

**COMPENSAÇÃO
FINANCEIRA PELA
EXPLORAÇÃO DOS
RECURSOS MINERAIS
(CFEM): O QUE É, DE
ONDE VEIO, PARA
ONDE VAI?**

**O CASO DE CANAÃ
DOS CARAJÁS**

Apresentação

O presente documento foi produzido como material de apoio para a oficina de mesmo nome realizada pelo INESC em Canaã dos Carajás, Pará, entre os dias 13 e 14 de dezembro de 2018, em parceria com CEPASP e STTR de Canaã dos Carajás. A oficina teve como objetivos:

1. facilitar a compreensão de atores sociais de Canaã dos Carajás, Pará, acerca da CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: conceitos, regulação, distribuição e sua importância no orçamento do município;
2. contribuir para a construção de uma agenda que promovesse a transparência e o compromisso público do seu uso para a promoção do desenvolvimento inclusivo no município.

Durante dois dias de trabalho, foram construídas reflexões e colocadas questões, pelos participantes, que foram incorporadas ao documento com o propósito de torná-lo mais didático e útil.

Esperamos que a publicação estimule grupos sociais, sindicatos e conselhos de políticas públicas a olharem mais atentamente para o tema da CFEM e sua relação com direitos da população local em municípios impactados pela mineração. Também esperamos que, no processo de discussão, sejam construídas e fortalecidas demandas junto ao poder público municipal por mais transparência e compromisso do seu uso com a garantia de direitos, seja no presente da cidade fortemente afetada pela mineração, seja no futuro, quando a mineração tiver se esgotado.

Para o Inesc, esta é uma forma de aliar dois campos de reflexão e contribuição. Um, sobre a mineração, seus impactos ambientais, sociais e o papel que exerce no estrangulamento de perspectivas de desenvolvimento mais inclusivo no local onde se instala. Outro, sobre os temas de justiça fiscal, orçamento público e transparência, que são parte do DNA da instituição.

A escolha do município de Canaã dos Carajás não se dá por acaso. Criado em 1994 a partir de um desmembramento de Parauapebas, que por sua vez foi desmembrado de Marabá em 1988, é um município dominado pela dinâmica da grande mineração de ferro e cobre. Com a implantação do projeto chamado S11D de exploração do minério de ferro pela Vale S.A, o município teve sua dinâmica populacional, econômica, social e fundiária fortemente impactada, assim como passou a ser o segundo maior arrecadador de CFEM do Brasil.

A população do município, que era de 10.922 habitantes em 2000 (IBGE), saltou para 33.632 habitantes em 2015 (IBGE), mas levantamento censitário realizado pela Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, por meio da sua Secretaria de Saúde, no ano de 2014, estimou uma população residente 57% superior, chegando a 52.862 habitantes. Junto com o forte aumento da população e o fim da implantação do projeto S11D, vieram muitos problemas – entre eles, o elevado nível de desemprego. Também se ampliaram os conflitos por terra, já que parte da população excluída buscou nas ocupações de terra um caminho para a sobrevivência. Restou para o poder público municipal o desafio de administrar novos recursos e novos problemas, e para a população de Canaã está colocado o desafio de lutar por seus direitos impactados pela mineração. Discutir a CFEM em Canaã dos Carajás é, portanto, uma forma de pensar e transformar a difícil relação entre a grande mineração, os direitos e o orçamento público.



Parte I

A CFEM e sua regulação

O que é (e o que não é) **Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - CFEM?**

Como o nome sugere, trata-se de um recurso financeiro arrecadado pelo Estado brasileiro que é especificamente associado à exploração mineral. O Brasil é um país minerador, e arrecada CFEM de 184 substâncias minerais. Contudo, a arrecadação da CFEM é fortemente associada à mineração de ferro, que responde sozinha por 69% do recurso gerado pela exploração mineral. Na sequência vem o cobre, com 7%, o ouro com 5%, e a bauxita – com 3% dos valores arrecadados.

Logo, é preciso ter claro que quando falamos de CFEM estamos falando de mineração e, em especial, da grande mineração industrial que é controlada por empresas que operam no Brasil –mas que são, em geral, controladas por grandes corporações transnacionais, que extraem recursos em grande quantidade para abastecer mercados globais de minérios.

Do ponto de vista da classificação da CFEM na estrutura tributária brasileira, é importante dizer que ela não é um tributo (como os impostos e taxas), mas sim um pagamento que decorre da natureza patrimonial do minério.

A Constituição Federal de 1988 explicitou o direito de propriedade da União sobre os recursos minerais e garantiu que sua exploração pudesse ser concedida a outros mediante o pagamento de uma compensação financeira.

Ela também assegurou que a propriedade dos recursos minerais seria distinta da propriedade do solo.

Em outras palavras, esta compensação é uma obrigação de pagamento ao governo por parte das empresas que exploram recursos minerais. Desta forma, pode-se dizer que ela é a forma específica de o Estado acessar renda mineral, quer dizer, uma parte da riqueza relativa a um patrimônio que vai se esgotando na medida em que é explorado.

