

Sete pontos para entender a MP dos royalties da mineração e o que está em jogo

Publicado em 19/10/2017 15:55

Conjuntura no país exige a discussão sobre qual modelo de mineração que queremos e qual tributação é necessária e possível.

Alessandra Cardoso – Assessora Política do Inesc*

Jarbas Vieira – Coordenação nacional do MAM*

Nesta terça-feira (17/10), foi divulgado o voto do relator, Deputado Marcos Pestana (PSDB/MG), sobre a Medida Provisória (MP N° 789 de 2017) que altera as regras e taxas de cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Junto a um pacote de outras três MPs (N° 789, N°790 e N° 791), a Medida propõe uma nova regulação para o setor mineral brasileiro, configurando um Novo Código Mineral.



Diferente da tramitação do Projeto de Lei do Novo Código Mineral que teve início em 2013 – ainda sob forte influência do *boom* de preços do minério - e se arrastou por anos sem ser votado, o contexto nacional e internacional hoje é bem diverso. Os preços do minério de ferro oscilam entre US\$ 50 e US\$ 65 por tonelada e as previsões menos otimistas indicam que o preço pode cair ao patamar de até US\$ 40 a tonelada. Vivemos uma profunda crise fiscal com queda da arrecadação federal, estadual e municipal.

Esta situação tem produzido déficits fiscais generalizados, que não podem ser compreendidos separadamente do caos político e institucional em que fomos mergulhados, tampouco, do corte drástico de despesas públicas federais - que são vitais para dinamizar as economias dos Estados e municípios- como sempre, em detrimento de mudanças nas políticas monetária e tributária.

É nesse contexto nacional que o governo apresenta a MP N° 789 para alterar a cobrança da CFEM, alterando alíquotas e mudando a base de cálculo, com uma estimativa de que a arrecadação aumentará 80%. Apesar de tratar de todos os minérios que recolhem CFEM, a medida teve um alvo claro: aumentar a arrecadação sobre o minério de ferro, responsável hoje por quase 60% do valor arrecadado. Para isso, a MP definiu alíquotas com variação entre 2% (como é hoje) até 4%, a depender da cotação internacional do minério de ferro, devendo atingir 4% somente quando o preço do minério de ferro estiver acima de US\$ 100 a tonelada. Adicionalmente, mudou a base de cálculo cobrando a alíquota sobre a receita bruta da venda e não mais sobre o faturamento líquido[1].

Em tempos de penúria social, e dado que a maior parte da arrecadação da CFEM fica com municípios (65%) e estados (23%) a MP ganhou especial interesse dos entes federados, que são os maiores produtores e, não por acaso, foi relatada por um deputado mineiro, do PSDB. O relatório apresentado tenta fechar a fatura em 4%, uma [proposta já antiga defendida pelo PSDB de Minas Gerais](#), sem vinculação à cotação internacional do minério e mantendo a nova base de cálculo. Para ampliar a força política da proposta, o relator propõe uma nova divisão da arrecadação, tirando uma pequena parcela dos estados (-3%), dos municípios (-5%) e da União (-2%) para compor um **fundo de 10%**, cujo valor seria distribuído entre os municípios impactados pela mineração em função da presença de barragens, depósitos de estéréis, instalações, infraestruturas de escoamento como estradas de ferro, minerodutos, portos. A repartição destes 10% ficaria a cargo de um **Decreto** e se daria com base na definição do grau de impacto sofrido por cada município.

Já para o uso da parte do recurso que caberia aos estados (20%) e municípios (60%), o relatório estabelece que 20% deverá ser **preferencialmente** destinado à diversificação econômica, ao “desenvolvimento mineral sustentável” e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Para a União, que fica com 10%, sintomaticamente, a nova redistribuição proposta pelo relatório acaba com os míseros 0,2% que eram destinados ao meio ambiente (Ibama), deixando 7% com a futura Agência Nacional da Mineração (ANM) criada no lugar do DNPM, reduzindo de 2% para 1% o recurso a ser destinado ao *Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (FNDCT) e destinando 2% para o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM). Por fim,

para dar “**ampla transparência**” aos usos dos recursos por todos os entes o relatório mantém a redação proposta pelo governo que prevê a **publicação anual** de informações relativas à aplicação da CFEM com base na Lei de Acesso à Informação.

