

14 COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM 2017

Estudos Técnicos/CNM – maio de 2018

1 Introdução

O Brasil é um país que utiliza transferências intergovernamentais para tentar manter a qualidade do setor público e o equilíbrio fiscal. As transferências constitucionais são aquelas que garantem a distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base em dispositivos constitucionais. Essas transferências têm como objetivo melhorar a redistribuição regional, desvincular de negociações políticas o montante e o critério de partilha e ainda promover incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente de recursos pelos Entes subnacionais, uma vez que os critérios de partilha já estão predefinidos.

O presente estudo tem por objetivo analisar as transferências constitucionais destinadas aos Municípios, seus impactos e variação ano a ano. O acompanhamento pelo gestor pode ser feito na área Portal de Transferências Constitucionais no site da CNM.

Dentre as principais transferências da União para os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se:

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX);
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); e
- Royalties (FEP, ANP, PEA, CFH, CFM).

2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O FPM consiste em uma modalidade de transferência constitucional de recursos financeiros da União para os Municípios, prevista na Constituição Federal no art. 159, inc. I, alínea “b”. É constituído de 22,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes no Município, sendo fixadas faixas populacionais representadas por um coeficiente individual.

Em 2007 foi aprovada a Emenda Constitucional 55, que altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando para 23,5% a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Foi definido que o recurso extra de 1% da arrecadação será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Em 2014, a Emenda Constitucional 84 elevou em 1% o repasse aos Municípios e assim aumentou para 24,5% a composição do FPM. Foi estipulado que o repasse extra deverá ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano, consistindo no 1% do valor da arrecadação do IPI e do IR, contabilizado entre o início de julho de 2016 até o final de junho de 2017.

2.1 Previsão governo federal: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias

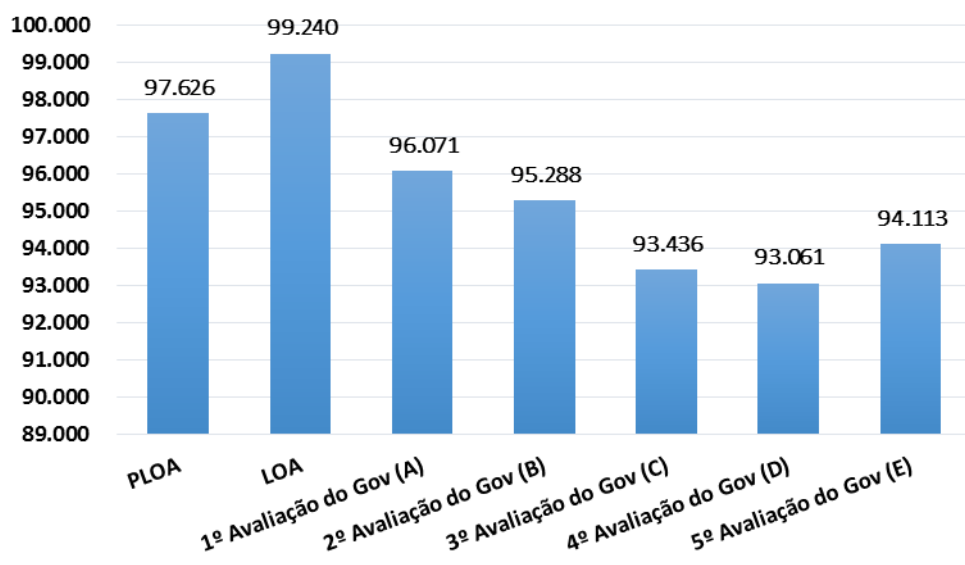
O governo federal divulga a cada bimestre os Relatórios de Avaliação Fiscal de Receitas e Despesas Primárias com a finalidade de acompanhar os parâmetros econômicos. Assim, é possível observar o comportamento do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e retirar a parte destinada ao FPM ao longo do ano de 2017. O último relatório analisado neste estudo foi disponibilizado em novembro de 2017, com a finalização do quinto bimestre, no qual foram reavaliadas as estimativas de receitas e despesas primárias do governo federal, observando a arrecadação primária e as despesas realizadas até o mês de outubro de 2017. Foram seis avaliações realizadas ao longo de 2017 e todas encontram-se disponibilizadas no Ministério do Planejamento.

As estimativas para o FPM são divulgadas na Proposta Orçamentária da União (PLOA), no Orçamento Geral da União aprovado (OGU) e nas revisões de receitas dos decretos de programação financeira, ao longo do ano. Em 2017, a previsão inicial do governo para o fundo era de R\$ 97,626 bilhões. Quando a PLOA foi sancionada o valor subiu para R\$ 99,240 bilhões, consistindo em um aumento de 1,65%. No final do ano, o valor total repassado foi de R\$ 95,074 bilhões, representando uma queda de 4,20%.

Diante de das estimativas, os Municípios conseguem fazer sua programação financeira para o ano. Com as informações desses relatórios, os Entes municipais fazem seus respectivos orçamentos, nos quais as prefeituras definem os parâmetros econômicos da sua administração, as reestimativas de receitas e despesas e distribuição de eventual corte em despesas. Contudo, as

constantes reestimativas prejudicam a organização financeira dos Municípios, como pode ser visto no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Previsões para o FPM de 2017 – Governo federal (em milhões de R\$)



Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Ministério do Planejamento. Elaboração própria – CNM.

Nota: valores brutos e nominais.

Na primeira avaliação bimestral do ano de 2017, as receitas e despesas primárias referentes à previsão para o FPM de 2017 eram de R\$ 96,071 bilhões, na última avaliação disponibilizada foram de R\$ 94,113 bilhões, ou seja, houve uma queda de 2,04%.

2.2 Comparativo dos valores nominais do FPM

Em 2017, o repasse bruto do Fundo de Participação dos Municípios foi de R\$ 95,074 bilhões, sem considerar os efeitos da inflação. Em comparação com os valores nominais de 2016, houve uma queda de 3,24% do FPM, ou de R\$ 3,185 bilhões.

Tal queda do FPM de 2017 em relação ao do ano anterior foi ocasionada pelos efeitos da Lei 13.254/2016, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial (RERCT), popularmente conhecida como a Lei da Repatriação, a partir da qual os brasileiros e estrangeiros domiciliados no Brasil passaram a ter a chance de regularizar a declaração de recursos obtidos de forma lícita aplicados fora do país.

