



MINERAÇÃO NO BRASIL:

por um debate amplo sobre a captura das rendas minerais

Rodrigo Salles P. Santos¹

1. Introdução

Há um truísmo que afirma que certas verdades são instituídas pela repetição insistente de mentiras. Segundo dados recentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), o Brasil detém a posição de liderança quanto à carga tributária em relação aos demais países da América Latina e entre os BRICS, com 32,6% e 34,5%, respectivamente (MAGALHÃES, 2012; ASSIS, 2010). Nas palavras de Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau e também da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Com-

O benefício econômico que a mineração traz ao país através da tributação de renda, desfazendo o mito que a carga tributária no País seja comparativamente elevada e mostrando, ao contrário, toda a série de benefícios e isenções fiscais de que a mineração goza.

petitividade do Governo Federal, a conclusão aparece de forma inexorável: “A carga tributária do País já tem um nível que não se deveria estar pensando em novos impostos. Ao contrário”.

Longe de pretender discutir os dados apresentados no que diz respeito à economia brasileira como um todo, o que pressuporia conhecer os procedimentos metodológicos utilizados em sua construção, pareceu necessário iniciar esta reflexão a partir do truísmo a que esses dados dão origem. Ainda que se assumisse como premissa que a carga tributária brasileira é comparativamente elevada e, ademais, se considerasse este fator como um importante entrave à competitividade econômica nacional, não parece verossímil que a referida carga se distribua equitativamente por todos os setores econômicos brasileiros. E é exatamente neste ponto que os dados apresentados convertem-se em truísmo.

Não faz sentido pensar na distribuição equitativa da carga tributária em razão, de um lado, da complexidade do sistema tributário brasileiro, mas principalmente, de outro, da contribuição diferencial e relevância política atribuída a estes setores para o modelo econômico nacional. Este último fator foi e é, certamente, explicitado pelas diversas fases da política industrial e de comércio exterior brasileiras. Por seus impactos econômicos diretos, mas principalmente, via concepções acerca das

possíveis externalidades produzidas, a indústria extrativa mineral vem, desde pelo menos a década de 1920, merecendo algum tratamento diferencial por parte do Estado brasileiro.

Consideradas as referidas condições, parece de suma importância, então, progredir na reflexão no sentido do detalhamento da estrutura tributária incidente sobre a atividade extrativa mineral e, passo seguinte, relacioná-la à centralidade que essa indústria adquiriu nos últimos 10 anos, momento de emergência do projeto neodesenvolvimentista brasileiro (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). De um lado, a tributação mineral efetiva no Brasil é, ao contrário do que se apregoa (ROCHA, 2012, p. 69), comparativamente reduzida em âmbito internacional (SANTOS, 2012). De outro, torna-se fundamental diferenciar as formas de captura das rendas minerais, da perspectiva de suas potencialidades redistributivas para as localidades afetadas (ibid.). Esse conjunto de reflexões visa, dessa maneira, contribuir para a ampliação do debate sobre a captura sociopolítica das rendas minerais (HENDERSON et al., 2011; SANTOS, 2011) no âmbito da formulação de um novo marco regulatório da atividade extrativa mineral (MILANEZ, 2012).



Foto: Martelo Cruz

2. A Carga Tributária Efetiva da Atividade Extrativa Mineral no Brasil

Primeiramente, apoiando-se em relatório da consultoria J. Mendo (2009), pôde-se estimar, extensivamente, os diferentes impostos, encargos e outras formas de captura de rendas minerais que incidem sobre a atividade (SANTOS, 2012). No que diz respeito aos impostos, o mais relevante é, certamente, o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), que onera a receita bruta mensal da empresa mineradora. Sua alíquota de cálculo básica é de 15% sobre o lucro real para até R\$20.000,00 apurados mensalmente e de 25% acima deste limite.

O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) possui alíquotas diferenciadas por atividade. No entanto, considerando as reduções envolvidas, essas alíquotas se situam entre 0,38% e 1,5%. Por sua vez, os ativos minerais não são passíveis de tributação no Brasil, não havendo cobrança de imposto sobre capital.

A atividade extrativa mineral é, ainda, onerada por impostos de competência das subunidades federativas, sendo o mais importante o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), cuja alíquota básica praticada é de 17%. O ICMS não incide sobre o minério exportado, no entanto.

No que diz respeito aos encargos sociais, isto é, aos mecanismos de captura destinados ao financiamento da seguridade social, a participação do Estado brasileiro nos lucros, instituída por meio da Contribuição Social sobre o Lucro

Líquido (CSLL), é o elemento de maior impacto sobre os resultados da atividade extrativa mineral. A CSLL onera 12% do lucro líquido (real, presumido ou arbitrado) da companhia mineradora, previamente à incidência do IRPJ (DNPM, 2000).

O Programa de Integração Social (PIS), destinado ao financiamento do programa de seguro desemprego, captura 0,65% de sua receita operacional bruta; assim como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incide sobre 3% da receita bruta mensal relativa à venda de mercadorias e prestação de serviços de quaisquer espécies pela empresa mineradora. Entretanto, ambos isentam as operações de exportação do mesmo modo que o ICMS o faz na esfera dos impostos.

Os encargos trabalhistas, também de incidência geral, impactam, fundamentalmente, sobre a massa de salários e, portanto, afetam apenas indiretamente a taxa de lucro das empresas. Os principais são as contribuições de 20% para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e de 8% para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Comparativamente menos relevantes, têm-se, ainda, o seguro de acidentes (3% dos salários e adicionais), o salário-educação (2,5%), a gratificação de Natal ou 13º salário (um salário adicional anual), o adicional de férias (1/3 do salário por trabalhador) e a multa por dispensa sem justa causa (40% do saldo do FGTS) (DNPM, 2000).

