

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação em Direito

FERNANDA ALEN GONÇALVES DA SILVA

ROMPER COM A “MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS”: um caminho a ser
trilhado

Belo Horizonte

2017

Fernanda Alen Gonçalves da Silva

ROMPER COM A “MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS”: um caminho a ser
trilhado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Mendes Moreira

Linha de Pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Área de estudo: Justiça tributária e segurança jurídica.

Belo Horizonte

2017

S586r Silva, Fernanda Alen Gonçalves da
Romper com a “maldição dos recursos minerais”: um caminho
a ser trilhado / Fernanda Alen Gonçalves da Silva – 2017.

Orientador: André Mendes Moreira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito tributário – Teses 2. Recursos naturais – aspectos
econômicos 3. Globalização – aspectos econômicos – Teses
4. Política tributária – Brasil – Teses 5. Mineração – Teses
I. Título

CDU₍₁₉₇₆₎ 336.2(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167

Fernanda Alen Gonçalves da Silva

ROMPER COM A “MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS”: um caminho a ser
trilhado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Mendes Moreira

Linha de Pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Área de estudo: Justiça tributária e segurança jurídica.

Prof. Dr. André Mendes Moreira (Orientador)

Prof. Dr. Onofre Alves Batista Júnior (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Gustavo da Gama Vital de Oliveira (Banca Examinadora)

Belo Horizonte

2017

À minha amada mãe, ao meu pai e ao Gabriel.

AGRADECIMENTOS

À minha família e, em especial, aos meus pais, Isabel e Magela, meus primeiros professores, que me ensinaram o prazer pelo estudo e a determinação para perquirir meus sonhos. Vocês são os meus alicerces.

Ao Gabriel, pelo amor, pelo companheirismo e pelo suporte incondicional aos desafios, batalhas e conquistas.

Aos docentes da Faculdade de Direito da UFMG, especialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. André Mendes Moreira, pelas importantes diretrizes e ponderações ao longo da pesquisa, apresentadas sempre com muita leveza e tecnicidade. Agradeço sobretudo pela inestimável confiança. À Prof.^a Misabel de Abreu Machado Derzi, pelas grandes lições que seu olhar humano nos proporciona e, acima de tudo, pelo exemplo de mulher jurista. Ao Prof. Dr. Onofre Alves Batista Júnior, pelo rigor da exigência técnica e acadêmica, pelo constante incentivo e pelas portas abertas. Sou grata pelos momentos em que, além de conhecimento, transmitiram conselhos e experiência vívida.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG, especialmente aos amigos Ludmila Oliveira e Tarcísio Diniz, que me acolheram desde os primórdios do processo seletivo. Agradeço-lhes pelo compartilhamento de saber e pela abertura ao diálogo. Em meio às nossas inúmeras discussões, percebi o singelo (e bonito) prazer de ver, no outro, o sorriso do entendimento e do debate, traço daquele que carrega a docência como dom. Vocês desempenharam papel imprescindível para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos (as), pela compreensão da ausência.

O maior trem do mundo

O maior trem do mundo
Leva minha terra
Para a Alemanha
Leva minha terra
Para o Canadá
Leva minha terra
Para o Japão

O maior trem do mundo
Puxado por cinco locomotivas a óleo diesel
Engatadas geminadas desembestadas
Leva meu tempo, minha infância, minha vida
Triturada em 163 vagões de minério e destruição
O maior trem do mundo
Transporta a coisa mínima do mundo
Meu coração itabirano

Lá vai o trem maior do mundo
Vai serpenteando, vai sumindo
E um dia, eu sei não voltará
Pois nem terra nem coração existem mais.

(CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE, 1984)

RESUMO

A dotação de recursos naturais deveria ser entendida como uma verdadeira “sorte” nas leis da natureza, que proporcionaria vantagem competitiva para a indução da economia ao desenvolvimento. Entretanto, a graça divina parece não vir acompanhada da mesma presunção quando o assunto é desempenho econômico. É que países ricos em recursos naturais costumam apresentar níveis de desenvolvimento econômico pior do que países desprovidos dessas riquezas. A observação parece, no mínimo, contraproducente, e é sobre ela que se debruça a teoria da maldição dos recursos naturais, objeto de estudo deste trabalho.

Considerando o contexto interligado em que vivemos, a compreensão desta teoria não pode dar-se de forma descolada da realidade globalizada que se impõe. Nesse sentido, o estudo buscou identificar a interface dos elementos da teoria da maldição dos recursos naturais com o contexto mundializado, a fim revelar a relação da comunidade internacional com a suposta “maldição” natural e, sobretudo, com a condição de subdesenvolvimento dos países ricos em recursos naturais, como o Brasil.

Ao desvendar a implicação causal dos países ricos em relação à pobreza das nações dotadas de riqueza natural, o estudo admitiu a imprescindibilidade de discutir a aplicação dos princípios de justiça distributiva, que, perante a mundialização da nova Era, requer ampliação para o espectro global.

Sendo a política tributária instrumento primordial para promoção de justiça distributiva, o estudo apresentou os objetivos da tributação e revelou a possibilidade de solução das distorções identificadas por meio da operacionalização da política tributária. Nesse diapasão, evidenciou-se que alternativas tanto no âmbito interno dos estados quanto na comunidade global precisam ser buscadas.

A construção de todo esse arcabouço teórico fez-se necessária para a composição do olhar crítico à situação da riqueza mineral do Estado de Minas Gerais e do Município de Mariana. O recorte da pesquisa deu-se, portanto, na identificação do fenômeno da maldição dos recursos minerais nestes entes subnacionais e na compreensão de sua relação com a dimensão globalizada. A partir dessa abordagem, foram discutidas propostas para a política tributária mineral, tendo em vista os objetivos da tributação a serem perquiridos.

Por fim, o estudo concluiu que o olhar nacional é indispensável para que seja possível tratar os aspectos da maldição dos recursos naturais do país. No entanto, ingênuo seria pensar que, diante de sua conexão com a realidade globalizada, seria suficiente apenas as

providências intraterritoriais. Romper com a maldição mineral requer ir além, requer enfrentar a realidade mundializada, requer, portanto, abordar alternativas globais.

ABSTRACT

The endowment of natural resources should be understood as a true "fate" in the natural law, which would provide a competitive advantage to induct the economy development. However, divine grace does not seem to be accompanied by the same presumption when the central point is economic performance. That is why natural resource rich countries tend to present levels of economic development worse than countries deprived of these riches. The observation seems at least counterproductive, and it is what the theory of the natural resource curse, object of study of this work, studies.

Because of the current globalized context, the understanding of this theory can not take place in a detached form from the reality that it is imposed. In this sense, the study sought to identify the interface between the elements of the natural resource curse theory and the globalized context, in order to reveal the relationship of the international community to the supposed natural "curse" and, above all, to the underdevelopment condition of resource rich countries, such as Brazil.

In unveiling the causal implication of rich countries in relation to the poverty of nations endowed with natural wealth, the study admitted the indispensability of discussing the application of the distributive justice principles, which, faced with the globalization of the new era, requires expansion into the global spectrum.

Since tax policy is a prime instrument for promoting distributive justice, the study presented the goals of taxation and revealed the possibility of solving the distortions identified through the operationalization of tax policy. In this context, it has been shown that alternatives both within the internal states and within the global community need to be sought.

The construction of this whole theoretical framework was necessary for the composition of a critical look at the mineral wealth of the State of Minas Gerais and the Municipality of Mariana. Therefore, the research was based on the identification of the phenomenon of the mineral resource curse in these subnational entities and on the understanding of their relation to the globalized dimension. From this approach, proposals for mineral tax policy were discussed, in view of the taxation objectives to be surveyed.

Finally, the study concluded that the national perspective is essential to deal with aspects of natural resources countries curse. However, it would be naive thinking that, in view of the connection with the globalized reality, only the intra-territorial measures would suffice. Breaking with the mineral curse requires going further, requires facing the globalized reality, and therefore requires approaching global alternatives.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Perda por isenção/ exportação (Valores constantes, em R\$).....	75
Tabela 02- Arrecadação da CFEM em relação à receita corrente líquida no Estado de Minas Gerais (a preços correntes).....	85
Tabela 03- Participação do estoque de trabalhadores da extrativa mineral no estoque total de trabalhadores de todos os setores econômicos.....	95
Tabela 04- Arrecadação da CFEM em relação à receita corrente líquida do Município de Mariana (a preços correntes).....	97
Tabela 05 - Participação do estoque de trabalhadores da extrativa mineral no estoque total de trabalhadores de todos os setores econômicos no Município de Mariana.....	99

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO II –RECURSOS NATURAIS: BENÇÃO OU MALDIÇÃO?	10
2.1 A teoria da “maldição dos recursos naturais”	10
2.2 A “maldição dos recursos naturais” e a interferência do contexto da pós-modernidade, da globalização e da mundialização do capital.....	20
2.2.1. <i>A maldição dos recursos naturais no caso brasileiro e sua interface com a era globalizada</i>	23
2.3 A mineração como benção: “Mining is good”	34
CAPÍTULO III- DEBATE FILOSÓFICO EM TORNO DA DOTAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E SUA RELAÇÃO COM A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA.....	36
3.1 Justiça distributiva: necessário alcance global	36
3.2. A justiça distributiva global aplicada aos recursos naturais: o dever negativo de justiça na exclusão não compensada dos países ricos em recursos naturais.....	44
CAPÍTULO IV – A INTERFACE ENTRE A “MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS” E A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA.....	56
4.1 Afinal, para que serve a política tributária-fiscal?.....	56
4.2. A configuração tributária nacional do setor mineral	64
4.2.1 <i>Os royalties do minério: a CFEM</i>	65
4.2.2 <i>Os incentivos tributários à exportação: Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), Contribuições Sociais e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico</i>	73
4.2.3 <i>Aspecto fiscal da mineração: a aplicação das rendas minerais</i>	80
4.3 Estudo de caso: a exploração mineral em Minas Gerais e Mariana	84
CAPÍTULO V – ROMPER COM A MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS: UM CAMINHO A SER TRILHADO.....	101
5.1 A agenda positiva para o cenário interno	102
5.1.1 <i>Propostas para a CFEM</i>	102
5.1.1.1 <u>Direito comparado: a arquitetura dos royalties no cenário internacional</u>	<u>102</u>
5.1.1.2 <u>Alterações na regra matriz da CFEM tendo como pressupostos a experiência internacional e a era globalizada</u>	<u>113</u>
5.1.1.3 <u>Uma reinterpretação da CFEM e seu impacto na repartição da receita</u>	<u>122</u>
5.1.2 <i>Como reestruturar os incentivos à exportação? A questão do ICMS e Imposto de Exportação</i>	131
5.1.2.1 <u>Reestruturar o ICMS: fortalecer o federalismo cooperativo</u>	<u>131</u>
5.1.2.2 <u>A arquitetura do Imposto de Exportação: neutralizar a doença holandesa e incentivar a exportação de bens de maior valor agregado</u>	<u>132</u>
5.1.3 <i>Uma revisão da política fiscal do setor</i>	137
5.2. A insuficiência da agenda nacional: as necessárias providências da comunidade internacional para vivermos num mundo (globalizado) civilizado	149
5.2.1 <i>O desenho de uma solução tributária global: debate em torno do Dividendo sobre os Recursos Globais (Thomas Pogge)</i>	151

<i>5.2.2. Governança global: padrões contábeis internacionais e iniciativas internacionais para transparência</i>	164
CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	174

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação e importância do tema

A dotação de vasta riqueza natural por um país poderia ser considerada uma benção capaz de colocar a economia da nação em posição privilegiada para o alcance de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Afinal, os ativos naturais são imprescindíveis para os processos produtivos. Possuí-los no próprio território diminui os custos da produção e do transporte e faz florescerem atividades diversificadas. Trataria, em termos econômicos, de verdadeira vantagem competitiva natural. Ocorre que há um contrassenso observado em determinados países ricos em recursos naturais. É que, ao invés de apresentarem melhores desempenhos, apresentam, na verdade, grandes dificuldades em promover o tão sonhado desenvolvimento.