O montante da repatriação de 2016 foi de R\$ 10,244 bilhões, mas apenas R\$ 358,4 milhões em 2017. Em 2016 a repatriação foi repassada aos Municípios nos meses de novembro (R\$ 4,683 bilhões) e dezembro (R\$ 5,561 bilhões), de forma que em tais meses há queda abrupta na comparação entre 2016 e 2017, chegando aos patamares de 42% e 37,29%, como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Repasse do FPM em valores brutos nominais

Repasse do FPM - Valor Bruto - Nominal			
Valores COM Repatriação			
Mês	Ano		Cresc. (2016/2017)
	2016	2017	
Janeiro	7.098.068.469,61	7.618.627.118,03	7,33%
Fevereiro	8.885.755.482,66	9.766.874.933,74	9,92%
Março	5.397.373.211,06	6.119.545.608,99	13,38%
Abril	6.416.317.591,21	7.373.012.009,00	14,91%
Maio	8.532.153.675,45	8.363.409.575,25	-1,98%
Junho	7.048.941.162,50	7.708.686.153,01	9,36%
Julho	5.110.565.033,98	5.953.608.609,40	16,50%
1º Jul	2.705.774.738,88	3.999.492.029,02	47,81%
Agosto	6.337.809.025,56	6.752.102.913,65	6,54%
Setembro	5.153.904.949,05	5.669.492.258,29	10,00%
Outubro	6.256.299.458,85	6.425.152.934,73	2,70%
Novembro	11.414.530.354,59	6.608.719.751,28	-42,10%
Dezembro	14.095.289.492,08	8.839.072.823,95	-37,29%
1º Dez	3.807.362.317,38	3.876.475.530,25	1,82%
Total	98.260.144.963	95.074.272.249	-3,24%

Fonte: Dep. de Estudos Técnicos - Dados nominais

Se os repasses da repatriação de 2016 não fossem considerados na série histórica, o FPM de 2016 teria fechado o ano em R\$ 88,015 bilhões, e em 2017 o FPM teria sido de R\$ 94,715 bilhões, consistindo em um crescimento de 7,61%.

É importante ressaltar que não há previsão para próximas rodadas de Repatriação, e assim o que aconteceu em 2016 e 2017 poderá não ocorrer em 2018. Dessa forma, é primordial que os gestores municipais não criem expectativas quanto a essa fonte de recursos.

3 Fundo de Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX)

O FEX é um recurso entregues aos Estados, Municípios e Distrito Federal com o objetivo de fomentar o esforço exportador. Os coeficientes de repartição do FEX para os Estados e Distrito Federal são definidos anualmente no âmbito do Confaz, órgão que congrega todas as secretarias de Fazenda dos Estados, incluídos no respectivo documento legal de liberação de recursos.

A divisão do montante devido a cada UF vem sendo mantida em 75% para o Estado e 25% para seus Municípios. Para os Municípios, os coeficientes individuais de repartição são os mesmos vigentes para o rateio do ICMS. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar a transferência desse recurso aos Entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

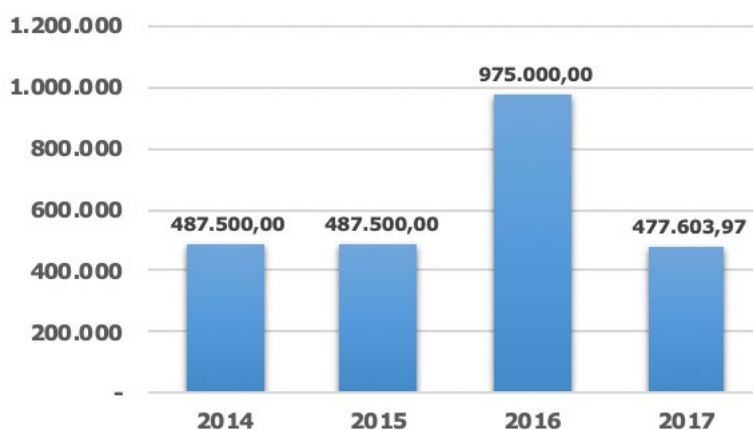
O sistema de compensações se desprende da ideia inicial de repassar montantes de acordo com a atividade exportadora de cada Unidade da Federação. Com isso, os valores e a forma de distribuição são definidos no embate político todos os anos. O repasse do FEX, por sua vez, também não sofre alterações desde 2009, tendo o montante anual de R\$ 1,9 bilhão para Estados e Municípios, além de sofrer atrasos constantes em seu pagamento. Para dificultar ainda mais o planejamento financeiro dos gestores estaduais e municipais, o FEX tem os seus coeficientes de distribuição alterados a cada ano na MP que o regulamenta.

O suporte financeiro às exportações de um país é uma das constantes preocupações dos governos, em razão da importância do mercado internacional e do crescimento econômico via exportações, que também movimenta a economia local e regional com a geração de empregos e criação de rede de fornecedores. Assim, o governo tem um papel bastante importante no campo de estímulo às exportações, que vão desde melhorias nas políticas comerciais, na infraestrutura e no sistema tributário.

Hoje o FEX não é impositivo, o governo paga se puder e se quiser. Essa situação configura uma dificuldade, pois os Municípios brasileiros e os Estados também ficam à espera desse retorno.

Como pode ser visto no Gráfico 2, a parcela do FEX é constante, o valor pago em 2014 era referente ao ano de 2013. O valor de 2015 era o valor de 2014. Sempre há esse defasagem. Em 2016 o governo colocou em dia o recurso, ou seja, pagou de uma vez o ano anterior e o ano corrente. Todos os anos, o Congresso Nacional tem de aprovar matéria para garantir o repasse da verba, que é uma compensação financeira da União aos Estados exportadores, por conta da isenção dada no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) dos produtos e serviços, destinados à exportação, pela Lei Kandir.

Gráfico 2 – FEX de 2014 a 2017



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria – CNM.

3.1 Informações Relevantes

I – Incidem sobre os repasses do FEX desconto/retenção de 1% referente ao Pasep, que vale tanto para as transferências para Estados e DF como para Municípios.

II – Não há vinculação específica para a aplicação desses recursos do FEX.

III – Os critérios para a distribuição dos recursos do FEX são conduzidos no âmbito do Confaz, com a participação de representantes de todas as Sefaz. Normalmente até março, o Conselho envia à STN um ofício comunicando os coeficientes de partilha acordados para aquele exercício. Conforme a época definida para a liberação de recursos, a STN prepara um Projeto de Medida Provisória ou um Projeto de Lei a ser encaminhado às instâncias competentes, no qual incorpora os coeficientes informados pelo Confaz.

IV – Não há retenção do Fundeb sobre o FEX.

V – Os recursos do FEX podem ser retidos, em princípio sim, pois a liberação de recursos está sujeita à prestação de informações pelas UFs sobre a efetiva manutenção e aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores à exportação (a que se refere o art. 155, § 2º, inc. X, alínea “a”, da Constituição Federal). Entretanto, a real obrigatoriedade dessa prestação de informações fica definida do texto da respectiva normal legal de entrega do auxílio.