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, **participação no resultado da exploração** de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou **compensação financeira** por essa exploração.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem **propriedade distinta da do solo**, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

A CFEM é comumente interpretada como uma forma de pagamento pelos danos que a mineração provoca. Trata-se de uma interpretação equivocada que deriva, em grande parte, da utilização recorrente do termo compensação no processo de licenciamento ambiental.

No licenciamento ambiental, o termo é vinculado a ações ou projetos que são obrigação da empresa mineradora e que têm como propósito reduzir os impactos e alterações, seja no meio ambiente, seja nas condições sociais, econômicas e ambientais que impactam a vida das pessoas e comunidades.

Estas “compensações socioambientais” fazem parte das obrigações exigidas pelo órgão ambiental licenciador: o órgão federal responsável pelo licenciamento é o IBAMA, e quando o licenciamento é estadual o órgão responsável é a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA). Elas são parte do licenciamento e são registradas nos Planos Básicos Ambientais (PBA), sendo seu cumprimento tratado como condição para a concessão da Licença de Instalação (LI) e, depois, da Licença de Operação (LO).

Mas estes processos nem sempre funcionam como deveriam. A realidade nos mostra o quanto os órgãos ambientais e os órgãos encarregados de proteger os direitos sociais e ambientais são frágeis em recursos humanos, técnicos, financeiros, institucionais e políticos para conduzir os processos de licenciamento com o devido cuidado e respeito ao meio ambiente e às populações atingidas.

Do outro lado, as empresas que implantam os grandes projetos têm como objetivo o lucro, o que também significa que quanto menos obrigações forem impostas e quanto mais rápido elas forem cumpridas, melhor. Fragilidade de um lado e pressa de outro têm tido como resultado processos de licenciamento frágeis e com atropelos, em que muitas das condicionantes atrasam em demasia ou sequer são cumpridas. Mesmo assim, o projeto de implantação da mina segue em frente e recebe licença para começar a operar, ou seja, extrair comercialmente o minério. É importante refletir por que isto ocorre!

Existe, ainda, como parte do licenciamento ambiental, a “compensação ambiental”. Trata-se de um valor que a empresa é obrigada a pagar por ter gerado um dano ambiental significativo. O sentido deste pagamento, cujo valor é estabelecido em até 0,5% do valor de referência da obra, é garantir recursos para a gestão de Unidades de Conservação conforme estabelece a Lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Ou seja, na prática é como se o Estado estivesse dizendo para a empresa responsável pelo projeto: “você destruiu a natureza, esta destruição é irreversível e por isto você é obrigado a pagar para que ela seja preservada em outro lugar”.

Um breve histórico sobre a regulação da CFEM:

1989

CFEM é instituída pela **Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**, juntamente com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos (CFURH) e os Royalties do Petróleo e Gás. Esta **Lei vedou a aplicação dos recursos no quadro permanente de pessoal e para o pagamento de dívida, com exceção de dívida com a União e suas entidades.**

1990

A **Lei Nº 8.001, de 13 de março de 1990**, especificou a taxa a ser cobrada por substância extraída, a distribuição da CFEM entre União, estados e municípios e a definição da base de cálculo. Ficou definido nesta Lei que **a cobrança seria feita com base no faturamento líquido, permitindo a dedução de impostos, mas também de uma série de outras despesas operacionais.**

2013

A **Lei Nº 12.858 de 2013** alterou a Lei Nº 7.990 de 1989, permitindo que a CFEM, juntamente com os royalties do petróleo e as Compensações Financeiras pela Exploração dos Recursos Hídricos (CFURH), pudesse ser utilizada para o **“custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública”**.

2017

A **Lei Nº 13.540 de dezembro de 2017** alterou a base da cobrança, as alíquotas e a repartição da receita.

2018

O **Decreto Nº 9.407 de 2018** estabeleceu critérios para distribuição da parcela de 15% da CFEM entre os municípios impactados pela mineração e infraestruturas.

Interesses e disputas envolvendo a CFEM: A Lei N° 13.540/ 2017 foi oriunda da Medida Provisória N° 789 de 2017, que tramitou junto com duas outras MPs:

- a MP que criou a Agência Nacional da Mineração (MP N°791), transformada na Lei N° 13.575/2017;
- a MP que pretendia alterar o Código de Mineração de 1967 (MP N° 790) e que não foi aprovada.