Os encargos trabalhistas, também de incidência geral, impactam, fundamentalmente, sobre a massa de salários e, portanto, afetam apenas indiretamente a taxa de lucro das empresas.

¹ Prof. Adjunto da Faculdade de Serviço Social (FSS) e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Contato: rodrigo.santos@ufjf.edu.br.

² Premissa questionável à medida que os critérios comparativos são explicitados. Assim, estudo recente da Receita Federal, incorporando as principais economias nacionais, dentre as quais a brasileira é a 6ª colocada, estima que “a carga tributária brasileira é inferior a média dos países da OCDE” (2011, p. 6).

³ É importante atentar, no entanto, à presença de deduções relativas à depreciação e à amortização e exaustão de mina, que devem ser consideradas para o cálculo total da tributação efetiva.

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) desonera integralmente os bens primários e semi-elaborados destinados à exportação do pagamento de ICMS (BRASIL, 1996).

Os chamados royalties governamentais, por sua vez, constituem um pagamento pela exploração de recursos não renováveis de propriedade pública/estatal

Apesar de seu peso relativo na composição da carga tributária efetiva da atividade extrativa mineral, os royalties e participações especiais específicos ao setor vêm concentrando a atenção dos principais agentes interessados na evolução do marco regulatório setorial (MILANEZ, 2012, p. 52), sejam eles públicos ou privados. Assim, a

Taxa Anual por Hectare (TAH) incide sobre o detentor da autorização de pesquisa, sendo calculada, anualmente, como 1 UFIR por ha. de área autorizada (1,5 UFIR em caso de prorrogação de alvará).

Os chamados royalties governamentais, por sua vez, constituem um pagamento pela exploração de recursos

não renováveis de propriedade pública/estatal. Assim, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no Brasil incide sobre o valor do faturamento líquido (matéria bruta e/ou prima, antes da transformação industrial), e sua alíquota varia entre 0,2% e 3% de acordo com a substância tributada. No caso da mineração de ferro, a alíquota incidente é de 2% atualmente.

Finalmente, a participação do superficiário diz respeito à compensação devida ao proprietário individual do solo, não minerador, de 50% sobre o valor pago como CFEM. Constitui, dessa forma, um ônus adicional à atividade extrativa mineral, contornável em caso de ausência de propriedade formal individual da terra (no caso de posse, da presença de comunidades indígenas e/ou tradicionais, etc.) e que estimula, portanto, a aquisição fundiária por parte das companhias mineradoras.

Quadro 1: Resumo dos Tributos e Encargos Incidentes sobre a Mineração.

Tributação	Alíquota	
	Impostos	Exportações
Impostos	Mercado Interno	Exportações
IRPJ	15% sobre o lucro real, mais adicional de 10% sobre a parcela que exceder R\$20.000,00 mensais	Mesma
IOF	Variáveis, conforme a operação	Mesmas
ICMS	17% nas operações internas; 7% ou 12% nas operações interestaduais	Não-incidência
Encargos (previdenciários)	Mercado Interno	Exportações
CSLL	12% sobre o lucro líquido antes da provisão para o IRPJ	Mesma
PIS	0,65% sobre o total das receitas auferidas	Imunes
COFINS não-cumulativa	7,6% sobre o total das receitas auferidas	Imunes
Encargos (trabalhistas)	Mercado Interno	Exportações
INSS	20% do total das remunerações pagas	Mesma
FGTS	8% das remunerações pagas	Mesma
Salário-Educação	2,5% dos salários mais adicionais	Mesma
Seguro de Acidentes	3% dos salários mais adicionais	Mesma
Gratificação de Natal	Um salário adicional por trabalhador	Mesmo valor
Adicional de férias	1/3 do salário	Mesmo valor
Multa por dispensa sem justa causa	40% do saldo da conta do FGTS	Mesmo valor
Royalties e Participações Especiais	Mercado Interno	Exportações
CFEM	0,2% a 3%, dependendo da substância mineral	Mesmas
Participação do superficiário	50% da CFEM	Mesma
Taxa anual por hectare	R\$1,90/ha.; R\$2,87 na renovação do Alvará	Mesmos valores

Fonte: J. MENDO (2009), corrigida com base em DNPM (2000).

Os impostos e encargos aplicados à atividade extrativa mineral são, em teoria, os mesmos incidentes sobre as de-

mais atividades econômicas. Resumidamente, o principal imposto é o IRPJ, com alíquota de 25% sobre a ampla

