

Audiência Pública

Comissão de Finanças e Tributação

Câmara dos Deputados



Tema: Fundos de Participação

FPM e a deterioração do Pacto Fiscal de 1988



A participação dos Fundos Constitucionais na receita arrecadada pelo Governo Central, estabelecida na Constituição de 1988, vêm sendo repetidamente reduzida, seja por mecanismo de desvinculação, seja pela opção da União de ampliar arrecadação não compartilhada em detrimento dos impostos repartidos.

No primeiro ano de aplicação plena da Constituição, **1989**, apesar do FPM ser composto por apenas **20,5% do IPI e IR**, ele respondia por **15%** da denominada Receita Administrada pela Receita Federal.

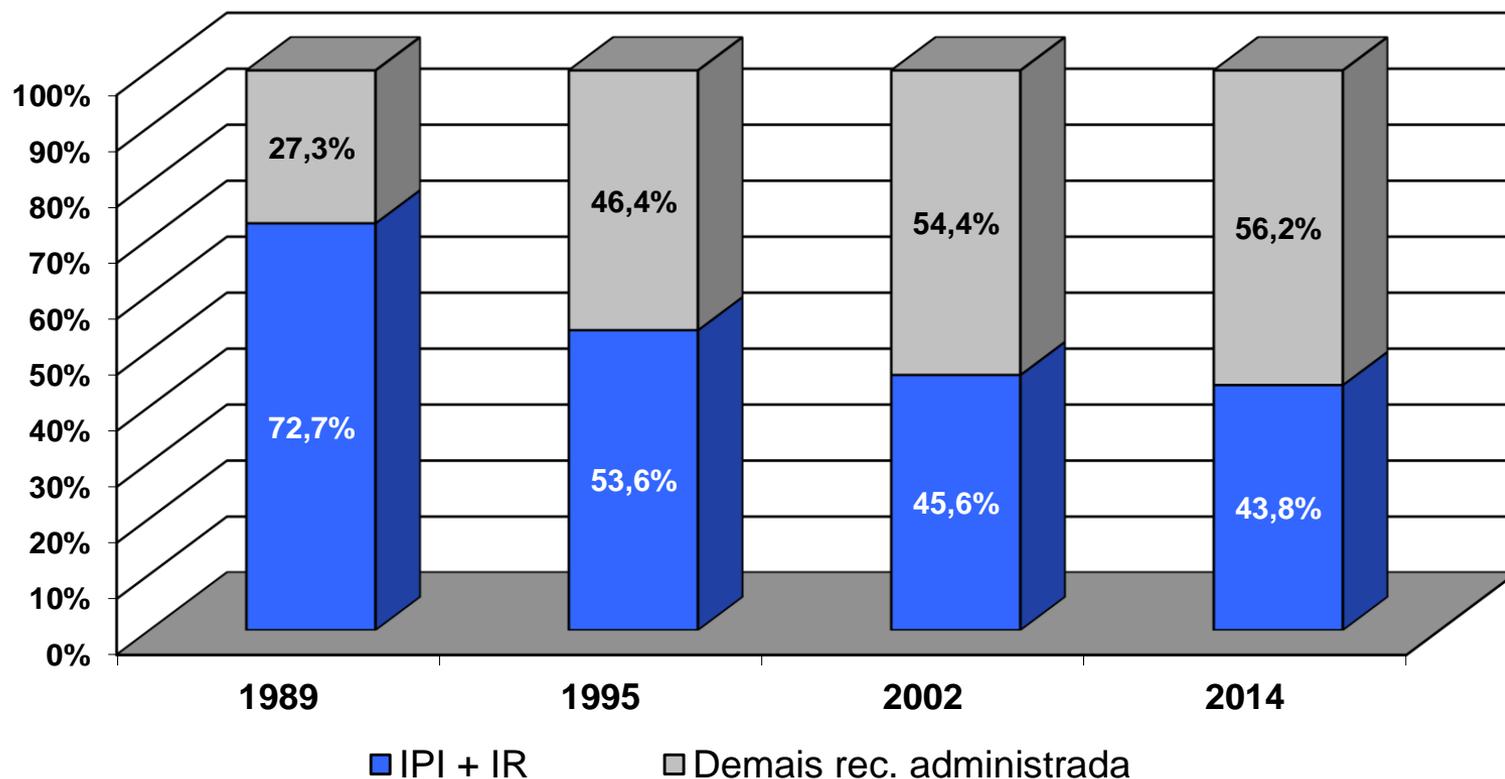
Em **2014**, mesmo com ampliação para **23,5%** do IPI e IR, o FPM correspondeu a apenas **10%** da Receita Administrada.

Participação do bolo IR + IPI na receita da União



O IPI e IR que em 1989 responderam por 72,7% da receita administrada, em 2014 não chegaram a 44%.

Participação do bolo tributário na Receita Administrada Federal:

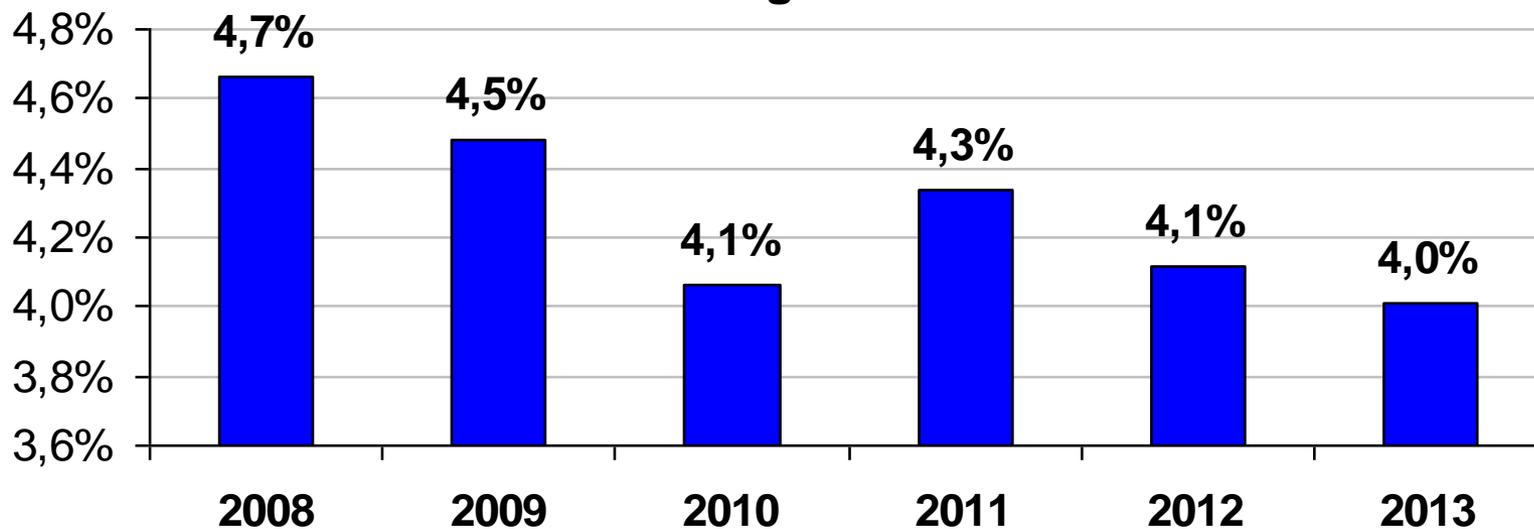


FPM em % da CTB



No período mais recente, o Fundo distribuiu cerca de 4% da carga tributária bruta brasileira. Chegando em 2008 ao maior valor de 4,7% da CTB. No pós-crise, no entanto, temos observado uma redução contínua, com exceção do ano de 2011.

FPM em % da Carga Tributária Bruta



No caso do FPM, como boa parte das receitas tributárias dos governos, há um problema adicional. Em tempos de crise, a receita cai mais do que o próprio PIB, enquanto em momentos de forte aceleração econômica, cresce mais do que o PIB.

Ou seja, nos momentos de forte aceleração econômica, sobra dinheiro, e nos momentos de crise, faltam recursos.

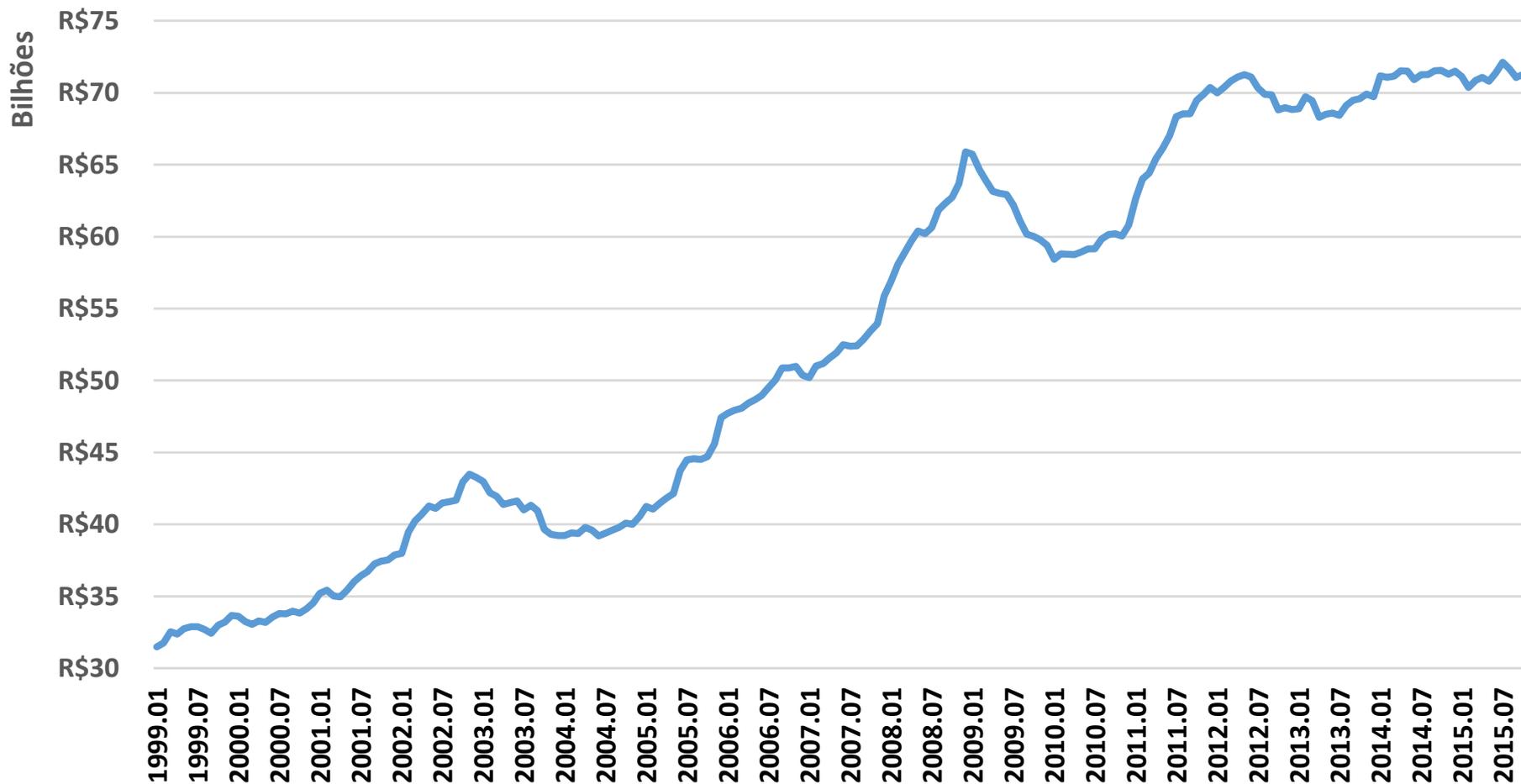
Isso significa que, diante da ausência de mecanismos anticíclicos, os governos (principalmente os municipais, que não dispõem de fontes de financiamento como a União e os Estados, por meio de endividamento) são estimulados a gastar mais do que precisam em tempos de bonança e são obrigados a cortar fortemente despesas nos anos de crise.