No caso da CFEM, a Lei aprovada pode ser em linhas gerais compreendida como um produto da conciliação de diversos interesses: os interesses dos estados e municípios mineradores no aumento dos royalties da mineração, que no Brasil eram sabidamente um dos mais reduzidos em comparação a outros países mineradores; os interesses dos municípios impactados, com destaque para os 23 municípios do Maranhão recortados pela estrada de ferro Carajás, mas também de municípios mineiros e do Espírito Santo recortados pelas estruturas de escoamento da Estrada de Ferro Vitória-Minas (que escoam grande parte da produção de minério de ferro de Minas Gerais rumo ao Porto de Tubarão em Vitória), além das ferrovias que escoam a produção para o estado do Rio de Janeiro, e para os municípios atravessados por minerodutos nos estados de MG, ES e RJ. Apesar de a CFEM ter sido aumentada, deve-se considerar, também, que as grandes empresas mineradoras tiveram seus interesses defendidos, já que elas pressionaram para que o aumento da CFEM fosse contido em até 3,5% sobre o faturamento bruto. Existiam muitas e justificadas propostas para que a CFEM fosse aumentada para 4% e até mais, chegando a 6%. A pressão das mineradoras foi decisiva para que o aumento fosse assim contido. Por fim, é importante considerar que o reconhecimento do direito das populações de municípios impactados pela mineração de receberem políticas públicas financiadas com recursos da CFEM era uma demanda dos movimentos e organizações sociais que atuam com a pauta da mineração.

As mudanças na CFEM

A nova Lei N° 13.540 de 2017 trouxe mudanças importantes na CFEM. Abaixo, um resumo das principais alterações:

1. A base de cálculo passou a ser a receita bruta de vendas, ao invés da receita líquida como era na lei anterior. Na nova Lei, apenas são permitidas deduções dos impostos incidentes sobre a comercialização.
2. As alíquotas para alguns minérios foram alteradas para mais, como mostra o quadro.

Substância	Como era antes da Lei 13.540 (alíquota sobre o faturamento líquido)	Como é na Lei 13.540 (alíquota sobre o faturamento bruto)
Minério de Ferro	2%	3,5% (com possibilidade de redução de até 2%, conforme Decreto)
Bauxita, Manganês, Nióbio, Sal-gema	0,2% para nióbio e 3% para as demais	3%
Diamante e demais substâncias minerais, incluindo Cobre	0,2% para diamante e 2% para as demais	2%
Ouro	1%	1,5%

A Lei 13.540 de 2017 também **mudou a repartição das receitas**. Os municípios, os estados e a União perderam um pouco, se comparado às alíquotas anteriores. Os municípios produtores, que recebiam 65%, passaram a receber 60%. Os estados produtores, que recebiam 23%, passaram a receber 15%. A União, que recebia 12%, passou a receber 10%.

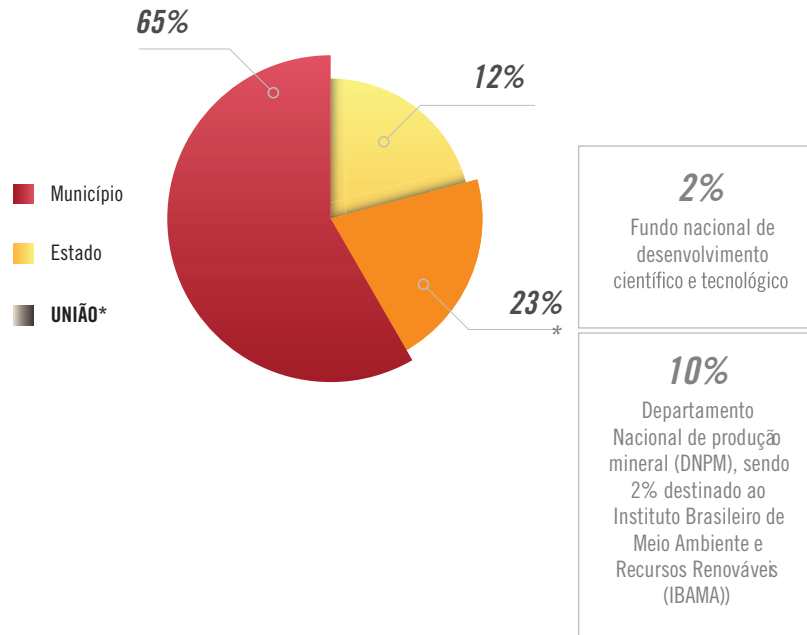
O que foi retirado de cada um, somando 15%, passou a compor uma espécie de fundo que será repartido entre os municípios afetados pela produção. Segundo a Lei, a condição de afetado pode se dever a três fatores:

1. presença de infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais;
2. presença de estruturas e operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais;
3. localização de pilhas de estéril, barragens de rejeitos e instalações de beneficiamento de substâncias minerais.

Como esta Lei precisava de uma regulação para estabelecer como se daria a repartição, foi editado em junho de 2018 o **Decreto N° 9.407 de 2018**, que estabeleceu o seguinte critério de distribuição dos 15%.