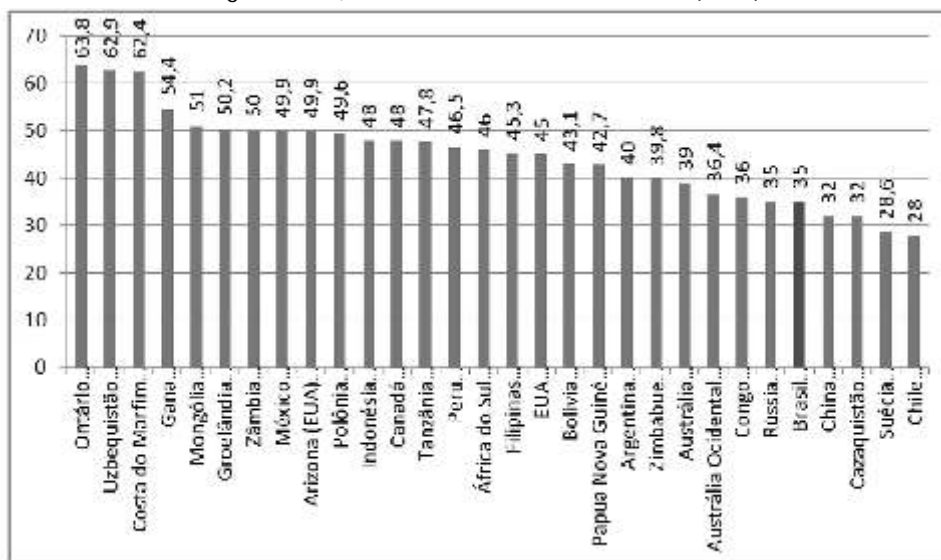
maioria das operações extrativas; assim como os principais encargos são a CSLL, de 12%, e o INSS (20%) e o FGTS (8%) – os dois últimos com incidência restrita à massa salarial. Os demais tributos, potencialmente relevantes, não incidem sobre receitas de exportação, de modo que, para fins práticos, afetam de forma bastante limitada companhias mineradoras com parcela expressiva de suas receitas derivada das exportações.

Contando ainda com ajustes legais, a tributação efetiva do setor pode ser estimada em 35% de sua receita bruta. No entanto, frequentemente, são aplicadas isenções fiscais e tributárias que favorecem a exportação mineral. Desse modo, foi possível estimar que a Vale

S.A., 2ª maior mineradora do mundo, recolheu em 2010, dentre imposto, encargos, royalties e participações especiais, apenas 12,4% de sua receita bruta consolidada (SANTOS, 2012, p. 12).

Permanecendo, no entanto, no âmbito teórico da taxaço mineral efetiva, é fundamental, após a apresentação resumida dos itens de tributação que incidem sobre a mineração, analisá-la a partir de uma perspectiva comparativa internacional (cf. Gráfico 1). Optou-se, deste modo, por estabelecer um ranking da tributação total efetiva que, embora simples e baseado em fontes secundárias (UBS, 2010; OTTO et al., 2006), pode propiciar uma dimensão aproximativa das margens de captura sociopolítica de parcela das rendas minerais.

Gráfico 1: Ranking da Taxação Mineral Efetiva no Mundo (2010)



Fontes: UBS (2010); OTTO et al. (2006). Nota: No caso de países/regiões iguais, optou-se por manter os valores – consistentemente mais baixos – definidos por UBS (2010), por serem mais recentes.

A comparação internacional entre a tributação mineral efetiva dos principais países e regiões do mundo permite afirmar, com segurança, que o regime brasileiro é um dos mais liberais do mundo. A Província de Ontário, no Canadá, por exemplo, que explora principalmente níquel, mas também

cobalto, cobre, ouro, prata e zinco, possui uma tributação mineral média de 63,8%. O Uzbequistão, dotado de importantes reservas de ouro e gás natural, e a Costa do Marfim, rica também em gás natural, assim como em ferro e estanho, vem logo a seguir, com 62,9% e 62,4%, respectivamente.

⁵ A natureza intensiva em capital e tecnologia, em detrimento do trabalho, da atividade extrativa mineral limita, adicionalmente, o ônus dos tributos incidentes sobre a massa salarial.

⁶ O autor agradece à contribuição de José Guilherme Carvalho Zagallo (Justiça nos Trilhos) pela gentil cessão da análise das demonstrações contábeis de 2009 e 2010 da Vale S.A. (SANTOS, 2012, p. 12).

Nas faixas intermediárias de tributação mineral efetiva apareceriam, ainda, países tão diversos quanto a Mongólia (51%), o México (49,9%), o Peru (46,5%), os EUA (45%), a Bolívia (43,1%), a Austrália (39%) e o Congo (36%), dentre outros. Apenas a China (32%), dotada de reservas diversificadas; o Cazaquistão (32%), rico em petróleo; a Suécia (28,6%), dotada, principalmente, de ferro; e o Chile (28%), que apresenta uma economia extrativa centrada no cobre, em um grupo de 30 países e regiões identificados nos estudos da UBS (2010) e de OTTO et al. (2006), possuiriam regimes tributários mais liberais.

Isto significa, na prática, que a liberalidade da tributação mineral efetiva

no Brasil provê um incentivo adicional à expansão da atividade extrativa mineral no país, com o agravante de que essas estimativas consideram a incidência plena dos impostos, contribuições, royalties e participações especiais. Em síntese, o nível de tributação mineral efetiva, comparativamente reduzido no plano internacional, e, principalmente, a desoneração fiscal expressiva concedida ao sub-setor mineiro-exportador, refletem a opção política por um determinado modelo econômico. O referido modelo apoia-se, assim, na capacidade deste setor de gerar as divisas necessárias à geração de superávits comerciais necessários ao equilíbrio da Balança de Pagamentos nacional.

3. A Importância da Mineração para a Economia Nacional

É fundamental, nesse sentido, pôr em evidência a relação entre a atividade extrativa mineral e a trajetória recente da economia nacional de modo a compreender, em maior profundidade, os limites do movimento de captura de receitas minerais por parte do Estado. É na retomada de estratégias verticais ou setoriais de política industrial a partir dos anos 2000 que podem ser buscadas as origens da complementaridade entre a mineração e o modelo econômico nacional.

Nesse sentido, a retomada da política industrial (e também de inovação e comércio exterior) só pode ser entendida, em sentido pleno, considerada a sua subordinação à política macroeconômica nacional.