- ✓ A receita do FPM está sujeita a uma elevada volatilidade, que decorre da natureza dos tributos aos quais está vinculado:
 - O IR, por depender parcialmente dos lucros, tende a crescer mais do que o PIB nos momentos de boom econômico e cair mais do que o PIB nas recessões.
 - O IPI, por ser imposto regulatório, é utilizado como instrumento de estímulo, principalmente nas crises.

Evolução do FPM

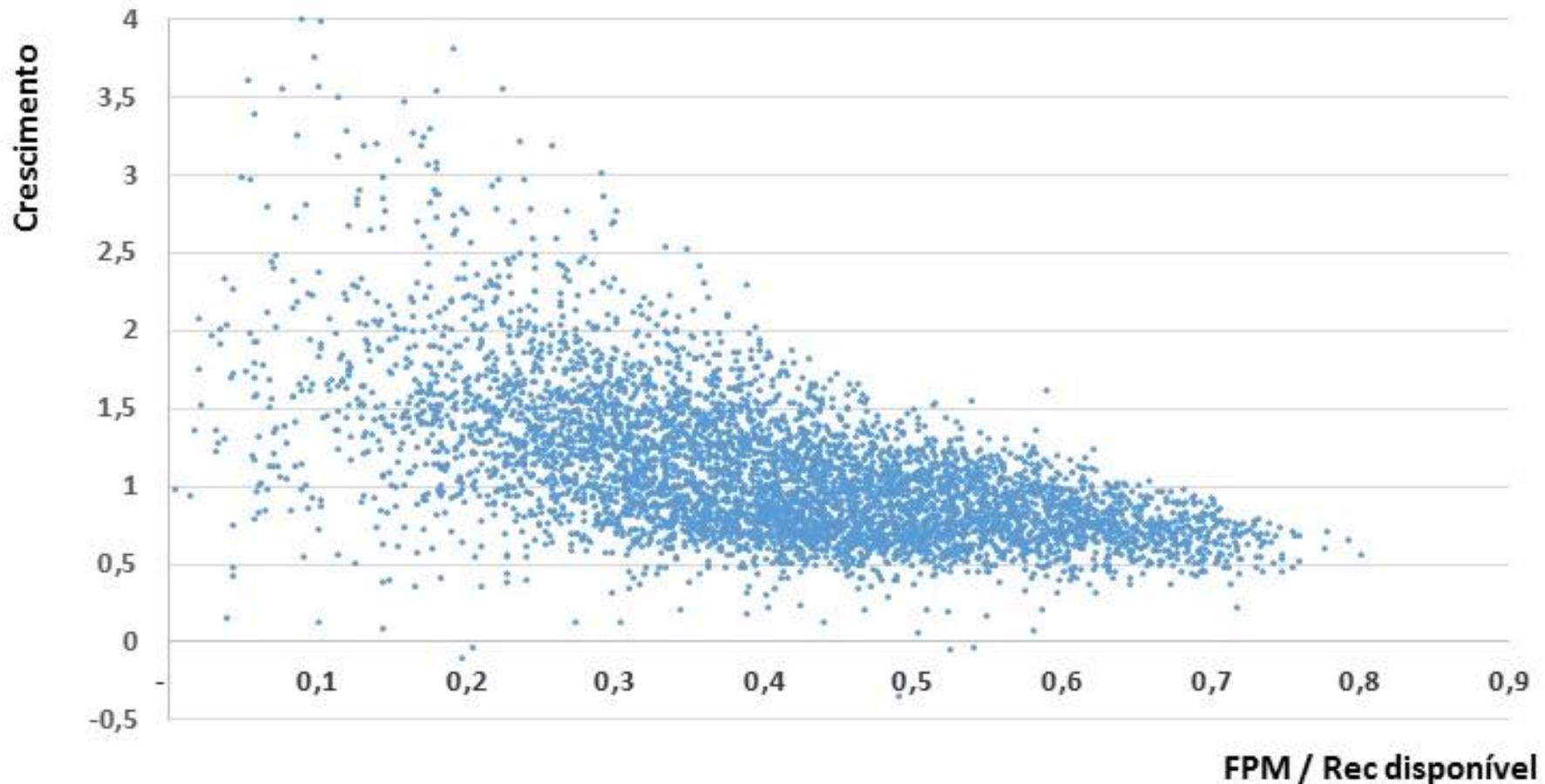


FPM acum 12 meses - (líquido de Fundeb)
Valores de outubro de 2015 (IPCA)



FPM e demais receitas

Crescimento da receita disponível entre 2010 e 2014 VS grau de dependência do FPM