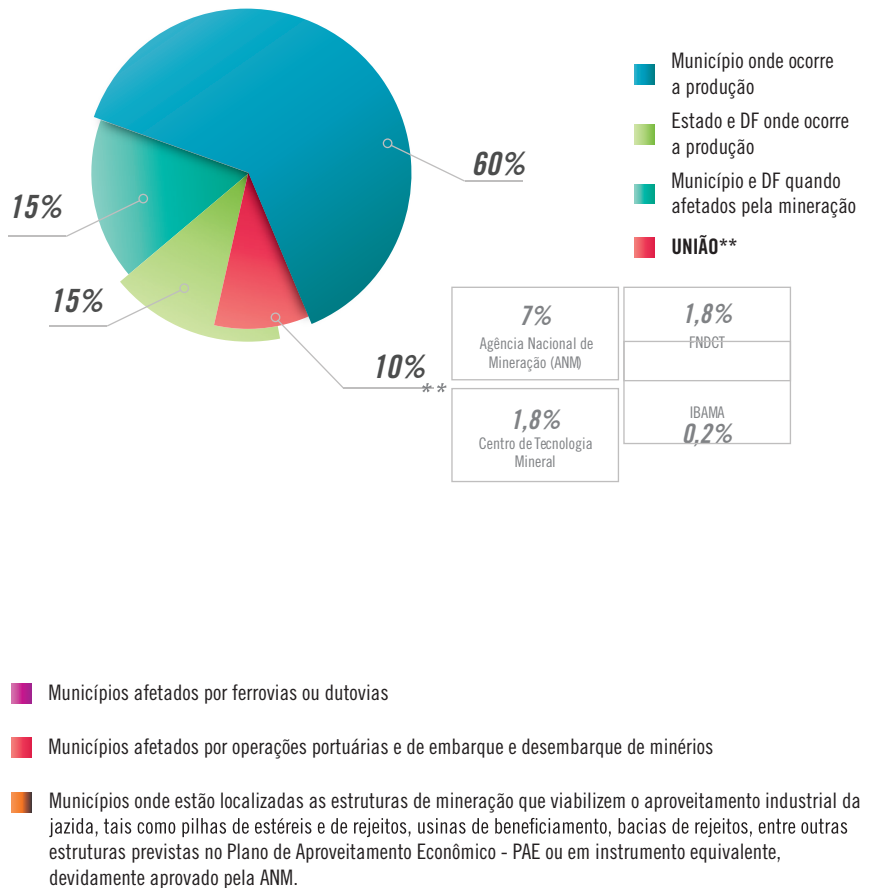
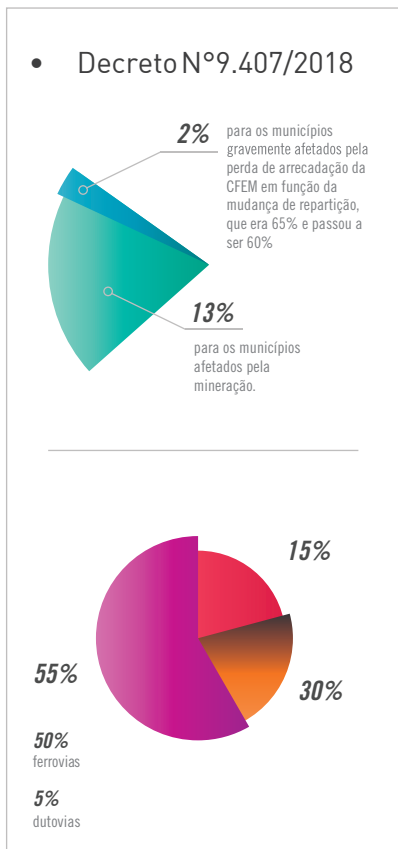
COMO ERA ANTES:

LEI 8.001/1990



COMO ESTÁ ATUALMENTE

LEI 13.540/2017



Quem é responsável pela cobrança, quem arrecada o recurso e o distribui?

O órgão federal encarregado de regular, fiscalizar e arrecadar das mineradoras a CFEM é a Agência Nacional de Mineração (ANM), antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). É ele também que faz a distribuição aos estados e municípios

Regras de uso da CFEM com base em Leis e Decretos já editados:

- Os recursos da CFEM não podem ser utilizados para pagamento de dívidas e tampouco para as despesas correntes com pessoal. O sentido desta vedação é evitar que um recurso que é finito seja comprometido com despesas passadas e com o comprometimento com despesas que serão permanentes mesmo quando a mineração tiver tido fim (Decreto N° 1 de 1991).
- Em relação ao uso com recursos humanos há uma exceção, que é o custeio das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.
- Não há uma obrigação de uso, mas a Lei 13.540 de 2017 orienta que dos recursos que cabem aos estados e municípios sejam preferencialmente destinados pelo menos 20% para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.



Parte II

Entendendo a CFEM no município de Canaã dos Carajás

Como já dito, não é por acaso que o município de Canaã dos Carajás foi escolhido para evidenciarmos a relação entre a grande mineração, seus impactos, os direitos e o orçamento público. Esta parte da publicação pretende ajudar a responder algumas perguntas que o cidadão e a cidadã do município faz, ou deveria fazer, em relação à CFEM.

Quanto é a CFEM recebida pelo município de Canaã dos Carajás?

