

Transparência no uso da Compensação Financeira pela Exploração Mineral nos maiores municípios mineradores no Brasil

Transparency in the use of Financial Compensation for Mineral Exploration in the largest mining municipalities in Brazil

Maria Pereira Lima Green

Bolsista PCI, Geógrafa, M. Políticas Públicas

Fábio Giusti

Supervisora, Geógrafo, D. Recursos Hídricos e Meio Ambiente

Resumo

Regulamentada pelas leis 7.990 de 1989, 8.001 de 1990 e 13.540 de 2017, a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) é pagamento feito pelas mineradoras em contrapartida à concessão da exploração dos recursos minerais dada pela União. Estas leis exigem que a União, os Estados e os Municípios devem tornar públicas as informações sobre a aplicação do recurso destinado a eles. Diante desta determinação, este artigo buscou identificar a previsão de uso da CFEM nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2019 e 2020 dos 30 municípios que mais recolheram em 2019. Foram propostos quatro níveis de transparência em função da disponibilidade de informações nas fontes de receita e despesa nas LOAs de cada município e observou-se que mesmo havendo uma melhora de transparência nas LOAs de 2020 em relação às LOAs de 2019, a maior parte dos municípios analisados ainda possui um baixo nível de transparência e nenhum deles alcançou todos os critérios determinados em lei no sentido de total transparência na gestão da CFEM.

Palavras chave: CFEM, transparência, royalties na mineração.

Abstract

Regulated by laws 7,990 of 1989, 8,001 of 1990 and 13,540 of 2017, the Financial Compensation for Mineral Exploration (CFEM) is a payment made by the mining companies in exchange for the concession for the exploration of mineral resources given by the Federal Government. These laws seek that the Union, States and Municipalities must make public information about the application of the resources destined for them. Considering this determination, this article sought to identify a forecast of the use of CFEM in the Annual Budget Laws (LOAs) of 2019 and 2020 of the 30 municipalities that collected the most in 2019. Four levels of transparency were proposed depending on the availability of information on the sources of revenue and expenditure in the LOAs of each municipality and it was observed that even though there was an improvement in transparency in the LOAs of 2020 compared to the LOAs of 2019, most of the municipalities it still has a level of transparency level and none of them reached all the criteria established by law in the sense of total transparency in the management of CFEM.

Key words: CFEM, transparency, mining royalties.

1. Introdução

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) é o pagamento feito ao Estado brasileiro em função da concessão dada para a exploração dos recursos minerais. Para os municípios em que a mineração é uma das principais atividades econômicas, a CFEM representa uma parcela significativa dos orçamentos anuais e acaba sendo uma fonte de receita fundamental para o financiamento de projetos e políticas públicas destas prefeituras. Nas cidades de Parauapebas no Pará e Conceição do Mato Dentro em Minas Gerais, por exemplo, ela representou mais de 40% da receita total em 2019. Trata-se de um recurso de grande volume, concentrado em poucos municípios e que produz um impacto significativo nos orçamentos dos principais municípios produtores de minério sendo, portanto, uma variável fundamental no planejamento das despesas anuais. Sua caracterização e classificação jurídica baseiam-se fundamentalmente no artigo 20 e no artigo 176 da Constituição de 1988 que determinam que os recursos minerais são de propriedade da União, mesmo que estejam localizados em áreas de propriedade de particulares, cabendo à própria permitir a exploração. É a partir da relação estabelecida entre o Estado, que autoriza e concede a exploração dos recursos minerais, e particulares, que solicitam essa permissão para realizar a atividade, que a CFEM é gerada e recolhida. Esta receita originária (CASTRO JÚNIOR & SILVA, 2018) foi instituída em 28 de dezembro 1989 pela Lei nº 7.990 e sofreu alterações em 1990 com lei 8.001 e em 2017 com a lei 13.540. Entre as modificações mais significativas estão a criação de novos critérios na base de cobrança da CFEM, as novas alíquotas por substância mineral, os novos critérios de repartição e a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM), entidade que executa o recolhimento e a distribuição do recurso. Com relação à aplicação da CFEM, a legislação veda seu uso para o pagamento de quadro permanente de pessoal e para o pagamento de dívida, com exceção de dívida com a União e suas entidades, e recomenda aos municípios que, preferencialmente, 20% de cada uma das parcelas recebidas sejam destinadas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico tecnológico. Junto a isso, também obriga União, estados e municípios a tonarem públicas as informações sobre a aplicação desse recurso, de modo a garantir a total transparência na gestão da CFEM (BRASIL, 1990). Considerando a importância da CFEM no orçamento públicos dos principais municípios mineradores e diante das exigências da lei, torna-se fundamental a investigação de como este recurso sendo aplicado e como essas informações sendo divulgadas para as populações dos municípios que abrigam a atividade mineral.