4 Imposto Territorial Rural (ITR)

A Emenda Constitucional 42/2003 – com regulamentação da Lei 11.250/2005 e edição do Decreto 6.433 de 15 de abril de 2008 e suas alterações, assim como a Instrução Normativa RFB 1640/2016 – tornou possível, aos Municípios que desejarem, efetuarem o convênio com União por intermédio da Receita Federal do Brasil (RFB). O referido convênio tem como finalidade permitir aos Municípios exercerem a fiscalização, a arrecadação e a cobrança dos créditos tributários do Imposto Territorial Rural (ITR). Essa atividade proporciona ao Município conveniado a arrecadação total do tributo incidente nos imóveis rurais localizados em seu território. O Decreto 6.433/08 instituiu o Comitê Gestor do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (CGITR), órgão de competência para administrar, operacionalizar e gerir a opção efetuada pelos Municípios. Também por meio do CGITR a Confederação Nacional de Municípios (CNM) defende os interesses dos Entes conveniados e atua para que a gestora do convênio (RFB) cumpra também os requisitos estabelecidos na legislação.

4.1 Conhecendo o convênio

A Instrução Normativa RFB 1640/2016 dispõe sobre a celebração de convênio entre a RFB, em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições definidas

como uma norma complementar proveniente de decretos ou leis que atendam as exigências da Constituição Federal.

Para aderir ao convênio com a RFB, o Município deverá observar o art. 7º da IN RFB 1640/2016, que determina que previamente à celebração do convênio o Município deve possuir estrutura tecnológica e quadro efetivo de servidores com atribuição de lançamento de créditos tributários aprovados em concurso público. O não preenchimento dos requisitos impossibilita o Ente municipal de realizar a protocolização, que é a intenção em aderir o convênio.

Com relação aos Entes conveniados, a não comprovação dos requisitos contidos no art. 10º em consonância com art. 25 da IN RFB 1640/16 poderá ocasionar penalidades como denúncia do convênio, perda da arrecadação, além de possíveis auditorias por órgãos como Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e Ministério Público (MP). Para ambos os casos, além de todos os documentos mencionados anteriormente, os Municípios deverão entregar à RFB o Instrumento de Convênio, que pauta a delegação e as atribuições de fiscalização e cobrança do ITR.

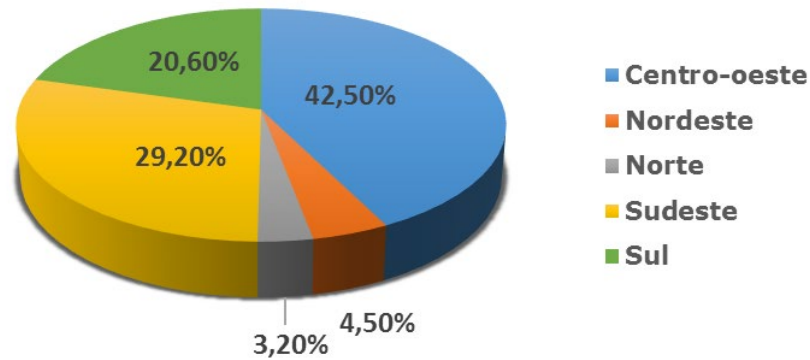
Ainda sobre as atribuições do Município em relação à fiscalização do imposto, destacam-se aquelas contidas no art. 17º da IN RFB 1640/2016, sendo:

- informar os valores de terra nua por hectare (VTN/ha), para fins de atualização do Sistema de Preços de Terras (SIPT) da RFB; e
- cumprir as metas mínimas de fiscalização definidas pela RFB, observadas em resoluções do CGITR.

Prevista no art. 19 da IN, a denúncia poderá ocorrer a critério dos convenientes mediante comunicação escrita, ou pela RFB, que fará automaticamente quando o conveniado descumprir, além dos requisitos previstos no art. 7º, o que preceitua o art. 20 da IN, que resumidamente são a não habilitação dos servidores e o não atendimento das metas mínimas de fiscalização.

Sobre o total da receita, serão retidos 1% para o cumprimento da obrigação incidente na receita corrente líquida referente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e 20% referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Devem ainda ser observadas as vedações previstas no inc. IV do art. 167, bem como as destinações constitucionais anotadas nos arts. 198 e 212, todos da CF, combinada com o art. 77 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

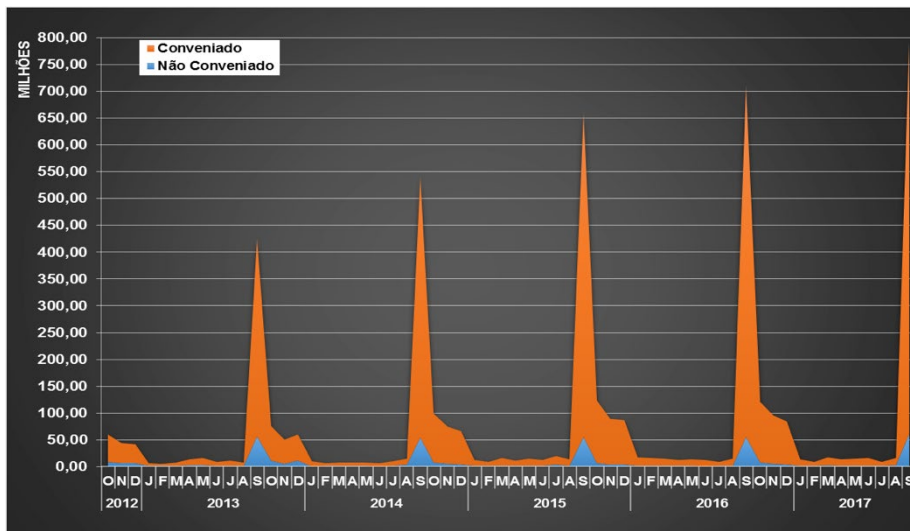
Gráfico 3 – Participação na arrecadação dos Municípios conveniados



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração própria – CNM.

Até maio de 2016, mais de 2.100 Municípios já haviam optado pela realização do convênio com a RFB e conseqüentemente tornaram-se responsáveis pela fiscalização. Esse número foi interrompido com uma revisão dos convênios. O objetivo desse procedimento era regularizar todos Entes conveniados de acordo com a IN RFB 1640/2016, além de eliminar as chances de lançamentos de créditos tributários por servidores sem a devida competência legal.

Gráfico 4 - Arrecadação Mensal ITR – 5 anos



Fonte: Receita Federal do Brasil.

4.2 - Valor da terra Nua por hectare – VTN/ha

A apuração do VTN/ha é uma das obrigações do convênio do ITR. Esse procedimento possui legislação específica, encontra-se na IN RFB 1562/1015 e deve ser seguido rigorosamente pelo Ente municipal. Ressalta-se que o Município não poderá legislar sobre o tributo, logo, qualquer ato normativo que venha fixar o VTN/ha é inconstitucional, ficando o convênio sujeito a denúncia e a perda da arrecadação.

