

## **O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2020 e as perspectivas para 2021**

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), que deu origem a uma crise mundial com paralisação de atividades econômicas, impactos na produção industrial e no comércio, afetando diretamente o emprego e a renda.

Quando a situação econômica brasileira estava aos poucos se recuperando da recessão econômica, os gestores municipais tiveram mais um impacto negativo em 2020. As mudanças significativas no cenário socioeconômico do país em decorrência da situação de emergência na saúde pública com o novo Coronavírus (Covid-19) exigiram a adoção de medidas que visavam à contenção do vírus para não colapsar os sistemas de saúde.

Uma das principais medidas tomadas por diversos governantes foi o isolamento social, que tem se mostrado a mais eficaz contra a propagação da doença. Entretanto, inúmeras cidades, principalmente as de médio e grande porte, estão enfrentando dificuldades financeiras à medida que se prolonga o isolamento social.

Um dos maiores impactos da crise econômica gerada pela pandemia foi a queda na arrecadação de tributos, consequência da paralisação da atividade econômica e do adiamento de pagamentos em decorrência das medidas emergenciais tomadas pela equipe econômica do governo federal.

Por conta da instabilidade econômica, houve redução na arrecadação de tributos federais, impactando diretamente a transferência ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios.

O dinheiro do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de recurso dos Municípios. São inúmeras as responsabilidades de um Ente municipal, refletido, por exemplo, no aumento da quantidade de funcionários públicos municipais.

---

<sup>1</sup> Publicação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) | <http://www.cnm.org.br> | Presidente: Gladimir Aroldi | Área de Estudos Técnicos | Consultor: Eduardo Stranz | Supervisora: Elisiane Beltrame Mangrich | Equipe: Alessandra dos Santos Ferreira, Hilton Leal Silva, Wanderson Silva Rocha | Coordenação de Divulgação: Área de Comunicação | Supervisora: Viviane Cruz | Atendimento Institucional – Fone: (61) 2101- 6000 – e-mail: atendimento@cnm.org.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte

Enquanto a União e os Estados têm redução no número de funcionários públicos, os Municípios aumentam esse contingente. Por que isso ocorre? 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. Dessa forma, o Município se vê paralisado em face às necessidades e às 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.

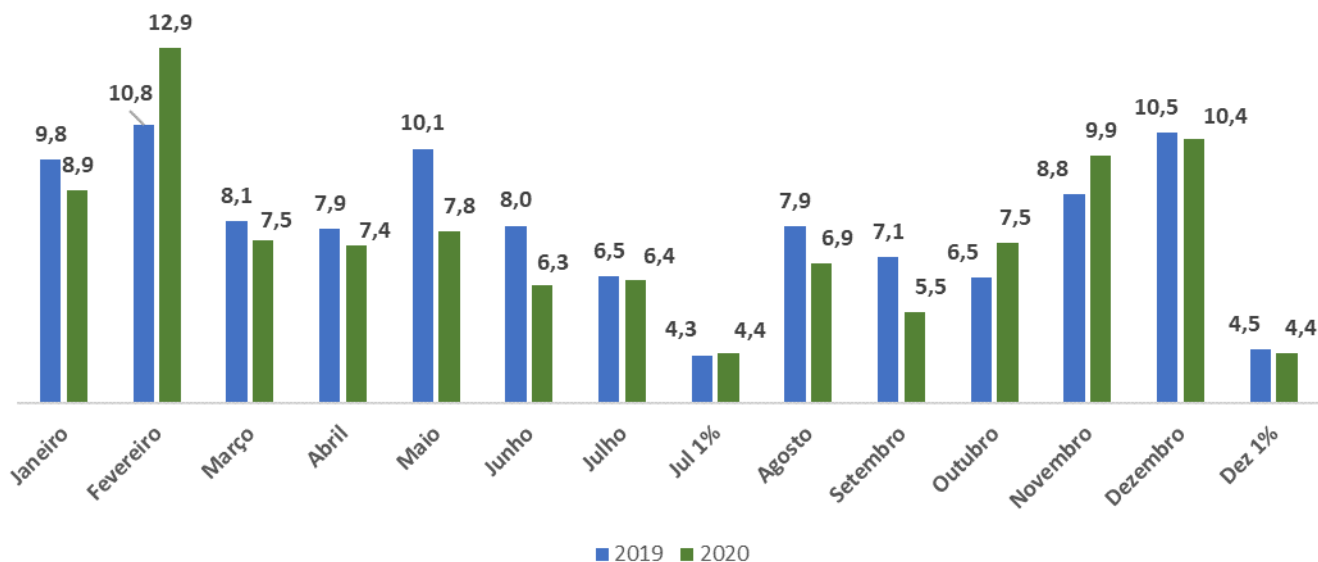
Ao longo do ano, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) divulga em seu *site* notas decendiais (de 10 em 10 dias) a cada repasse do FPM. Essas notas possibilitam aos gestores municipais acompanhar o comportamento e a evolução dos repasses. Com o encerramento do ano de 2020, a CNM disponibiliza no 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 2021.

