

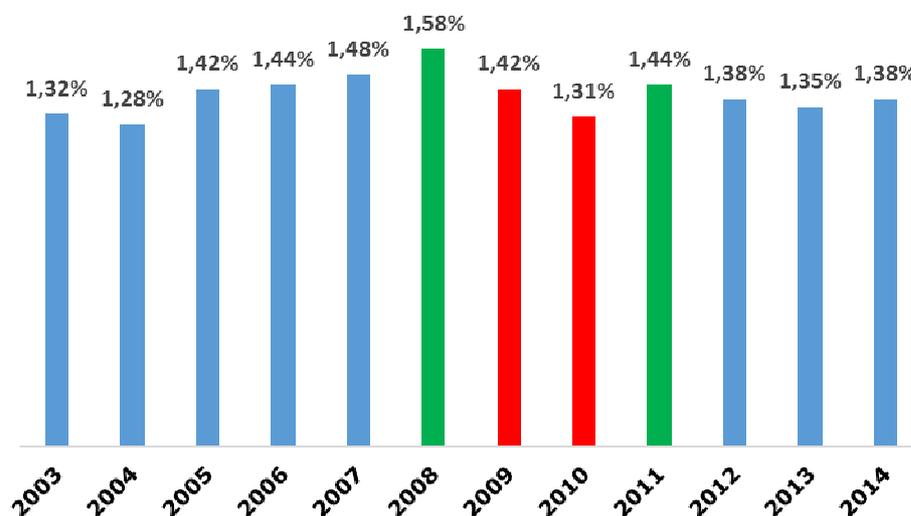
FPM Anticíclico - Proposta para debate

Introdução

A receita do FPM está sujeita a uma elevada volatilidade, que decorre da natureza dos tributos aos quais está vinculado: o IPI e o IR. 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. Já o IPI, por ser imposto regulatório, é utilizado como instrumento de estímulo, principalmente nas crises.

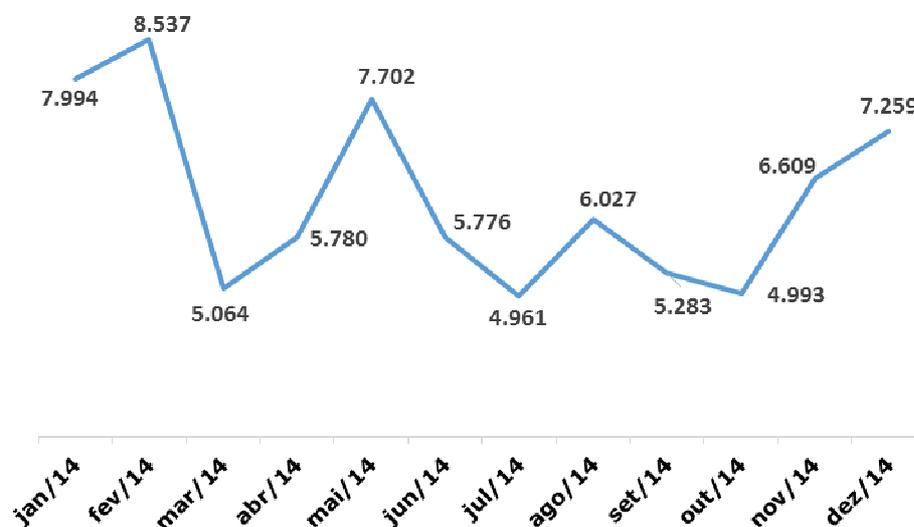
O resultado disso é que o FPM cai muito nas crises e cresce muito nos momentos de aceleração econômica e tal comportamento não é bom para a economia. Essa volatilidade também é prejudicial para as políticas públicas que necessitam de uma fonte estável de financiamento. O comportamento sazonal do Fundo pode ser vista nos gráficos 1 e 2 abaixo.

Gráfico 1 – FPM Bruto em % do PIB



Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 2 – FPM Bruto em milhões (2014)



Fonte: Elaboração Própria

Alternativa

Uma alternativa apresentada pela Confederação Nacional de Municípios durante a XVIII Marcha a Brasília em defesa dos Municípios, seria a criação de um mecanismo compulsório de poupança nos períodos de bonança econômica para ser utilizado nos períodos de recessão.

O primeiro passo seria a mudança da fórmula atual de repasse do FPM. A nova metodologia utilizaria como base de cálculo a média dos últimos 24 meses, corrigida pelo IPCA acrescido de 2%. O novo método do cálculo está descrito da equação a seguir:

$$\text{Repasse}_t = \frac{FPM_{t-1} + FPM_{t-2} * \Delta IPCA_{t-1,t-2} + \dots + FPM_{t-24} * \Delta IPCA_{t-1,t-24}}{24}$$

Para viabilizar esta proposta é necessário desvincular o repasse do fundo contábil do FPM e, para isto, alterar o art. 160 da Constituição Federal de 1988 que hoje prevê:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

A CNM propõe que a alteração da redação constitucional do art. 160 ocorra nos seguintes moldes:

Art. 160. ...