Nesse sentido, a retomada da política industrial (e também de inovação e comércio

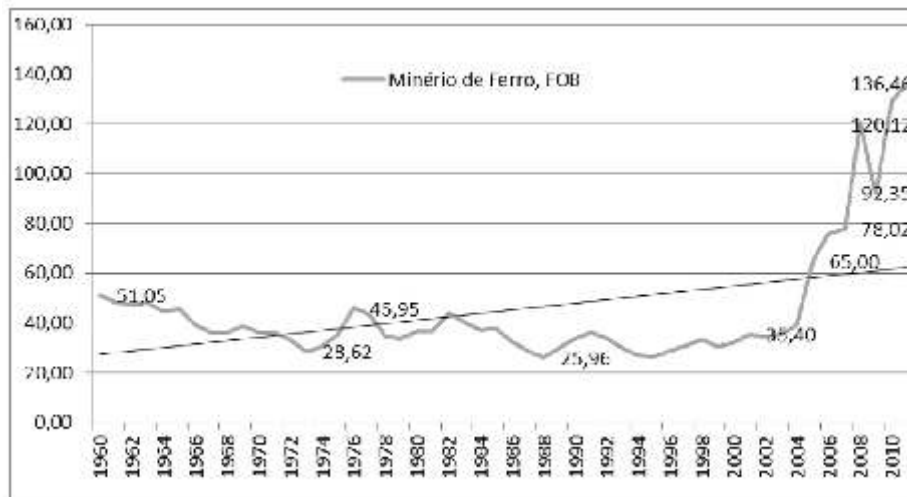
exterior) só pode ser entendida, em sentido pleno, considerada a sua subordinação à política macroeconômica nacional. Na prática, a ‘obsessão pela estabilidade econômica’, instrumentalizada por meio das taxas de juros e cambial, submeteu a política industrial a uma diretriz seletiva, privilegiando redes de produção de alta competitividade.

A inflexão econômica positiva do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, acumulando crescimento de 4,01% entre 2003 e 2010, se assenta assim, em grande medida, no ciclo ascendente ou boom das commodities, em particular, de origem mineral. Tomando como referência o minério de ferro, a commodity central deste movimento, a evolução de preços entre 2002 (US\$ 34,77) e 2011 (US\$ 136,46) foi de 392,46%, segundo dados do Banco Mundial,

a retomada da política industrial (e também de inovação e comércio exterior) só pode ser entendida, em sentido pleno, considerada a sua subordinação à política macroeconômica nacional.

corrigidos para 2005 (cf. Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolução de Preços do Minério de Ferro, 1960-2010 (em US\$ de 2005).



Fonte: Banco Mundial.

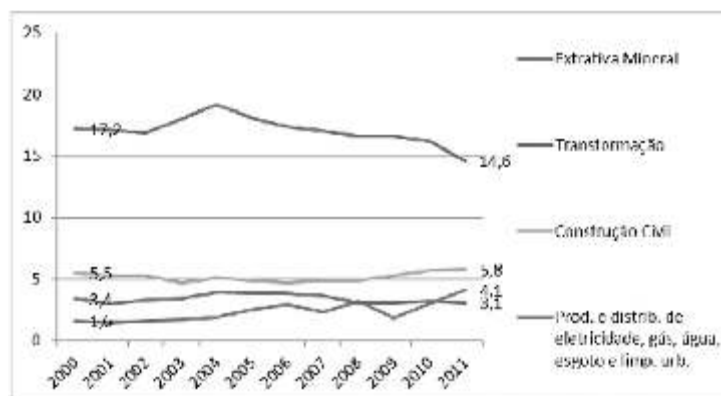
A evolução dos preços das commodities minerais ao longo da década é decisiva, então, no reposicionamento do Brasil na divisão internacional do trabalho, reorientando a matriz de investimentos do setor privado no sentido da ampliação da participação da atividade extrativa mineral na criação de valor no Brasil, intensificando a exploração de minas já operacionais¹; iniciando a exploração de novas jazidas, menos acessíveis e dotadas de teor mineral inferior; assim como facilitando a implantação e ampliação de sistemas logísticos.

A participação do setor mineral no PIB brasileiro, compreendendo a extração

e a transformação primária minerais atingiu 4,2% em 2008. O crescimento apontado se concentra, ademais, no segmento extrativo da rede de produção mineral, com o incremento de cerca de 10% em menos de uma década, como demonstram os dados do Balanço Energético Nacional (MME, 2010, p. 10).

Ainda no âmbito da criação de valor, os dados do IBGE acerca da participação das atividades econômicas no valor adicionado entre 2000 e 2011 vinculam a referida ascensão da atividade extrativa mineral (de 1,6% para 4,1%) ao declínio da indústria da transformação (de 17,2% para 14,6%) (cf. Gráfico 3).

Gráfico 3. Participação de Atividades Econômicas Seleccionadas no Valor Adicionado, 2000-2011 (%).



Fonte: IBGE.

a evolução da atividade extrativa mineral deve ser discutida à luz das permanências e mudanças operadas na estratégia de desenvolvimento econômico

Embora este constitua, efetivamente, um processo recente, ele expressa, com exatidão, a natureza de um ciclo ideológico em ascensão, o do neo-desenvolvimentismo (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2007). Em detrimento de uma economia diversificada, complexa e funcionalmente integrada,

centrada no dinamismo do setor secundário, observa-se um movimento de insulamento de setores econômicos e redes de produção (HENDERSON et al., 2011; SANTOS, 2011) de alta competitividade – intensivos em recursos naturais – e o ‘desaparecimento’ de outros, o que se traduz em simplificação econômica, tendo como eixo dinâmico os segmentos de commodities primárias (DE NEGRI; ALVARENGA, 2011).