Efeito na Educação



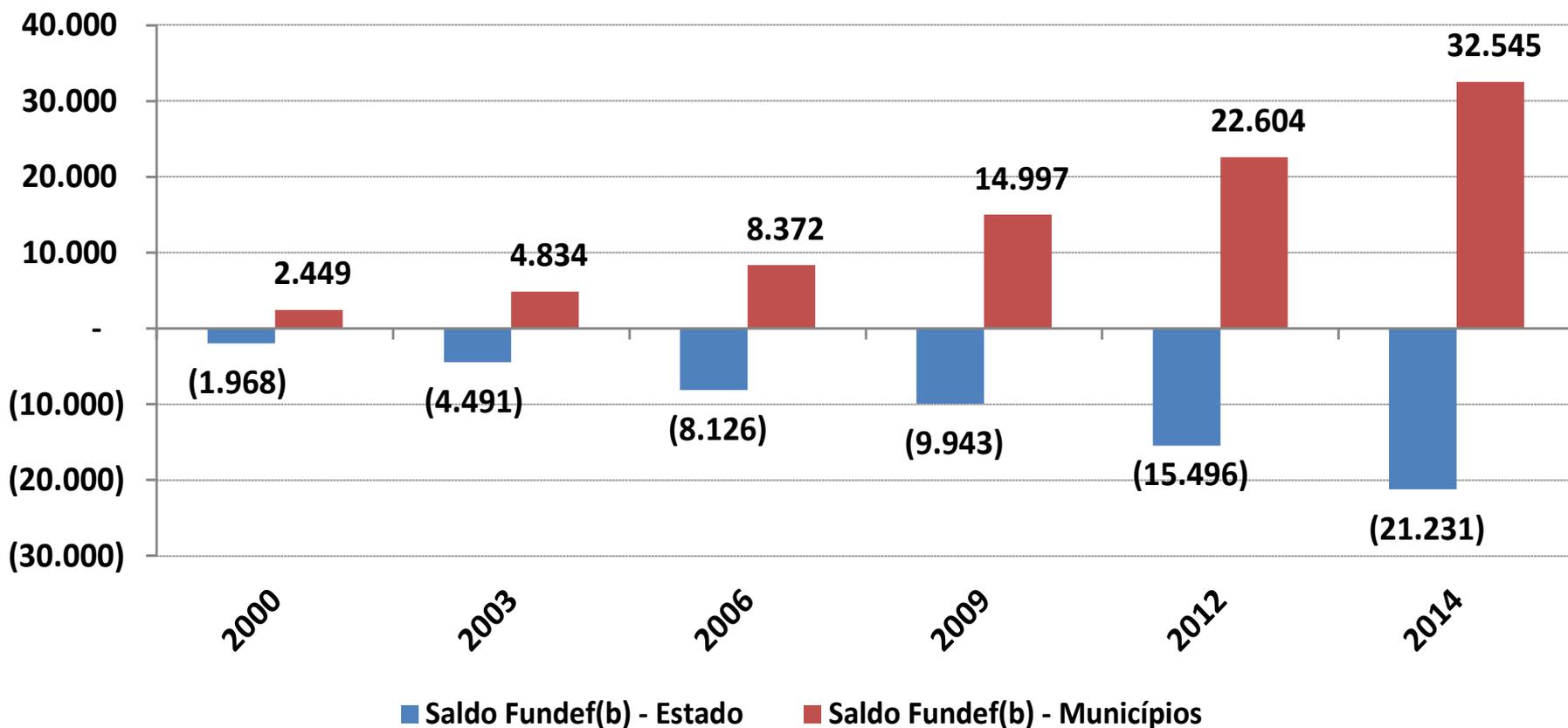
Um dos reflexos do enfraquecimento do FPM pode ser observado no setor da Educação.

Mesmo com o incentivo redistributivo do FUNDEB, os municípios mais dependentes do FPM estão sendo obrigados a retroceder no número de matrículas oferecidas.

Perde e ganha entre Estados e Municípios



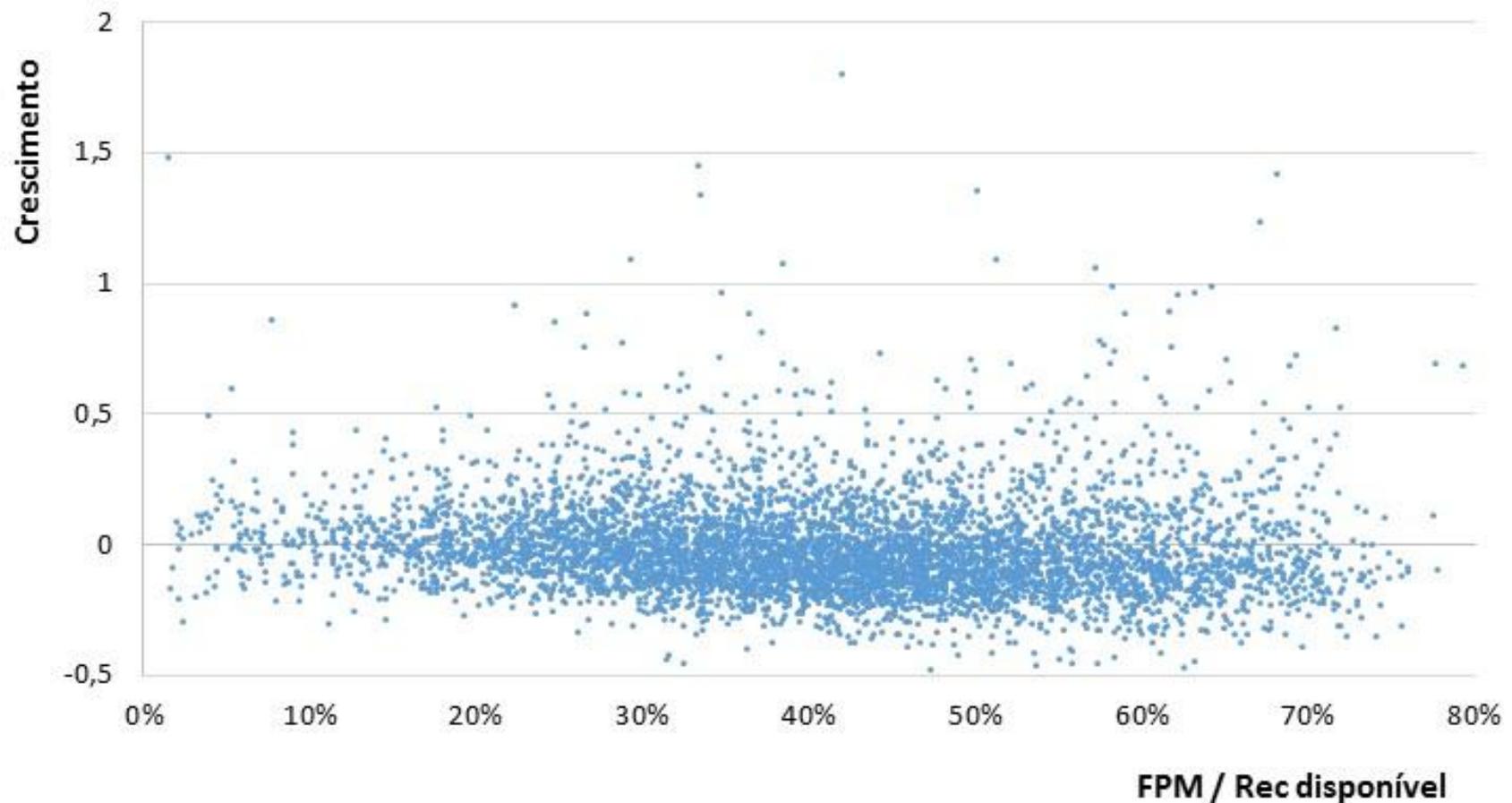
Saldo Fundef (b)



