2008, ano em que a crise econômica mundial teve início e o impacto foi diretamente no repasse do fundo de novembro de 2008 a janeiro de 2010.

Podemos notar que a relação não é muito explícita entre o aumento do PIB e o aumento das receitas do Fundo, apesar de ser ancorado em dois impostos de atividade econômica, existe um certo hiato temporal entre a recuperação e seu impacto no Fundo, muitos prefeitos questionam isso, que vemos quase que mensalmente que a arrecadação federal cresce, mas o fundo se mantém estagnado.

O que ocorreu efetivamente é que desde 2008, o FPM vem perdendo força gradativamente, e tirando o bom desempenho de 2011, os outros anos estão em um crescimento muito aquém para fazer frente as despesas que sobem em ritmo mais acelerado.

## Comparativo com os valores nominais e reais do FPM – 2013/2014

Nossa análise se dará de duas maneiras, uma utilizando os valores nominais e brutos e outra deflacionando os valores, assim temos o comportamento em termos reais e nominais. A saber, segundo um acordão publicado neste ano pelo Tribunal de Contas da União (TCU) de 2008 a 2012, foram desonerados mais de R\$ 350 bilhões, e seu impacto no FPM foi da ordem de R\$ 77 bilhões, ou seja, em cinco anos, um ano inteiro deixou de ser transferido aos municípios.

Conforme a tabela abaixo, em termos nominais e brutos, o FPM de 2014 deve fechar com um aumento de **9%** em relação a 2013, com o total de **R\$ 79,355 bilhões**, bem abaixo das estimativas do PLOA deste ano, que eram de R\$ 88 bilhões.

### Repasso do FPM - Valor Bruto Nominal

Ano/Mês	2013 (A)	2014 (B)	Diferença (B - A)	Cresc.
Janeiro	6.070,36	7.994,38	1.924,02	31,7%
Fevereiro	8.167,03	8.536,83	369,80	4,5%
Março	4.703,60	5.064,01	360,40	7,7%
Abril	5.046,86	5.779,71	732,85	14,5%
Mai	7.251,65	7.702,17	450,53	6,2%
Junho	6.050,00	5.776,13	-273,86	-4,5%
Julho	4.308,37	4.960,97	652,60	15,1%
Agosto	5.633,13	6.026,73	393,61	7,0%
Setembro	4.662,15	5.282,93	620,78	13,3%
Outubro	4.662,22	4.992,92	330,70	7,1%
Novembro	6.485,06	6.608,76	123,71	1,9%
Dezembro	6.688,87	7.259,24	570,38	8,5%
1%	3.094,60	3.370,33	275,73	8,9%
<b>Total</b>	<b>72.823,89</b>	<b>79.355,13</b>	<b>6.531,25</b>	<b>8,97%</b>

Fonte: STN, Valores Nominais, Cálculos Próprios - Obs: Extras, Decisões Judiciais, 1% do FPM

Foram transferidos aos cofres municipais 79,355 bilhões em 2014 e 72,823 bilhões em 2013, aumento de 9%, ou R\$ 6,531 bilhões. Em janeiro de 2014, houve repasse bastante interessante porque a Receita Federal com o REFIS (programa que parcela as dívidas de vários impostos), obteve uma ótima arrecadação, que então foi incorporada ao Fundo. O mês junho, que historicamente é o menor repasse do ano, teve perda.

## FPM – Real

Ao longo do ano, algumas vezes o IPCA, acumulado de 12 meses, ficou acima do topo da meta do governo, diante disso, o valor ganho nominalmente do FPM, foi corroído na mesma velocidade. Diante dessa clara tendência de alta na inflação, o FPM cresceu apenas **2,8%** em 2014.

### Fundo de Participação dos Municípios – FPM

Repasse do FPM - Valor Bruto Deflacionado				
Ano/Mês	2013 (A)	2014 (B)	Diferença (B - A)	Cresc.
<b>Janeiro</b>	6.730,30	8.394,62	1.664,33	24,7%
<b>Fevereiro</b>	9.000,90	8.902,80	-98,10	-1,1%
<b>Março</b>	5.159,60	5.232,95	73,36	1,4%
<b>Abril</b>	5.505,85	5.932,79	426,94	7,8%
<b>Mai</b>	7.881,99	7.869,97	-12,03	-0,2%
<b>Junho</b>	6.558,84	5.901,97	-656,87	-10,0%
<b>Julho</b>	4.669,33	5.048,85	379,52	8,1%
<b>Agosto</b>	6.090,45	6.132,88	42,42	0,7%
<b>Setembro</b>	5.023,07	5.362,57	339,50	6,8%
<b>Outubro</b>	4.994,68	5.039,46	44,78	0,9%
<b>Novembro</b>	6.910,18	6.642,47	-267,71	-3,9%
<b>Dezembro</b>	7.062,38	7.259,24	196,87	2,8%
<b>1%</b>	3.267,41	3.370,33	102,93	3,2%
<b>Total</b>	<b>78.854,97</b>	<b>81.090,90</b>	<b>2.235,93</b>	<b>2,8%</b>

Fonte: STN, Valores Nominais, Cálculos Próprios - Obs: Extras, Decisões Judiciais, 1% do FPM

Comparando com o mesmo período, o repasse de janeiro foi o único mês com resultado satisfatório de crescimento, com 24,7%. Outra observação relevante é que cinco meses a inflação deteriorou o FPM de 2014, (fevereiro, maio, junho e novembro e dezembro). E os meses de março, agosto, outubro cresceram apenas 1% em relação ao ano anterior.