A informação do VTN/ha para a Receita Federal tem duas finalidades. A primeira é a manutenção do Sistema de Preços de Terra (SIPT) – por meio desse dado é criado um dos parâmetros de malha fiscal –, e a segunda serve de base aos responsáveis das propriedades rurais no preenchimento da Declaração do ITR, chamada de DITR. É preciso lembrar que a informação deve ser encaminhada à RFB anualmente conforme modelo anexo da Instrução Normativa até o último dia útil de julho, e a divulgação aos contribuintes deve ocorrer a partir da entrega do documento à RFB.

4.3 – Fiscalização do ITR

A RFB disponibilizou em 2013 o Portal do ITR: <http://portalitr.receita.fazenda.gov.br>. Essa ferramenta é utilizada apenas por servidores com atribuição de lançamento de créditos tributários após participação em treinamento específico da RFB. Se aprovado, o servidor deverá solicitar habilitação à Receita Federal e possuir uma certificação digital válida.

As atividades de maior demanda pelos servidores que utilizam o Portal do ITR consistem em emitir os termos de intimação, termos de constatação e as notificações de lançamentos, bem como acertar e/ou liberar as declarações dentro do sistema com base nas documentações apresentadas pelos contribuintes e em conformidade com os critérios estabelecido pela RFB. O fisco municipal deve efetuar o procedimento em consonância com o art. 11 do Decreto 70.235/1972, ou seja, a documentação deverá ser assinada pelo servidor público municipal ocupante do cargo de responsável do órgão expedidor ou quem este autorizar.

Tabela 2 – Ranking maiores arrecadações de 2017

Class	Municípios	Data de Opção	Arrecadação Líquida	Class	Municípios	Data de Opção	Arrecadação Líquida
1º	Corumbá/MS	29/11/2008	8.892.590,16	11º	Campo Grande/MS	26/01/2009	6.271.938,03
2º	São Desidério/BA	09/06/2009	8.859.615,16	12º	Morro Agudo/sp	16/12/2008	5.914.190,69
3º	Ribas do Rio Pardo/MS	18/11/2008	8.531.546,12	13º	Três Lagoas/MS	21/10/2008	5.850.096,73
4º	Maracaju/MS	30/10/2008	8.233.854,46	14º	Aquidauana/MS	11/11/2008	5.512.954,14
5º	Rio Brilhante/MS	14/11/2008	7.820.264,03	15º	Jataí/GO	29/01/2009	5.401.049,73
6º	Ponta Porã/MS	07/11/2008	7.391.692,18	16º	Nova Andradinha/MS	29/01/2009	5.379.606,26
7º	Rio Verde/GO	30/01/2009	6.501.138,40	17º	Campo Novo do Parecis/MT	30/01/2009	5.341.868,51
8º	Água Azul do Norte/PA	05/04/2010	6.445.347,32	18º	Sorriso/MT	29/01/2009	5.122.530,92
9º	Formoso do Rio Preto/BA	06/07/2009	6.366.979,07	19º	Alegrete/RS	27/01/2009	5.097.096,53
10º	Água Clara/MS	19/12/2009	6.335.296,61	20º	Chapadão do Sul/MS	07/11/2008	4.966.180,57

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração própria – CNM.

5 Lei Kandir

O auxílio financeiro consiste em compensação às unidades federativas pelas perdas da Lei Kandir, que desonerou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) das exportações. Considerando o caráter eventual do FEX, para que o repasse seja realizado aos Estados, Distrito Federal e Municípios é necessária a aprovação de lei pelo Congresso Nacional. Pela última aprovada (Lei 13.572/2017), que liberou recursos relativos ao exercício de 2017, a União repassou aos Entes o montante de R\$ 1,9 bilhão, sendo que para os Municípios foram creditados R\$ 477,6 milhões. A entrega do recurso pode, ainda, diferentemente do estabelecido acima, ocorrer na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), sendo possível a antecipação de parcelas, desde que observada a isonomia.

As parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, e ao Distrito Federal serão proporcionais aos coeficientes individuais de participação. Do total que cabe a cada Estado, a União entregará diretamente ao próprio Estado 75% e aos seus Municípios, 25%. O rateio entre os Municípios das parcelas, por sua vez, obedecerá aos coeficientes individuais de participação na distribuição da parcela do ICMS dos respectivos Estados, aplicados no exercício do ano anterior.

Com valores definidos ano a ano, o auxílio aos Estados e Municípios é prestado anualmente em decorrência da Lei Kandir. Em vigor desde o fim dos anos 1990, a lei isentou de ICMS as exportações de produtos não industrializados, sob o argumento de que nenhum país pode exportar tributos.

Como o ICMS é administrado pelos Estados e tem 25% da arrecadação partilhada com os Municípios, o governo federal compromete-se a repor as perdas todos os anos. Os principais Estados impactados pela Lei Kandir são os grandes exportadores de produtos agropecuários. Entre eles, estão Mato Grosso, Minas Gerais, Goiás e Paraná.

5.1 A lei

A Lei Kandir isenta da incidência do ICMS as exportações de produtos primários e semielaborados, ou seja, não industrializados. Até 2003, a lei garantiu aos Estados e seus respectivos Municípios exportadores o repasse de valores para compensar perdas decorrentes da isenção do imposto, mas, a partir de 2004, a Lei Complementar 115/2002, embora mantendo o direito de repasse, deixou de fixar o valor. Com isso, é preciso negociar a cada ano com o Executivo o montante a ser repassado, mediante recursos alocados no Orçamento da União.

A lei determina ainda que uma lei complementar normatize os repasses para compensar os Estados com a perda da arrecadação tributária sobre a exportação de produtos e serviços. Essa norma, no entanto, ainda não foi regulamentada pelo Congresso. Por isso, em novembro de 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o Parlamento aprove, em 12 meses, a lei com essa compensação.

5.2 Fiscalização

O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o Congresso Nacional aprove uma nova regulamentação a Lei Kandir. Se não for cumprida, o Tribunal de Contas da União (TCU) ficará responsável por fazer os cálculos da compensação. Diante disso, a Consultoria do Senado Federal entende que o prazo para a regulamentação seja até julho de 2018.

6 As transferências com os royalties

Os recursos dos *royalties* foram criados, inicialmente, como uma forma de compensação aos Entes federados “atingidos” pela produção, ou seja, deveriam fazer frente às necessidades estruturais criadas pela indústria de exploração. Os Municípios do país recebem *royalties* de vários tipos, a saber: *royalties* de petróleo e gás natural (ANP); Participação Especial de petróleo e gás natural (PEA); *royalties* de Itaipu – recursos hídricos (ITA); Compensação Financeira de recursos hídricos (CFH); e Compensação Financeira de recursos minerais (CFM) e Fundo Especial do Petróleo (FEP).