Jogo de interesses

O relatório da MP tenta conciliar interesses, em especial: i) dos estados e municípios, onde se concentra a produção, na expectativa de que mesmo com perda de parcela da CFEM haja aumento da receita em função das mudanças de alíquota e base de cálculo; ii) dos municípios impactados, sob forte lobby dos 23 municípios do maranhão recortados pela estrada de ferro Carajás, mas também de municípios mineiros e do Espírito Santo recortados pelas estruturas de escoamento da Estrada de Ferro Vitória-Minas, que escoam grande parte da produção de minério de ferro de Minas Gerais rumo ao Porto de Tubarão em Vitória, além das ferrovias que escoam a produção para o estado do Rio de Janeiro, e para os municípios atravessados por minerodutos nos estados de MG, ES e RJ.

Da perspectiva da União, como antes, o principal interesse evidentemente não é sua parte irrisória da arrecadação da CFEM, a qual representou em 2016 míseros 0,04% do orçamento fiscal. Em tempos de crise, o cálculo em relação à nova CFEM é eminentemente político. Aos Estados e municípios interessa a possibilidade de maior arrecadação de recursos, ao atual governo interessa ter mais uma moeda de troca para se manter no poder. Já para a grande mineração de ferro, que tem 70% da produção dominada pela Vale S.A, interessa o menor dos danos possível. Nesse caso, o aumento da CFEM, como propõe o relatório, embora criticado pelo setor, representa uma fatura inadiável e baixa, se comparado aos seus concorrentes australianos, depois de ter passado mais de 10 anos de preços internacionais apetitosos sem que houvesse nenhuma mudança de alíquota.

Diante deste complexo jogo de interesses, a questão que precisa ser colocada é: por que esse assunto deveria interessar mais amplamente à sociedade? Como este debate nos diz respeito e por que devemos construir uma opinião sobre esse tema aparentemente tão distante da realidade? Ensaíamos algumas respostas:

Primeiro, porque o Brasil precisa se reconhecer como país minerado, com todas as consequências que esse lugar implica. No caso do minério de ferro, aqui em foco, o Brasil é o segundo maior produtor mundial e, ao longo do chamado *boom* de *commodities* a exploração do minério pela Vale cresceu 253% alcançando, em 2016, 348,9 milhões de toneladas extraídas. Isto significa que **o Brasil é, junto com a Austrália, o maior player global** do principal recurso mineral que está na base de economias industriais, em especial a da China, que demanda hoje mais de 70% de todo o minério de ferro importado pelo mundo. Entre as consequências desta gigantesca escala de exploração devemos sempre nos lembrar da Bacia do Rio Doce, que nos mostrou que a mineração não somente é uma atividade com alto potencial de dano, como também é uma atividade dominada por empresas transnacionais que não medem esforços para ampliar a escala da extração e reduzir custos, inclusive com segurança de barragens e pagamento de tributos e CFEM.

Segundo ponto a considerar é que **a CFEM não é uma compensação por dano ambiental**. Este dano deve ser cuidadosamente avaliado, mitigado e, em último caso, compensado no âmbito do Licenciamento Ambiental - que já é frágil e está sob intenso ataque de um governo ilegítimo e um Congresso Nacional que possui 238 parlamentares investigados em casos de corrupção. A CFEM é uma receita de natureza patrimonial, decorrente da exploração de bens que são da União, como os royalties do petróleo. Trata-se da forma mais específica pela qual o Estado se apropria de parte da renda mineral. Outra forma específica que o atual governo abriu mão de propor e que deveria ser parte da MP N° 790, que regula o acesso ao bem mineral, seria a participação especial em casos de lavras de alto potencial econômico.

Terceiro: vários estudos internacionais (CEPAL, Banco Mundial, estudos realizados pelo governo australiano, entre outros) são unânimes na avaliação de que **a tributação sobre a mineração no Brasil é muito baixa se comparada aos demais países produtores**. Em parte, este problema é explicado pela CFEM ser muito baixa. Mas, no geral, a carga tributária efetiva que recai sobre a mineração é também baixa, o que se explica pelas elevadas [isenções fiscais que a grande mineração continua a usufruir para explorar minérios na Amazônia](#), seja pela Lei Kandir que isenta o ICMS das exportações que representam 80% da produção nacional ou, também, pelas manobras contábeis que as transnacionais utilizam para pagar menos impostos.