A tese da maldição dos recursos naturais procura analisar e compreender a razão pela qual a dotação natural de tais ativos não parece vir acompanhada da espontânea promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Muito mais do que uma benção, essas riquezas se constituem como entraves ao desenvolvimento.

Diversas perguntas perpassam o problema constatado. Por que esses recursos naturais não engendram desenvolvimento socioeconômico sustentável? Quais são as causas dos entraves? A aleatória distribuição geográfica das riquezas naturais exige a aplicação de princípio de justiça distributiva? O que a comunidade internacional tem a ver com tudo isso? O que os Estados Nacionais podem (e devem) fazer para lidar com essa “riqueza”? Quais são as alternativas viáveis, no contexto interno e no internacional?

Essas perguntas serão analisadas ao longo do estudo, no intuito de identificar a aplicação, ou não, da “teoria da maldição dos recursos naturais” no Brasil, especificamente em relação aos recursos minerais. A ideia é compreender o fenômeno, apresentar ideias para romper a suposta “maldição” e, sobretudo, discutir alternativas viáveis para mudar o rumo deste caminho.

A teoria da maldição dos recursos naturais e a identificação de seus sintomas, causas e interligações serão tratadas no Capítulo II. É complexa a relação entre abundância de riqueza natural e pífio desenvolvimento socioeconômico. A exploração dos recursos naturais

pode, ao invés de estimular setores da economia, produzir efeito “enclave”¹. Este efeito torna-se um obstáculo à diversificação produtiva, na medida em que a produção, em sua forma mais bruta, é destinada ao exterior, em busca de lugares mais lucrativos e atraentes para sua agregação de valor. Ao proporcionar o escoamento da riqueza ao mercado internacional, afora a apequenada contribuição à economia nacional, entradas massivas de moeda estrangeira sobrevalorizam a moeda local, dificultando ainda mais o crescimento de outros setores. Com isso, a atividade extrativa passa a ser referência, prejudicando, portanto, a economia pátria e trazendo o receio da desindustrialização ou “reprimarização”.

As circunstâncias da “maldição dos recursos naturais” estão adstritas à Era Globalizada, marcada por relações fluidas e financeirizadas. Aliás, há tempos as *commodities* passaram pelo processo de financeirização, a ponto de seus preços serem estabelecidos pelos mercados internacionais e as safras serem negociadas em mercados futuros², independentemente das leis da natureza.

Nesse contexto, dificuldades adicionais ao enfrentamento da maldição dos recursos naturais são impostas, na medida em que o combate transborda as fronteiras nacionais. É que, em vista do contexto interdependente e interligado das nações, o árduo desafio dos países em romper com a maldição dos recursos naturais e utilizar esses ativos como uma posição à frente na corrida ao desenvolvimento socioeconômico não se resume à incompetência nacional em lidar com os desafios impostos.

Explica-se. A apropriação dos recursos naturais acontece de forma desigual: os países ricos consomem uma parcela muito maior da riqueza natural mundial do que os próprios detentores da riqueza. Na verdade, a distribuição geográfica randômica da riqueza natural parece importar pouco. Países ricos, contando com as instituições internacionais a seu favor e com condições econômicas suficientes para agregar valor, podem tomar a posse de cada vez mais riquezas naturais, reforçando o ciclo segundo o qual as desigualdades econômicas acentuam as desigualdades de aproveitamento dos recursos naturais. Por essa razão é que Thomas Pogge³ afirma que a comunidade internacional está constantemente violando seu dever negativo de justiça, ao beneficiar-se do injusto empobrecimento alheio,

¹ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976, *passim*.

² DIÁRIO COMÉRCIO, INDÚSTRIA & SERVIÇOS. Serapio Jr., Manolo. Minério de ferro no mercado futuro da China cai 6%. <http://www.dci.com.br/industria/minerio-de-ferro-no-mercado-futuro-da-china-cai-6--id587737.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

³ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

implicando-se causalmente em relação à situação de pobreza dos países ricos em recursos naturais.

Em larga medida, nota-se que a maldição dos recursos naturais revela uma inegável interseção com a pós-modernidade, o que nos impõe o desafio de ampliar a dimensão de análise e propositura de soluções. Esta construção teórica será tratada no terceiro capítulo, espaço em que o debate filosófico em torno da apropriação desigual dos benefícios da riqueza natural será traçado, para identificar a relação da comunidade internacional com a situação de pobreza (ou dificuldade econômica) dos países ricos em recursos naturais e propor a aplicação da justiça distributiva em um espectro ampliado, cosmopolita, global.

Uma recuperação sobre os objetivos da tributação e sua relação com a promoção da justiça distributiva será apresentada no Capítulo IV. É que “poucos juristas têm se debruçado sobre os fundamentos de validade e justificação moral da tributação”⁴, sendo seu resgate importante para compreender por que as políticas tributárias constituem-se como instrumentos hábeis a serem manipuladas no propósito de romper com a “maldição” e promover desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Para que a discussão não paire no ar e tendo em vista o recorte do estudo, o capítulo analisará as normas tributárias aplicadas especificamente ao setor mineral no Brasil. A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), conhecida como os royalties do minério, é explorada pelo viés de sua natureza jurídica, regra matriz de incidência e repartição de receita. A seção também avalia os incentivos à exportação, sobretudo a não incidência do Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), Contribuições Sociais e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. Para ilustrar com dados reais o que a norma abstrata prevê, o capítulo apresentará como estudo de caso a tributação no Estado de Minas Gerais e no Município de Mariana.

Apresentado e discutido o estado de coisas, passa-se à discussão de alternativas e propostas para a atuação pública. Na perspectiva interna, o capítulo irá tratar das críticas e proposições à CFEM, além de uma reestruturação dos incentivos à exportação. Na perspectiva externa, dada a impermeabilidade da situação-problema ao contexto globalizado, o capítulo irá apresentar propostas de políticas globais, a fim de proporcionar uma abordagem harmônica e completa ao problema delineado. Afinal, como ensina Ludmila Oliveira, é tempo

⁴ MAGALHAES, Tarcísio Diniz. *Governança Tributária Global: limitações externas ao poder de tributar (e de não tributar) na modernidade*. Belo Horizonte: Arraes, 2016, p. 5.

de “enfrentarmos os múltiplos desafios que nascem além fronteiras” para “sinalizarmos o caminho de uma sonhada (e premente) ‘paz fiscal mundial’”⁵.

Diante da densa análise, conclui o estudo que, muito embora a teoria da maldição dos recursos naturais aponte como desgraça a dotação de riquezas naturais, esse não parece ser um fenômeno inevitável. Pelo contrário, não utilizar os recursos naturais como um “trampolim” para o desenvolvimento socioeconômico é uma escolha.

Sendo resultado de deliberações conscientes, o que resta claro é a possibilidade (e esperança) de alteração da rota e de (re)definição de novos rumos. A exploração de recursos naturais, sobretudo os escassos, como os que serão tratados neste estudo, deve servir como vantagem competitiva para promover desenvolvimento socioeconômico sustentável.⁶

CAPÍTULO II – RECURSOS NATURAIS: BENÇÃO OU MALDIÇÃO?

2.1 A teoria da “maldição dos recursos naturais”

A dotação de recursos naturais poderia ser entendida como vantagem competitiva para a indução da economia ao desenvolvimento, vale dizer, poderia ser encarada como um verdadeiro bilhete premiado, nas palavras de Giambiagi⁷. A sorte de possuir, ou não, tais

⁵ OLIVEIRA, Ludmila Monteiro de. *Direito Tributário, globalização e competição*: por que só harmonizar não basta. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p.3.

⁶ “The sustainable development of mineral economies lies in successful diversification into competitive non-mining tradeables. The mineral sector should not be regarded as the backbone of the economy; instead it should be viewed as a bonus with which to accelerate economic growth and healthy structural change.” (AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 258.). A observação de Auty é pertinente e vai ao encontro da promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Neste estudo, o conceito de desenvolvimento socioeconômico sustentável será ancorado nas perspectivas de Amartya Sen e Ignacy Sachs. Para Amartya Sen o desenvolvimento econômico vai muito além do aspecto renda e de suas variáveis como o Produto Nacional Bruto (PNB) e a renda *per capita* do país. Envolve aspectos sociais, culturais e econômicos, sendo a riqueza apenas o meio utilizado pelos indivíduos para obter aquilo que valoriza, e não um fim em si mesmo. A ideia por detrás do conceito de desenvolvimento é ampliar liberdades e reduzir privações humanas. (SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000). Sachs acrescenta ainda a ideia de “sustentabilidade”, na medida em que desenvolvimento deve promover a equidade intergeracional e intrageracional, exigindo, para isso, a sustentabilidade ambiental. É o que argumenta: Ela [sustentabilidade ambiental] é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Elas nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo”. (SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluindo, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2004, p. 15).

⁷ GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia: riscos e lagunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

riquezas não depende de nenhuma política econômica, nem mesmo de fatores de mercado. Ela simplesmente acontece e se revela pela força da natureza.

A sorte na loteria natural de um Estado Nacional parece não vir sempre acompanhada da mesma presunção quando o assunto é desempenho econômico. É que países ricos em recursos naturais costumam apresentar níveis de desenvolvimento econômico piores do que países desprovidos dessas riquezas. A observação parece, no mínimo, contraproducente, e é sobre ela que se debruça a teoria da maldição dos recursos naturais.⁸

Richard Auty⁹ identificou as principais raízes da denominada “maldição”. A primeira consiste na timidez de conexão com outros setores da economia, na medida em que o setor extrativo mineral (enfoque do autor) promove poucos encadeamentos produtivos a montante, exigindo insumos, e a jusante, servindo de base para industrialização de outros ramos. Os enfraquecidos elos produtivos fazem com que a maior parte da produção seja escoada para o exterior, gerando ainda o fenômeno da doença holandesa, cujos efeitos nefastos serão explicitados a seguir. A terceira, por sua vez, está na peculiar função de produção do setor, que, por ser altamente mecanizado, deteriora a relação capital e trabalho, empregando pouca mão-de-obra. E, por último, o inadequado uso das receitas públicas provenientes da extração, por parte do poder público, que dissipa essas receitas em projetos que não promovem desenvolvimento. As causas elencadas por Auty são interdependentes e, via de regra, acentuam o quadro socioeconômico que fazem do bilhete premiado uma autêntica maldição.

As dificuldades apresentadas pelo setor parecem ser negligenciadas pelos países, que são excessivamente otimistas quanto à exploração mineral. Um exemplo dessa negligência remete à baixa preocupação com a diversificação produtiva de outros setores. Para o autor, é possível que a negligência ocorra em razão da teoria do desenvolvimento

⁸ Estudos levados a cabo por Maddison evidenciaram que, em alguns casos, a riqueza de recursos naturais foi relevante para determinados países que estavam no início do seu processo de desenvolvimento, mas a influência desses recursos no PIB diminuiu no longo prazo. A ideia subjacente previa que, à medida que o país aprimorasse seu capital humano, menores se tornariam as vantagens em decorrência de direitos sobre recursos naturais. A título de exemplo, a Austrália apresentava menor renda per capita do que o Japão, apesar de ter 150 vezes mais recursos per capita do que este país. As experiências da Austrália, dos EUA e do Japão evidenciavam, portanto, a hipótese em questão. Nesse sentido, os estudos de Maddison mostraram que Austrália e EUA obtiveram vantagens competitivas, reveladas pelo aumento do Produto Interno Bruto (Gross Domestic Product), em razão da riqueza de recursos naturais. Entretanto, a vantagem dos recursos naturais no PIB per capita diminuiu ao longo dos anos. A pesquisa levada a cabo por Auty evidenciou, entretanto, uma quebra desse paradigma, na medida em que novos estudos revelaram que a influência da vantagem decorrente da propriedade dos recursos naturais eram menos vantajosas aos países de média ou pequena renda, do que foi suposto por Maddison. AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993.