2. Objetivos

Diante das exigências da lei 8.001 de 1990 sobre a transparência e publicidade na aplicação da CFEM, buscou-se identificar a previsão de uso deste recurso nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2019 e 2020 dos 30 municípios que mais recolheram a CFEM, de acordo com os dados da Agência Nacional de Mineração. O objetivo é apresentar a classificação desses 30 municípios em um dos quatro níveis de transparência propostos pela pesquisa e que foram elaborados em função da disponibilidade dessas informações nas LOAs analisadas.

3. Material e Métodos

A descrição dos materiais (local, o objeto de estudo) e dos métodos deve ser o mais detalhada possível numa sequência cronológica, para que a experiência possa ser repetida com os mesmos resultados obtidos. Consequentemente deve ser redigido com os verbos no pretérito, considerando que se está relatando o que já foi feito. Deve incluir referencial teórico, o tipo de pesquisa, as variáveis, instrumentos utilizados, técnica de coleta, a tabulação e análise de dados de acordo com a especificidade do tema. A primeira etapa da pesquisa foi de revisão bibliográfica. No primeiro momento foi feito o levantamento das leis 7.990 de 1989, 8.001 de 1990 e 13.540 de 2017 que estabelecem a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) e, em seguida, o levantamento de artigos como Scaff (2014), Ibase (2018), Castro Júnior & Silva (2018), Inesc (2019) e Reymão (2019) que já apresentavam análises sobre o tema dos royalties na mineração e da transparência públicas. Após esta revisão, a segunda etapa da pesquisa foi selecionar os 30 municípios que mais recolheram a CFEM em 2019 - período de início da pesquisa – de acordo com os dados disponibilizados pela Agência Nacional de Mineração em seu sítio na internet. A partir dessa lista dos 30 municípios, e seguindo o objetivo da pesquisa de verificar nas fontes de receita e despesa a presença da cota-parte da CFEM, foi feito o levantamento das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos anos de 2019 e 2020. Diante das LOAs encontradas, foram feitas as análises dos documentos no intuito de encontrar valores e códigos referentes à cota-parte da CFEM. Os resultados dessa análise foram tabulados e serviram de base para a elaboração de um quadro com níveis de transparência que vão do zero ao quatro. A tabela 1 apresenta os critérios estabelecidos para a definição de cada nível.

Tabela 1. Descrição dos níveis de transparência nas LOAs.

Nível	Definição
0	Quando não foi encontrada LOA disponível nos sítios digitais das prefeituras, ou quando no documento disponível não há nenhum dado financeiro relativo à CFEM discriminado, além do valor da receita total estimada.
1	Quando a LOA está disponível para acesso público e apresenta entre as receitas o valor previsto da cota-parte CFEM, porém não há indicação de um código específico para esta receita. Ou quando vincula a cota-parte a outros códigos mais gerais, que agregam diferentes fontes de receita.
2	Quando a LOA apresenta entre as receitas, o valor previsto da cota-parte CFEM e vincula este à um código específico que identifica a natureza dos recursos, tanto no detalhamento das receitas, quanto das despesas. Nestes casos, há indicação por código ou nomenclatura, para despesas custeadas com a CFEM, de modo que seja possível identificar a destinação segundo tipo de despesa <u>ou</u> segundo unidade orçamentária, porém não nas duas. No nível 2 de transparência não é possível identificar as duas informações sobre a destinação (tipo de despesa e unidade orçamentária)
3	Quando a LOA apresenta entre as receitas, o valor previsto da cota-parte CFEM e vincula este à um código específico que identifica a natureza dos recursos, tanto no detalhamento das receitas, quanto das despesas. No nível 3 de transparência, no detalhamento das despesas segundo categoria econômica, é possível identificar por código específico para cota-parte CFEM, quais as destinações de cada fração da cota, por unidade orçamentária e por tipo de despesa.
4	O nível 4 de transparência é uma condição ainda conceitual, pois nenhum município se enquadra neste nível. Este nível seria caracterizado pela ampla, irrestrita e facilitada transparência no planejamento orçamentário. Para tal seria necessária a criação de outros instrumentos de publicidade dos dados orçamentários, de modo que a população pudesse acessar com clareza os dados, sem a necessidade de conhecimento técnico prévio ou compilação dos dados para cálculo.