A Constituição brasileira estabelece, no art. 20, que as jazidas de petróleo são bens da União – esta têm direito à maioria absoluta dos *royalties* do petróleo –, mas que Estados e Municípios têm o direito de participar dos lucros da atividade, recebendo *royalties* e compensações. No caso do petróleo, os *royalties* são cobrados das concessionárias que exploram a matéria-prima, de acordo com sua quantidade. O valor arrecadado fica com o poder público.

Na prática, são duas as leis ordinárias que definem qual fatia das rendas do petróleo cabe a cada Ente da federação e como devem ser distribuídas: a Lei 7.990/1989 e a Lei 9.478/1997. A Lei 7.990/1989 estabelece as regras de distribuição referentes à primeira parcela de 5% dos *royalties*, enquanto a Lei 9.478/1998 trata das regras de distribuição da parcela excedente (acima de

5%) e da participação especial. Para cada uma dessas cobranças, existe uma diferente regra de repartição, que também varia se a produção é em terra ou mar. Em média, a União fica com 39,4% das receitas de *royalties* e participações especiais; os Estados, com 33,8%; e os Municípios, com 26,8%. Os critérios utilizados para determinar o direito de um Estado ou Município receber *royalties* são bastante complexos e têm sofrido alterações ao longo do tempo.

As receitas com os *royalties* são classificadas em “Transferências Indenizatórias”. No Brasil, são cobrados *royalties* dos produtores de recursos minerais, sobre a exploração de recursos hídricos com fins de produção de energia elétrica e dos produtores de petróleo. No caso, reconhece-se também que a quantidade desses recursos é finita, que um dia esgotar-se-ão, de maneira que os Entes federativos devem ser ressarcidos no presente por uma riqueza que acabará no futuro.

7 Fundo Especial do Petróleo (FEP)

É o nome que a Lei 7.453/1985 deu à fatia dos *royalties* de mar que é distribuída por intermédio do FPM e do FPE a todos os Municípios e Estados. Esse fundo é formado por 10% da arrecadação proveniente da alíquota básica de 5% e 8% da arrecadação da alíquota excedente de até 5%. Desse total, 80% são destinados a todos os Municípios do país exatamente pelo mesmo critério do FPM e 20% são repartidos pelo FPE. Contraditoriamente, os recursos arrecadados com a participação especial do petróleo, que constitui uma espécie de imposto de renda sobre o lucro do setor petrolífero e hoje rende mais do que os próprios *royalties*, não são destinados ao fundo especial. Com isso, o percentual médio dos *royalties* destinados a todos os Municípios do país é de apenas 3%, embora a fatia deles sobre o bolo chegue a 26,8%, como se verá a seguir, com o detalhamento das regras de distribuição.

7.1 Regras de distribuição

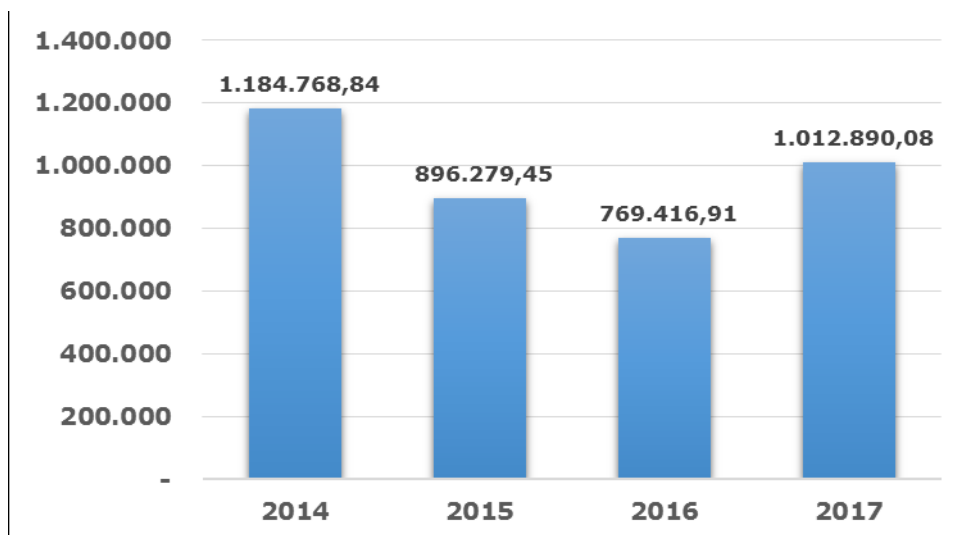
Considerando o conjunto das receitas de *royalties* e participações especiais, pode-se dizer que existem cinco diferentes blocos sobre os quais se aplicam regras de distribuição diversas. No caso dos *royalties*, essas regras dependem se a produção é em mar ou terra e são diferentes para a alíquota básica de 5% e para a alíquota acima de 5%. Apenas a participação especial tem uma regra única para produção em mar ou terra. Desse modo, vamos dividir a apresentação das regras em cinco partes: I) *royalties* de terra – parcela de 5%; II) *royalties* de terra – acima de 5%; III) *royalties* de mar – parcela de 5%; IV) *royalties* de mar – acima de 5%; e V) Participação especial. O percentual de cada uma dessas partes reservado aos Municípios é diferente, como também é diferente o critério de distribuição e os beneficiados por cada uma delas.

O governo federal transferiu aos cofres municipais entre os anos de 2014 a 2017 o valor de R\$ 3,863 bilhões, referentes ao FEP, segundo os dados da Secretaria do Tesouro Nacional. O montante do FEP em 2011 foi de R\$ 1,184 bilhões, e, em 2017, o valor repassado foi de apenas R\$

1,012 bilhão. Essa queda é explicada porque nos últimos anos houve um excesso de oferta. Em junho de 2014, o barril tipo Brent era negociado a US\$ 115. Em janeiro de 2015, a *commodity* foi negociada abaixo de US\$ 50, terminando o ano em US\$ 37 o barril.

A queda da cotação internacional diminuiu a arrecadação dos *royalties* sobre a produção, afetando a receita das prefeituras e Estados produtores. A perda de receita com *royalties* contribuiu para o agravamento da crise financeiras nos Municípios.

Gráfico 5 – Royalties Fundo Especial do Petróleo de 2014 a 2017



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria.