⁹ “The roots of the mineral economies’ under-performance *vis-à-vis* other developing countries lie in the mining sector’s production function (i.e. ratio of capital to labour), domestic linkages and deployment of mineral rents”. AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p.3.

sustentável, segundo a qual a quantidade de recursos e receitas necessárias para a substituição da atividade enclave é inversamente proporcional à longevidade das reservas. Nesse sentido, destaca Auty¹⁰:

Mais especificamente, a fração da receita líquida, que precisa ser alocada para a substituição de ativos, é inferior a um terço da receita líquida total, quando mais de duas décadas de reservas estão disponíveis e a fração cai drasticamente à medida que a longevidade das reservas aumenta. (Tradução nossa)

Hirschman¹¹, ao analisar a dinâmica do desenvolvimento econômico e a importância dos efeitos produtivos, prevê que “o desenvolvimento é acelerado por projetos e indústrias com acentuadas repercussões em cadeia (ou efeitos de repercussão) retrospectivos e prospectivos.”¹²

Assim, quanto mais elos em cadeia a atividade produz, seja do ponto de vista da produção ou do consumo, mais propícia será a atividade produtiva para a promoção de desenvolvimento. Ocorre que a orientação das atividades econômicas para a promoção de desenvolvimento econômico nem sempre se dá de maneira espontânea e pela via do mercado. É que determinadas atividades econômicas não estão espontaneamente orientadas ao desenvolvimento socioeconômico e carecem de efeitos em cadeia de produção e de consumo, constituindo-se como enclave na economia. Tais atividades são normalmente fechadas em si mesmas, produzindo poucos elos na cadeia produtiva e poucos benefícios para a coletividade, sendo basicamente escoada, em sua forma bruta (ou com baixo valor agregado) ao estrangeiro.

Nesse compasso, a abundância dos recursos naturais seria um desincentivo para o desenvolvimento do mercado interno e de outros setores produtivos, como a indústria e a manufatura, motivo pelo qual a atividade extrativa desses recursos é tida como enclave¹³.

¹⁰ “More specifically, the fraction of net revenue which needs to be allocated to asset replacement (or to asset substitution) is less than one-third of the total net revenue when more than two decades of reserves are available and the fraction falls sharply as the longevity of the reserves increases.” AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p.241.

¹¹ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976, *passim*, p.10.

¹² Para o autor, efeitos em cadeia significam forças geradoras de investimentos que são postas em ação, por meio das relações de insumo-produção, quando as facilidades produtivas que suprem os insumos necessários à mencionada linha de produto ou que utilizam sua produção são inadequadas ou inexistentes. Os efeitos em cadeia retrospectivos levam a novos investimentos no setor de fornecimento dos insumos (input-supplying), e os efeitos de cadeia prospectivos levarão a investimentos no setor da utilização da produção (output-using). HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976, *passim*, p. 11.

¹³ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976, *passim*.

A noção de “enclave” proposta por Hirschman vai ao encontro da ideia de Auty quanto à pequena contribuição para a economia e para a sociedade verificada pelos baixos índices de empregabilidade do setor, ocasionada tanto pela debilidade dos elos produtivos quanto pelo fato de ser uma atividade altamente intensiva em capital. É o que argumenta Auty¹⁴ ao dizer que:

Ao contrário da maioria (mas não todas) das exportações de produtos primários dos países em desenvolvimento, **a produção mineral é altamente intensiva em capital e emprega uma fração muito pequena do total da força de trabalho nacional, com grandes entradas de capital de fontes estrangeiras. Consequentemente, o setor de mineração apresenta nítidas tendências da ocorrência de um enclave.** Isso significa que ela produz modestos encadeamentos de produções locais (ou seja, poucas fábricas locais são estabelecidas para fornecer insumos ou para outra transformação do minério antes da exportação). (Tradução nossa).

Hirschman citado por Auty¹⁵ identificou ainda que são poucos os reflexos gerados pela “demanda final” (lucros, dividendos e salários do setor). A constatação resulta de dois fatores: em primeiro lugar, a enorme dependência do setor mineral em relação ao capital internacional cria volumosos fluxos de capital ao estrangeiro, seja para remeter lucros e distribuir dividendos, seja para pagar empréstimos estrangeiros. E, em segundo lugar, os modestos gastos locais decorrem do fato de que, embora a força de trabalho possa ser muito bem paga, a extração mineral é altamente produtiva e invariavelmente pequena¹⁶.

Um outro fator crítico consiste no descompasso macroeconômico nas contas públicas decorrente da tendência de escoar a produção para o mercado internacional, via exportação dos recursos naturais (com baixo valor agregado). A entrada massiva de moeda estrangeira desencadeia sobrevalorização cambial, que solapa a competitividade dos demais setores econômicos, intensificando a dependência da economia quanto à extração mineral e dando ensejo à não-industrialização ou à desindustrialização.

¹⁴ “The roots of the mineral economies’ under-performance *vis-à-vis* other developing countries lie in the mining sector’s production function (i.e. ratio of capital to labour), domestic linkages and deployment of mineral rents (Auty 1985). Unlike most (but not all) developing country primary product exports, mineral production is strongly capital intensive and employs a very small fraction of the total national workforce with large inputs of capital from foreign sources. Consequently, the mining sector displays marked enclave tendencies. This means that it yields modest local production linkages (i.e. few local factories are established to supply inputs or to further process the ore prior to export).” (AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p.3).

¹⁵ HIRSCHMAN apud AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p.13.

¹⁶ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 13.

Explica-se. As receitas geradas pela atividade mineral, sobretudo quando se trata de “rendas”¹⁷, proporcionam grande fluxo de moeda estrangeira, o que produz valorização cambial da moeda nacional, prejudicando os outros setores econômicos que perdem competitividade. Este fenômeno, conhecido como doença holandesa¹⁸, nas palavras de Auty¹⁹ “resulta de uma apreciação da taxa de câmbio, como consequência de um rápido e volumoso fluxo de receitas para dentro da economia doméstica.” (Tradução nossa).

Bresser Pereira e Marconi compreendem a doença holandesa como falha de mercado que promove o mencionado descompasso cambial em razão da existência de recursos naturais abundantes e baratos e até mesmo de mão de obra barata ou elevado diferencial salarial de sua população em relação aos países ricos, atingindo especialmente os países em desenvolvimento.²⁰ Para os autores, é um fenômeno grave, uma vez que, por não prejudicar o equilíbrio da conta corrente e o balanço de pagamentos²¹ no longo prazo, pode se perpetuar no tempo. É o que dizem²²:

É uma falha muito grave porque ela [doença holandesa] é compatível a longo prazo com o equilíbrio em conta corrente do país, de forma que a sobreapreciação

¹⁷ Termo econômico empregado quando a atividade produz um retorno muito superior ao retorno normal do capital. “Rents are the term that economists apply to payments to factors of production that are inelastically supplied, which were traditionally land and other natural resources.” STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May, 2014. Disponível em: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

¹⁸ A doença holandesa é assim denominada em razão da crise enfrentada pelos Países Baixos, quando da sobrevalorização cambial, decorrente da exportação de gás natural. Segundo Bresser Pereira, “A doença holandesa é um problema antigo, essencial para a compreensão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, mas só foi identificada nos anos 1960, nos Países Baixos, onde a descoberta e a exportação de gás natural apreciaram a taxa de câmbio e ameaçaram destruir toda a indústria manufatureira do país.” (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09/05/2016).

¹⁹ “It results from a strengthening (appreciation) of the exchange rate as a consequence of the over-rapid inflow of mineral rents into the domestic economy”. (AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p.3).

²⁰ “Dada a abundância de recursos naturais, a produção de *commodities* ocorre a um custo muito baixo, o que leva ao surgimento de rendas ricardianas. Estas rendas ricardianas derivam do fato de que “seus custos e correspondentes preços são menores do que aqueles existentes no mercado internacional, os quais são determinados pelo produtor marginal menos eficiente admitido nesse mercado, isto é, da ocorrência de diferenciais relevantes de produtividade entre os países produtores destas commodities.” BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 216.

²¹ Balança de Pagamentos é o registro contábil de todas as transações econômicas - financeiras de um país com outros do mundo. Compreende duas contas principais: a conta corrente (movimento de mercadorias e serviços) e o movimento de capitais (deslocamento de moeda, créditos e títulos representativos de investimentos). Disponível em: http://www.economiabr.net/economia/4_economia_internacional.html. Acesso em 18 de julho de 2016.

²² BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 216.

cambial pode permanecer ao longo do tempo sem que haja uma crise de balanço de pagamentos – algo que não ocorre com a outra fonte de sobreapreciação: as entradas de capital justificadas pela equivocada política de crescimento com poupança externa, porque estas causam endividamento crescente, provocam vulnerabilidade financeira externa, e tendem a terminar em crise do balanço de pagamentos. (Grifo nosso)

A valorização cambial gera ainda externalidades negativas nos demais setores da economia. Embora no curto prazo possa gerar bens comercializáveis a um preço menor, no longo prazo, a sobrevalorização inviabiliza a industrialização, (podendo gerar até mesmo desindustrialização) e não promove empregos de alto valor agregado.²³

O prejuízo à competitividade, que dificulta o surgimento da industrialização ou provoca a desindustrialização, acontece porque a entrada massiva de capital estrangeiro faz operar uma taxa de câmbio mais apreciada do que a taxa de câmbio necessária para tornar competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo.²⁴

Assim, uma empresa de alta tecnologia que se instala em um país afetado pelo fenômeno, para que tenha viabilidade, terá a difícil missão de apresentar produtividade superior àquela observada nas empresas de países concorrentes. Nesse sentido, Bresser Pereira, Marconi e Oreiro²⁵ explicam como a competitividade econômica é ameaçada ou a desindustrialização é instaurada:

Havendo doença holandesa, e não sendo ela neutralizada, as empresas “potenciais” (que poderiam ser constituídas com utilização de tecnologia no estado da arte mundial) terão expectativa de taxas de lucro negativas e serão, portanto, inviáveis; (...) a partir de um certo momento essa neutralização é abandonada em nome do liberalismo econômico, as empresas produtoras de bens comercializáveis verão sua taxa de lucro reduzir-se ou se tornar negativa (dependendo da gravidade da doença), e o país entrará em processo de desindustrialização prematura. Nos dois casos não há a igualdade de

²³ A valorização cambial poderia ser vista como benfeitora para o consumidor, vez que, a curto prazo, ele compraria bens comercializáveis mais baratos do que se tais bens fossem trocados na taxa de câmbio de equilíbrio. No entanto, Bresser Pereira esclarece que este é um benefício de curto prazo e que, mesmo da perspectiva do cidadão, será prejudicial no longo prazo. Diz o autor “no caso da doença holandesa, se elas não forem neutralizadas, beneficiarão, no curto prazo, todos os consumidores do país, porque eles compram bens comercializáveis mais baratos do que os que prevaleceriam se a taxa de câmbio estivesse no equilíbrio. Mas os prejudica no médio prazo, porque inviabilizam a industrialização ou, mais amplamente, a transferência de mão-de-obra para setores com valor adicionado per capita – transferência essa que é principal origem do aumento da produtividade e do desenvolvimento econômico.” (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 3. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016).

²⁴ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

²⁵ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 5. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

oportunidades entre as empresas competidoras a nível mundial que é pressuposto do bom funcionamento do mercado. (Grifo nosso)

O processo de desindustrialização é ainda intensificado, na medida em que a doença contribui para a paulatina formação de empresas “maquiladoras”, meras importadoras e revendedoras, que importam a maior parte dos componentes que exigem conteúdo tecnológico em vez de produzi-los. É o que dizem Bresser Pereira Bresser Pereira, Marconi e Oreiro²⁶:

(...) Diante do fato de que suas vendas externas não são mais lucrativas e que a importação de bens concorrentes está crescendo, as empresas irão primeiro redobrar seus esforços para aumentar a produtividade; depois reduzirão ou suspenderão as exportações, ou aumentarão a parcela de componentes importados de sua produção, a fim de reduzir custos; por último, à medida que esse processo continua, elas se tornarão meras importadoras e fabricantes do bem que reexportam ou vendem no mercado interno. (Grifo nosso)

É por essa razão que Bresser Pereira, Marconi e Oreiro sustentam “É um fenômeno estrutural que cria obstáculos à industrialização ou, se tiver sido neutralizada e o país se industrializou, mas, depois, deixou de sê-lo, provoca desindustrialização.”²⁷. Em larga medida, a doença holandesa, mais do que dificulta a diversificação produtiva, acaba promovendo a desindustrialização da economia.

