

EMENDA CONSTITUCIONAL AUMENTA REPASSE PARA OS MUNICÍPIOS

Uma importante alteração no FPM
que teve pouca repercussão na mídia

Coluna Fiscal – JOTA – 25.11.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emenda-constitucional-aumenta-repasse-para-os-municipios-25112021>

Recentemente foi publicada mais uma emenda constitucional (Emenda 112, de 27.10.2021¹), e novamente sobre um tema de Direito Financeiro, acrescentando mais uma alteração na Constituição em matéria

1 “Art. 1º O art. 159 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 159. (...)

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

(...)

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

(...).” (NR)

Art. 2º Para os fins do disposto na alínea “f” do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), 0,5% (cinco décimos por cento) e 1% (um por cento), respectivamente, em cada um dos 2 (dois) primeiros exercícios, no terceiro exercício e a partir do quarto exercício em que esta Emenda Constitucional gerar efeitos financeiros.”

Referida emenda teve origem no Senado, em proposta do ex-senador Raimundo Lira (PB) (PEC 29/2017).

de finanças públicas. Mas dessa vez foi ignorada pela “grande mídia”, que praticamente não repercutiu o assunto, cuja divulgação limitou-se aos órgãos oficiais².

Uma desconexão, que é bastante comum ocorrer na área do Direito Financeiro, entre a importância do tema e a pouca atenção que lhe é dispensada.

A modificação no art. 159, I, da Constituição acrescentou mais um por cento (1%) da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), a ser implementada de forma escalonada no tempo, perfazendo ao final a distribuição de 50% da arrecadação dos referidos impostos, como receita que compõe o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Não obstante a baixa repercussão dessa alteração do texto constitucional, não se pode perder a oportunidade de chamar a atenção para o FPM, relevante instrumento que é um dos pilares do federalismo fiscal brasileiro.

A sociedade em geral pouco sabe que grande parte dos Municípios não sobrevive financeiramente com a arrecadação dos tributos de sua competência (IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuições) e outras receitas não tributárias. Sua principal fonte de receitas são as transferências intergovernamentais recebidas de outros entes da federação, especialmente a que tem origem no FPM.

Construir um sistema federativo com entes federados financeiramente autônomos, especialmente com a estruturação em três esferas, como é o caso do Brasil, com mais de 5 mil municípios, não é tarefa fácil, e não seria diferente em qualquer outro lugar do mundo.

Assegurar que cada um tenha recursos suficientes para fazer frente às despesas necessárias e conseguir cumprir suas obrigações constitucionais, e de forma independente, exige uma complexa organização do Estado na distribuição das fontes de formas de arrecadação, que deve se compatibilizar com as respectivas atribuições. Ao mesmo tempo, há que se ajustar as características e peculiaridades de cada um desses entes,

2 Congresso promulga emenda à Constituição que aumenta repasse de recursos para municípios. *Senado Notícias*, em 27.10.2021.

que diferem entre si quanto ao uso e potencial das fontes de receitas que lhe são atribuídas, bem como às necessidades da respectiva população e como atendê-las.

Além disso, não se pode esquecer que a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da nossa República Federativa (Constituição, art. 3º, III), e a adequação na partilha de recursos por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias e incondicionadas, como é o caso dos fundos de participação dos estados e dos municípios, é seguramente o mais importante e eficiente instrumento para atingir esse objetivo.

Os fundos de participação estão há muito tempo em nosso ordenamento jurídico. A Constituição de 1946, no art. 15, § 4º, criou um sistema de partilha do imposto federal sobre a renda com os Municípios, que pode ser considerado um embrião dos atuais fundos de participação, cuja previsão, na forma como hoje o conhecemos, apareceu na Emenda Constitucional 18/1965, art. 21³.

A evolução do texto constitucional em todo esse período mostrou uma tendência de fortalecimento dos fundos de participação, com um crescente aumento nas suas receitas.

A Constituição de 1988, quando promulgada, destinava 47% da arrecadação do IR e IPI, sendo 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e 22,5% para o FPM.