Com relação ao acumulado do ano, verifica-se que o valor total do FPM apresentou cenário negativo. O total repassado aos Municípios em 2020 exibiu queda de 4,16% em termos nominais (sem considerar os efeitos da inflação) em relação ao mesmo período de 2019. Ao considerar o comportamento da inflação, observa-se que o FPM acumulado em 2020 teve redução de 7% em relação ao mesmo período do ano anterior.

Percebe-se no gráfico 2 o desempenho negativo ao longo do ano. Apenas três meses apresentaram um cenário maior do que os mesmos meses do ano passado, além do repasse extra do 1% de julho. O mês de maio teve o pior cenário, chegando a 23% de queda.

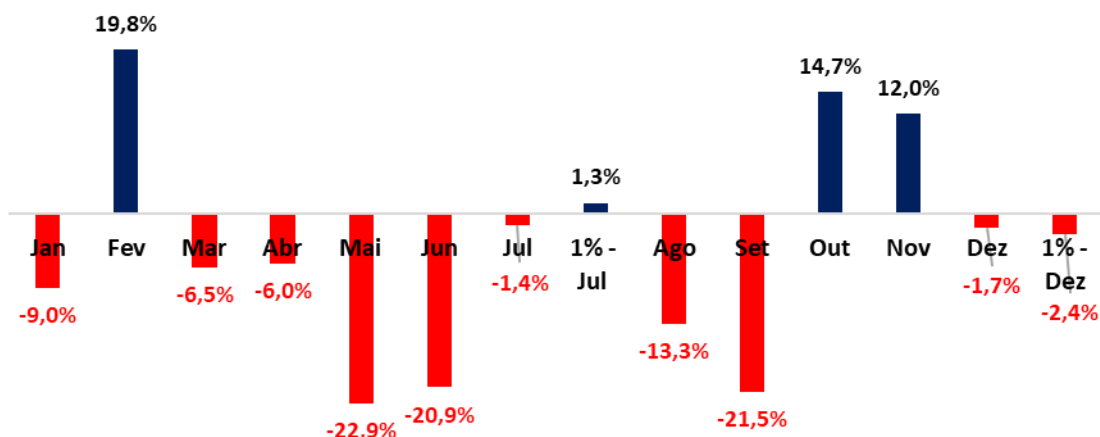
Se levarmos em consideração, além dos repasses mensais, os repasses extras do FPM do 1% de julho e dezembro (portanto, 14 repasses), em 2020, houve 10 repasses negativos e apenas quatro com os valores maiores do que os observados em 2019.

**Gráfico 1 – Comportamento do Fundo em 2019 X 2020**



Fevereiro de 2020 foi o melhor mês do ano, apresentando crescimento de 19,8% em relação ao mesmo período de 2019. Os meses de outubro e novembro tiveram crescimentos de 14,7% e 12%, respectivamente, e o quarto repasse que apresentou aumento foi o extra do 1% de julho, com crescimento de 1,3%.

**Gráfico 2 – Comportamento da taxa de crescimento do FPM de 2020**



Fonte: Estudos técnicos da CNM com dados da STN

Um conquista Municipalista bastante significativa foi a recomposição do FPM, onde foi definido que no período de abril a novembro de 2020, as perdas no FPM foi reposta pelo governo federal. Os Estados também foram contemplados com a medida pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE). A recomposição dos Fundos vai garantir o mínimo de segurança orçamentária aos gestores diante da queda na arrecadação com a pandemia da Covid-19.