Nem mesmo os supostos benefícios decorrentes das expansões cambiais parecem se sustentar num lapso temporal maior. Krugman, citado por Auty²⁸, identificou que a perda da competitividade em razão das apreciações cambiais não podem ser facilmente restauradas durante as retrações subsequentes. Os danos subsequentes aos *booms* minerais²⁹ são maiores do que os ganhos gerados nas bonanças, razão pela qual a expansão da atividade mineral, gerada por aumento nos preços, é, na verdade, prejudicial.

Além disso, os *booms* minerais podem afetar outras *commodities*, motivo pelo qual a doença holandesa “[é] especialmente prejudicial no caso da mineração, em oposição à maioria das outras *commodities*, porque durante booms minerais, a agricultura e a manufatura

²⁶ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 13. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

²⁷ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 3. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

²⁸ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993.

²⁹ Anos de booms minerais referem-se aos períodos em que houve elevação nos preços dos ativos minerais.

podem se tornar não competitivas e dependentes de proteção e subsídios de importação”³⁰, o que afeta não apenas o setor industrial, mas também a manufatura e outras *commodities*.

Assim, conclui Auty que “longe de melhorar o desempenho da economia, a expansão mineral pode ser particularmente danosa”³¹ (tradução nossa), relativizando, portanto, os anos dourados das expansões da produção mineral.

Engano seria pensar que os efeitos da doença holandesa se circunscrevem à mera apreciação cambial e sua decorrência no desenvolvimento de outros setores produtivos. Na verdade, o fenômeno repercute ainda no campo do trabalho e do emprego. É que, com a existência de empresas “maquiladoras”, que pouco agregam valor aos produtos e que passam a importar e revender, a desindustrialização acaba por diminuir a disponibilidade de empregos que exige mão-de-obra qualificada. É o que verificam os autores:³²

quando a liberalização comercial e financeira termina com o controle do país sobre sua taxa de câmbio, e, portanto, o país deixa de neutralizar sua doença holandesa, essa mão-de-obra mais qualificada não encontrará emprego. **A desindustrialização prematura e a transformação do país em uma grande maquila implicam baixas taxas de crescimento e subemprego de pessoal qualificado.** (Grifo nosso)

Se a atividade se constitui como enclave e, por si só, já não produz encadeamentos produtivos capazes de gerar empregos, ao promover o fenômeno da doença holandesa, cria-se obstáculos à industrialização (ou acentua a desindustrialização), na medida em que “impede a diversificação da economia e a transferência de mão-de-obra para setores com valor adicionado per capita mais elevados.”³³, afetando, portanto, a composição do próprio mercado de trabalho, fator primordial ao desempenho socioeconômico de uma nação.

Embora os elementos elencados já sejam suficientes para criar preocupações sobre os efeitos da atividade mineral, as razões da maldição não se restringem aos pequenos encadeamentos produtivos, à promoção da apreciação cambial, suas decorrências para a competitividade e para a composição do mercado de trabalho. Há de se considerar ainda os prejuízos decorrentes da volatilidade dos preços das *commodities*, especialmente dos minerais.

³⁰ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 15.

³¹ “[F]ar from improving economic performance, mineral booms may be particularly harmful” (AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p.3).

³² BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

³³ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 18. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

Auty³⁴ afirma que os riscos da dependência mineral não decorrem apenas da ausência de diversificação produtiva e da confiança excessiva em um recurso esgotável, mas se assentam também na volatilidade das receitas minerais.

A constante variação nos preços das *commodities* dificulta as políticas macroeconômicas e fiscais das nações. É que, já não bastasse a ocorrência de variação excessiva no próprio setor, as expansões e contrações no preços provocam as mesmas oscilações nas receitas públicas, amplificando os efeitos da volatilidade³⁵.

Assim, a volatilidade dos preços está intrinsicamente relacionada ao dinamismo fiscal das receitas públicas. A variação dos preços pelo mercado internacional promove política fiscal inconstante (para não dizer imprudente). As economias extrativas aproveitam das épocas de bonanças para expandir o gasto público de forma insustentável no longo prazo, implementando projetos clientelistas ou do tipo “stop-go”³⁶. Não é em vão que a literatura encontra, na perspectiva do gasto público, razão para o surgimento da doença holandesa.

Além de desestabilizar o setor mineral, as mudanças abruptas no preço influenciam as taxas de câmbio, provocando um efeito cascata em outros setores produtivos (não-minerais). Auty discorda dos ortodoxos quanto à suposta “natural” regulação entre os setores em razão dessas mudanças. Para ele, não há ajuste suave nos setores não-minerais. Os impactos são estrondosos tanto diante de acentuadas expansões quanto de retrações. “Na verdade, essa negativa simbiose entre a constante volatilidade do setor mineral e o resto do setor de bens comerciáveis é o impedimento-chave para o desenvolvimento sustentável das economias minerais”³⁷.

A questão é ainda mais crítica na medida em que o dano causado nos setores não-minerais pode proporcionar uma drenagem de recursos do setor mineral, corroendo a eficiência do único setor competitivo. Assim, o objetivo de longo prazo do desenvolvimento sustentável, em substituir o recurso esgotável e de minimizar os danos ambientais, é, na

³⁴ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993.

³⁵ “The reason for this appears to lie in the second and third factors cited above, namely government amplification of the volatility effects through imprudent fiscal linkage absorption and the presence of sufficiently large rents to render most of the non-staple tradeables uncompetitive.” (AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 242)

³⁶ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 243-248.

³⁷ “In fact, this negative symbiosis between the volatile shifts of the mineral sector and the rest of the tradeables sector is the key impediment to sustainable development in hard mineral economies.”. Explica o autor: “[o]s estruturalistas estão, portanto, corretos ao argumentar que as mudanças na taxa de câmbio ocasionadas por minerais não provocam uma adaptação gradual dos setores comercializáveis não minerais. Ao contrário, a apreciação da taxa de câmbio durante os booms minerais tende a enfraquecer os comercializáveis não mineiras por meio de efeitos da doença holandesa, enquanto a necessária compensação ao setor de bens comerciáveis não mineiras durante as retrações minerais tende a ser, no máximo, hesitante.”. AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 243.

verdade, subvertido, no médio prazo, para uma verdadeira crise econômica. Para Auty, trata-se de uma verdadeira “corrosão cumulativa provocada pelas decorrências da doença holandesa”³⁸.

Além dos fatores econômicos e sociais, não se pode negligenciar os custos ambientais que a exploração mineral impõe ao território em que opera: paisagem danificada pelas imensas escavações, poluição da água com metais pesados, recuperações não realizadas, vazamentos e outros. Nesse sentido, Stiglitz³⁹ alerta sobre o potencial lesivo dos danos ambientais⁴⁰:

Com demasiada frequência, o único benefício de uma mina para o país são os poucos empregos que gera, mas seu dano ambiental pode, ao mesmo tempo, destruir empregos em outros lugares (por exemplo, na pesca, que diminui em águas poluídas) e, em algum momento do futuro, impor enormes custos orçamentários quando o governo tiver de arcar com o saneamento.

Há ainda os custos democráticos relacionados à exploração desses recursos minerais. É que a exploração dessas riquezas é levada a cabo sem que os cidadãos possuam controle sobre os recursos naturais de seu território, engendrando retroalimentação negativa entre falta de transparência e déficit democrático. É o que destaca Stiglitz ao dizer⁴¹:

Há um círculo vicioso: com a falta de democracia em tantos países ricos em recursos naturais – e, portanto, com uma falta de accountability –, os cidadãos não possuem um controle efetivo sobre o roubo dos fundos públicos e abuso da confiança pública. Em geral, nem mesmo sabem quanto o governo recebe ou deveria estar recebendo em troca de seus recursos naturais.

Vários são os fatores elencados pela teoria da maldição dos recursos naturais para entender o motivo pelo qual países abundantes em riqueza natural podem não conseguir promover desenvolvimento socioeconômico sustentável. Verifica-se, portanto, que esse objetivo parece se impor como desafio ao invés de constituir-se como resultado espontaneamente esperado pelas leis do mercado.

³⁸ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 245.

³⁹ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 243.

⁴⁰ No mesmo sentido, Gonçalves da Silva, ao analisar a produtividade do setor mineral no Brasil, por meio do quociente entre o Valor adicionado bruto (PIB) e o Fator trabalho (número de ocupações), verificou que “[e]m relação à totalidade do valor adicionado de todos os setores, observa-se que cada pessoa ocupada agrega R\$ 89.956. No caso especificamente do setor da extrativa mineral, verifica-se que esse valor é muito superior, mais de cinco vezes maior. Nesse setor, cada trabalhador gera R\$ 488.069 para o valor adicionado. Isso implica dizer que o setor é bastante eficiente, possuindo uma alta produtividade, sendo muito mais intensivo em capital do que em mão-de-obra. A conclusão a que se chega é clara: a atividade emprega pouco.”. (SILVA, F.A.G. Os royalties do minério e as propostas para o setor. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes. *Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015)

⁴¹ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 236.

2.2 A “maldição dos recursos naturais” e a interferência do contexto da pós-modernidade, da globalização e da mundialização do capital

Determinadas atividades econômicas não estão espontaneamente orientadas à promoção de desenvolvimento econômico. Este é o caso da atividade de exploração mineral, em que cabe à regulação estatal, sobretudo mediante os instrumentos da política tributária-financeira: tributar atividades, investir em setores produtivos e diversificar a economia.

Como demonstrado por Hirschman, ausentes os elos produtivos entre setores da economia e configurado o enclave, restam apenas os encadeamentos fiscais, a serem engendrados pelo Estado, mediante a imposição acertada de um sistema tributário-financeiro justo. É que, diante das atividades “enclaves”, o mercado não consegue uma resposta eficiente e justa, razão pela qual desponta a relevância do Estado como agente indutor de desenvolvimento.

Batista Júnior sublinha que o Estado deve se fazer valer enquanto Tributário Distribuidor: “deve ser justo na cobrança de tributos, por um lado; deve prestar eficientemente seus serviços, por outro. Se tributar mal, injustamente, o modelo fracassa; se for ineficiente ou corrupto, a máquina pública sufoca”⁴².

O Estado Tributário Distribuidor é aquele capaz de promover os efeitos fiscais e de garantir a combinação de habilidades de tributar de um lado e de prestar por outro. Na mesma direção aponta Hirschman⁴³ ao dizer “para que os efeitos fiscais sejam um mecanismo de desenvolvimento eficaz, a habilidade de taxar deve ser combinada com a habilidade de investir produtivamente.”.

Acontece que a realidade mundializada imposta pela era da globalização e da modernidade líquida⁴⁴ tem dificultado o efetivo papel do Estado Tributário Distribuidor,

⁴² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v.102, p. 305-341, 2011, p. 314.

⁴³ HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976, *passim*, p.15.

⁴⁴ Modernidade líquida é uma expressão cunhada por Zygmunt Bauman para se referir ao conjunto de relações, dinâmicas e instituições que são marcadas pela fluidez e pela volatilidade, em que impera a incerteza e a rápida mudança. Contrapõe-se à rigidez da Era Moderna em que os laços de identificação entre as pessoas e da comunidade passavam a ideia de perenidade e uma certa sensação de segurança. A sociedade nesta época era marcada pela produção, pela vinculação física e espacial do trabalhador à planta fabril. Muito diferente do que se opera hoje em dia, em que a noção de trabalho deixou de ter como referência o espaço físico produtivo, as relações passaram a se dar por ferramentas tecnológicas, tornando-se mais fluidas. BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

essencial para o enfrentamento dos fatores identificados pela teoria da maldição dos recursos naturais.