Evolução do FPM



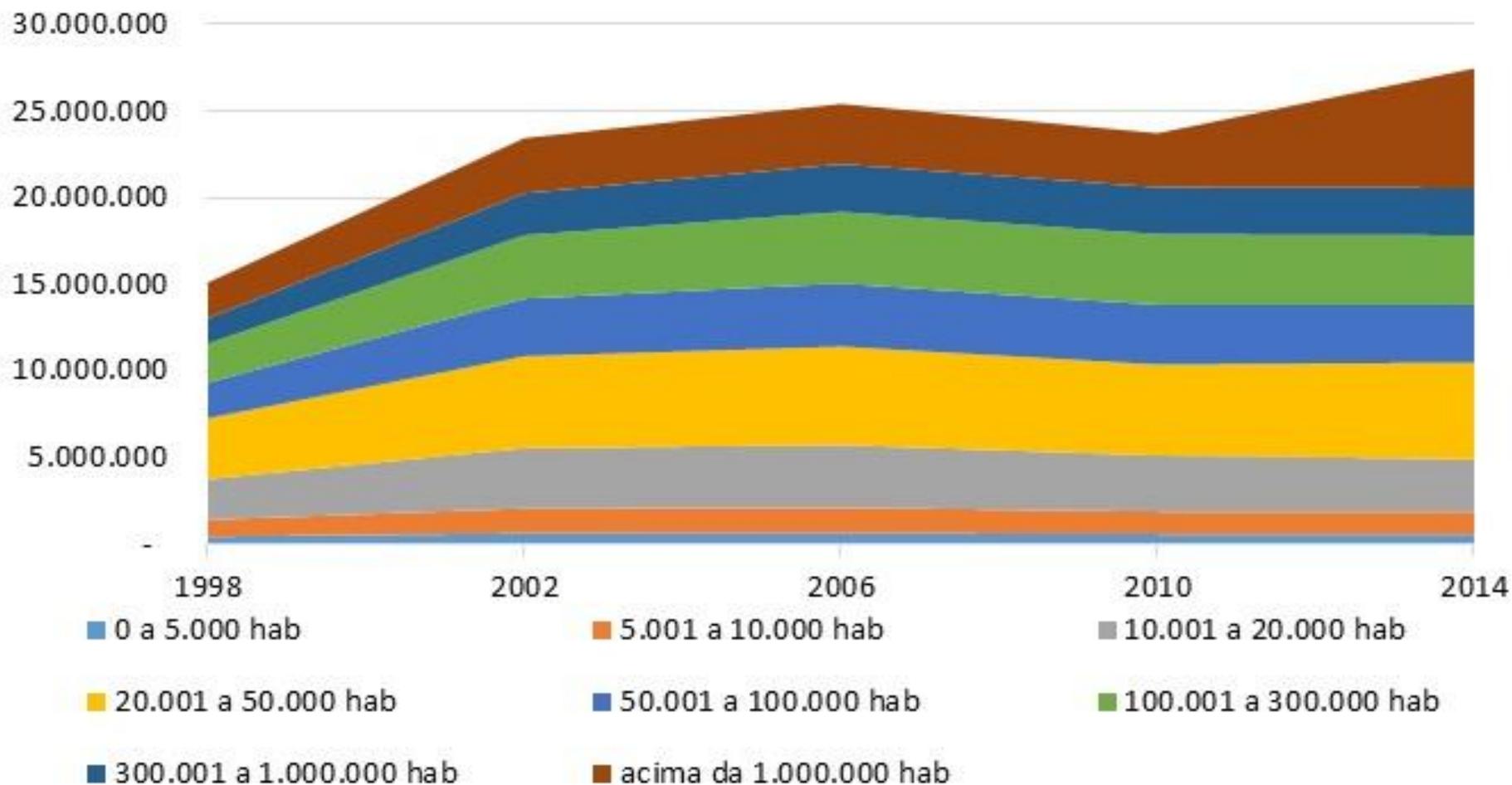
Crescimento das Matrículas entre 2010 e 2014 VS grau de dependência do FPM



Perde e ganha entre Estados e Municípios



Matrículas por porte do Município



Concentração do ISS



11 municípios concentram 50% do total arrecadado.