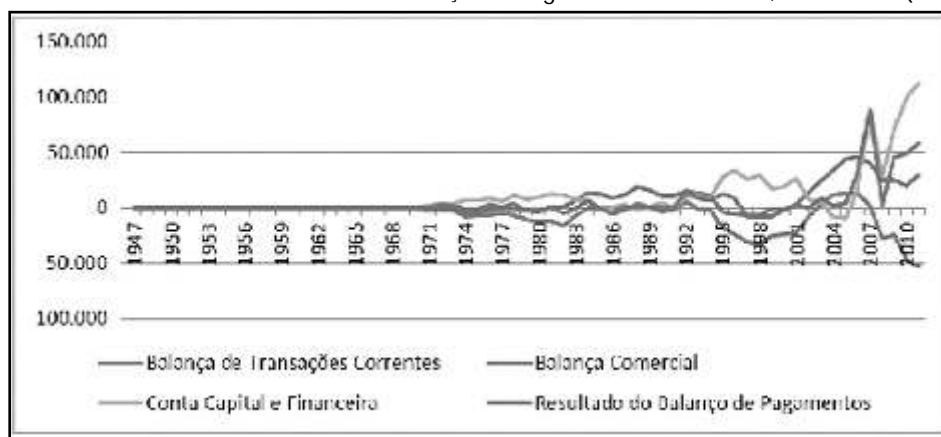
Nesse sentido, a evolução da atividade extrativa mineral deve ser discutida à luz das permanências e mudanças operadas na estratégia de desenvolvimento econômico. A manutenção da estabilidade macroeconômica como ‘pedra de toque’ do modelo econômico nacional condiciona a referida estratégia, direcionando, por sua vez, a política industrial. Em realidade, a política industrial

converte-se em apêndice da política macroeconômica, assumindo, assim, uma orientação eminentemente extrovertida (export-oriented).

O referido modelo centra-se, assim, no equilíbrio do Balanço de Pagamentos (BP). Este dispositivo de registro da contabilidade nacional é composto por duas contas, a saber, de transações correntes e a conta capital e financeira. Na primeira delas, registram-se as informações anuais referentes ao comércio exterior (Balança Comercial, BC), além das referentes aos serviços, às rendas e às transferências unilaterais correntes. Considerando a natureza deficitária da Balança de Transações Correntes a partir dos anos 1990 (cf. Gráfico 4), a Balança Comercial vem sendo administrada, a partir do imperativo da formação de superávits, como eixo de redução da compressão sobre a BTC.

A pressão para a amortização da dívida pública no início da década de 1980, convertida em dívida interna nos anos 2000, constitui o elemento-chave, portanto, do ‘descolamento’ da curva da BC de uma posição equilibrada para uma ‘obsessão’ pela obtenção de superávits nominais contínuos e crescentes e, portanto, da reversão da tradicional orientação introvertida (inward-orientation) da economia nacional, impulsionando uma trajetória de dependência externa profunda.

Gráfico 4. Indicadores Seleccionados do Balanço de Pagamentos Brasileiro, 1947-2011 (US\$ milhões).



Fonte: Banco Central do Brasil.

É nesse sentido que a reprimarização ou especialização reversa da economia nacional (DE NEGRI; ALVARENGA, 2011) deve ser entendida como uma das expressões-chave da referida dependência, assim como a atividade extrativa mineral o seu principal mecanismo. Em 2009, apenas a indústria extrativa mineral correspondeu a cerca de 20% (US\$ 30,83 bilhões) das exportações brasileiras (US\$ 152,99 bilhões) e a mais de 3/5 do saldo da BC (US\$ 25,29 bilhões), com grande destaque para a participação relativa dos minerais metálicos, 90,04% do valor exportado (US\$ 27,76 bilhões) (DNPM, 2010, p. 48; 52).

Impressiona, ainda, a participação relativa de um único minério na composição da pauta de exportação mineral. O minério de ferro respondeu, assim, por 63,58% de todo o valor exportado pelo setor e a 70,62% da exportação de metálicos, atingindo o montante de US\$ 19,60 bilhões (DNPM, 2010, p. 52). Os principais destinos foram a China, que respondeu por mais de metade das exportações brasileiras de ferro (52,92%), o Japão (9,28%), a Suíça (6,19%), Alemanha (3,8%) e a Coreia do Sul (3,34%), expressando, com notável clareza, o vínculo entre o dinamismo das economias asiáticas e a dependência externa brasileira.

O consumo produtivo inaudito da revolução industrial chinesa deu origem a uma nova configuração da demanda mundial por commodities primárias, a qual o Brasil se encontrava – e se encontra – em uma posição singular para explorar em face de suas vantagens

comparativas; vantagens reforçadas por diferentes ciclos ideológicos da política econômica: primeiramente através da constituição de infra-estruturas logístico-produtivas voltadas à ampliação dos saldos da BC; e, em seguida, a partir da reorientação exportadora da política industrial, com suas fases de ‘construção social’ de um setor privado produtor de commodities e bens manufaturados de base mineral e, depois, com a constituição das novas ‘multinacionais brasileiras’.

Em realidade, a convergência de dinâmicas globais e nacionais ensejou uma situação ímpar de sustentação de uma trajetória de crescimento cujo eixo dinâmico é notavelmente intensivo em recursos naturais e profundamente volátil no que diz respeito aos preços (MILANEZ, 2012, p. 28). Tal eixo, é necessário reforçar, é constituído pela indústria extrativa mineral, setor convertido em esteio da Balança Comercial e, indiretamente, do Balanço de Pagamentos e da política macroeconômica ‘equilibrada’ do Estado brasileiro.