A interligação das economias e as evoluções da comunicação e da tecnologia promoveram a diminuição dos custos e do tempo nas relações. O movimento da globalização, na concepção de Zygmunt Bauman, promoveu a passagem da modernidade pesada para a modernidade líquida. A modernidade pesada era marcada pela interdependência entre capital e trabalho, que eram integrados no mesmo espaço, debaixo da mesma planta fabril. O capital nessa época se preocupava com o tamanho, o volume e as fronteiras fixas. Com o derretimento dos sólidos, a modernidade sólida cedeu lugar para relações fluidas, em que tais elementos passaram para uma relação apartada, independente.

Nesse sentido, o capital na modernidade líquida ganhou volatilidade e passou a ser extraterritorial, podendo voar para o Estado de maior rentabilidade financeira, sem ter de carregar consigo o elemento trabalho. Nesse sentido, o capitalismo se libertou, tornando-se leve e célere. Nas palavras de Bauman⁴⁵:

o capital se livrou do peso e dos custos exorbitantes de mantê-lo; o capital ficou livre da tarefa que o prendia e o forçava ao enfrentamento direto com os agentes explorados em nome de sua reprodução e engrandecimento. O trabalho sem corpo da era do software não mais amarra o capital: permite ao capital ser extraterritorial, volátil e inconstante. (...) O capital viaja esperançoso, contando com breves e lucrativas aventuras e confiante em que não haverá escassez delas e de parceiros com quem compartilhá-las. O capital viaja rápido e leve, e sua leveza e mobilidade se tornam as fontes mais importantes de incerteza para todo o resto. Essa é hoje a principal base da dominação e o principal fator das divisões sociais.

No contexto em que o capital se tornou mais forte do que a própria política, os Estados, na pós-modernidade, veem sua capacidade de agir dificultada por novos constrangimentos de fora e pelo enfraquecimento de suas instituições.

Para Batista Júnior o que ocorre é uma “efetiva perda de tração das políticas públicas”⁴⁶ e uma insuficiência no poder regulador dos Estados, na medida em que as políticas públicas têm sido incapazes de evitar as crises financeiras, de fornecer respostas às demandas sociais, de impedir o abuso por parte dos grandes investidores e de regular as atividades.

Na verdade, “as regras do jogo que governam a globalização são injustas e especificamente projetadas para beneficiar os países industriais avançados. Algumas mudanças recentes são tão injustas que pioraram a situação de alguns dos países mais

⁴⁵ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 141-142.

⁴⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v.102, p. 305-341, 2011, p. 314.

pobres.”⁴⁷. É por isso que Stiglitz⁴⁸, ao analisar a dinâmica da globalização e seus efeitos no setor mineral, evidencia que “a estratégia das companhias de petróleo, gás e mineração é fazer com que os governos ganhem o menos possível, ao mesmo tempo em que ajudam o governo a encontrar argumentos para dizer que é bom ou até necessário que ele receba tão pouco.”

Bruckmann alerta para aquilo que denominou de “financeirização da natureza”, fenômeno que transforma os recursos naturais em *commodities*, cria espaço para acumulação financeira e para o predomínio de companhias multinacionais e de especuladores. A autora⁴⁹ verifica que:

Os dados mostram que, já em 2008, antes do início da crise econômica global, 66% dos mercados de *commodities* do mundo estavam nas mãos dos especuladores tradicionais e de novos tipos de especuladores (fundos de hedge, companhias de seguros, bancos, etc.). **O processo de financeirização da natureza é acompanhado pela expansão das empresas multinacionais e empresas globais que operam na produção do setor de mineração e alimentos.** (Grifo nosso)
(Tradução nossa)

A lógica criada pela mundialização do capital ultrapassou as fronteiras do comércio interno e invadiu as políticas de gestão e domínio das reservas mundiais. Não surpreende, portanto, que os contratos firmados entre governos de países ricos em recursos naturais e empresas multinacionais sejam de longa duração, possuam cláusulas de estabilidade e ainda submetam os governos à arbitragem internacional cujas regras são favoráveis às multinacionais⁵⁰.

Nesse sentido, embora donos da rigidez locacional do minério, a ordem institucional mundial que se configura parece enfraquecer os Estados pobres e ricos em recursos naturais e reforçar o *status quo* cujas regras beneficiam os países ricos. A ordem globalizada impõe, portanto, dificuldades adicionais ao enfrentamento da maldição dos recursos naturais, que ultrapassam as fronteiras nacionais e requerem uma dimensão mais ampla de soluções. É claro que os Estados Nacionais precisam olhar para o que pode ser mudado a nível nacional. No entanto, considerando a interligação das economias e a interdependência dos países, o

⁴⁷ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 68.

⁴⁸ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 243.

⁴⁹ “Los datos muestran que ya en 2008, antes del inicio de la crisis económica mundial, el 66% del mercado mundial de *commodities* estaba en manos de especuladores tradicionales y especuladores de nuevo tipo (fondos especulativos, compañías de seguros, bancos, etc.). El proceso de financierización de la naturaleza está acompañada de la expansión de las multinacionales, transnacionales y empresas globales que operan en el sector de minería y producción de alimentos.” BRUCKMANN, Mônica. La financierización y sus consecuencias geopolíticas. In: *El poder transnacional y los nuevos TLCs*. ALAI, Casilla 17-12-877, Quito, Ecuador. Disponível em: <http://www.alainet.org/es/articulo/180888>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

⁵⁰ BRUCKMANN, Mônica. La financierización y sus consecuencias geopolíticas. In: *El poder transnacional y los nuevos TLCs*. ALAI, Casilla 17-12-877, Quito, Ecuador. Disponível em: <http://www.alainet.org/es/articulo/180888>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

espectro de análise requer ampliação.

2.2.1. *A maldição dos recursos naturais no caso brasileiro e sua interface com a era globalizada*

Os sintomas brasileiros da maldição dos recursos naturais e sua interface com a era globalizada, embora os exportadores de *commodities* queiram oculta-los, são muitos. As evidências encontradas apontam para os mais graves efeitos: os impactos da doença holandesa na (des)industrialização do país e a dependência do país quanto ao modelo exportador de bens primários, principalmente os minerais.

Essas constatações, como aqui se verá, não parecem acontecer pelo acaso ou por um destino irremediável, pelo contrário, constituem-se como resultados de políticas nacionais e fortes pressões internacionais que evidenciam uma perceptível dificuldade do atuar nacional no contexto da pós-modernidade e apontam para uma necessária discussão sobre o âmbito de aplicação de reformas na política-tributária e uma ressignificação da concepção de justiça distributiva.

No âmbito nacional, a exploração dos recursos minerais constitui-se como enclave na economia, direcionando a maior parte de sua extração ao mercado externo e propiciando poucos elos produtivos em outros setores econômicos. Dessa constatação surgem duas verificações. Primeira, as consequências deste quadro no dimensionamento e composição do mercado de trabalho. Além de empregar pouca mão de obra formal, a composição daquilo que oferece é de baixa intensidade tecnológica, exigindo pouca qualificação dos empregados. Segunda, os efeitos da doença holandesa, dentre eles aqueles mais graves: o deflagrar da desindustrialização brasileira e a dependência do país em relação ao modelo exportador de bens primários.

Bresser Pereira e Marconi analisaram os saldos comerciais das *commodities* e do setor de manufaturados no período compreendido entre 1990 e 2007. Os dados mostram que houve acréscimo do saldo comercial das *commodities* (ou seja, mais exportações do que importações, acentuado ainda pelo aumento do preço das *commodities* a partir de 2002) e aumento da participação no valor adicionado nacional ao passo que houve queda do saldo da balança comercial dos manufaturados⁵¹, sinalizando para o processo de desindustrialização.

Apontando para mesma conclusão, da perspectiva da manufatura, Bresser Pereira e

⁵¹ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

Marconi destacam a redução da participação do setor manufatureiro no produto nacional, através de um déficit comercial cada vez maior da indústria de transformação⁵²; o aumento dos componentes importados na produção, que oferecem vestígios da tendência à constituição de “maquiladoras”; a diminuição relativa das exportações de produtos manufaturados em termos absolutos e, principalmente, em termos de valor agregado exportado (diminuição da exportação de bens com alto valor agregado).

Na mesma direção, os estudos de Francisco Souza⁵³ corroboram a verificação sobre a ameaça de desindustrialização, ao analisar as mudanças estruturais no comércio exterior brasileiro. O relatório aponta que os produtos básicos ampliaram sua participação na pauta de exportação, de 30% para 46%, no período 2005 a 2010, enquanto os produtos manufaturados, no mesmo período, observaram uma redução de 56% para 40%. Em relação ao saldo comercial setorial (US\$ bilhões), a indústria extrativa mineral (de 2005 a 2010) teve uma ascensão de 28 bilhões, ao passo que a indústria de transformação, que indubitavelmente agrega mais valor, teve uma queda de 65 bilhões.

Estudos recentes da Fundação João Pinheiro apontam para a continuidade do quadro verificado. “[N]o período de 2010 a 2014, a indústria perdeu participação no valor adicionado bruto no País (3,6 pontos percentuais), essa perda de participação é contínua desde 2010.”⁵⁴.

De acordo com o Sumário Mineral de 2015, a categoria de uso “matérias primas/produtos intermediários” correspondeu a 62,4% da composição das exportações nacionais⁵⁵. A relevância do setor mineral nessa configuração fica assentada na medida em

⁵² Nesse ponto, Pereira e Marconi ressaltam ainda que “não é a participação das exportações de manufaturados no total de exportações, mas a participação **do saldo comercial de manufaturados** que é relevante para se avaliar a existência ou não de doença holandesa. Um país pode estar sofrendo desindustrialização, mas suas exportações de manufaturados podem continuar altas na medida em que sua indústria se transforma em maquiladora, importando grande parte dos insumos”. (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 222).

⁵³ A enorme participação da categoria de uso de matérias primas e bens primários na pauta de exportação nacional, em detrimento de outros setores que exportam bens de maior valor adicionado, como bens de capital e bens de consumo, ratifica a hipótese de desindustrialização. SOUZA, Francisco E. P. de. Desindustrialização com pleno emprego: que milagre é esse? Estudos e Pesquisas, n. 398. XXIII Fórum Nacional. Visão de Brasil Desenvolvido para Participar da Competição do Século (China, Índia e Brasil). Rio de Janeiro, 16 a 19 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.inae.org.br/estudo/desindustrializacao-com-pleno-emprego-que-milagre-e-esse/>. Acesso em: 13 de outubro de 2016.

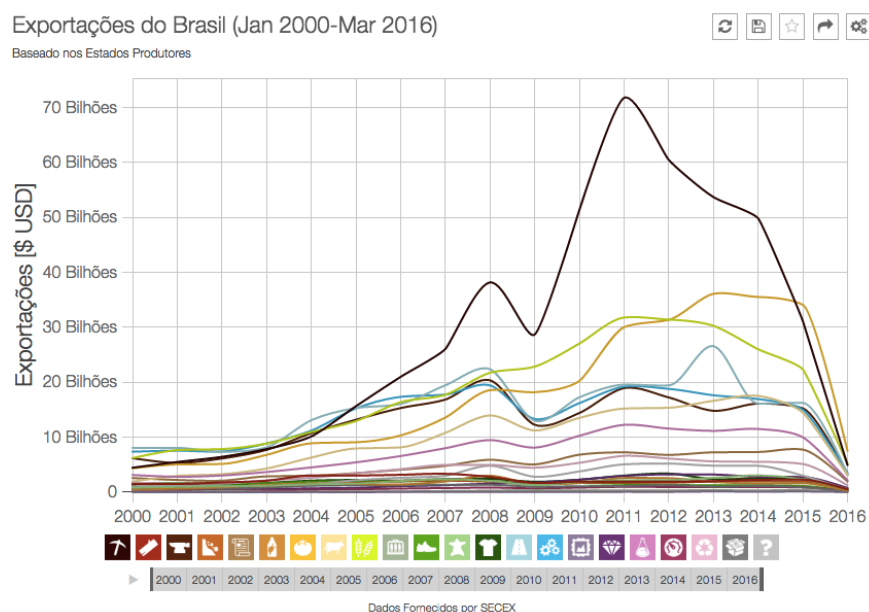
⁵⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Valor adicionado bruto dos principais setores de atividade econômica*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2014/Analise_do_VAB_dos_grandes_setores_de_atividades_2010_2014.pdf. Acesso em: 09 de dezembro de 2016.