Esta informação é pública e pode ser vista em vários portais de informação, entre eles o [portal da ANM/DNPM](#) e o [Portal de Transparência do Governo Federal](#).

O de mais fácil acesso à informação é o da Agência Nacional de Mineração:

Como encontrar os valores de CFEM recebidos pelo município de Canaã dos Carajás

- Acesse o portal da ANM, antigo DNPM: <http://www.anm.gov.br/>
- No portal, entre no item “arrecadação”, no lado esquerdo da página: <http://www.anm.gov.br/assuntos/arrecadacao>
- Descendo pela página, encontrará os itens relativos à CFEM:



Fique atento pois são apresentadas tanto as informações sobre arrecadação quanto sobre a distribuição – ou seja, quanto foi recebido por cada ente da federação (União, estados e municípios).

- Clique em “Distribuição a partir de 2004, na sequência clique no valor relativo ao ano que quer pesquisar.
- Será aberta uma tabela onde cada linha representa um estado. Clique no estado do Pará e logo depois será aberta uma tabela com o que foi distribuído para cada município.

Quadro: CFEM recebida pelo município de Canaã dos Carajás

Ano	CFEM recebida por Canaã dos Carajás (em R\$, preços correntes)
2004	3.475.009,50
2005	10.296.323,57
2006	12.605.153,46
2007	15.641.774,82
2008	17.344.437,60
2009	17.377.157,17
2010	16.675.283,94
2011	19.395.865,10
2012	23.953.226,35
2013	25.818.309,96
2014	21.325.476,59
2015	24.562.652,49
2016	19.407.050,22
2017 *	40.256.143,19
2018*	177.274.396,34

Fonte: DNPM/ANM. Consulta realizada no dia 07 de janeiro de 2017.

*Os anos de 2017 e 2018 a CFEM recebida pelo município inclui os valores relativos ao cobre e ao minério de ferro.

De onde vem a CFEM recebida por Canaã?

Como mostra o quadro, o município de Canaã dos Carajás passou a receber a CFEM em setembro de 2004, com o início da exploração comercial da mina de cobre do Sossego, de propriedade da Vale S.A.

Até 2016 o cobre era a principal substância mineral explorada no município e a arrecadação da CFEM era quase toda oriunda desta substância. Optamos neste documento por atribuir a arrecadação integralmente ao cobre e ao minério de ferro.

No caso do cobre, a arrecadação principal é oriunda da mina do Sossego e uma parcela menor é oriunda da exploração de cobre por parte da AVB Mineração, subsidiária da mineradora australiana Avanco Resources. Esta empresa explora a mina Antas North, sediada em Curionópolis (PA), mas com parte da área da mina localizada em Canaã dos Carajás.

Canaã dos Carajás e as áreas de concessão mineral

O município de Canaã dos Carajás possui uma área de 3.146 km², dos quais 37% estão sob concessão da Vale S.A para exploração mineral. As áreas de Concessão Lavra em Canaã dos Carajás são: 1) 1.100 km² concedidos à Vale para exploração de minério de ferro (Projeto S11D); 2) 71,4 km² concedidos à Vale para exploração de cobre e concentrados (Mina do Sossego); 3) parte dos 72,9 km² concedidos à AVB para exploração de cobre e concentrados, sendo esta área distribuída entre os municípios de Curionópolis, Parauapebas e Água Azul do Norte (Fonte: Ibase, 2018)

CFEM e a mina do Sossego:

O quadro apresentado mostra que, no início da operação da mina do Sossego, a arrecadação que era de cerca de R\$ 10 milhões (ano de 2005, quando houve arrecadação em todos os meses) foi crescendo ao longo dos anos e atingiu R\$ 19 milhões em 2016. Este crescimento da arrecadação deve ser explicado por dois fatores: o aumento do volume de cobre extraído e comercializado e o comportamento dos preços do metal.

A mina do Sossego foi planejada para chegar a uma capacidade de extração de 120 milhões de toneladas/ano de concentrado de cobre, mas hoje já não alcança tal patamar em função do seu processo de esgotamento¹. Veja ao longo dos anos quanto a mina produziu:

Quadro: Produção de cobre na mina do Sossego (em milhões de toneladas)

2004	73	2011	109
2005	107	2012	110
2006	117	2013	119
2007	118	2014	110
2008	126	2015	104
2009	117	2016	93
2010	117	2017	100

Fonte: Relatório 20F Vale, vários anos, elaboração própria.

Desde 2007, os balanços da Vale S.A apresentam como data provável de exaustão da mina do Sossego o ano de 2021, em função principalmente do seu esgotamento. No relatório de 2016, a data provável de exaustão da mina foi prolongada para 2025, segundo a empresa em função de acréscimo das reservas minerais localizadas no fundo das cavas e pela reavaliação dos projetos das cavas existentes. Já no relatório de 2017, último publicado, a previsão de exaustão foi prorrogada para 2027 devido aos acréscimos de pilhas de estocagem e à adição de novas reservas minerais na base das cavas de Sequeirinho e Sossego, a revisão do modelo de blocos de recursos minerais e o redesenho na configuração final da cava.