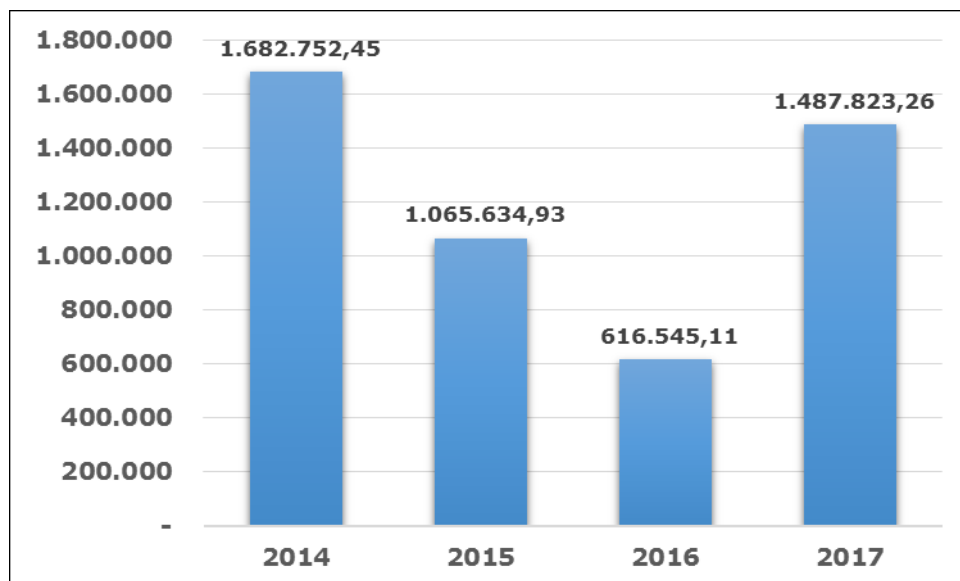
Depois de dois anos de crise, o petróleo voltou a levar recursos ao caixa dos Municípios, mas ainda assim abaixo do transferido em 2014. Em 2017, os recursos distribuídos para o poder público municipal como compensação financeira pela exploração da *commodity* cresceram 31% em relação a 2016.

8 Cota-Parte Especial dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural (PEA)

A participação especial é uma das formas de compensar os Estados e Municípios produtores com recursos da exploração, ou seja, é uma compensação extraordinária paga aos Entes onde se localizam campos de grande volume de produção. Apenas Municípios de oito Estados recebem seu recurso.

A participação especial ocorre quando o volume de óleo em um campo é muito grande ou tem perspectivas de grande rentabilidade. Em vez de serem cobradas sobre o valor da produção, as participações especiais são cobradas sobre o lucro líquido que a empresa petrolífera tem na produção trimestral em determinado campo.

Gráfico 6 – Royalties Participação Especial de 2014 a 2017



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria – CNM.

Quarenta por cento dos recursos da participação especial são transferidos ao Ministério de Minas e Energia. Do total recebido pelo ministério, 70% são destinados ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica para a prospecção de combustíveis fósseis; 15% vão para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético; e 15% de outras pesquisas geológicas no território nacional. Dos recursos restantes, 10% são destinados ao Ministério do Meio Ambiente; 40% ficam com os Estados produtores ou próximos à plataforma continental onde a produção ocorrer; e 10% com os Municípios produtores ou localizados nas áreas próximas à área de produção de petróleo.

Os pagamentos são efetuados para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os *royalties* aos beneficiários com base em cálculos efetuados pela ANP.

9 Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFM)

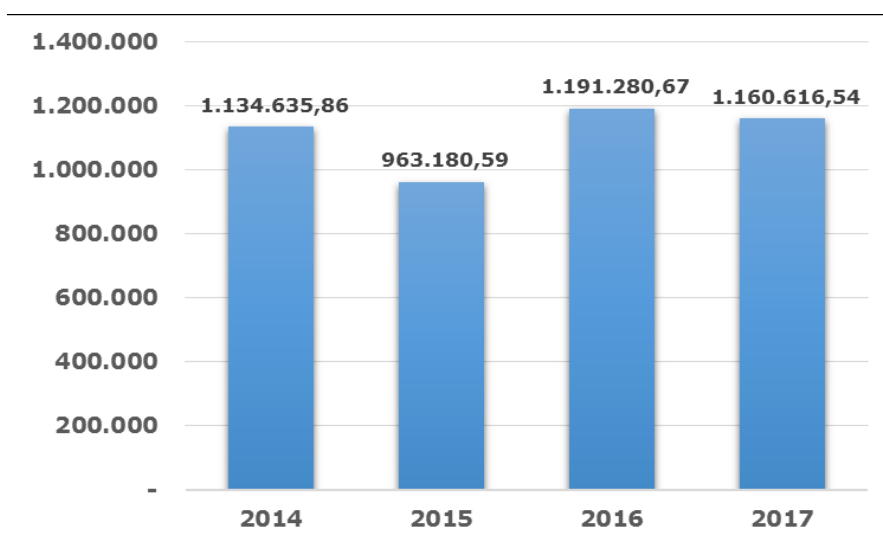
A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais é uma contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, isto é, ela é uma contrapartida da empresa exploradora aos Municípios, Estados e União pela exploração dos minerais. Foi estabelecida pela Constituição de 1988, na qual segue trecho abaixo:

Art. 20, § 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.

O Brasil é um dos poucos países que repassa os royalties para o Município produtor, sendo este aquele onde ocorre a extração da substância mineral. Caso a extração abranja mais de um Município, é observada a proporcionalidade da produção efetivamente ocorrida em cada um deles. Assim, por ser o Município o Ente que fica com a maior parcela da compensação, ele é a parte mais interessada na sua distribuição.

Atualmente 2.562 Municípios brasileiros recebem a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Entre 2014 a 2017, os Municípios receberam desses *royalties* R\$ 4,449 bilhões. Em 2017 o valor repassado foi de R\$ 1,160 bilhões, um recuo de 2,57% em relação ao ano anterior.