⁵⁵ DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). *Sumário Mineral*, 2015. Brasília, volume 35, 2016. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 08 de julho de 2016.

que, do total de matérias primas e bens intermediários exportados pelo país, 22,4% são bens primários do setor mineral.

Considerando a pauta de exportações brasileiras, mostrada abaixo, observa-se que, de fato, o setor que mais contribui para a exportação é o da extrativa mineral⁵⁶ (linha 1), seguidos dos setores de produtos de origem vegetal (linha 7) e gêneros alimentícios (linha 9).

Figura 01- Exportações do Brasil por setor produtivo



Fonte: Data viva info.

Legenda (da esquerda para a direita): (1) produtos minerais; (2) produtos de madeira; (3) metais; (4) artigo de pedra e outros materiais; (5) artigos de papel; (6) derivados de vegetais e animais; (7) produtos de origem vegetal; (8) produtos de origem animal; (9) gêneros alimentícios; (10) armas e munições; (11) calçados, chapéus e semelhantes; (12) peles e couros de animais; (13) artigos têxteis; transportes; (14) máquinas; (15) artes e antiguidades; (16) metais preciosos; (17) produtos químicos; (18) instrumentos; (19) plásticos e borracha; (20) artigos diversos; (21) não especificado.

Ao analisarmos isoladamente o setor mineral, verifica-se que o efeito “enclave” do setor é ainda mais intensificado. É que as exportações do setor mineral são

⁵⁶ Importante destacar que, no gráfico do Data Viva Info, a extração de petróleo está contida no setor extrativo mineral. A exportação de bens primários, entre eles recursos minerais, não contribui para o estabelecimento de encadeamentos produtivos, vez que não exige o consumo de outros produtos nem serve de insumo para outras cadeias produtivas. Permite-se, portanto, a saída de produtos primários, com pouco valor agregado, sem que se fortaleça a cadeia produtiva a montante tampouco a jusante. Além disso, em razão da enorme contribuição para a balança comercial, esta configuração pode ocasionar, como já comentado, os efeitos da doença holandesa, reforçada pela vulnerabilidade decorrente das constantes flutuações nos preços.

predominantemente de bens primários (62,1%)⁵⁷. Vale dizer, os dados apresentados pelo Sumário Mineral evidenciam que a exploração dos recursos minerais no país não engendra laços produtivos internos, na medida em que escoar para o exterior, via exportações, a riqueza mineral (*in natura*) explorada.

A questão é ainda mais preocupante quando se verifica que, além de escoar recursos *in natura*, as exportações são praticamente concentradas em um único tipo de minério, qual seja, o minério de ferro. A afirmativa é confirmada pelos dados do Sumário Mineral de 2015 que certificam que 87,7% das exportações de bens minerais primários estão concentradas no minério de ferro⁵⁸.

Considerando a vocação do setor mineral em direcionar a extração dos recursos para o mercado estrangeiro, é claro que o setor apresentará enorme contribuição à balança comercial nacional. O problema, entretanto, está no fato da contribuição ser determinante para garantir superávit nas contas macroeconômicas. É o que evidenciou o Sumário Mineral⁵⁹:

Quando comparado o comércio exterior do setor mineral com as transações comerciais totais do Brasil constata-se o peso das exportações desse setor no comércio exterior brasileiro e, principalmente, no saldo da balança comercial brasileira. As exportações do setor mineral em 2014 representaram 19,4% das exportações nacionais. **Destaca-se a importância do comércio exterior do setor mineral, principalmente das exportações de minério de ferro, como sustentáculo das contas externas do país. Não fossem as exportações do setor mineral a balança comercial brasileira fecharia o ano de 2014 com déficit de quase US\$ 20 bilhões, com todas as consequências que isso poderia ocasionar para o ajuste das contas externas.** (Grifo nosso)

Os dados são ainda mais alarmantes quando se verifica que as exportações dos recursos minerais são direcionadas, em grande parte, para um único mercado consumidor. Aliás, o Plano Nacional de Mineração reitera o fato de que o país está economicamente dependente da atividade mineral, desde a perspectiva da enorme contribuição da atividade nas exportações do país e na balança comercial⁶⁰, com a agravante de contar com mercado

⁵⁷ DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). *Sumário Mineral, 2015*. Brasília, volume 35, 2016, p. 9. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 08 de julho de 2016.

⁵⁸ DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). *Sumário Mineral, 2015*. Brasília, volume 35, 2016, p. 9. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 08 de julho de 2016.

⁵⁹ DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). *Sumário Mineral, 2015*. Brasília, volume 35, 2016. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 08 de julho de 2016. Interessante notar ainda que as exportações do setor mineral são bastante concentradas em relação a seus mercados. Somente a China responde por 34,7% das exportações nacionais desse setor, segundo o Sumário Mineral de 2015.

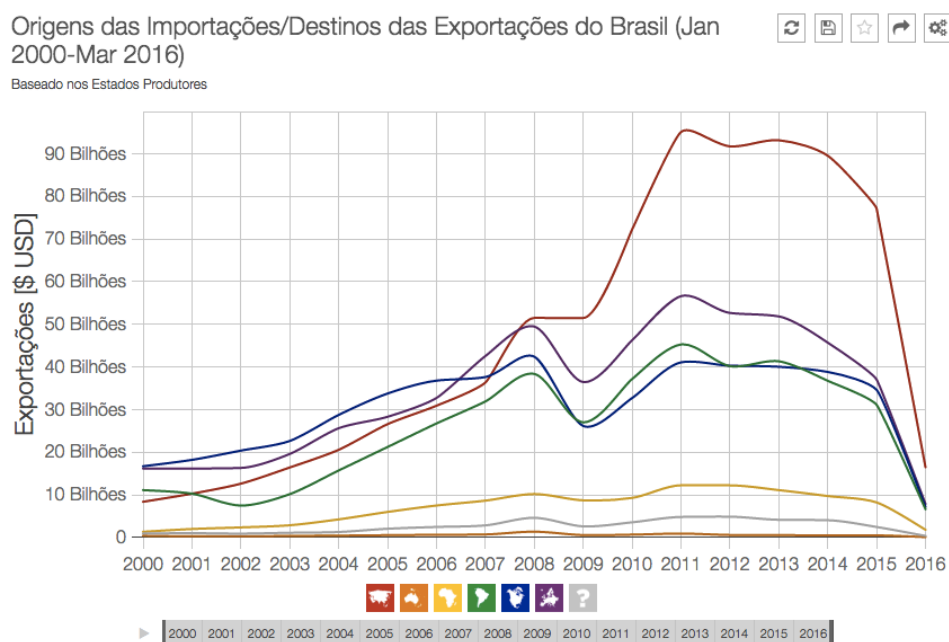
⁶⁰ Interessante notar ainda que as exportações do setor mineral são bastante concentradas em relação a seus mercados. Somente a China, responde por 34,7% das exportações nacionais desse setor. DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). *Sumário Mineral, 2015*. Brasília, volume 35, 2016, p. 10.

concentrado. Nesse sentido, o relatório⁶¹ aponta que:

A excessiva concentração do minério de ferro na pauta de exportações de bens minerais, com o agravante de a maior parte das vendas se direcionar a um único mercado, a China, desperta preocupações, pois qualquer mudança econômica ou política que ocorra nesse país terá reflexos imediatos nas contas externas nacionais. Em 1990, por exemplo, a China importava 2% do minério de ferro brasileiro e esta substância representava 5% nas exportações totais brasileiras. Duas décadas depois, em 2009, esses percentuais passaram para 59% e 9%, respectivamente. (Grifo nosso)

O gráfico abaixo confirma a preocupação do Plano Nacional de Mineração ao apresentar a concentração das exportações brasileiras no continente Asiático, sendo a China a principal destinatária dos produtos brasileiros.

Figura 02 – Destinos das exportações do Brasil



Fonte: Data viva info.

Legenda (da esquerda para a direita): (1) Ásia; (2) Oceania; (3) África; (4) América do Sul; (5) América do Norte; (6) Europa; (7) Não especificado.

Diante desses dados, evidencia-se a tendência real de exportar recursos com baixo valor agregado, basicamente, sem sua forma mais bruta, além de apresentar uma pauta de

Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 08 de julho de 2016.

⁶¹ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030): geologia, mineração e transformação mineral*. Brasília: 2011, p. 12. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522. Acesso em: 08 de maio de 2016.

exportações concentrada. O próprio Plano Nacional de Mineração (PNM- 2030)⁶² admitiu a existência da denominada “reprimarização” ou “especialização reversa”.

Ao longo da primeira década deste século, **o Brasil tem vivenciado um processo que os especialistas chamam de “reprimarização” ou “especialização reversa” de sua pauta de exportações, isto é, com a proeminência de bens primários em detrimento aos bens de média e alta tecnologia.** Em 2000, 42% dos bens exportados estavam classificados como commodities e bens energéticos, enquanto que os bens de média e alta intensidade tecnológica respondiam por 36%. Em 2008, essas porcentagens passaram para 56% e 27%, respectivamente (Figura 1.9). Esse desempenho caminha na contramão da experiência de países que transitaram para níveis mais altos de renda e desenvolvimento, migrando, mesmo que gradualmente, em direção a uma pauta de exportações mais intensa em aporte tecnológico. (Grifo nosso)

Nesse sentido, Bresser Pereira e Marconi confirmaram a hipótese do agravamento da doença holandesa no Brasil, sobretudo depois do abandono das políticas de neutralização e do processo de desindustrialização. Afirmam os autores⁶³:

Os indícios de um processo de desindustrialização são, portanto, claros. (...) Um país que tem recursos naturais abundantes e baratos terá doença holandesa e só se industrializará, como o Brasil se industrializou, se sua política econômica neutralizar seus efeitos negativos. Foi o que fizemos até 1992. Entre 1990 e 1992 houve uma forte apreciação da moeda local não em termos nominais mas em termos efetivos, porque foram retirados os impostos de importação e os subsídios que neutralizavam a doença holandesa. **Começou então o processo de desindustrialização. Por outro lado, também ensina a teoria que, quando os preços das commodities que dão origem à doença holandesa aumentam, ocorre um agravamento da doença. Foi o que ocorreu a partir de 2002.** (Grifo nosso)

Embora irrefutável a progressão da doença holandesa, as políticas de neutralização, imprescindíveis para gerar competitividade em outros setores da economia e fazer com que a mineração deixe de ser a “espinha dorsal da economia”, foram abandonadas, gerando desindustrialização e mais dependência de atividades enclaves.

Por qual razão o Brasil abandonaria essas políticas? Teria o país feito alguma aposta equivocada em outra medida saneadora? Teriam sido adotadas em razão de uma estratégia de desenvolvimento própria do país ou por alguma determinação do mercado internacional? Remanesce, portanto, a dúvida sobre o motivo pelo qual essas políticas foram desprezadas, e a resposta parece estar de fato associada ao contexto da globalização financeirizada.

⁶²BRASIL. Ministério das Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)*. Brasília: MME, 2010, p. 14. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522. Acesso em: 09 de dezembro de 2016.

⁶³ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 223.

Bresser Pereira, Marconi e Oreiro ⁶⁴, ao analisarem os efeitos da doença holandesa e sua influência no processo de desindustrialização dos países, afirmam que a prematura desindustrialização do Brasil, assim como México e Argentina, ocorreu em razão da política de liberalização radical das contas externas do país, comerciais e financeiras, adotada pelos países em desenvolvimento na década de 1980, como fruto das recomendações de Washington.

A liberalização recomendada pelos mercados internacionais implicou, na verdade, o abandono das políticas que neutralizam a doença holandesa e que levam igualmente à desindustrialização prematura dos mencionados países (Brasil, México e Argentina).