Questão importante para se pensar: Como se comportará a CFEM em Canaã com o esgotamento desta mina? Esta previsão faz parte do horizonte de **planejamento do município?**

CFEM e o minério de ferro da S11D

A partir de 2010 teve início o projeto de expansão da extração de minério de ferro com uma nova mina localizada no município de Canaã dos Carajás, o chamado projeto S11D. Cabe ressaltar que a expansão da extração de minério de ferro em Carajás pela Vale contou com esta nova mina e, conjuntamente, com a expansão da extração nas áreas já exploradas pela Vale.

A Licença de Operação da mina S11D foi concedida em dezembro de 2016. Em 2016 a Serra Sul, onde está localizada a mina, registrou uma produção de 0,4 milhões de toneladas e, em 2017, de 22,2 milhões de toneladas. A previsão é de que em 2020 a mina atinja sua capacidade total de produção que é de 90 milhões de toneladas/ano. A previsão é de que esta mina seja exaurida até 2060 (Vale, 20F, 2017).

Com a entrada em operação comercial da mina S11D, a CFEM recebida pelo município saltou de R\$ 19 milhões em 2016 para R\$ 40,25 milhões em 2017, e para R\$ 177,27 milhões em 2018.

É importante lembrar que o total arrecadado e depois distribuído depende de três fatores: o volume produzido, o valor do minério que é cotado em dólares americanos e a taxa de câmbio. Com isto,

1- Segundo relatórios da Vale, o concentrado de cobre da mina do Sossego também contém ouro, cujo valor é considerado na venda desses produtos.

para previsões futuras de quanto o município deverá receber de CFEM, é importante considerar estes fatores.

Recente estudo sobre CFEM em Canaã dos Carajás realizado pelo IBASE estimou que, quando a mina tiver em plena operação, produzindo 90 milhões de toneladas/ano, a CFEM recebida pelo município de Canaã dos Carajás será de R\$ 350 milhões/ano. Para este cálculo foi considerado o preço do minério de US\$ 50/tonelada e a taxa de câmbio de R\$3,50.



Parte III

A CFEM no bolo do orçamento de Canaã dos Carajás

O lado das receitas

A CFEM é um recurso finito e cada vez mais importante para o município de Canaã dos Carajás. Hoje, o município já é segundo em arrecadação da CFEM no estado do Pará e no Brasil, o primeiro é Parauapebas(PA).

O de mais fácil acesso à informação é o da Agência Nacional de Mineração:

Mas como a CFEM entra no orçamento do município?

A CFEM é uma transferência de recursos da União (responsável por sua arrecadação) para o município. Como tal, ela também aparece nas receitas da União e depois nas suas despesas com transferências, tal como outras transferências.

Quanto a CFEM representa no total das receitas do município?

Esta pergunta é importante para que tenhamos uma noção mais clara da importância estratégica deste recurso.

Olhando o orçamento de um município pelo lado da receita, é possível perceber que ele é composto por uma série de impostos, taxas e transferências, algumas constitucionais como é o caso da saúde, educação e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de outras transferências voluntárias. É neste bolo de receitas que a CFEM entra.

Na tabela abaixo, evidenciamos os principais componentes do **bolo de receitas de Canaã dos Carajás**: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação do Município (FPM), o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), a CFEM e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Ano	Arrecadação Total	ICMS	%	FPM	%	FUNDEB (5)	CFEM	%	ISS Vale	%
2013	170.258.415	48.047.600	28%	12.144.086	7%	11.757.906	25.818.310	15%	38.230.900	22%
2014	255.164.388	71.760.136	28%	14.972.714	6%	14.582.552	21.325.477	8%	86.333.047	34%
2015	332.230.374	71.498.028	22%	15.782.689	5%	18.621.141	24.562.652	7%	140.980.450	42%
2016	321.211.825	64.256.442	20%	18.088.757	6%	23.954.176	19.407.050	6%	128.311.863	40%
2017	256.636.394	53.374.534	21%	17.518.229	7%	28.100.833	40.256.143	16%	58.525.658	23%
2018 (1)(2)(3)	278.069.655	ND		11.880.766	4%	24.148.452	152.534.170	55%	ND	

(1) 2018 - Dados da arrecadação líquida - consulta realizada dia 21 de novembro de 2018 - Portal da Transparência prefeitura de Canaã

(2) 2018 - Dados da CFEM recebida - consulta DNPM realizada dia 28 de novembro de 2018

(3) 2018 - Dados do FPM extraídos do Portal da Transparência do governo Federal.

Consulta em 28 de novembro de 2018

(5) Dados do FUNDEB extraídos do Portal da Transparência do governo Federal.

Consulta em 28 de novembro de 2018

O ponto a considerar aqui é que tanto os investimentos para a construção do projeto S11D quanto sua entrada em operação mudaram de forma profunda a estrutura das receitas do município.