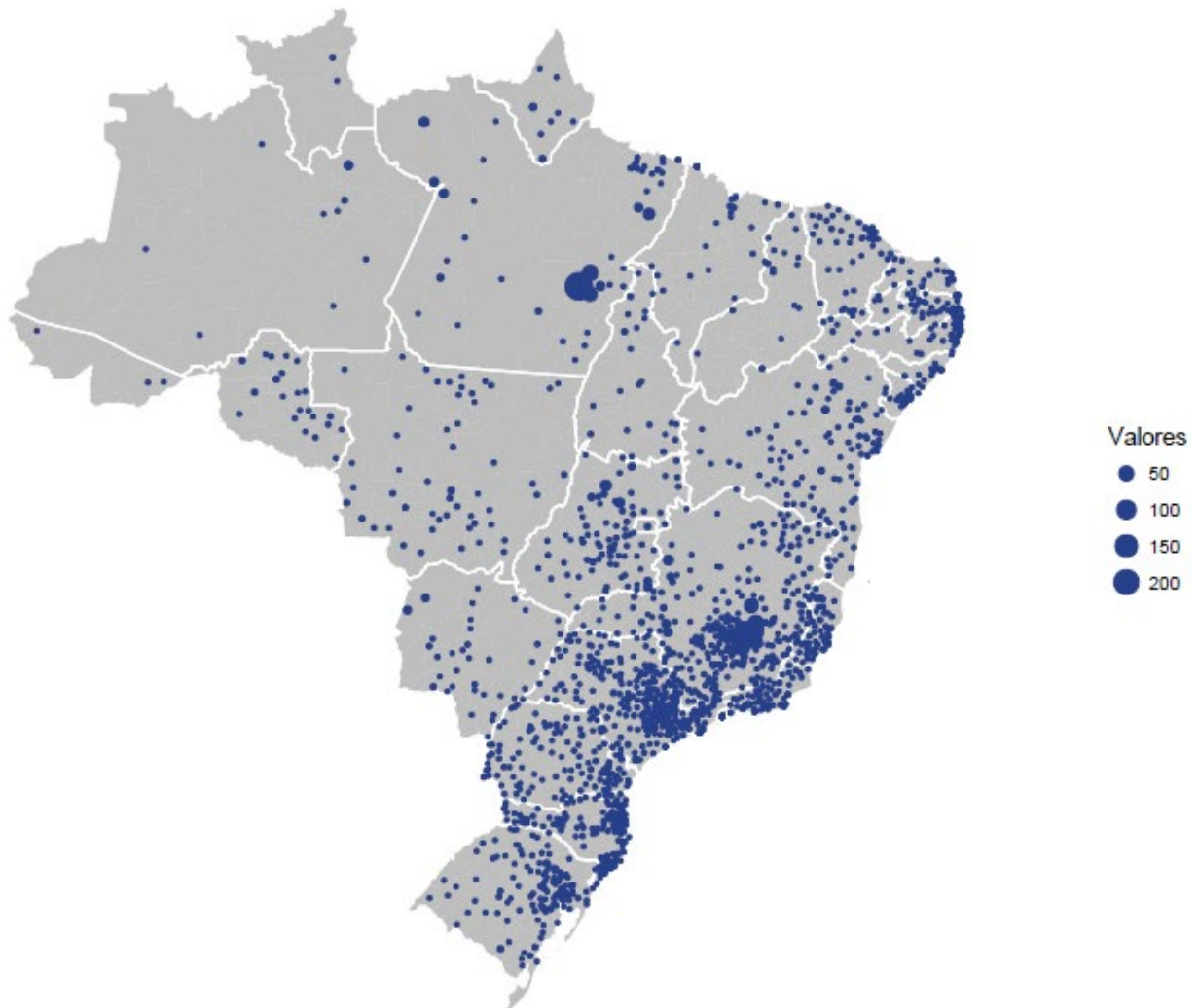
Gráfico 7 – Royalties de Recursos Minerais de 2014 a 2017



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria - CNM.

O fato gerador da compensação financeira é a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais. Ainda, a utilização, a transformação industrial do produto mineral ou mesmo o seu consumo por parte do minerador.

Mapa 1– Municípios que recebem Compensação Financeira de recursos minerais (CFM)



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria.

Em recente alteração na Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, a distribuição dos recursos da CFM passou a considerar os Municípios afetados pela atividade de mineração, que passaram a ficar com 15% do repasse. Aos Municípios onde ocorre a produção mineral ficou reservado 60%, aos Estados 15%. Os outros 10% são divididos da seguinte forma: 7% para a entidade reguladora do setor de mineração, 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

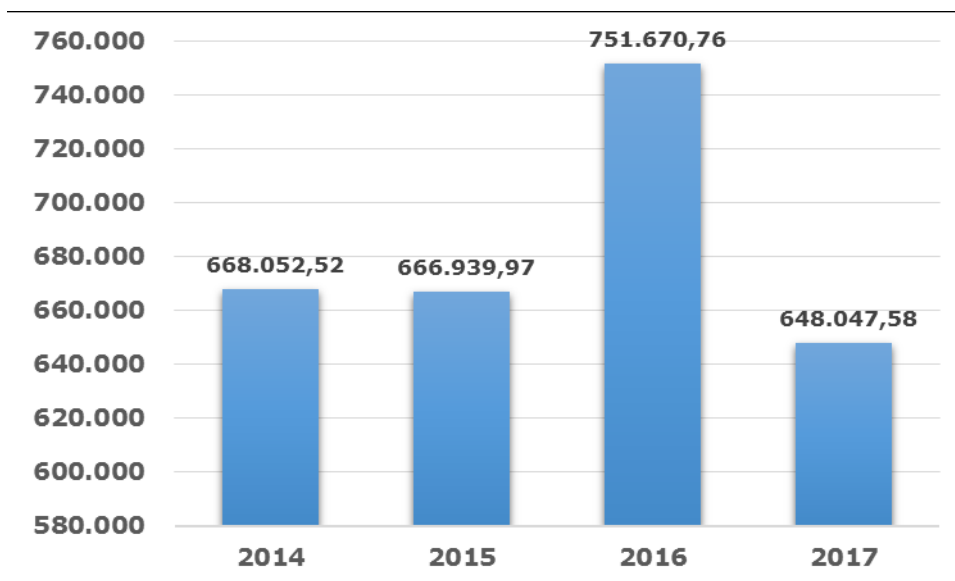
10 Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica (Royalties/CFH)

A Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica é o percentual pago pelas concessionárias ao poder público referente à quan-

tidade de energia elétrica em kilowatts/hora (KWh) produzida mensalmente. A transferência atualmente é feita para 711 Municípios de mais de 20 Estados e o Distrito Federal. Os valores são arrecadados por mais de 100 empresas pagadoras, responsáveis por 185 usinas hidrelétricas e 195 reservatórios.

O repasse da Compensação de Recursos Hídricos (CFH) pela geração de energia elétrica foi de R\$ 648 milhões em 2017, ou seja, uma queda de 13,79% em relação ao ano anterior. Os Municípios recebem esse dinheiro porque estão localizados em áreas de influência dos reservatórios das hidrelétricas da empresa e órgãos da administração direta da União.