Nesse sentido, a própria dificuldade dos países em neutralizar a doença holandesa, a partir dos anos 1990, principalmente na América Latina, ocorreu em razão de uma “pressão internacional” para abrir mercados e adotar a liberalização financeira. As medidas para fazer frente à doença holandesa, como taxas de câmbio múltiplas, tarifas às importações e subsídios a exportações de manufaturados, foram acusadas de protecionistas, enquanto na verdade eram instrumentos para frear as externalidades negativas da falha de mercado. Para Gabriel Palma apud Bresser Pereira, Marconi e Oreiro, a doença “foi basicamente o resultado de um programa radical (extremadamente rígido e sem qualquer pragmatismo) de liberalização comercial e financeira, empreendido no contexto de um processo geral de mudança institucional”⁶⁵.

Não bastasse a obediência às regras internacionais, que fizeram o Brasil renunciar à neutralização da doença holandesa para não perder o vínculo com o mercado internacional e não ser esquecido pela globalização, uma outra explicação, que também ganhou espaço na justificativa do baixo desempenho econômico dos países ricos em recursos naturais e que reitera o papel da dinâmica mundializada e financeirizada nas políticas nacionais, consiste no papel negativo exercido pelas multinacionais.

⁶⁴ O autor mostra três incidências de doença holandesa. A primeira em que a descoberta de recursos naturais inviabiliza a industrialização do país (caso da Arábia Saudita e Venezuela), a mesma descoberta que leva à desindustrialização, enquanto não neutralizada (Reino Unido e Holanda) e, por último, a liberalização radical das contas externas do país, comerciais e financeiras, que implica o abandono das políticas que neutralizam a doença holandesa e levam igualmente à desindustrialização prematura (Brasil, México e Argentina). (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 11. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016).

⁶⁵ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p.12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016

Para Auty⁶⁶ as empresas multinacionais controlam verticalmente a produção. Assim, as atividades de extração, refino, fundição e fabricação são concentradas em uma única empresa. Além do controle vertical, o mercado é caracterizado por oligopólios no setor. Ambos os fatores explicam por que o valor agregado da cadeia da extração mineral não retorna às economias extrativas.

No caso brasileiro, esta tem sido uma tendência no setor de minério de ferro. Para não depender das empresas mineradoras, há um movimento indicativo de que as siderúrgicas irão explorar suas próprias minas. Noticiado até mesmo em jornais, o próprio Valor Econômico sinalizou para a “nova onda” de verticalização da siderurgia⁶⁷ desde 2008.

Esses aspectos permitem às empresas multinacionais a combinação de preços⁶⁸, o que lhes permite a fixação autônoma de suas obrigações fiscais mediante o uso de preços de transferência⁶⁹ e da definição do local de processamento do recurso natural. É que se o mercado é oligopolizado⁷⁰ e controlado verticalmente, os preços podem ser facilmente estabelecidos pela própria empresa. Com isso, as firmas multinacionais utilizam arranjos empresariais para definição de planta fabril e para processamento fora do território das economias extrativas e, mediante preços de transferência, conseguem fixar autonomamente as obrigações fiscais que desejam assumir no país⁷¹.

⁶⁶ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993.

⁶⁷ VALOR ECONÔMICO. Brasil é foco em nova onda de verticalização da siderurgia. Disponível em: http://www.sindisider.org.br/bh/newsletter/boletim_020908.htm. Acesso em: 20 de julho de 2016.

⁶⁸ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p 14.

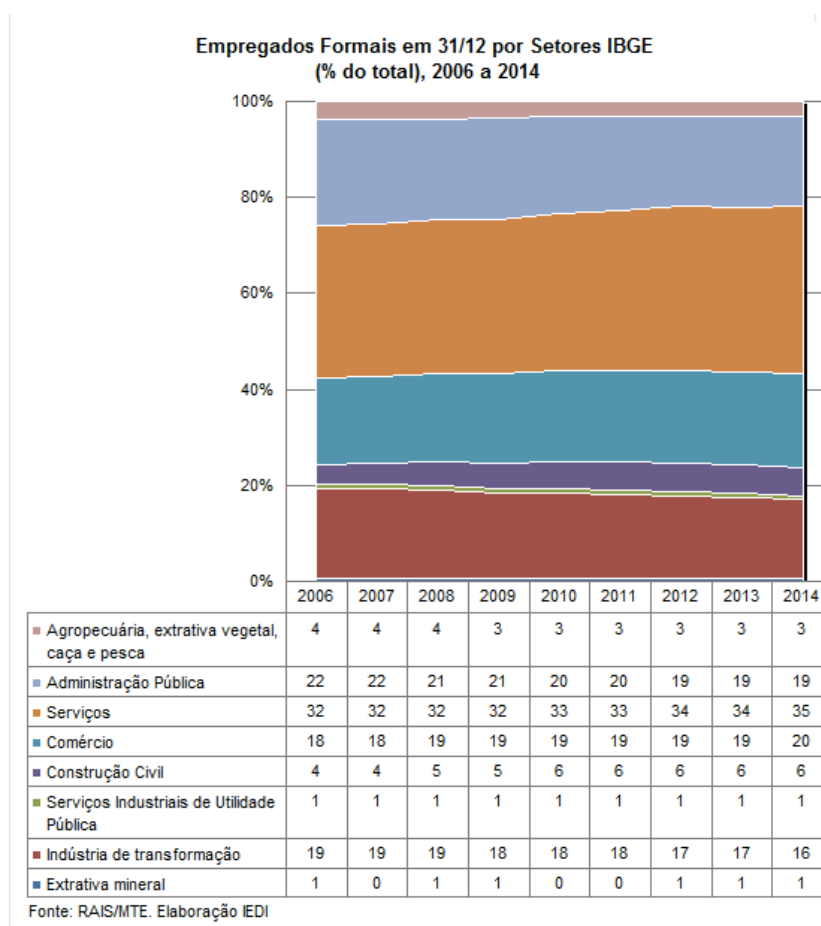
⁶⁹ Preço de transferência é a expressão monetária da movimentação de bens e serviços entre unidades organizacionais de uma mesma empresa. O relatório da ActionAid evidencia com clareza como se opera a estrutura criada pelas empresas para fazer escoar os recursos naturais dos países pobres, sem pagar-lhes o que efetivamente deveria ser pago. O documento analisou a arquitetura tributária montada pela empresa australiana Paladin que proporcionou a perda de 43 milhões de dólares por parte do governo da República do Malawi, nos últimos 6 anos. Dentre as artimanhas tributárias, encontram-se negociações de regimes especiais de tributação e organização societária de subsidiária em paraísos fiscais com utilização de preços de transferências. (ActionAid. An extractive affair: how one Australian mining company's tax dealings are costing the world's poorest country millions. Australian Eastern Standard, June, 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org/publications/extractive-affair-how-one-australian-mining-companys-tax-dealings-are-costing-worlds-po>. Acesso em: 06 de maio de 2016).

⁷⁰ Sobre a oligopolização do setor mineral, o jornal Valor Econômico, em entrevista com o especialista Germano Mendes de Paula, apontou que, embora a verticalização seja uma prática disseminada, ela não é possível de ser adotada em todas as minas, vez que o mercado de minério é basicamente concentrado na tríade Vale, BHP Billiton e Rio Tinto. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2012/07/23/siderurgia-brasileira/>. Acesso em: 20 de julho de 2016.

⁷¹ Auty destaca o caso da bauxita na Jamaica e ressalta, ainda, o estudo de Evans, que concluiu que as multinacionais apresentaram impacto negativo na industrialização brasileira. Da mesma forma, o relatório da Rede de Justiça Fiscal da América Latina identifica que “Una de las formas en que las empresas transnacionales evaden el pago de impuestos es la manipulación de los precios de transferencia. Las transnacionales que operan en países con tasas de tributación relativamente altas manipulan sus precios de venta, emitiendo facturas a precios reducidos a otras empresas radicadas en paraísos fiscales, donde las tasas de tributación son bajas o

Por fim, é preciso destacar ainda o impacto no dimensionamento e na composição do mercado de trabalho. O levantamento realizado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)⁷² mostra que o setor da extrativa mineral absorve uma ínfima parcela dos empregos formais. É o que se verifica pelo gráfico abaixo:

Figura 03- Empregos formais por setores IBGE



Fonte: IEDI

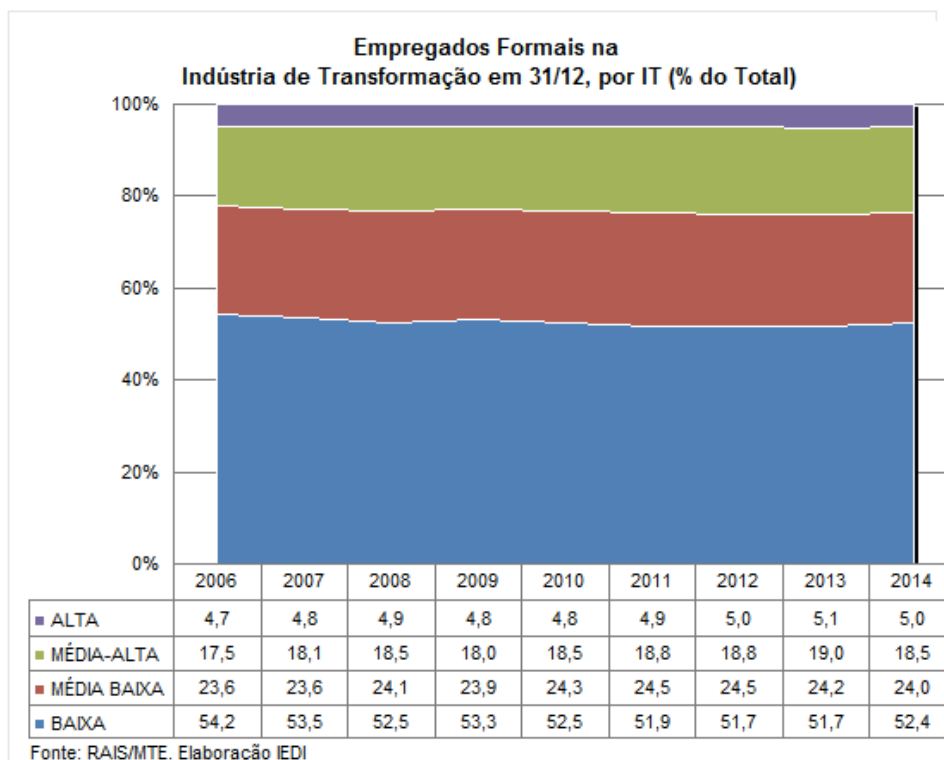
Outro fator a ser considerado consiste na composição do mercado de trabalho da indústria de transformação. Ainda que se argumente que a extrativa mineral poderá servir de insumo à indústria de transformação, aquilo que é por ela produzido é de baixa intensidade tecnológica. Os dados mostram que esse setor tem empregado, cada vez mais, mão de obra de

inexistentes, aumentando de esta maneira sus márgenes de ganancia.”. RED DE JUSTICIA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Tratamiento Tributario a las Inversiones Extractivas: Tres estudios de casos en América Latina: Perú, Ecuador y Costa Rica*. Lima, 2015.

⁷² IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Carta n. 736 – O orgulho do Emprego Industrial: Uma Análise por Intensidade Tecnológica. Disponível em: http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_736.html. Acesso em: 16 de julho de 2016.

baixa intensidade tecnológica, o que parece confirmar a hipótese de Bresser Pereira e Marconi, segundo a qual a desindustrialização acaba por diminuir a disponibilidade de empregos que exigem mão-de-obra qualificada, fazendo com que os trabalhadores com boa qualificação não encontrem oportunidades de emprego.

