

1. Introdução; 2. Fundamentação;
3. Desenvolvimento; 4. Conclusão.

1. Introdução

O Programa de Qualificação da Gestão Ambiental dos Municípios do Bioma Amazônia, iniciativa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM com recursos do Fundo Amazônia/BNDES, busca contribuir para o desenvolvimento sustentável da região com base na qualificação de gestores públicos, servidores municipais e outros agentes da sociedade civil que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na região.

Esta Nota Técnica tem o objetivo de distinguir e caracterizar de forma sucinta os mecanismos de Compensação Ambiental e de Compensação Financeira, bem como as Condicionantes do Licenciamento Ambiental - encargos advindos do processo de licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, sujeitas, portanto, a Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA).

Os mecanismos Compensação Ambiental e Compensação Financeira sugerem grande semelhança por estarem vinculados ao meio ambiente e recursos naturais. Na verdade, a única coisa que têm em comum é o caráter compensatório, um por impactos significativos ao meio ambiente e o outro pelo uso de recursos naturais, ambos para fins econômicos. De resto, são mecanismos bastante distintos em todos os âmbitos – marcos legais, finalidades, gestores, beneficiários e procedimentos de implementação.

2. Fundamentação

Compensação Ambiental (CA) e Compensação Financeira (CF) estão vinculadas a capítulos

distintos da Constituição Federal de 1988. A CA está relacionada ao Art. 225, que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e incumbe o Poder Público de assegurar a efetividade deste direito. Já a CF está fundamentada no Capítulo II – Da União, cujo Art. 20 determina que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica, os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais, inclusive os do subsolo são bens da União.

Seguindo a lógica do direito universal ao meio ambiente saudável, a CA visa reparar danos ambientais significativos e não mitigáveis por meio do apoio financeiro à implantação e à manutenção de Unidades de Conservação do grupo de proteção integral. O pagamento está vinculado a análises realizadas durante o licenciamento ambiental. Trata-se de pagamento único que é pré-requisito para que o empreendimento receba a Licença de Instalação. A gestão é feita no âmbito do órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental da atividade.

Além da Compensação Ambiental, também é exigido o cumprimento das Condicionantes do Licenciamento com o objetivo de prevenir ou remediar impactos sociais e ambientais considerados mitigáveis pelo EIA/RIMA. Em geral, elas se referem à implementação de planos e programas que devem ser desenvolvidos pelo empreendimento nos municípios cujo meio ambiente é afetado.

A Compensação Financeira visa remunerar Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União pela exploração em seu território de recursos minerais, petróleo e gás, e recursos hídricos para geração de energia. Os pagamentos estão vinculados aos resultados econômicos da atividade em questão, incorrendo

em pagamentos mensais. Ou seja, a CF só começa a incidir quando o empreendimento entra em operação. A gestão no âmbito da União é de responsabilidade de autarquias do Ministério de Minas e Energia.

Os mecanismos não são excludentes. Um empreendimento pode ter que pagar CA na fase de instalação, ser obrigado a investir no desenvolvimento da capacidade de gestão ambiental dos municípios afetados como condicionante (entre outros investimentos locais) e ser obrigado a pagar CF quando entrar em operação.

3. Desenvolvimento

Compensação Ambiental

O mecanismo da Compensação Ambiental é previsto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), no Art. 36:

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

O pagamento da CA é pré-condição para a emissão da Licença de Instalação do empreendimento. Este mecanismo visa compensar os impactos considerados não passíveis de mitigação por meio de programas e outras medidas. Impactos ambientais mitigáveis são tratados por meio de condicionantes do licenciamento ambiental (ver abaixo).

O valor da CA é calculado pelo produto entre o Grau de Impacto (GI) e o Valor Referência (VR). O GI, que pode variar de 0% a 0,5%¹, é a soma de três variáveis: impacto sobre a biodiversidade; comprometimento de área prioritária; e influência em unidades de conservação. O VR é definido pelo total dos investimentos necessários para a implantação do empreendimento, excluindo investimentos determinados pelo processo de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, assim como encargos e custos de financiamento. Estes critérios e a metodologia para calcular as variáveis encontra-se no Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou a Lei do SNUC, e no Decreto nº 6.848/2009, que introduziu alterações à regulamentação.