Desde então, sucessivas emendas constitucionais promoveram aumentos nesses percentuais, culminando com a recente EC 112, que entrega metade (50%) da arrecadação do IR e do IPI para compor ambos os fundos (FPE e FPM), sendo 22,5% para o FPM (art. 159, I, *b*), mais 1% a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro (art. 159, I, *d*), 1% a ser entregue no primeiro decêndio de julho (art. 159, I, *e*) e 1% a ser entregue no primeiro decêndio de setembro (art. 159, I, *f*).

O aumento acrescido pela última emenda constitucional, em face do diminuto percentual que representa, pode parecer pouco, mas os números absolutos são expressivos, aproximando-se de 5 bilhões de reais⁴.

3 Sobre esse tema, ver análise mais detalhada no livro de minha autoria. Conti, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

4 “Se esse cenário se concretizar, o 1% adicional do FPM de julho pode chegar a R\$ 4.789 bilhões”, aponta a Confederação Nacional dos Municípios (Por que o FPM está em alta? *Estudos Técnicos CNM*, junho de 2021).

Também pode parecer simples promover alterações constitucionais dessa natureza, mas não é. A disputa federativa por recursos do orçamento é sempre tensa e difícil no Congresso Nacional, pois nenhum dos envolvidos admite perder receitas, e lutam por qualquer centavo a mais que possa ser acrescentado – e contra todo centavo que venha a ser diminuído.

Isto fica evidente cada vez que se fala em reforma tributária, que nunca consegue avançar, e poucos identificam que a verdadeira razão que dificulta as alterações não está nas relações entre as Fazendas Públicas e os contribuintes, mas principalmente nas relações conflituosas entre os entes federados diante das modificações na partilha das receitas. Qualquer alteração, por menor que seja, gera fortes reações daqueles que podem ser prejudicados.

Basta lembrar o que ocorreu no julgamento das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, em que se discutia a constitucionalidade dos critérios de cálculo do FPE. Houve o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos e a determinação de edição de nova legislação, o que só veio a ocorrer após o prazo determinado pelo STF, e resultou na Lei Complementar 143/2013, que pouco alterou as normas então vigentes, evidenciando a imensa dificuldade em modificar, ainda que minimamente, as partilhas de receitas entre os entes federados⁵.

Por oportuno, os critérios para distribuição dos recursos do FPM são antigos, o mundo mudou muito nas últimas décadas, e, não obstante o aumento dos valores seja importante para melhorar as finanças municipais, uma distribuição por critérios mais justos seria bem-vinda. Rever a legislação vigente nesse aspecto é medida tão ou mais necessária do que a preocupação em aumentar o montante das transferências. Sabe-se que a qualidade do gasto importa mais do que a quantidade, especialmente em períodos de escassez de recursos, e a utilização de critérios mais modernos e eficientes em muito colaboraria para isso.

A EC 112 representa uma vitória dos Municípios nessa disputa federativa, acrescentando recursos em seus orçamentos em um período difícil, em que as receitas diminuíram em razão da pandemia, afetando

5 Sobre o tema, veja-se o texto “Reformular o FPE para adequar o federalismo fiscal”, no livro: CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 23-27.

a arrecadação dos impostos que compõem o FPM. Sendo as receitas do fundo utilizadas na sua maior parte para as despesas correntes dos Municípios, especialmente com pessoal, o ajuste é sempre complexo, e por vezes até inviável, levando os entes federados a dificuldades financeiras intransponíveis e ao descumprimento da legislação fiscal.

Esse aumento vem acompanhado de boas notícias no âmbito das finanças públicas, com registros recentes de crescimento nos repasses, com sinais de recuperação na economia neste ano de 2021, e expectativas de aumento das receitas do fundo da ordem de 30% em relação ao ano anterior⁶.

Tudo indica que o pior já passou, a tempestade já perdeu sua força, caminha-se para um período com ventos favoráveis, e essa ajuda vem em boa hora para permitir aos Municípios ter maior folga orçamentária e assim cumprir suas obrigações em 2022. Oportunidade que não podem perder para fazer bom uso dos recursos!

6 Conforme estudo já citado: Por que o FPM está em alta? *Estudos Técnicos CNM*, junho de 2021.