De abril a dezembro foram transferidos para os cofres Estaduais e Municipais o total de R\$ 15,1 bilhões e como na lei esta reservado o motante de R\$ 16 bi, a sobra retornou ao governo federal. Os Municipios receberam mais de R\$ 7,7 bilhões de recomposição e os Estados tiveram uma recomposição de R\$ 7,3 bilhões.

**Tabela 1** – Recomposição do FPM e do FPE

Mês	Estados	Municípios	Total da Recomposição
Abril	498.835.694	531.132.667	1.029.968.361
Mai	453.442.384	484.007.809	937.450.194
Junho	2.266.802.123	2.372.887.468	4.639.689.590
Julho	1.591.069.821	1.666.133.736	3.257.203.557
Agosto	90.555.505	106.863.976	197.419.481
Setembro	1.006.193.204	1.056.493.404	2.062.686.609
Outubro	1.452.423.100	1.520.782.212	2.973.205.311
Novembro	0	231.712	231.712
Dezembro	0	420.322	420.322
<b>Total</b>	<b>7.359.321.831</b>	<b>7.738.953.305</b>	<b>15.098.275.136</b>
Autorizado por lei			16.000.000.000
Diferença			<b>901.724.864</b>

Fonte: Estudos técnicos da CNM com dados da STN.

Essa recomposição foi de suma importância para os gestores Municipais, como foi visto no gráfico 2, de março a setembro, o FPM teve apenas queda, e se não fosse a recomposição, a situação fiscal seria bem mais complicada.

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

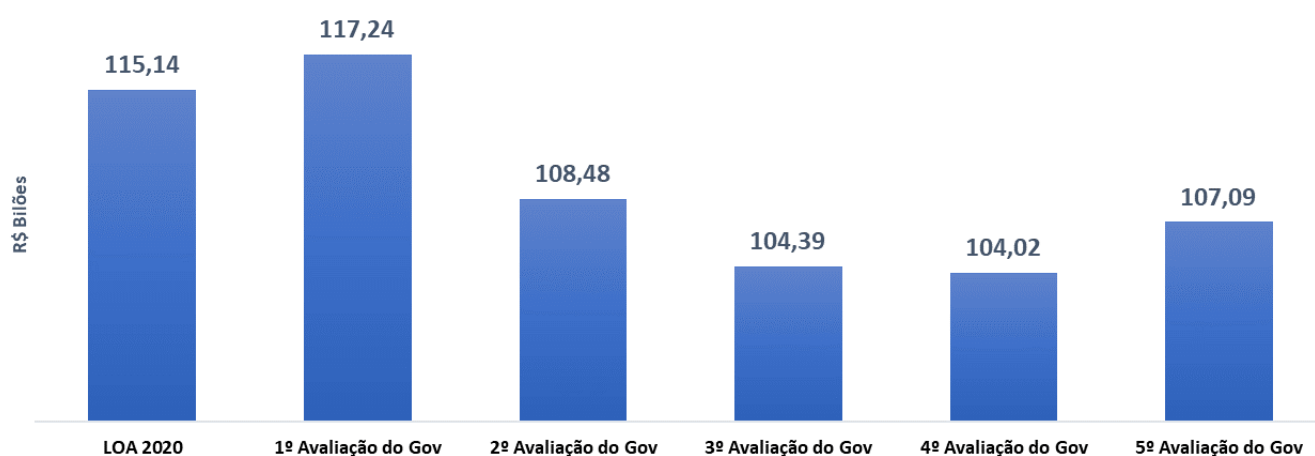
Dessa forma, as prefeituras têm adotado medidas de contenção de gastos, ajustando-se à realidade atual. Vários Municípios têm cortado despesas, como redução

de diárias e horas extras. Outros têm adotado turno único e dispensado funcionários de cargos comissionados, além de demais medidas, como a redução do orçamento.