No âmbito federal, a alocação e finalidade dos recursos da compensação ambiental são feitas pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), criado pela Portaria Conjunta nº 225/2011 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Uma vez determinado o valor da compensação ambiental e sua destinação, os recursos são depositados em contas escriturais na Caixa Econômica Federal² carimbadas para investimento exclusivo de acordo com a determinação do CCAF.

No âmbito estadual, a gestão é feita pelos órgãos ambientais estaduais. Alguns estados criaram seus próprios regulamentos e formas de gestão da CA, inclusive instituindo alíquotas diferenciadas para o

¹ O valor da CA ainda é objeto de disputas jurídicas. Os percentuais mencionados aqui são os válidos em setembro de 2014.

² Este sistema foi criado em 2008. Antes, a gestão do recurso era feita por meio do Fundo Nacional de Compensação Ambiental (FNDA), criado em 2005, onde todos os recursos da compensação ambiental eram depositados para aguardar destinação pelo IBAMA.

valor da compensação. Por exemplo, no Pará as alíquotas vão de 0% a 2%, a gestão é feita pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e os recursos são investidos no Fundo de Compensação Ambiental daquele estado (Instrução Normativa nº 43/2010, revisada e decretada novamente como IN nº 01/2013).

Condicionantes do Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental foi introduzido na legislação brasileira pela Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O Art. 10 da PNMA diz:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (Redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011).

O licenciamento ambiental é feito em três etapas: o licenciamento prévio, realizado na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento; o licenciamento de instalação; e o licenciamento de operação, que deve ser revisto periodicamente (entre quatro e 10 anos após a emissão da licença de operação ou em caso de alteração ou ampliação).

O EIA/RIMA, feito de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução CONAMA nº 1/1986, é parte do licenciamento de instalação. O EIA/RIMA recomenda, a título de condicionantes ambientais para a emissão da Licença de Instalação, a realização de programas e outras medidas para reduzir os impactos ambientais considerados mitigáveis. Com base no EIA/RIMA, são feitas

audiências públicas para incluir a participação social na tomada de decisão sobre a implantação do empreendimento e em caso afirmativo, sobre as condicionantes ambientais (entre outras de caráter social e econômico) que deverão ser cumpridas.

Do ponto de vista da gestão ambiental municipal, é na determinação das condicionantes ambientais que municípios têm mais espaço para negociar investimentos em proteção ambiental e uso sustentável de recursos naturais em seus territórios, inclusive no fortalecimento da capacidade de gestão ambiental. Por exemplo, na região afetada pela Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (instituído pelo Decreto nº 7.340/2010) é financiado principalmente com recursos advindos de condicionantes da Licença de Instalação da UHE Belo Monte.

Compensação Financeira

Os mecanismos de compensação financeira foram instituídos pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que em seu cabeçalho diz:

Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva e dá outras providências.

A lei foi regulamentada por diversos instrumentos jurídicos e administrativos, gerando marcos específicos para cada tipo de recurso. Em comum, todos os mecanismos preveem o pagamento mensal a partir do início da produção comercial e a gestão por autarquias ou empresa vinculadas ao

Ministério de Minas e Energia. Há diferenças em alíquotas de recolhimento e de distribuição, assim como regras diferenciadas para a destinação do recurso pelos entes da Federação.

Do ponto de vista da gestão ambiental, apenas a CF pela Utilização de Recursos Minerais (CFEM) prevê o investimento na “qualidade ambiental”, entre outras destinações. A CF pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (CFHRH) é a que menos restringe a destinação dos recursos, barrando apenas

pagamento de dívidas (desde que não sejam com a União) e o pagamento de quadro permanente de pessoal (exceto no caso de educação pública), restrições que se aplicam a todos os mecanismos de CF. Os royalties e participação especial na produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos passaram a ser destinados exclusivamente à educação (75%) e saúde (25%) com a Lei nº 12.858/2013. Os quadros apresentados a seguir resumem as principais características de cada mecanismo de CF.