Concentração da arrecadação do ISS na esfera municipal em 2013:

MUNICÍPIO	UF	ISS	ISS Acumulado	% do Total
São Paulo/SP	SP	10.136.074.126	-	24%
Rio de Janeiro/RJ	RJ	4.801.367.496	14.937.441.621	35%
Belo Horizonte/MG	MG	925.881.599	15.863.323.220	37%
Curitiba/PR	PR	902.148.532	16.765.471.752	39%
Salvador/BA	BA	792.605.926	17.558.077.678	41%
Porto Alegre/RS	RS	675.507.630	18.233.585.308	43%
Campinas/SP	SP	670.177.565	18.903.762.873	44%
Recife/PE	PE	636.106.023	19.539.868.896	46%
Fortaleza/CE	CE	523.604.502	20.063.473.398	47%
Macaé/RJ	RJ	514.334.640	20.577.808.038	48%
Manaus/AM	AM	513.310.141	21.091.118.179	49%
Total			42.893.305.701	100%

Desigualdade de receita nos Municípios



O dado ao lado é um equivalente para os municípios do coeficiente de GINI.

Mostra o grau de concentração das receitas.

Veja que o valor negativo do FPM e Fundeb indica sua capacidade redistributiva, ou seja, recebe mais municípios com maior carência.

Já o ICMS, IPVA e Royalties estão do lado oposto, acentuam a concentração.

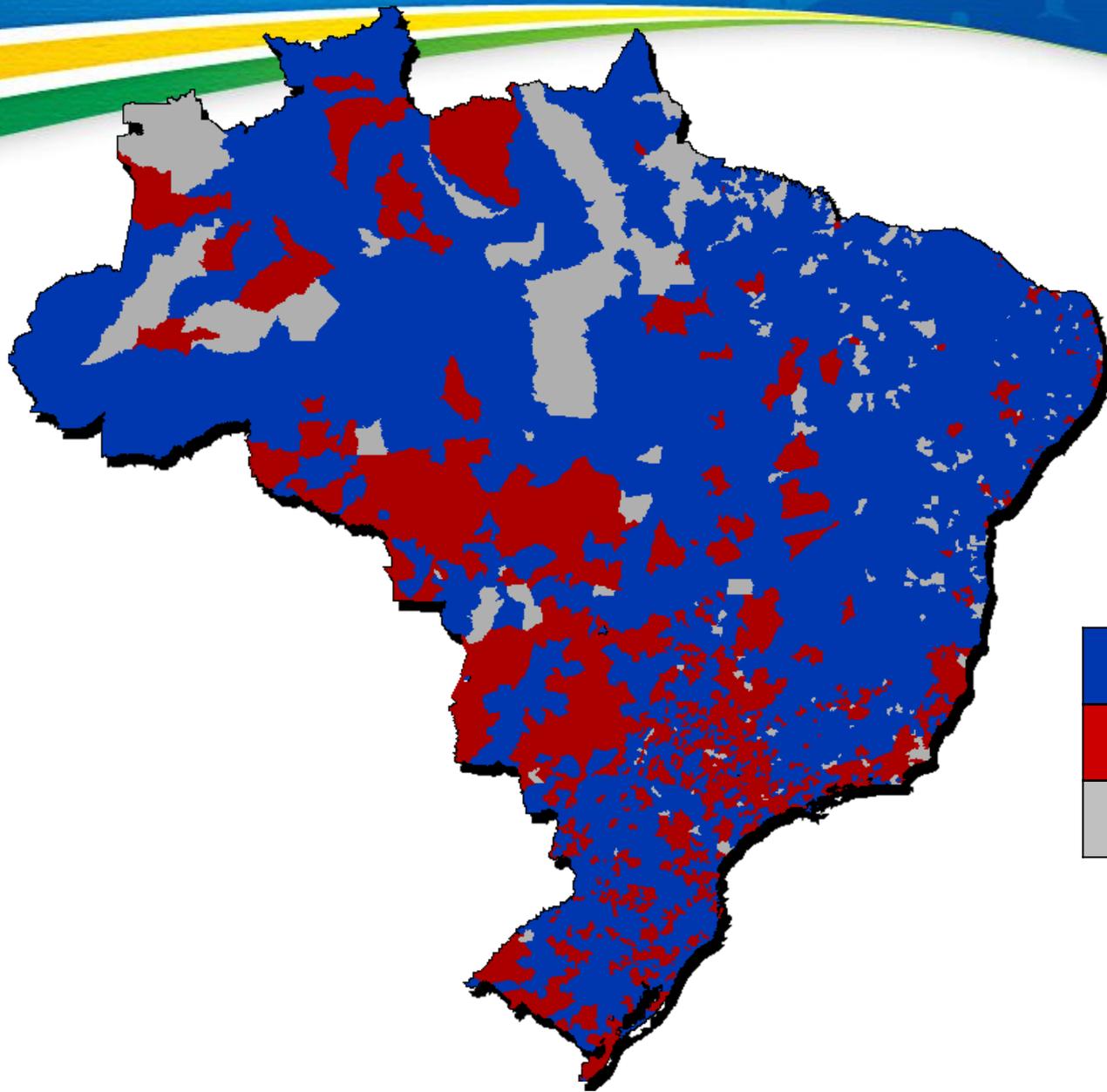
Tabela 12

Índice de concentração das transferências municipais com ordenamento pelo PIB (2007):

FPM	-0,224
Fundeb	-0,092
Discricionárias	-0,082
CIDE	-0,074
FNAS/FNDE/FNS(SUS)	0,024
ITR	0,058
Salário-Educação	0,173
LK/FEX/IPI-Exp.	0,290
ICMS	0,338
IPVA	0,402
Royalties	0,431

Fonte: Elaboração própria

Peso do FPM vs ICMS



Receita predominante

	FPM (83,6%)
	ICMS (16,4%)
	Não informado

A crise tem mostrado o quão importante é para os governos terem à sua disposição mecanismos de políticas anticíclicas, ou seja, mecanismos que permitam ampliar em vez de reduzir os gastos nos momentos de desaceleração econômica, quando os agentes privados retraem seus investimentos e a intervenção do estado torna-se uma alternativa importante para atenuar os efeitos da crise.