Seu símbolo mais eminente é o minério de ferro. E a vinculação a esta e a outras commodities parece marcar o ressurgimento da dependência da economia nacional em relação a um novo centro hegemônico. É interessante notar, no entanto, que na conjuntura contemporânea, a dependência externa é suportada e reforçada de forma planejada, constituindo um elemento distintivo do ciclo ideológico do neodesenvolvimentismo.

⁷ Com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2003; do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007; da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008; do Plano Brasil Maior, em 2010 e; mais recentemente, da eleição de quinze setores econômicos a serem beneficiados com um ‘pacote’ de desoneração tributária e incentivos creditícios da ordem de R\$ 60,4 bilhões.

⁸ Por exemplo, o projeto da Companhia Siderúrgica Nacional S.A. (CSN) para a ampliação da mina Casa de Pedra, localizado na serra homônima, em Congonhas (MG), dos atuais 16 Mtpa. para 89 Mtpa.

⁹ Como no exemplo dos projetos da Vale S.A. para mina de ferro Apolo (24 Mtpa.), situada em Caeté e Santa Bárbara (MG), Serra da Gandarela, Região Metropolitana de Belo Horizonte; e da mina S11D (90 Mtpa.), localizada em Canaã dos Carajás (PA), Serra de Carajás. Esse último representa o maior projeto mineral de ferro da história.

¹⁰ Como demonstram os exemplos do mineroduto Minas-Rio, da Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A., atravessando 32 municípios e 535 km nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais; e da duplicação (expansão e remodelação) de 730 km da Estrada de Ferro Carajás (EFC), sob controle da Vale S.A.



Foto: Marcelo Cruz

4. Fundos sociais e a captura e transferência de rendas minerais às comunidades afetadas

É compreensível, por conseguinte, que o debate atual sobre a revisão do marco regulatório da indústria extrativa mineral venha reforçando, especificamente, a captura de receitas minerais. O contexto do boom das commodities e do déficit público brasileiro compõem um cenário particularmente adequado para a ampliação da taxa mineral efetiva.

Entretanto, a captura e a partilha das receitas minerais constituem processos não necessariamente integrados, de modo que investigar os mecanismos de captura das referidas receitas (cf. seção 2

deste artigo) implica, necessariamente, discutir seus fundamentos redistributivos. Implica, ainda, na politização do debate acerca do marco regulatório (MILANEZ, 2012); em síntese, no desvelamento das posições estruturais ocupadas pelos envolvidos e excluídos do debate. Essa investigação vai de encontro, portanto, à blindagem tecnocrática que o envolve, e que mascara, com pouco sucesso, seu caráter produtivista e autoritário.

Assim, o documento ‘Fundamentos para a Criação de um Fundo Social e Comunitário da Mineração no Brasil’ (SANTOS, 2012) constituiu uma ‘porta de entrada’ no debate sobre o novo marco regulatório da atividade extrativa mineral no Brasil. O rationale deste estudo se vincula à disputa pela definição de parâmetros do novo marco regulatório, hegemônicas, em um primeiro momento, pelas organizações públicas, particularmente o Ministério das Minas e Energia (MME) e o depar-

O contexto do “boom” das commodities e do déficit público brasileiro compõem um cenário particularmente adequado para a ampliação da taxa mineral efetiva.

tamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); e privadas e suas representantes, com ênfase no papel do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM).

A proposta de ‘um’ fundo social e comunitário da mineração no Brasil busca, desse modo, complexificar um debate organizado em função da revisão dos royalties minerais. Em primeiro lugar, os royalties vêm sendo compreendidos, genericamente, como mecanismos neutros de captura de receitas, dotados de substitubilidade plena em relação a outros mecanismos, tais como impostos e encargos sociais. Nas palavras do Ministro de Minas e Energia, Edson Lobão: “É possível aumentar a alíquota [da CFEM], desde que [se] consiga a concordância na Fazenda para reduzir algum tributo. Eles estão resistentes” (GODOY, 2010).

De acordo com Milanez, “[...] é importante que se tenha em mente que os royalties têm natureza distinta dos tributos e que os dois instrumentos não devem ser confundidos” (2012, p. 73). De um lado, os tributos constituem obrigações financeiras ou não, de incidência geral sobre a renda e/ou patrimônio de pessoas físicas e jurídicas. Constituem, assim, a receita da União e das subunidades federativas, sendo sua arrecadação destinada ao financiamento de gastos públicos. Compreendem, portanto, impostos e contribuições especiais, dentre outros mecanismos tributários.

No primeiro caso, dos impostos, não há vinculação específica entre fonte e destino da arrecadação, ainda que sejam, em geral, empregados no financiamento de bens e serviços públicos universais, como educação e segurança. No segundo, das contribuições especiais, o que as define é exatamente o

reconhecimento da relevância da destinação específica de recursos financeiros a determinados grupos sociais – como nos casos do PIS e da CSLL.

Os royalties, no entanto, devem ser claramente diferenciados dos tributos, visto que constituem um pagamento pela exploração de recursos de propriedade pública/estatal. Admitindo que recursos naturais, renováveis e/ou não renováveis, constituem, em sua origem, bens de propriedade comum, sendo seu acesso e uso mediado por arranjos organizacionais e institucionais não mercantis, a natureza da compensação financeira devida diz respeito, fundamentalmente, ao ressarcimento pela transferência dos direitos de acesso e uso, em favor de um ou mais entes privados, por parte dos proprietários e/ou posseiros originais – as comunidades e sociedades, em nível genérico; e o Estado, como ente de representação de seus interesses, em nível específico.