Quadro 1: Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (CFHRH)

Principais marcos legais (pós Lei nº 7.990/1989)	Forma de cálculo	Alíquotas de distribuição	Destinação de recursos
<ul style="list-style-type: none">• Lei nº 8.001/1990 – Define alíquotas;• Lei nº 9.433/1997 – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH);• Lei nº 9.984/2000 – Cria a Agência Nacional de Águas (ANA) e faz a revisão mais recente nas alíquotas.	CF calculada sobre o valor da energia produzida, medida de acordo com a fórmula $MWh \times TAR^{(1)}$ (“Energia Verificada em MWh” x “Tarifa Atualizada de Referência”).	(a) 6% assim distribuídos: <ul style="list-style-type: none">• 45% aos Estados;• 45% aos Municípios (inclusive os a montante da usina e afetados por reservatórios);• 3% ao MMA;• 3% ao MME;• 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Ministério da Ciência e Tecnologia (FNDCT/MCT) (b) 0,75% para o MMA utilizar na implementação da PNRH.	<ul style="list-style-type: none">• Pela Lei nº 7.990/1989, vedado apenas o uso para pagamento de dívidas e de quadro permanente de pessoal.• Lei nº 10.195/2001 permite o uso para capitalização de fundos de previdência.• Lei nº 12.858/2013 permite o pagamento de dívidas com a União e o custeio de despesas e manutenção do ensino, especialmente na educação básica em tempo integral, inclusive salários.

Gestor: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

⁽¹⁾ É fixada pela ANEEL.

Quadro 2: Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Minerais (CFEM)

Principais marcos legais (pós Lei nº 7.990/1989)	Forma de cálculo	Alíquotas de distribuição	Destinação de recursos
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 8.001/1990 – Define alíquotas; Decreto nº 1/1991 – Regulamenta a Lei nº 7.990/1989; Lei nº 9.993/2000 – Adiciona o FNDCT/MCT como beneficiário da CF mineral; Lei nº 12.087/2009 – extingue a isenção de CF para lavra garimpeira de ouro e outras substâncias (a partir de 2010). 	<p>CF calculada sobre valor do faturamento líquido (valor da venda deduzidos os tributos, despesas de transporte e despesas de seguro) obtido na ocasião da venda do produto. Alíquota máxima de 3%:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3% - alumínio, manganês, sal-gema E potássio; 2% para ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias; 1% - ouro extraído por empresas garimpeiras; 0,2% - ouro e outras substâncias de lavra garimpeira; 0,2% - pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonatos e metais nobres. 	<ul style="list-style-type: none"> 65% para o município produtor; 23% para o Estado de origem da extração; 2% para o FNDCT/MCT); 9,8% para o DNPM; 0,2% para o IBAMA (repassado via DNPM). 	<ul style="list-style-type: none"> “As receitas deverão ser aplicadas em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação” ⁽¹⁾. Vedado o uso para pagamento de dívidas e de quadro permanente de pessoal, exceto nos casos descritos para a CFHRH.

Gestor: Departamento Nacional e Produção Mineral (DNPM)

⁽¹⁾ Segundo o site do DNPM

Quadro 3: Royalties e participação especial da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos

Principais marcos legais (pós Lei nº 7.990/1989)	Forma de cálculo	Alíquotas de distribuição	Destinação de recursos
<ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 1/1991 – Regulamenta a Lei nº 7.990/1989 e a alíquota de 5%. Lei nº 9.478/1997 – institui a Política Energética Nacional e cria a ANP (Lei do Petróleo) e define compensação extraordinária para campos de grande produção de até 5% a mais de <i>royalties</i>; Decreto nº 2.705/1998 – regulamenta a Lei nº 9.478/1997; Lei nº 12.351/2010 – modifica a Lei do Petróleo em vista do pré-sal; institui o regime de partilha; cria o Fundo Social; Lei nº 12.734/2012 – redefine os critérios de distribuição dos <i>royalties</i>; Decreto nº 8.063/2013 – cria a estatal Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) para gerir contratos de partilha e de comercialização. 	<p><i>Royalties</i> calculados sobre a produção mensal do campo produtor pela fórmula “alíquota do campo produtor” x “produção mensal” x “preço de referência no mês”.</p> <p>(a) No regime de concessão:</p> <ul style="list-style-type: none"> 10% de <i>royalties</i>, podendo ser reduzido a até 5%; Até 5% de participação especial para campos de grande volume. Marcos legais: (i) para 5% mínimo – Lei nº 7.990/1989 e Decreto nº 1/1991; (ii) para parcela acima de 5% de <i>royalties</i> e participação especial - Lei nº 9.478/1997 e Decreto nº 2.705/1998, com alterações feitas pela Lei nº 12.734/2012. <p>(b) No regime de partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> 15% de <i>royalties</i>. Marcos legais: Lei nº 12.351/2010 com alterações pela Lei nº 12.734/2012. 	<p>A distribuição é complexa, sendo diferente para cada tipo de compensação do regime de concessão e para o regime de partilha. Consultar os marcos legais indicados ao lado. As principais alterações introduzidas pelas Leis 12.351/2010 e 12.734/2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> Beneficiários passaram a incluir: Estados produtores, Municípios produtores, Municípios afetados por embarque/desembarque; fundo especial para beneficiar demais Estados e DF; fundo especial para beneficiar demais Municípios; Fundo Social para destinação da parcela da União. Reduções progressivas da alíquota de Municípios produtores até 2019. Acréscimos progressivos das alíquotas dos dois fundos especiais. 	<p>A partir da Lei nº 12.858/2013, para todos os contratos com comercialidade declarada após 3 de dezembro de 2012, as receitas de <i>royalties</i> e participação especial nos dois regimes (concessão e partilha) dos órgãos da União, dos Estados, DF e Municípios, assim como 50% do Fundo Social da União devem ser destinados assim:</p> <ul style="list-style-type: none"> 75% para a educação; 25% para a saúde. <p>Algumas outras condições se aplicam; consultar a lei.</p>

Gestor: Agência Nacional do Petróleo (ANP)

4. Conclusão

Compensação Ambiental e Compensação Financeira são mecanismos distintos, sendo que apenas o primeiro está relacionado diretamente à gestão ambiental.

A CA está vinculada ao Art. 225 da Constituição Federal, referente ao direito ao meio ambiente saudável. É regida pela Lei nº 9.985/2000 como parte do processo de licenciamento ambiental quando um empreendimento for considerado como de significativo impacto ambiental e os recursos devem ser investidos na gestão de unidades de conservação (federal ou estadual), prioritariamente em unidades de proteção integral.

Esse mesmo processo de licenciamento, de acordo com o que estabelece a Resolução CONAMA nº 1/1986, também demanda investimentos mitigatórios de impactos ambientais para cumprimento das Condicionantes

para a emissão da licença do empreendimento, sob a forma de implementação de programas de monitoramento e acompanhamento dos impactos.

A CF está prevista no Art. 20 da Constituição Federal, referente ao direito dos entes federados à participação nos ganhos financeiros gerados pela exploração de recursos naturais em seus territórios. Esse tipo de compensação foi instituído pela Lei nº 7.990/1989 e é regulamentada por diversos outros instrumentos. Não há obrigação de aplicação em meio ambiente e no caso do petróleo e gás natural, os recursos da CF são carimbados para educação e saúde.

Para obter mais informações sobre cada mecanismo, recomenda-se consultar as páginas referentes a estes temas no sítio das agências gestoras.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



ibam

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia - PQGA
Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ
Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autora: Sylvia Mitraud
Consultora do PQGA/IBAM