Os dados da tabela mostram que no processo de construção, quando foram feitos investimentos com gastos também elevados na contratação de serviços, houve um crescimento muito forte da arrecadação de Impostos Sobre Serviços (ISS) no município. Em 2015 a arrecadação com ISS que chegou a representar 50% do total de receitas do município e a Vale, sozinha, foi responsável por 42% desta arrecadação.

Mas quando as obras se encerraram em 2017 a arrecadação de ISS caiu fortemente. É importante olhar para este comportamento das receitas para relativizar o ganho de receitas oriundo da CFEM em 2018, e reforçar a importância de um planejamento adequado destas receitas – que representam hoje 55% do total das receitas do município, mas que não durarão para sempre.

O lado das despesas

Resta o desafio de olhar para os usos dos recursos da CFEM, lembrando que é um recurso estratégico por ser finito e com elevada importância na arrecadação do município. Além disto, por não ter seu gasto vinculado a uma política em específico, é sempre forte o fator político na escolha dos destinos deste recurso.

A principal pergunta então é: para quais políticas e ações os recursos da CFEM estão sendo destinados?

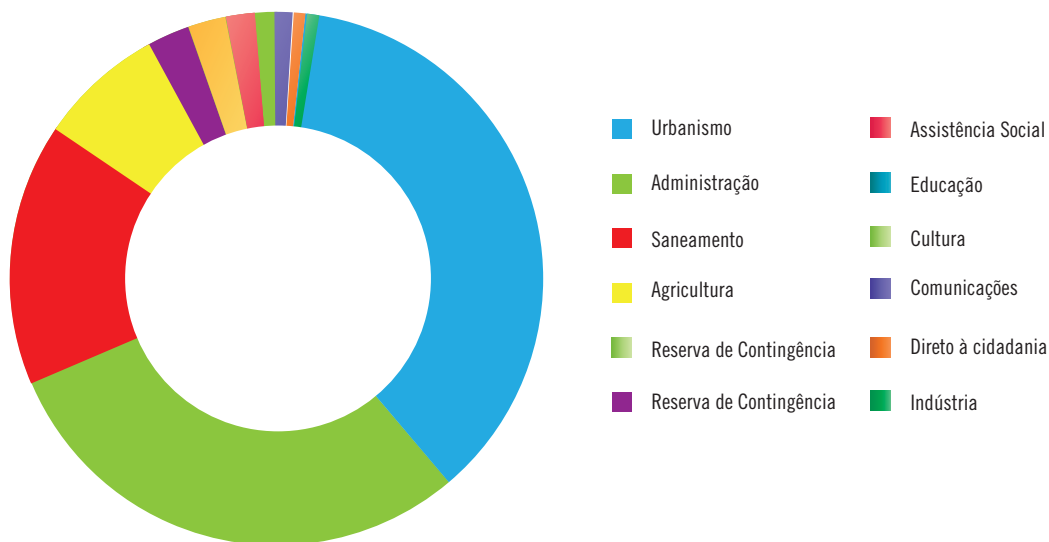
De fato, esta não é uma resposta simples. Por mais que Leis já tenham sido criadas para ampliar o grau de transparência do uso dos recursos públicos pelos municípios, estados e governo federal, muito ainda precisa melhorar.

A Lei Nº 3.540 de 2017 também reforçou a importância de se ampliar a transparência sobre o uso dos recursos da CFEM:

(...)“§ 13. Anualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da Cfem a eles destinadas, na forma estabelecida na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da Cfem (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)”.

Mas com todas estas Leis podemos dizer que existe transparência sobre o uso da CFEM no município? Estudo recente realizado pelo Ibase (2018) oferece um bom caminho para refletir sobre esta questão. Entre os achados do estudo, vale destacar:

- Somente em 2018, os recursos da CFEM passaram a ser evidenciados nos dados sobre quais fontes pagavam quais despesas. Antes disto, o recurso entrava no bolo das receitas sem especificação da fonte, o que impedia o monitoramento do seu uso. Em 2018, na execução do orçamento de Canaã, a Fonte-CFEM passou a ser marcada com o **CÓDIGO 012400**. Isto ocorreu por recomendação do Tribunal de Contas dos Municípios que, por sua vez, foi motivada pela nova Lei Nº 13.540 de 2017
- Mesmo com a identificação da CFEM nas despesas do orçamento, a partir de 2018, pouco se pode saber sobre a aplicação dos recursos, pois eles estão muito dispersos entre funções e projetos. Veja abaixo o gráfico produzido pelo estudo.



Fonte: Lei Orçamentária Anual – 2018 (Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás - PMCC) Elaboração própria

Não são poucas as dificuldades que a população de Canaã dos Carajás enfrenta para entender para onde está indo o dinheiro da CFEM. Fizemos um exercício para testar a transparência orçamentária no site da prefeitura (Portal da Transparência) para os anos de 2018 e 2019.