O fundo social, de outro modo, prefigura um mecanismo institucional adicional de captura de rendas minerais, fundado em uma perspectiva de justiça intergeracional, assim como no reconhecimento dos impactos socioeconômicos negativos induzidos pela atividade extrativa mineral e suas redes de produção. Dessa forma, fundos sociais capturam e redistribuem parcela das rendas minerais para a (re)constituição de uma base socioeconômica pós-extrativista em benefício direto das comunidades e grupos sociais afetados – independentemente de mediação estatal.

A proposta de ‘um’ fundo social e comunitário da mineração no Brasil busca, desse modo, complexificar um debate organizado em função da revisão dos royalties minerais.

Nesse sentido, fundos sociais minerais são mecanismos comunitários de captura e redistribuição de rendas minerais.

Em primeiro lugar, a compreensão de que atividades extrativas de recursos naturais não renováveis implicam, necessariamente, na depleção da qualidade e/ou quantidade de seus estoques naturais as diferencia substantivamente das demais atividades econômicas. Em realidade, a referida compreensão dá origem a formas adicionais de ônus econômico, com vistas à compensação da depleção. Segundo Milanez, considerando que “os recursos minerais são não renováveis, à medida que uma empresa extrai esses bens, há uma redução do capital natural do país” (2012, p. 73), justificando mecanismos de compensação à sociedade com vistas à salvaguarda de parcela das rendas minerais em favor das gerações futuras.

Além de preocupações relativas à justiça intergeracional, a atividade extrativa mineral é caracterizada pela capacidade de produzir efeitos socioeconômicos territorializados negativos do ponto de vista intrageracional. Tem-se em mente, em especial, a ‘maldição dos recursos’, isto é, a provisão de desincentivos ao investimento em setores econômicos não diretamente relacionados às suas redes de produção; assim como a ‘doença holandesa’, ou seja, a sobreapreciação da moeda impulsionada pelo ingresso de divisas, com efeitos igualmente perniciosos sobre o setor secundário. Desse modo, a atividade extrativa mineral tende a simplificar e tornar dependentes as economias territoriais associadas às suas redes de produção.

Fundos sociais minerais buscam, portanto, enfrentar ambas as formas de

desequilíbrio socioeconômico, intra e intergeracional, capturando parcela das rendas minerais com vistas à diversificação econômica contemporânea e à salvaguarda em favor das gerações futuras. E, por constituir mecanismos de redistribuição de rendas minerais com vistas à reconstituição e/ou diversificação de redes socioeconômicas paralelas à atividade extrativa mineral, são, fundamentalmente, pós-extratvistas.

Finalmente, fundos sociais minerais devem, ainda, operar como mecanismos de redistribuição direta de rendas minerais, à margem de canais institucionais estatais – diferentemente dos impostos, encargos, royalties e participações especiais, além das compensações ambientais. Instituem, assim, práticas de democracia direta e local em âmbito deliberativo e gestor, de modo a garantir o benefício imediato das comunidades afetadas por suas redes de produção. Nesse sentido, fundos sociais minerais são mecanismos comunitários de captura e redistribuição de rendas minerais.

A dimensão participativa da gestão estratégica e operacional dos fundos sociais minerais constitui um elemento antagônico à gestão da captura das rendas minerais via mecanismos institucionais tradicionais. No caso dos royalties especificamente, os únicos impedimentos legais ao uso de suas receitas são concernentes ao pagamento de dívidas públicas e aos gastos com pessoal permanente – ampliando, sobremaneira, o orçamento do Poder Executivo municipal sem que haja um sistema de controle social do uso dos recursos.

Desse modo, o modelo de gestão dos fundos sociais minerais foi definido como consorciado. Incorpora, ademais,

duas estruturas organizacionais interdependentes. A primeira delas, um conselho deliberativo, funciona como uma assembleia geral, estando incumbida de definir as diretrizes estratégicas e de avaliar programas e projetos de investimento. A segunda estrutura é constituída por uma coordenação executiva, encarregada da gestão dos investimentos e da viabilização técnica e administrativa daqueles programas e projetos.

Importa, entretanto, ressaltar o papel da gestão consorciada dos fundos sociais minerais como instrumento de representação dos interesses de agentes sociais dotados de representação institucional já consolidada – como os sindicatos de trabalhadores e ONGs –, mas, principalmente, das populações impactadas social e economicamente por operações extrativas, produtivas e logísticas de base mineral. O marco jurídico-institucional para a criação de fundos sociais minerais constitui, as-

sim, uma oportunidade ímpar de representação institucional dos interesses de grupos sociais afetados (bairros, comunidades, povoados, etc.).

Considerando as dificuldades de o Estado brasileiro, em seus diversos níveis federativos, de reverter rendas minerais capturadas via tributos, royalties e participações especiais em benefício das comunidades e localidades afetadas, a implementação de um marco jurídico-institucional que permita a criação de fundos sociais independentes assume importância decisiva quanto à democratização e ampliação da participação popular no debate sobre um novo marco regulatório da mineração.

A proposta dos fundos sociais minerais vem sendo submetida, desde janeiro de 2012, a sucessivas rodadas de discussão participativa e aperfeiçoamento técnico, de modo que o mecanismo do fundo, quando implementado, permita ampliar e garantir, efetivamente, a parti-



Foto: Marcelo Cruz

cipação popular no controle e usufruto das rendas minerais em territórios onde já se verifique a presença de operações extrativas minerais e onde os grupos sociais e comunidades afetados sejam a favor de sua continuidade.

Nesse sentido, o debate sobre a criação de um marco jurídico-institucional para a criação de fundos sociais minerais deve estar associado, intimamente, à luta pelos direitos de consentimento e veto à atividade extrativa mineral onde quer que os grupos e comunidades afetados considerem suas operações extrativas, produtivas e logísticas um risco a sua reprodução física e social.