Conforme dito anteriormente, para o crescimento do FPM, a arrecadação depende que a economia esteja em um bom momento. Para se arrecadar IR é necessário que as empresas tenham lucro e para arrecadar IPI é necessário que a produção industrial esteja em ritmo acelerado, como estamos em uma época de baixo crescimento, o FPM sente fortemente o impacto. Temos então alguns problemas em relação ao Fundo: a baixa atividade econômica impede seu crescimento, as políticas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal em desonerar o IR e sobretudo o IPI fi-

zeram com que ele crescesse menos do que deveria e muito menos do que seria necessário para que as cidades fizessem frente as suas despesas.

## Repasses do 1% de 2014

O repasse do 1% adicional do FPM que ocorre em dezembro, conquistado em 2007 após luta protagonizada pela CNM e pelo movimento municipalista nacional, ajuda os gestores a pagarem o 13º salário de suas folhas. 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 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.

As mobilizações promovidas pela CNM juntamente com os Municípios, promoveram o aumento de 1% do FPM, elevando de 22,5% para 23,5% da arrecadação do IR e do IPI. Ao longo dos últimos 8 anos, os cofres dos municípios receberam **R\$ 22,898 bilhões**.

Comparativo dos 1% - (2007 a 2014)		
Ano	Valores Reais	Cresc
2007	657.137.461	-
2008	3.088.605.753	370,0%
2009	2.853.712.310	-7,6%
2010	2.884.080.634	1,1%
2011	3.307.787.513	14,7%
2012	3.310.797.093	0,1%
2013	3.353.130.740	1,3%
2014	3.370.332.935	0,5%
<b>Total</b>	<b>22.825.584.439</b>	

Fonte: Estudos Técnicos - CNM

O atual repasse de **R\$ 3.370.332.934,94**, se comparado ao repasse do ano passado em termos reais, ou seja, corrigindo a inflação do período, houve um pequeno crescimento de 0,5%. Ainda neste sentido, se comparado ao valor estimado pela CNM de **R\$ 3.469.889.000** com o repasse do 1%, foi mais correto do que o governo, uma vez que o erro da estimativa é de 2,95%.

## Conquista – Novo 1% no repasse do FPM

Desde a crise econômica de 2008, os gestores municipais reivindicavam um aumento no repasse do FPM, o pedido foi pauta de diversas Marchas a Brasília em Defesa aos Municípios organizadas pela CNM. O Governo Federal em 2013 disponibilizou uma ajuda financeira de R\$ 3 bilhões, que foram pagos em duas parcelas, uma em 2013 e a outra em 2014.

Mesmo com essa ajuda os gestores municipais estavam preocupados com a situação financeira, e a CNM fez duas Propostas de Emendas à Constituição (PEC). Uma foi apresentada no Senado Federal e a outra na Câmara dos Deputados. Após negociações com o governo federal, foi alinhado um acordo para aumentar o repasse do FPM.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 426/2014, que deu origem a Emenda Constitucional nº 84/2014, foi promulgada no dia 02/12/2014. Essa altera o art. 159 da Constituição Federal e eleva, gradativamente, os recursos repassados pela União para o Fundo. Assim, o repasse passa do atual de 23,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI para 24,5%.

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

Fonte: Estudos Técnicos - CNM

O percentual passará de 23,5% para 24% em 2015, e no ano seguinte aumentará para 24,5%, atingindo esse novo 1%. Ou seja, com a proposta aprovada, o aumento será escalonado: em julho de 2015 passa a vigorar 0,5% do novo repasse, e em julho de 2016 a outra metade será acrescida. Essa elevação será afixada na Constituição Federal e valerá todos os anos a partir da aprovação.

De acordo com estimativa da CNM, a correção de 0,5% garantirá em 2015 um reforço no valor do FPM de **R\$ 2,006 bilhões** e, em 2016, um total aproximado de **R\$ 4,355 bilhões**. Isso deve se transformar em um reforço importante para os dois últimos anos das atuais administrações municipais. Esse repasse será em uma única parcela, sempre até o primeiro decêndio de julho de cada ano, mês em que a arrecadação de FPM é a menor do ano, e terá o mesmo critério do 1% de dezembro

Cabe salientar que assim como a emenda constitucional nº 55/2007, o 1% adicional do FPM não incide retenção do Fundeb, mas trata-se de uma transferência constitucional e por isso deve

incorporar a RCL do município e, conseqüentemente devem-se aplicar os limites constitucionais em saúde (15%) e educação (25%).

## **Projeção do FPM para 2015**

O reaquecimento da economia no início do próximo ano poderia ser uma esperança para a recuperação do Fundo. A descontinuidade da política de desonerações (IPI) realizadas pelo Governo Federal deveria ser um alento, mas outros há fatores preocupante para os próximos anos, pois a nova equipe econômica do governo federal, já deixou claro que o ano de 2015 será um ano de arrocho fiscal. Por tanto, a CNM pede cautela aos gestores municipais.

De acordo com o PLOA 2015, a projeção do FPM será de **R\$ 91.105.581.064** em valores brutos. É esperado um crescimento nominal de 10,55% em relação ao valor de 2014. A CNM acredita que esse valor não se mantenha para a LOA que deve ser votada.

O FPM ainda terá de trilhar um longo caminho para recuperar tanto o nível pré-crise, quanto para retomar seu ritmo histórico de crescimento.