Por fim, a última etapa metodológica foi de classificação dos municípios, nos anos de 2019 e 2020, de acordo com o enquadramento proposto pelos níveis de transparência propostos pela pesquisa.

4. Resultados e Discussão

Os municípios analisados distribuem-se em cinco estados da federação, Minas Gerais com 16 municípios, Pará com 10, Goiás com dois, Amapá e Mato Grosso do Sul, ambos com um município. Entre os 30 municípios selecionados não foi possível encontrar as 60 LOAs que deveriam estar disponíveis. Somando 2019 e 2020, 10% das LOAs sequer foi encontrada nos sítios digitais das prefeituras e câmaras municipais. Entre os documentos encontrados 40% não apresentava estrutura e conteúdo compatível com uma LOA, tampouco, dispunham qualquer dado financeiro referente à cota-parte CFEM entre as receitas ou despesas planejadas. Após a análise das LOAs encontradas, foi feita a classificação de cada documento, segundo seu nível de transparência, conforme escala proposta na metodologia. A tabela 2 apresenta a classificação das LOAs 2019 e 2020, por município.

Tabela 2. Classificação dos municípios selecionados por nível de transparência.

Municípios ordenados segundo recolhimento da CFEM em 2019	Nível de transparência LOA 2019	Nível de transparência LOA 2020
1 PARAUPEBAS - PA	2	3
2 CANAÃ DOS CARAJÁS - PA	0	3
3 CONGONHAS - MG	2	2
4 ITABIRA - MG	2	0
5 NOVA LIMA - MG	0	0
6 CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO - MG	0	3
7 SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO - MG	2	3
8 MARABÁ - PA	0	0
9 ITABIRITO - MG	1	3
10 MARIANA - MG	0	0
11 BRUMADINHO - MG	2	3
12 ITATIAIUÇU - MG	0	0
13 BELO VALE - MG	2	2
14 PARACATU - MG	2	3
15 CATAS ALTAS - MG	3	3
16 PARAGOMINAS - PA	3	3
17 ORIXIMINÁ - PA	3	3
18 RIO PIRACICABA - MG	1	1
19 CURIONÓPOLIS - PA	1	3
20 ALTO HORIZONTE - GO	0	0
21 ALVORADA DE MINAS - MG	0	0
22 OURO PRETO - MG	0	0
23 SABARÁ - MG	0	3
24 JURUTI - PA	1	3
25 CORUMBÁ - MS	3	3
26 ITAITUBA - PA	1	3
27 TERRA SANTA - PA	3	0
28 SARZEDO - MG	1	1
29 PEDRA BRANCA DO AMAPARI - AP	1	0
30 BARRO ALTO - GO	2	1

A tabela 2 indica que 57% das LOAs 2019 estão abaixo do nível 2, ou seja, do mínimo desejável em termos de transparência no planejamento de uso das receitas obtidas com a CFEM. Já em 2020, esse percentual reduz para 43%, porém, ainda pode ser considerado alto, visto que a Lei 13.540 entra em vigor em 2017 e mesmo após 4 anos da regulamentação, quase metade dos municípios que mais arrecadaram CFEM em 2020, ainda não conseguiu se adequar aos critérios mínimos de transparência pública no planejamento orçamentário. Não obstante, o comparativo entre as LOAs 2019 e 2020, segundo nível de transparência, indica que houve uma tendência de adequação das Lei Orçamentárias, com um aumento significativo do número de LOAs nível 3 e uma redução no número de LOAs nível 1 e nível 2, conforme mostra o gráfico 1.

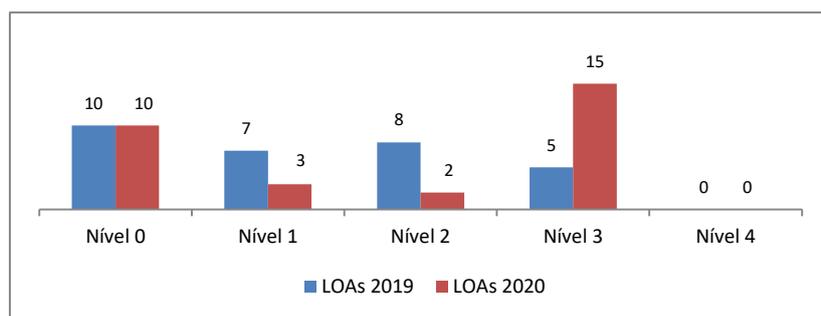


Gráfico 1. Distribuição das LOAs de 2019 e 2020 pelos níveis de transparência.