Contudo, a experiência internacional também mostra que os países em mais condições de aplicar políticas anticíclicas na crise são aqueles que, nos tempos de bonança, constituem uma poupança prévia.

Ou seja, os mecanismos de política anticíclica, para serem sustentáveis no tempo, dependem de que se faça poupança nos períodos de vacas gordas para que se possa gastar nos períodos de vacas magras.

A dinâmica atual do Fundo é péssima para a economia do país, porque acentua em vez de amenizar os ciclos da economia.

Diante disso, é importante que se busque aprimorar a legislação do FPM com o objetivo de tornar suas receitas menos voláteis do que tem sido, o que é um desafio não trivial, visto que a fórmula de repasse do fundo, vinculado às receitas do IPI e Imposto de Renda, está fixada na Constituição.

Mas a CNM aproveita a oportunidade para estimular um debate neste sentido.

Propostas de mudanças nos critérios de distribuição do Fundo



Alterações no FPM interior



A principal alteração sugerida nos projetos em discussão no Congresso Nacional é a mudança na sistemática de cálculo dos coeficientes do FPM-interior.

Essa mudança foi proposta no PLS 184/2010, cuja sugestão de minuta é oriunda do IBGE.

Atualmente as faixas populacionais estão fixadas de acordo com a tabela ao lado.

Faixas de coef. FPM pela legislação atual:

De	Até	Hab. por cota de 0,2 adic.	Coef. Atual
1	10.188	-	0,60
10.189	13.584	3.395	0,80
13.585	16.980	3.395	1,00
16.981	23.772	6.791	1,20
23.773	30.564	6.791	1,40
30.565	37.356	6.791	1,60
37.357	44.148	6.791	1,80
44.149	50.940	6.791	2,00
50.941	61.128	10.187	2,20
61.129	71.316	10.187	2,40
71.317	81.504	10.187	2,60
81.505	91.692	10.187	2,80
91.693	101.880	10.187	3,00
101.881	115.464	13.583	3,20
115.465	129.048	13.583	3,40
129.049	142.632	13.583	3,60
142.633	156.216	13.583	3,80
156.217			4,00

Novos pontos propostos



- A proposição, ao criar uma atribuição contínua de coeficientes, visa evitar saltos de faixas populacionais que provocam, de um ano para outro, grandes alterações de participação no Fundo, supostamente incentivadora de grande número de judicializações na definição dos coeficientes.
- Também cria uma **nova faixa** de municípios de até **5.094** habitantes.

Novos critérios de atribuição de coeficientes (PLS 184/2010)

De (hab.)	Até (hab.)	Coef. Inicial	Adicional por hab.
1	5.094	0,6	0,000000000
5.095	10.188	0,6	0,000039254
10.189	16.980	0,8	0,000058893
16.981	50.940	1,2	0,000029446
50.941	101.880	2,2	0,000019631
101.881	156.216	3,2	0,000014723
156.217	...	4,0	

Judicialização dos coeficientes



Um primeiro ponto a ser levantado sobre a proposta é em relação ao argumento de suposto desincentivo a judicialização:

Entre 2008 e 2010 houve uma média anual de 26 decisões judiciais concedendo alterações de populações ou de coeficientes de FPM aos Municípios.

É preciso considerar que com a atribuição contínua de coeficientes, todos os municípios passariam a ter interesse numa maior população, independentemente de estarem próximos a uma faixa superior.

Mesmo que o ganho seja marginal, vale lembrar que não são raras as decisões judiciais que provocam grandes alterações de população atribuída a certos municípios.

Judicialização dos coeficientes



Em 2014, **263** municípios ficaram com população total com **menos** de **500** pessoas de distância da faixa superior.

Seriam estes os entes com maior potencial de judicializar a definição de suas populações. Veja tabela ao lado.

Municípios próximos de saltar de faixa em 2014:

UF	Até 500	De 501 até 1000	UF	Até 500	De 501 até 1000
AC	3	4	PB	14	4
AL	1	3	PE	8	17
AM	4	2	PI	5	4
AP	2	2	PR	19	18
BA	36	38	RJ	5	5
CE	9	18	RN	7	10
DF	-	-	RO	3	6
ES	10	7	RR	2	1
GO	8	6	RS	13	16
MA	8	11	SC	14	19
MG	32	32	SE	6	2
MS	5	3	SP	30	35
MT	7	7	TO	2	5
PA	10	10	BR	263	285

* Não contém as capitais

Judicialização e fragilidade das estimativas populacionais



Para a CNM, a verdadeira culpada pelo grande número de judicialização é a fragilidade das estimativas populacionais dos municípios feita pelo IBGE.

A metodologia de estimativa do IBGE utiliza a trajetória observada entre os últimos dois censos para traçar o ritmo de mudança durante toda a década corrente.

Como as tendências demográficas dos municípios não seguem uma continuidade tão duradoura, erros de estimativa para grande parte dos entes serão reproduzidos ao longo de toda uma década até que se realize novo censo.

Uma solução pensada pela CNM seria a utilização apenas dos dados do censo a cada 10 anos e de uma contagem populacional a ser realizada a cada 5 anos depois do censo, eliminando a utilização das estimativas para atribuição dos coeficientes.