Essencialmente, sua defesa é complementar ao papel matricial das lutas de resistência à expansão predatória das atividades minerárias nos territórios; expansão que vem sendo promovida não apenas pelo setor privado e seus organismos de representação, à luz da ascensão em espiral dos preços das

commodities minerais; mas, principalmente, pelo Estado brasileiro, atado a um modelo econômico centrado em redes de produção de alta competitividade, intensivas em recursos naturais e com orientação exportadora.

Nesse sentido, a ‘miopia’ característica do debate sobre a criação de um novo marco regulatório da atividade extrativa mineral tem eclipsado um conjunto de interesses estatais e privados mutuamente reforçadores, a saber, relativos ao equilíbrio das contas nacionais e do aproveitamento de oportunidades de lucros extraordinários. No que diz respeito aos agentes sociais potencial e efetivamente impactados por esses interesses, as lutas em torno dos direitos de consulta e veto a operações extrativas minerais pode e deve ser integrada às de democratização e controle social da captura e redistribuição de rendas minerais.

5. Bibliografia

ASSIS, Francisco Carlos de. (2012) “Brasil tem a maior carga tributária dos BRICs, diz estudo”. In: O Estado de São Paulo, 18 de novembro de 2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-tem-maior-carga-tributaria-dos-brics-diz-estudo,43952,0.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 16 de setembro de 1996; Seção 1, p. 18261.

DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela (2011) “A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema”. In: Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n. 13. Brasília: IPEA. Disponível em: http://perdigital.files.wordpress.com/2011/05/110509_radar13.pdf.

DNPM (2010) Anuário Mineral Brasileiro 2010. Brasília, Departamento Nacional de Produção Mineral.

DNPM (2000) Tributação da mineração no Brasil: análise da situação atual e das mudanças propostas na reforma tributária. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=368.

DOERING, Heike; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos (2011) “Post-Developmentalist State and Steel Sector: is it possible to talk about a new Brazilian developmental path?” In: Society for Latin American Studies (SLAS) 47th Annual Conference, 8-10 April 2011, Saint Andrews, Scotland.

GODOY, Leonardo. Estudo sobre mineração sai em 30 dias, diz Lobão. Isto É. Disponível em: http://www.istoe.com.br/noticias/data/58160_ES TUDO+SOBRE+MINERACAO+SAI+EM+30+DIAS+DIZ+LOBAO?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage. Acesso em: 01 out. 2012.

HENDERSON, Jeffrey; DICKEN, Peter; HESS, Martin; COE, Neil M.; YEUNG, Henry Wai-

Chung (2011) “Redes de Produção Globais e a Análise do Desenvolvimento Econômico”. In: Revista Pós Ciências Sociais, vol. 8, no 15, p. 143-170.

J. MENDO Consultoria (2009) Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Selecionados. Relatório Técnico 07, Projeto de Assistência Técnica ao Setor de Energia. Brasília. pp. 37. Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/estudos_economia_setor_mineral/P03_RT07_Cenxrio_Evolutivo_da_Situaxo_Tributxria_da_Mineraxo_no_Brasil_e_Anxlise_Comparativa_com_Paxses_Mineradores_Selecionados.pdf

MAGALHÃES, G. F. “Brasil possui maior carga tributária da América Latina e Caribe, diz OCDE”. In: InfoMoney, 14 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/2341366/brasil-possui-maior-carga-tributaria-america-latina-caribe-diz-ocde>. Acesso em: 01 de outubro de 2012.

MILANEZ, Bruno. (2012) “O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos”. In: MALERBA, Juliana (org.). Novo Marco Legal da Mineração no Brasil. Para quê? Para quem? Rio de Janeiro, FASE. p. 19-88.

MME. Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030): geologia, mineração e transformação mineral. 2010. Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_de_cenal/Plano_Nacional_de_Mineraxo_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf

OTTO, James; ANDREWS, Craig; CAWOOD, Fred; DOGGETT, Michael; GUJ, Pietro; STERMOLE, Frank; STERMOLE, John; TILTON, Jonh. (2006) Mining Royalties: a global study of their impact on investors, government, and

civil society. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Disponível em: <http://sitere-sources.worldbank.org/INTOGMC/Resourc-es/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>

RECEITA FEDERAL. (2011) Subsecretaria de Tributação e Contencioso. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação. Carga Tributária no Brasil 2010: análise por tributos e base de incidência. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2010.pdf>.

ROCHA, Daniela. (2012) “Incertezas na Mineração”. In: América Economia, nº 416, outubro de 2012. pp. 66-70.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos (2012) Fundamentos para a Criação de um Fundo Social e Comunitário da Mineração no Brasil (Cadernos do Observatório do Pré-Sal e da Indústria Extrativa Mineral, No. 2). Rio de Janeiro, IBASE, 36 pp. Disponível em: <http://www.observatoriodo-presal.com.br/wp-content/uploads/2012/04/CadernoObservatorio21.pdf>

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos (2011) “Redes de Produção Globais (RPGs): contribuições conceituais para a pesquisa em ciências sociais”. In: Revista Pós Ciências Sociais, v. 8, n. 15, p. 127-141.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. (2007) “Por que Novo-desenvolvimentismo?” Revista de Economia Política, São Paulo, v. 27, n. 4, dez./2007.

UBS Investment Research (2010) Global Mining Taxation. Relatório. 18 mai. 2010. Disponível em: <http://pdf.cyberpresse.ca/lapresse/dufour/UBStaxesaustralie.pdf>