Quarto: Sobre as manobras no comércio exterior que resultam em grande perda de receita, nada mais ilustrativo do que os achados da [pesquisa do Instituto de Justiça Fiscal](#): 80% do minério que a Vale S.A exporta tem como primeiro destino a Suíça, sendo esta exportação registrada a preços muito mais baixos do que os preços do minério no mercado internacional. De lá, e sem tributação, o minério é enviado à China para abastecer sua indústria siderúrgica. Estas manobras contábeis, conhecidas

como “preços de transferência”^[2], ocasionam, segundo o estudo, uma perda de receita fiscal estimada em mais de US\$ 5,6 bilhões de dólares ao ano, que significa algo em torno de R\$ 19,6 bilhões em reais. Tal perda representa mais de 19 vezes o que foi arrecado com a CFEM sobre o minério de ferro em 2016.

Quinto: o voto do relator tem um mérito que é o de reconhecer que os municípios impactados pela mineração devem receber recursos da CFEM, como uma forma de se fazer justiça fiscal e social. **Ocorre que os 10% da CFEM que serão distribuídos aos municípios impactados trarão um ganho ínfimo de arrecadação.** Fazemos a conta hipotética no caso do Maranhão: em 2016, a arrecadação da CFEM para o minério de ferro do Pará foi de R\$ 258 milhões. Se essa arrecadação dobrasse - em função das mudanças propostas e do aumento da extração proporcionado pelo projeto S11D, que amplia a extração potencial em mais 90 milhões de toneladas - teríamos R\$ 51,6 milhões (10%) distribuídos entre 23 municípios do corredor Carajás, o que daria pouco mais de R\$ 2 milhões para cada município. Para ficar mais claro, Açailândia no Maranhão, por exemplo, teria um ganho de arrecadação equivalente a 7% do que foi transferido pela União a título de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2016. Ou seja, 10% de uma arrecadação que crescerá muito pouco e será dividida em muitas partes não trará alívio para os cofres destes municípios, nem melhorará efetivamente a vida das pessoas impactadas pela mineração.

Sexto: os poucos recursos da CFEM **têm sido historicamente gastos pelos estados e municípios sem diálogo com a população e sem definição de prioridade** que busque superar a excessiva dependência da mineração (que um dia acaba) e que vincule, de alguma forma, seu uso a investimentos públicos que ampliem os direitos dos cidadãos e que protejam o meio ambiente. Ao contrário, muitas vezes os recursos são gastos para melhorar a infraestrutura necessária à operação das grandes mineradoras.

Os problemas associados ao gasto da CFEM só não são mais evidentes porque os municípios e estados não dão transparência ao que é gasto. Sobre essas questões, o relatório apresenta um texto retórico que não muda esse estado de coisas. O documento diz que 20% do que cabe aos estados e municípios deverá ser “**preferencialmente** destinado a diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico”. “Preferencialmente” não tem força alguma na lei, a lista de sugestões é vaga e não faz nenhuma referência a gastos vinculados ao bem estar das pessoas e ao meio ambiente. Para piorar, em relação à transparência, o texto estabelece a obrigação da “**publicação anual** de informações relativas à aplicação da CFEM” com base na Lei de Acesso à Informação (LAI). Isto não ajuda em praticamente nada o aumento da transparência. CFEM é recurso público e, como tal, seu uso já deveria estar disponível *online* e de forma atualizada ao longo do ano fiscal, com base na Lei Complementar 131 de 2009; o que não ocorre nestes municípios, como em grande parte dos demais. Logo, mandar publicar uma vez por ano a informação sobre o uso do recurso, sem mais explicações, e com base em uma lei que não obriga à transparência ativa, ou seja, demanda um pedido de acesso à informação, é prova de que não se quer dar transparência de fato.