Impacto das alterações nos coeficientes



Os dados indicam que ao contrário do argumentado na justificativa do Projeto e nos Relatórios que o incorporaram no Senado, a mudança provoca grandes variações de participação para boa parte dos municípios, como veremos a seguir.

Boa parte destas variações se devem a criação no projeto de uma nova faixa diferenciando os municípios de até 5.094 hab, daqueles entre 5.065 hab e 10.188 hab. Sendo os da primeira faixa criada altamente prejudicados pela mudança.

Em geral, municípios que se encontram próximos ao limite superior de sua faixa são beneficiados, enquanto aqueles próximos ao limite inferior ficam prejudicados. Claro que o resultado final sempre dependerá da posição dos demais municípios do Estado.

Total perdido por 3.149 Municípios por UF



Efeito das alterações nos critérios dos coeficientes do FPM: (R\$)

UF	Total de Munic. *	Nº de munic. que perdem	% que perde	Total Perdido
AC	21	9	43%	(5.069.494)
AL	101	51	50%	(26.422.482)
AM	61	29	48%	(13.853.558)
AP	15	9	60%	(2.430.813)
BA	416	203	49%	(134.092.924)
CE	183	91	50%	(53.946.347)
ES	77	31	40%	(26.704.877)
GO	245	155	63%	(53.490.331)
MA	216	114	53%	(47.764.427)
MG	852	503	59%	(204.869.531)
MS	78	43	55%	(20.181.034)
MT	140	87	62%	(26.801.888)
PA	143	69	48%	(37.355.125)

UF	Total de Munic. *	Nº de munic. que perdem	% que perde	Total Perdido
PB	222	133	60%	(50.288.100)
PE	183	89	49%	(56.655.422)
PI	223	145	65%	(35.753.314)
PR	398	224	56%	(104.257.039)
RJ	91	43	47%	(28.576.786)
RN	166	100	60%	(41.594.392)
RO	51	30	59%	(10.576.902)
RR	14	6	43%	(1.510.524)
RS	496	321	65%	(96.335.824)
SC	294	174	59%	(65.989.470)
SE	74	40	54%	(19.174.504)
SP	644	354	55%	(182.543.591)
TO	138	96	70%	(21.386.886)
Total	5.542	3.149	57%	(1.367.625.585)

* Exclusive capitais.

15 municípios que mais perdem



- ✓ Apesar de apresentar aumento de coeficiente, o maior perdedor reduz sua receita em **10%**.

Município	População 2013	porte	Coefic. FPM 2014	Projeção LOA para FPM 2014	Coefic. Proj. Sen. Tião Viana FPM 2014	Projeção com Proj. Sen. Tião Viana	Ganho (Perda)	Percentual de perda
Amajari/RR	10.432	3	0,8	3.564.233	0,814369892	3.195.522	(368.711)	-10,3%
Xapuri/AC	17.021	3	1,2	8.480.728	1,201207286	7.683.594	(797.134)	-9,4%
Tarauacá/AC	37.571	4	1,8	12.721.091	1,806322586	11.554.250	(1.166.842)	-9,2%
Flores/PE	22.610	4	1,4	14.955.932	1,365780980	13.769.550	(1.186.381)	-7,9%
Santa Rosa do Purus/AC	5.374	2	0,6	4.240.364	0,610991120	3.908.241	(332.123)	-7,8%
Plácido de Castro/AC	17.795	3	1,2	8.480.728	1,223998490	7.829.379	(651.349)	-7,7%
Rorainópolis/RR	26.326	4	1,4	6.237.408	1,475202316	5.788.576	(448.832)	-7,2%
Aiquara/BA	4.767	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Catolândia/BA	3.420	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Contendas do Sincorá/BA	4.354	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Dom Macedo Costa/BA	4.127	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Gavião/BA	4.747	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Lafaiete Coutinho/BA	4.017	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Lajedão/BA	3.971	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%
Lajedinho/BA	4.079	1	0,6	6.363.282	0,600000000	5.919.866	(443.416)	-7,0%

Nova Faixa até 5.094 hab



Existe o argumento na justificativa dos Projetos e no Relatório do Sen. José Pimentel de que a criação de uma nova faixa de até 5.094 hab, se justificaria para dar ao FPM maior equidade na distribuição do recurso.

Porém esse argumento esquece que o principal papel do FPM é justamente de compensar as desigualdades encontradas nas capacidades de arrecadação própria, bem como as desigualdade com que são distribuídas outras transferências como ICMS, Royalties e demais.

Nova Faixa até 5.094 hab



Esse papel de equalização apenas será cumprido caso o FPM também seja distribuído de forma desigual e compensatória.

Esta foi justamente a intenção da alteração efetuada pelo **DL nº 1.881/1981** que extinguiu os coeficientes 0,2 e 0,4 , para atribuir a mesma participação para municípios até 10.188 hab.

Haja vista que estes entes são justamente os mais carentes em termos de arrecadação própria e demais transferências.

O FPM não pode ser analisado de forma isolada dos demais componentes de nosso federalismo fiscal.

Por estas razões a CNM considera que ao invés de conferir maior equidade ao FPM, a reintrodução de uma faixa inicial de fato representaria uma maior desigualdade na distribuição final de receitas entre os Municípios brasileiros.

Nova Faixa até 5.094 hab



Outro ponto relevante a ser considerado é que existe um **custo inicial FIXO** inerente a qualquer estrutura de administração local que precisa ser garantido independente do quantitativo populacional do Município.

Este papel é desempenhado pelo FPM, cujo recurso representa a maior parte da receita de municípios pequenos.

Como o resultado final destas alterações propostas é de piora do grupo de municípios de maior dependência dos recursos do FPM, a **CNM** se posiciona **contrária** a tais proposições.

Obrigado

Economista André Amorim Alencar
Consultor da CNM



(61) 8442-2110