Não são poucas as dificuldades que a população de Canaã dos Carajás enfrenta para entender para onde está indo o dinheiro da CFEM. Fizemos um exercício para testar a transparência orçamentária no site da prefeitura (Portal da Transparência) para os anos de 2018 e 2019. E o que descobrimos?

Sobre a LOA 2018 e 2019

1. Na previsão de despesas da Lei Orçamentária Anual de 2018 (LOA 2018) é possível identificar quais são as despesas previstas por fonte de receita. Como vimos, a fonte CFEM (código 012400), pode ser localizada no texto da Lei. Isto é fundamental para entender como o poder público municipal planeja a utilização dos recursos.
2. Na previsão de despesas da Lei Orçamentária Anual de 2019 (LOA 2019) já não é mais possível identificar quais são as despesas prevista com a fonte CFEM. Isto representa um retrocesso na transparência!
3. Também dificulta muito a transparência o fato de a prefeitura só disponibilizar os documentos da LOA em formato de imagem. Se o documento estivesse em pdf (uma medida simples não?) a busca por palavra chave permitira localizar com muito mais facilidade onde está o recurso da CFEM.

Sobre a execução orçamentária 2018 e 2019

Se já é difícil enxergar onde a CFEM está na LOA, entender como o dinheiro foi de fato gasto é ainda mais difícil.

1. Em 2018 foi possível identificar no “Relatório de Programas e Ações / Projetos e Atividades” as despesas executadas por “Fonte de Recursos”. Foram gastos neste ano R\$ 142.654.130,69.

2. Também foi possível identificar quais foram estas despesas por categoria econômica e clicando em cada número com mais detalhes de cada gasto.
3. Em 2019 já não é mais possível identificar no portal quais foram as despesas executadas por “Fonte de Recursos”. O portal passou por alterações e esta informação não está mais disponível, o que é um problema (consulta realizada no dia 15 de maio de 2019).

The screenshot displays the 'GOVERNO TRANSPARENTE' portal interface. At the top, there is a green header with the text 'GOVERNO TRANSPARENTE' and navigation icons. Below the header is a navigation menu on the left with the following items: 'Principal', 'Sobre o portal', 'Legislação', 'Estruturação da informação', 'Perguntas e respostas', 'Acessibilidade', 'Consultar no portal', and 'Glossário'. The main content area is titled 'Programas, ações e projetos' and contains a list of budgetary categories, each represented by a blue button with white text. The categories are: 'DESpesas ORÇAMENTÁRIAS POR PROJETO ATIVIDADE (CONSOLIDADO)', 'DESpesas ORÇAMENTÁRIAS POR PROGRAMA (CONSOLIDADO)', 'DESpesas ORÇAMENTÁRIAS POR FUNÇÃO (CONSOLIDADO)', 'DESpesas ORÇAMENTÁRIAS POR CATEGORIA ECONÔMICA (CONSOLIDADO)', 'DESpesas ORÇAMENTÁRIAS POR ÓRGÃO (CONSOLIDADO)', 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR ÓRGÃO', 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR FUNÇÃO', 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR SUBFUNÇÃO', 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR PROGRAMA', 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR CATEGORIA ECONÔMICA', 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR NATUREZA DA DESPESA', and 'PAGAMENTOS ORÇAMENTÁRIAS POR ELEMENTO DE DESPESA'. At the bottom left of the page, there is a small text indicating 'Dados atualizados em 14/05/2019.'



Parte IV

O que precisamos saber, o que queremos saber?

Melhorando a transparência e o uso da CFEM:

Defendemos que o orçamento público deve ser transparente. Isto significa mais do que publicar imagens da LOA e bases de dados. Um orçamento transparente deve oferecer as informações de uma forma que elas façam sentido para qualquer pessoa que queira conhecer as prioridades da administração pública.

Adicionalmente, a CFEM é uma receita com especial importância para os municípios mineradores. Por isto, é muito importante que estes municípios façam uma ótima gestão destas receitas. Isto contribuiria para que parte dos impactos fossem reduzidos e para que, no presente e no futuro, quando não tiver mais mineração, as pessoas pudessem desfrutar de melhores condições de vida.

O uso dos recursos da CFEM deve necessariamente estar comprometido com a garantia dos direitos à saúde, à educação, à cultura, à segurança alimentar, à terra e todos os outros.

É também fundamental que os recursos da CFEM estejam comprometidos com a diversificação das atividades econômicas, na cidade e no meio rural. Esse é um caminho para construir um futuro onde a renda, o trabalho e os empregos não dependam tão fortemente da mineração.

O município de Canaã já deu passos importantes na direção de construir prioridades para o uso da CFEM, ao criar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS), pela Lei Municipal N° 753 de 2016. Com base nesta Lei, 5% da CFEM deve ser destinada a este Fundo.

Alguns passos parecem ter sido dados para melhorar a transparência e o compromisso com o uso da CFEM. Outros tantos precisam vir, mas esta é uma agenda que precisa ser construída pela população, de forma organizada.

Mãos à obra!



lnesc