### I) O Fundo segundo as perspectivas do Tesouro Nacional

Em 2020, a previsão inicial do governo para o FPM era de R\$ 115,1 bilhões, valor previsto na Lei Orçamentária Anual (Ploa) original 2020. Na primeira avaliação, o valor foi revisto e subiu para R\$ 117,2 bilhões, consistindo num aumento de 1,8%. Em seguida veio a pandemia, e a previsão do FPM ao longo de todo o ano sempre foi revista para baixo até a quarta avaliação. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como pode ser visto no gráfico 2, observou a quebra da tendência de queda, estimando uma leve alta na projeção das receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), mas nada que chegasse próximo dos valores estimados para o FPM até a primeira avaliação. Foram publicados cinco decretos com revisão das perspectivas para o Fundo.

**Gráfico 3** – Comportamento do Fundo segundo as previsões da STN



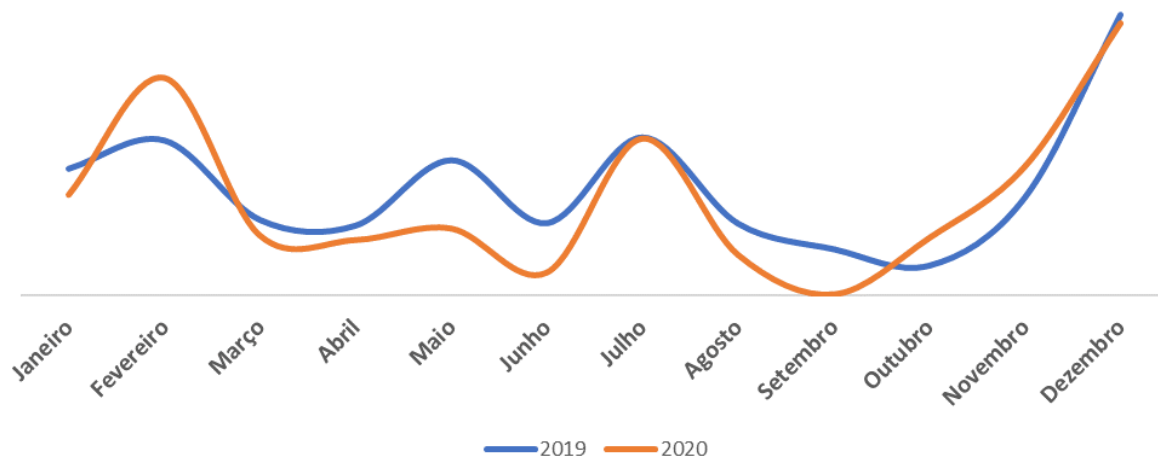
Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (STN). Observação: Valores Brutos e Nominais.

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

Ao comparar-se a previsão com a última avaliação do governo federal para o FPM, que era de R\$ 107,9 bilhões, o fundo fechou 2020 em R\$ 106,1 bilhões, ou seja, apresentou queda de 0,8%. Entretanto, o montante fechado em 2020 é bem inferior às previsões da 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 2020, nota-se que ocorrem dois ciclos distintos. No primeiro semestre, estão os maiores repasses do FPM. No outro ciclo, entre os meses de julho e novembro, os repasses diminuem significativamente, com destaque para setembro e outubro, como pode ser observado no gráfico 3.

**Gráfico 4** – Distribuição do Fundo nos anos de 2019 e 2020



Fonte: Elaboração própria. Não considera os repasses do 1% de julho e dezembro.

## II) As Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014

O recurso extra é proveniente da arrecadação do IPI e 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\$ 4,390 bilhões em 2020, apresentando um queda nominal de 2,4% em relação a 2019. Já o valor da Emenda Constitucional 84/2014, que regulamenta o 1% adicional de julho, correspondeu a R\$ 4,390 bilhões em 2020, apresentando um aumento nominal de 1,3% em relação a 2019.

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 4.385 Municípios que responderam ao questionário da Confederação, 3.919 (89%) responderam que os recursos referentes ao repasse de 1% extra do FPM ajudam a pagar a gratificação natalina. Apenas 426 Municípios (9,7%) acreditam que tal repasse não auxilia no pagamento do 13º salário, e isso pode ser visto no gráfico 4.

**Gráfico 5** – O recurso oriundo do 1% do FPM vai ajudar no pagamento do 13º salário?



Fonte: Elaboração Própria – CNM.



O repasse extra de 1% tornou-se essencial aos Municípios, uma vez que eles 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 de os repasses do 1% do FPM não comporem a base de cálculo para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é importante destacar que o art. 212 da CF/1988 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 permitida a exclusão dos repasses relativos aos adicionais de 1% do FPM existentes ou que vierem a existir.