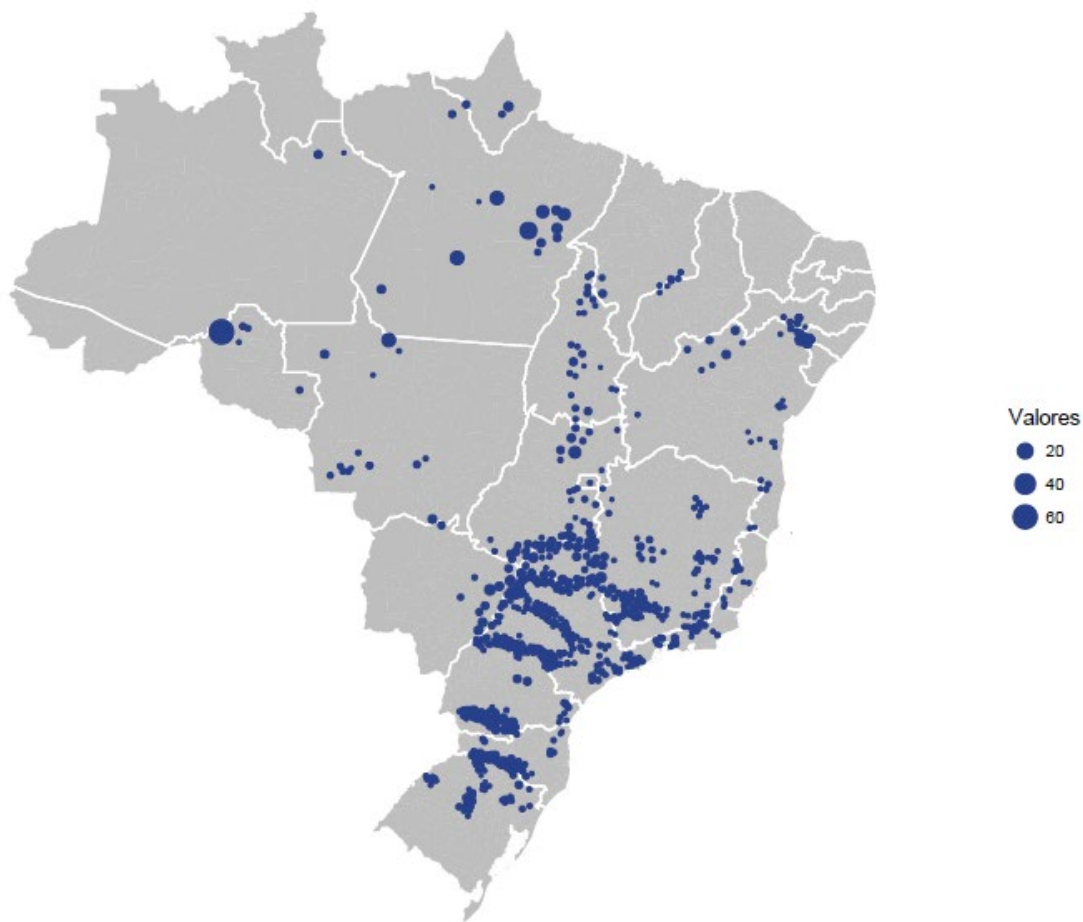
Gráfico 8 – Royalties de Recursos Hídricos de 2014 a 2017



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria – CNM.

A Compensação Financeira é calculada mensalmente com base na energia gerada das usinas. Por isso os valores variam mês a mês. A energia gerada em cada usina não é definida pela própria empresa. Quem diz quanto e quando gerar é o Operador Nacional do Sistema Elétrico (NOS), que considera a demanda de energia e as condições hidrológicas de cada região.

Mapa 2 – Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria – CNM.

Recentemente a regra de distribuição da CFH para Estados e Municípios foi alterada em função da Lei 13.661, de 8 de maio de 2018. A nova lei aumentou o repasse destinado aos Municípios de 45% para 65%. A distribuição para os Estados também mudou, passando de 45% para 25%.

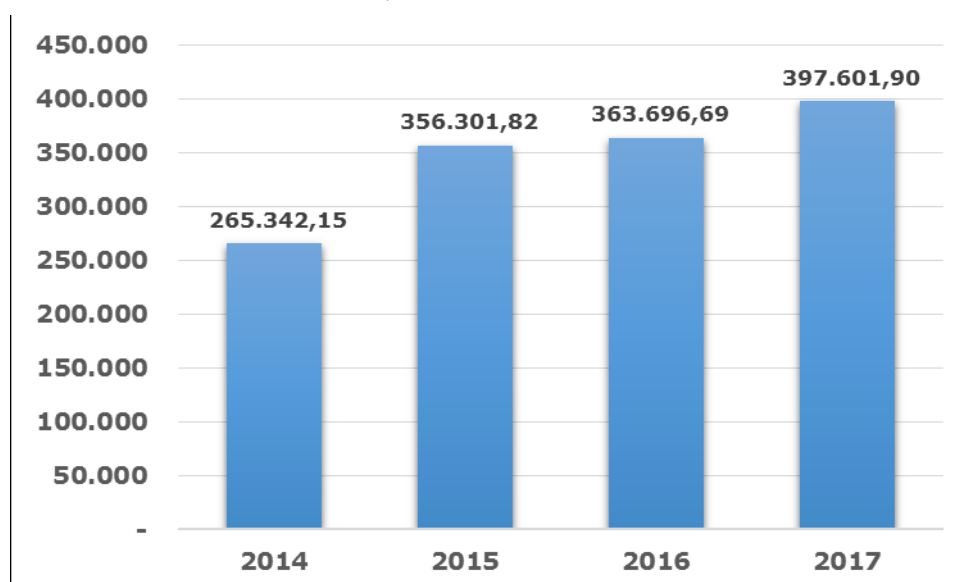
No Brasil, de acordo com a Lei dos *Royalties*, a distribuição da compensação financeira é feita da seguinte forma: Municípios ficam com 45% da arrecadação, enquanto outros 45% vão para os Estados. O percentual de 10% da compensação que cabe à União é dividido entre o Ministério de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal (3%); o Ministério de Minas e Energia (3%) e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (4%), administrado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. O percentual de 0,75% é repassado ao MMA para a aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

11 Tratado de Itaipu (Royalties/ITA)

Essa compensação é feita aos Estados e Municípios que tiveram áreas alagadas por causa da construção de usinas hidrelétricas. Por outro lado, a receita auferida pelo Município pode causar um impacto no seu comportamento financeiro, proporcionando mais bem-estar à sua população ou causando uma dependência do Município sobre estes recursos. Esse recurso é repassado a apenas 348 Municípios de seis Estados brasileiros.

A utilização de recursos hídricos para produção de energia elétrica repassou para os Municípios em 2014 R\$ 265,3 milhões em *royalties*, segundo a STN. Esse valor vem crescendo ano a ano. Em 2017 o repasse foi de R\$ 397,6 milhões, ou seja um crescimento de quase 50%, como pode ser visto no gráfico.

Gráfico 9– Royalties de Itaipu de 2014 a 2017



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria – CNM.

Os Recursos Hídricos são repassados aos Municípios pelas instalações de usinas com o objetivo da exploração de energia elétrica e distribuição para todo território nacional e alguns internacionais. Os beneficiários desses recursos não são só os Municípios onde são instaladas as usinas, mas também para alguns Municípios que de alguma forma sejam atingidos pela sua instalação.

Mapa 3 – Royalties de Itaipu – Recursos Hídricos (ITA)



Fonte: Transferências Constitucionais da STN. Elaboração própria – CNM.

Os governos brasileiro e paraguaio recebem uma compensação financeira, denominada *royalties*, pela utilização do potencial hidráulico do Rio Paraná para a produção de energia elétrica na Itaipu. Os chamados *royalties* são pagos mensalmente desde que a Itaipu começou a comercializar energia, em março de 1985. O pagamento é feito conforme o Anexo C do Tratado de Itaipu (a parte do tratado que estabelece as bases financeiras), assinado em 26 de abril de 1973.