Sétimo e último e ponto: é certo que o ferro é o minério que tem maior peso na balança comercial mineral, mas **no Brasil se extraí cerca de 70 bens minerais de diversos tipos e qualidades.** Para dar dois exemplos, destacaremos o nióbio e o ouro, que são minerais extraídos no território brasileiro, mas que foram secundarizados no debate da MP 789. No caso do nióbio, o país possui cerca de 98,2% de toda reserva mundial, é altamente estratégico para as novas tecnologias e a MP estabelece um percentual de apenas 3% para recolhimento da CFEM^[3], sem novamente abrir qualquer debate com a sociedade sobre este minério tão estratégico. Segundo o anuário mineral do DNPM, ano base 2015, o ouro foi o segundo minério que teve a maior comercialização, ficando atrás somente do ferro, com cerca de R\$ 9,5 bilhões e também foi secundarizado no texto da MP.

Uma agenda propositiva

Por tudo isso, entendemos que a MP N° 789 e o relatório apresentado expressam não um retrocesso, mas uma profunda incapacidade do Estado brasileiro de legislar em causa da população, de cuidar de forma estratégica e soberana dos bens minerais que são finitos, cuja exploração traz elevados impactos sociais e ambientais e uma dependência excessiva em relação à mineração, mas que, também, são essenciais à economia global, na qual o Brasil está hoje subalternamente inserido.

Para uma discussão aprofundada sobre arrecadação vinculada à mineração e sobre seu uso, alguns pontos deveriam ser considerados:

- 1) Um aumento maior da CFEM: 6% sobre o faturamento bruto para o minério de ferro, devidamente amparado em estudos técnicos que mostrem quanto é hoje a carga efetiva sobre as grandes empresas mineradoras;

- 2) Em relação aos outros minérios, cuja produção tem como destino prioritário o mercado externo: bauxita, cobre, níquel, nióbio, manganês e ouro, que não foram debatidos nas audiências da MP 789, deveria ser aberto espaço para debates sobre seu valor estratégico, com informações fundamentadas sobre sua carga tributária e sobre a CFEM;
- 3) O fim dos incentivos fiscais para a mineração na Amazônia, que representam uma isenção de até 82,5% do principal imposto federal que recai sobre as empresas: o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica;
- 4) O fim da Lei Kandir, que isenta o ICMS das exportações de produtos primários.
- 5) A criação de um Fundo Nacional Socioambiental na Mineração (FNSM). O objetivo do fundo de caráter nacional deveria ser o apoio às políticas e iniciativas de diversificação das atividades econômicas dos municípios impactados pela mineração, proteção ambiental e a projetos de base local de comunidades impactadas pela mineração, sendo acessível a todos os municípios: mineradores e impactados por sua infraestrutura. A governança do Fundo deve incluir participação social;
- 6) Os recursos do FNSM deveriam vir dos 10% da CFEM (conforme proposta já apresentada pelo relator da MP 789) e, adicionalmente, de 10% da CFEM destinada aos estados e municípios. Desta forma, o Fundo seria composto por 18% do total arrecadado a título de CFEM (10% + 2% dos estados + 6% dos municípios) sendo, desta forma, capaz de suportar o financiamento das políticas e iniciativas a que se destina.
- 7) Participação social na definição de prioridades anuais para o uso dos recursos da CFEM pelos estados e municípios, com transparência ativa por meio de publicação nos sites institucionais de cada ente dos gastos com identificação da fonte de recursos referente à CFEM.

Ao contrário do discurso do setor, segundo o qual não há espaço para aumentar a tributação na mineração, acreditamos que a conjuntura vivenciada no país exige a discussão sobre qual modelo de mineração queremos e qual tributação é necessária e possível.

*O Inesc e o MAM integram o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração

[1] Isto permitia deduzir despesas com transporte, seguro, mas também uma série de outras despesas operacionais que erodiam a base de cálculo e reduziam a cobrança da CFEM. O Brasil era conhecido como o único país do mundo a permitir tamanha erosão da base de cálculo da CFEM que equivale aos chamados Royalties Minerais.

[2] - Na proposta do governo e no relatório há uma tentativa de coibir essa prática pela definição de casos em que a empresa exporta para pessoas jurídicas a ela vinculadas, devendo neste caso ser usado como base para o cálculo da CFEM um preço parâmetro ou valor de referência que também leve em conta o teor da jazida. Este assunto dada sua complexidade e abrangência global necessita de um debate mais aprofundado, que esteve, também ausente das audiências públicas onde a matéria foi debatida.

[3] Em Catalão no Goiás, há 10 anos as mineradoras extraem nióbio e devem cerca de 200 milhões ao município.

[Vamos falar sobre Questões Socioambientais?](#)