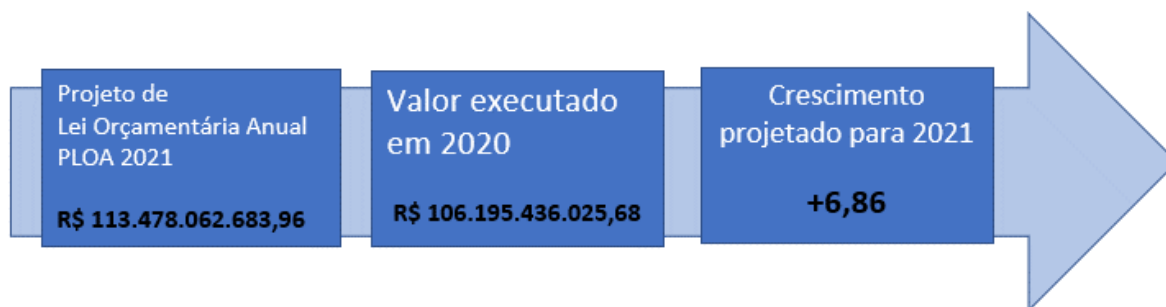
Nos últimos 14 anos, os cofres municipais receberam R\$ 63,6 bilhões relacionados a repasses extras dos 1% de dezembro e julho, consequência da luta constante da Confederação em favor dos Municípios.

### **III) O que esperar do FPM para 2021**

O FPM referente ao ano de 2021 está projetado a partir do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) no valor de R\$ 90.782.450.147,16, já descontada a retenção do Fundeb. Em valores brutos, incluindo o Fundeb, o montante é de R\$ 113.478.062.683,96. É importante ressaltar que não há garantia de transferência desses valores, pois os repasses previstos dependem do comportamento real da arrecadação futura.



**Gráfico 6 – Ploa 2021 x Valor Executado em 2020**



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

Vale destacar ainda que o comportamento dos repasses do FPM é bastante sazonal, 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, ressalta-se a importância de os Municípios se anteciparem em seus planejamentos para que as variações 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 há indícios que ocorrem sempre em determinadas épocas. Veja a seguir a tabela dos principais motivos que, ao longo do ano, impactam o sobe e desce dos repasses:

**Tabela 2** – Sazonalidade dos repasses do Fundo

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

Fonte: Área de Estudos Técnicos e Finanças/CNM.

#### **IV) Previsões para o cenário econômico em 2021**

O relatório *Boletim Focus*, do Banco Central do Brasil (BCB), traça um cenário para a economia brasileira em 2021. De acordo com o último boletim de dezembro de 2020, os analistas esperam crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 3,49%, e a estimativa para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) está em 3,34% para 2021. Ainda consta a previsão para a cotação do dólar em R\$ 5 e a manutenção da taxa Selic em 3,13% ao ano.

Conforme a carta de conjuntura do Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), era esperada uma redução mais acentuada do PIB. No entanto, com os indicadores do segundo semestre, foi preciso revisar a projeção dessa queda. Ainda de acordo com a carta, é observada uma recuperação desigual entre setores, com a indústria e o comércio em níveis médios acima do período pré-crise, e os serviços ainda abaixo.

No mercado de trabalho, os efeitos da recuperação, apesar de visíveis, ainda são modestos. A perspectiva é de que a taxa de desemprego ainda aumente antes de começar a cair – em função do provável aumento da procura por trabalho em 2021.

Por fim, espera-se que a política fiscal brasileira seja retomada após esse período de elevados gastos extraordinários ocasionados pela emergência de saúde pública. Com isso, aguarda-se que o grau de incerteza seja atenuado em 2021.

Mesmo que as projeções e os indicadores estejam apontando para um cenário econômico de retomada, é importante lembrar que o país atravessa um momento delicado, no qual discute reformas, como a tributária e a administrativa, além da revisão do pacto federativo. 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, mas não transferiu, na mesma proporção, os recursos necessários para que se possa fazer frente a esses encargos. Por isso, as reformas são fundamentais para garantir uma maior participação dos Municípios no “bolo tributário”.