Cabe ressaltar que nenhuma LOA analisada alcançou o nível de transparência 4, que seria a total e absoluta transparência sobre a gestão dos recursos da CFEM. Mesmo o nível de transparência 3 ainda está aquém dos princípios básicos de acessibilidade e transparência na apresentação de dados públicos. O critério de classificação proposto é objetivo, porém, há nuances e especificidades que escapam a um primeiro enquadramento. Por exemplo, há LOAs nível 3 que indicam a destinação prevista para cota-parte CFEM, segundo categoria econômica, ou seja, para que finalidade, como: compra de materiais permanentes; obras e instalações; indenizações; etc. E para que unidade orçamentária será destinado, como: secretaria, órgão ou departamento da administração pública municipal. E mesmo assim ainda são pouco transparentes. Por exemplo, quando uma LOA indica que serão destinados R\$ 5.000.000 para pagamento de serviços a terceiros, na Secretaria Municipal de Obras ou apresenta previsão de pagamento de R\$ 9.000.000 para pessoa jurídica, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. É possível saber que o recurso será destinado à Secretaria de obras ou à Secretaria de meio Ambiente, para pagamento de serviços, porém, não é possível saber que tipo de serviço. Ao comparar as Leis Orçamentárias 2019 e 2020 segundo cada nível de transparência, fica claro que os municípios com pior nível de transparência apresentam uma baixa taxa de adequação das LOAs de um ano para outro. 70% das LOAs classificadas como nível 0 em 2019, continuaram no mesmo nível em 2020. Além disso, entre as LOAs de nível 3 não houve nenhuma tendência de adequação, com avanço para o nível 4 de transparência. Ao contrário, 20% das LOAs classificadas como nível 3 em 2019, reduziu seu nível de transparência em 2020.

5. Conclusão

O trabalho mostrou que a disponibilidade das informações sobre a gestão da Compensação Financeira pela Exploração Mineral nas LOAs de 2019 e 2020 dos 30 municípios que mais recolheram este recurso em 2019, segundo os dados da ANM, ainda não está em conformidade com o que é exigido pela legislação. Ainda que tenha havido uma melhora em termos absolutos entre as LOAs analisadas do ano de 2019, quando somente 5 municípios se enquadraram no nível 3 de transparência, para as LOAs analisadas do ano de 2020, quando 15 municípios se enquadraram no nível 3 de transparência, nenhum deles alcançou o nível 4 que é o nível em que todos os critérios de transparência pública estão sendo cumpridos. Nesse sentido, ainda há um importante trabalho a ser feito para que as prefeituras divulguem melhor essas informações e, a partir disso, para que seja possível ampliar o debate público de como os recursos gerados pela mineração estão sendo ou mesmo como deveriam estar sendo aplicados.

6. Agradecimentos

Agradeço ao Ministério de Ciência e Tecnologia pela oportunidade de trabalhar com pesquisa. Agradeço à diretora Silvia França por conduzir o CETEM e garantir a continuidade do Programa de Capacitação Institucional. Agradeço aos pesquisadores do NETMIN Fábio Giusti, José Sena e Fernando Castro pelo trabalho cotidiano e enriquecedor. Agradeço ainda ao pesquisador Fernando Lins pelas trocas e contribuições na pesquisa.

7. Referências Bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Brasília: Presidência da República, 1989.
- BRASIL. **Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990**. Brasília: Presidência da República, 1990.
- BRASIL. **Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017**. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.
- CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório; SILVA, Tiago de Mattos. **CFEM: Compensação Financeira pela Exploração Mineral**. Editora D'Plácido, 2018.
- INESC. **Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais: o que é, de onde veio, para quem vai? O caso de Canaã dos Carajás**. São Paulo, 2019.
- IBASE. **Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)**. Belém, 2018.
- REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **A CFEM e as Políticas Públicas nos Maiores Municípios Mineradores de Paraenses**. Direito e Desenvolvimento na Amazônia. Santa Catarina: Qualis, 2019.
- SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.