§ 2º A vedação prevista neste artigo ao emprego dos recursos não se aplica à criação de mecanismo de provisionamento compulsório de recursos, destinado à compensação do impacto de eventuais reduções nos repasses, por meio de lei complementar, que deverá prever:

I – que o valor a ser provisionado não exceda a 20% (vinte por cento) do total destinado ao ente beneficiário;

II – que o provisionamento se dê mediante a aplicação financeira dos recursos sob a responsabilidade do ente beneficiário, vedada a retenção ou administração dos valores pela União ou pelos Estados;

III – consequências jurídicas aplicáveis ao gestor público que utilizar os recursos provisionados fora das hipóteses legais, bem como meio de fiscalização da utilização dos recursos.

Durante a XVIII Marcha a CNM apresentou um conjunto de 17 mudanças legislativas a Comissão Especial do Pacto federativo na Câmara dos Deputados, uma delas foi esta Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para o FPM. Após a aprovação desta PEC haveria um Lei Complementar para regular este novo sistema de repasse do FPM.

Resultados

A CNM mensurou a diferença de arrecadação entre a atual metodologia e a metodologia que utiliza o repasse do FPM pela média. Com a alteração do cálculo, de acordo com a tabela 1, os municípios estariam recebendo mais recursos na atualidade.

Tabela 1– FPM Atual X FPM Médio

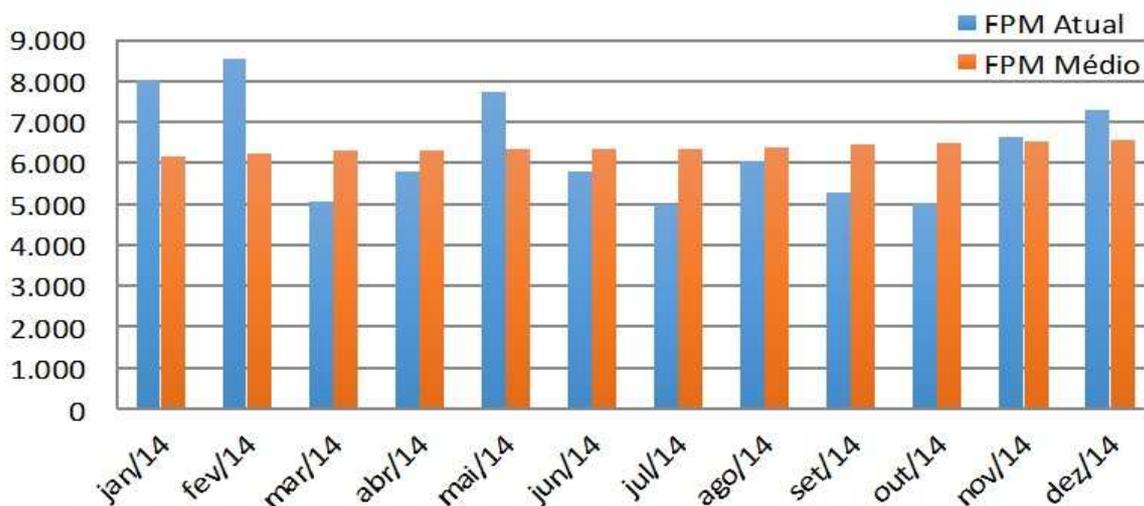
Ano	FPM Atual (A)	FPM Médio (B)	Diferença (B - A)
2005	30.894	27.986	-2.908
2006	34.581	32.359	-2.222
2007	40.301	36.997	-3.304
2008	49.033	44.271	-4.762
2009	47.375	50.014	2.639
2010	51.049	51.605	556
2011	62.947	57.831	-5.116
2012	64.837	66.121	1.284
2013	69.729	71.102	1.373
2014	75.985	76.273	288
2015 *	80.235	83.505	3.270
2016 *	86.117	87.555	1.438

Fonte: Elaboração Própria

Se os repasses mensais fossem calculados pela média, estes não estariam tão sujeitos à volatilidade, as sazonalidades seriam reduzidas e o montante distribuído para os Municípios cresceria suavemente. Tal crescimento é consequência de, além da correção inflacionária, um fator de aumento real (inicialmente de 2%) que deve ser ajustado automaticamente a cada quatro anos com base no crescimento médio real do PIB do quadriênio anterior.

Gráfico 3 – FPM Bruto em milhões (Atual x Médio)

Repasse mensal do FPM (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração Própria

Conclusão

É desejável alterar a forma de repasse do FPM para dar mais estabilidade às administrações municipais e permitir que os prefeitos tenham mecanismos de ação anticíclica, assim como a União.

Uma vez aprovada a PEC, a CNM sugere que um projeto de lei complementar seja criado visando regulamentar o dispositivo anticíclico. O regulamento deverá prever que, no caso de insuficiência de recursos, a União antecipe receitas para os municípios. É importante ressaltar que o mecanismo anticíclico não se aplica aos seguintes montantes: a parcela retida pelo FUNDEB, repasses extras e reclassificação por estimativa de decisões judiciais, nem aos adicionais do FPM (1% de julho e dezembro).