Figura 04- Empregos formais na Indústria de Transformação



Fonte: IEDI

A importância do setor mineral não causaria tantos problemas se o poder público impulsionasse encadeamentos fiscais, a fim de reter receitas suficientes para investir em outros setores da economia e gerar empregos formais que exigem níveis mais elevados de qualificação técnica. Tampouco se os efeitos da doença holandesa fossem controlados, as contas externas não estariam dependentes e não se criaria um ambiente propício à desindustrialização. A volatilidade não ameaçaria mercados e levaria à bancarrota a economia nacional, como o que agora acontece diante da brusca queda nos preços minerais, um dos principais componentes da pauta de exportação nacional, se houvesse um fundo de estabilização. Mas esse não parece ser o cenário brasileiro.

Embora haja evidências reais de que o país esteja afetado pela doença holandesa, a escolha política, sobretudo para atender aos anseios da ordem mundial globalizada, consistiu na permissibilidade dos governos à deterioração dos termos de troca e na opção pelo

abandono das políticas de neutralização do fenômeno. Como destacam Bresser Pereira e Marconi⁷³:

existe uma enorme resistência dos economistas e dos policymakers em admitir o problema. Como se trata de uma falha de mercado, quanto mais liberais forem eles, mais resistirão a tomar as providências necessárias à sua neutralização. Por outro lado, **como uma taxa de câmbio apreciada interessa aos países ricos, quanto mais forem os economistas e policymakers identificados com seus interesses, mais resistirão a admitir a doença holandesa.** (Grifo nosso)

A era do capital fluido e globalizado amarrrou os braços dos Estados Nacionais e dificultou, senão impediu, que políticas necessárias até mesmo para a correção de falhas de mercado fossem implementadas. Em larga medida, confirma-se aquilo que Batista Júnior constatou: “a ‘financeirização’ da economia e a globalização reduziram substancialmente a condição dos Estados Nacionais de controlarem, regularem ou mesmo planejarem suas economias.”⁷⁴

Na verdade, como bem destaca Saldanha Sanches, a concorrência entre Estados Nacionais para atender aos ímpetos do capital mundializado abrange a questão da maior ou menor intervenção do estado, a provisão de bens públicos à sociedade, a complexa definição dos instrumentos tributários e fiscais, ou seja, refere-se a todo o sistema de atuação pública estatal. Essa concorrência impõe dificuldade no exercício da soberania fiscal, que, para o autor, “não deixa de existir em ordenamentos fiscais em que as receitas orçamentais têm origem fundamentalmente nos recursos naturais e na sua tributação”⁷⁵.

Verifica-se, portanto, que a modernidade líquida e o fenômeno da globalização impõem uma ordem econômica global na qual os ganhos obtidos com o progresso econômico continuam sendo oferecidos às economias ricas, restando muito pouco para os países ricos em recursos naturais e pobres economicamente. Batista Júnior analisa este fenômeno, citando, como exemplo, a exploração dos recursos minerais⁷⁶:

A distribuição econômica global está fortemente condicionada por um sistema de regras e tratados globais cada vez mais vinculante. Entretanto, essas regras são pactuadas politicamente por governos que diferem significativamente em sua perícia e poder de negociação. Os países mais ricos são submetidos à intensa pressão dos setores mais poderosos do eleitorado nacional (grandes empresas multinacionais; bilionários). Os governos mais débeis, por outro lado, são marginalizados ou comprados de forma corrupta. **Assim, apesar de toda a retórica**

⁷³ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 225.

⁷⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v.102, p. 328, 2011.

⁷⁵ SANCHES, José Luís Saldanha. *Justiça Fiscal*. Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010, p. 67.

⁷⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço - Guerras fiscais e precarização do trabalho: a face perversa da globalização. A necessidade de uma ordem econômica global mais justa*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 405.

sobre equidade e justiça global, as regras globais tão somente refletem o interesse dos indivíduos e das corporações mais ricas. As relações internacionais na modernidade líquida tendem a aumentar a vantagem dos que já são mais ricos. **Para ilustrar o que se afirma, basta tomar o caso da exploração de recursos minerais e dos contratos de longa duração celebrados pelos governos africanos com países desenvolvidos ou com empresas transnacionais.** (Grifo nosso)

A mundialização e a era da pós-modernidade moldaram um arcabouço institucional capaz de fazer perpetuar as desigualdades nas distribuições dos benefícios decorrentes dos recursos naturais, mantendo e garantindo um *status quo*, que, por um lado, é favorável aos países desenvolvidos e, por outro, inibidor da atuação regulatória e protetora dos países em desenvolvimento, a exemplo do abandono das políticas neutralizadoras da doença holandesa.

A imposição a nível mundial das regras econômicas de caráter neoliberal evidencia a dificuldade dos Estados pobres em lidar com as externalidades negativas, correspondendo aos anseios do mercado global, sob o receio de ser retaliado por penalidades comerciais.

Assim, a “financeirização da economia” e o fenômeno da globalização impõem a necessidade de se pensar além do ambiente interno e de buscar alianças tendo em vista a regulamentação do mercado mundializado⁷⁷. Impõe-se a busca por soluções compartilhadas para problemas comuns, que ultrapassem os limites territoriais dos Estados, sobretudo quando o assunto é a promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável em países ricos em recursos naturais.

2.3 A mineração como benção: “Mining is good”

A visão da mineração como benção busca mostrar que a atividade foi (e tem sido) importante para o desenvolvimento econômico de países industrializados como Austrália, Canadá, Estados Unidos e Suécia, que construíram suas riquezas ancorados na indústria extrativa mineral. Nesse sentido, a atividade mineral não poderia ser considerada uma maldição, se existentes casos de sucesso na trajetória histórica.

De acordo com o relatório “Tesouro ou problema: mineração nos países em desenvolvimento” do Banco Mundial⁷⁸, os autores que defendem a mineração como benção apoiam-se em três principais vertentes.

⁷⁷ Segundo Stiglitz “A globalização – a integração estreita dos países do mundo- resultou na necessidade de mais ação coletiva, da ação conjunta de povos e países para resolverem seus problemas comuns. Existem problemas demais – comércio, capital, meio ambiente – que só podem ser enfrentados em nível global.” (STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 85).

⁷⁸ WORLD BANK; INTERNACIONAL FINANCE CORPORATE. *Treasure or Trouble? Mining in developing countries*. Washington, 2002. Disponível em:

A primeira delas aponta que a mineração encoraja a emergência de plantas fabris a jusante, permitindo, portanto, a geração de desenvolvimento industrial agregado (*cluster growth*). A ideia subjacente é a de promoção de elos produtivos em outros setores da economia, na medida em que qualquer atividade produtiva requer disponibilidade de energia e de transporte, fatores disponíveis, quando presente a atividade minerária.

A segunda diz que a mineração atrai inovações e tecnologias, gerando um ambiente de compartilhamento de conhecimento. Como o setor é intensivo em capital e se ampara em importantes tecnologias, poderá fazer emergir, em âmbito nacional, o ímpeto inovador ou a habilidade de negociar transferência de conhecimento em contratos de longo prazo. A inovação poderá, portanto, invadir outros setores e contribuir para o desenvolvimento, mediante verdadeiras “oportunidades de expansão de negócio”.

O terceiro argumento, por sua vez, determina que pouca importa “o que você faz, mas como você faz”. Para essa linha de pensamento, os governos recebem grandes influxos de recursos da atividade mineral. A questão está, portanto, em como transformar esses pagamentos em ativos sustentáveis, que fazem perpetuar a riqueza esgotável ao longo do tempo.

O Banco Mundial, conforme evidencia Pegg⁷⁹, apoiado em teorias neoclássicas de desenvolvimento, considera que o crescimento econômico é um pré-requisito para desenvolvimento sustentável e para redução da pobreza. O pressuposto é que, ao ampliar a equação fundamental do Produto Interno Bruto, mediante o incremento dos investimentos, a atividade mineral engendraria, portanto, crescimento. Isso, por sua vez, promoveria desenvolvimento e reduziria pobreza, em relações lineares e certas.

O investimento em mineração, de acordo com o Banco Mundial, proporciona postos de trabalho. Ainda que intensiva em capital e em tecnologia, a mineração proporciona elos produtivos em outros setores, gerando emprego e renda (contra argumento do já explicado efeito “enclave”). Da mesma forma, a atividade proporciona receitas públicas. Sendo o gasto do governo um importante componente da equação do PIB, pode-se dizer que a alocação dos

<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/treasureortrouble.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

⁷⁹ PEGG, Scott. Mining and poverty reduction: transforming rhetoric into reality. *Journal of Cleaner Production*, USA, Elsevier, v.14, p. 376 - 387, 2006. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=C9F6A87E9DE0445CD0286810D475C07B?doi=10.1.1.453.1333&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

recursos públicos, sobretudo em políticas públicas destinadas à redução da pobreza, contribui para o desenvolvimento e para a superação da miséria.

Entretanto, o relatório alerta que a presença física dos recursos naturais não é, em si mesma, determinante para a riqueza econômica. Na verdade, a riqueza econômica proveniente da exploração desses recursos depende de uma série de fatores: infraestrutura; setor industrial a jusante; conhecimento e aprimoramento nas técnicas de extração e exploração; a regulamentação e a estrutura institucional; a qualidade da gestão econômica e a capacidade institucional, entre tantos outros⁸⁰.

Nesse sentido, embora possa servir ao fomento do desenvolvimento socioeconômico sustentável, é preciso orientar a atividade mineral a este objetivo, oferecendo-lhe o suporte institucional, econômico e tecnológico. Ao que parece, não há espontaneidade no desenvolvimento; há, na verdade, políticas orientadoras guiadas pelo Estado.

CAPÍTULO III- DEBATE FILOSÓFICO EM TORNO DA DOTAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E SUA RELAÇÃO COM A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

3.1 Justiça distributiva: necessário alcance global

A teoria de justiça se propõe a entender as desigualdades e a extrair princípios gerais de justiça para construir uma sociedade mais justa e equânime. No entanto, o tema é bastante complexo e esbarra em inúmeros questionamentos sociais, morais, políticos e até mesmo culturais. Perguntas que perpassam o tipo de desigualdade (recursos humanos, naturais, econômicos, sociais) que será ou deverá ser evitada, seu *quantum* tolerável, acompanhadas ainda da reflexão sobre sua injustiça ou legitimidade, o campo de sua aplicação (nacional ou internacional) evidenciam o tamanho e a complexidade do objeto do estudo.

A referência de grande renome neste ramo da Filosofia Política é o autor John Rawls. A teoria de justiça rawlsiana é estruturada sob dois princípios de justiça, ordenados segundo uma prioridade léxica, segundo Kymlicka. O primeiro princípio, princípio da igual liberdade para todos, determina que “cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema total mais extenso

⁸⁰ WORLD BANK; INTERNACIONAL FINANCE CORPORATE. *Treasure or Trouble? Mining in developing countries*. Washington, 2002. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/treasureortrouble.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

de liberdades básicas compatíveis com um sistema de liberdade similar para todos”⁸¹. O segundo princípio, por sua vez, estabelece que “As desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de modo que sejam: a) para o maior benefício dos que têm menos vantagens; b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos sob condições de igualdade de oportunidade.”⁸².

Nesse sentido, a ideia central da concepção geral de justiça de Rawls estabelece que “os bens primários sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases do respeito de si mesmo – devem ser distribuídos igualmente, a menos que uma distribuição desigual de qualquer um ou todos estes bens seja vantajosa aos menos favorecidos”⁸³.

A teoria de justiça rawlsiana almeja compreender como a estruturação de regras, normas, padrões de conduta e tudo aquilo que pode ser denominado de “instituições” pode proporcionar ou prejudicar o alcance da justiça social, sendo os governos responsáveis pelas decisões dos desenhos institucionais e por seus respectivos efeitos na satisfação das inúmeras necessidades humanas. Rawls adota, portanto, a perspectiva moral institucional aplicada à organização interna de um Estado⁸⁴ e separa a justiça da ética.

Entretanto, o surgimento de novos atores, como as companhias multinacionais, as organizações internacionais e as associações regionais, além do fenômeno econômico, político e social denominado globalização, tornaram as explicações circunscritas nos limites estatais insuficientes, exigindo uma ampliação do espectro da teoria de justiça distributiva⁸⁵. É que na pós-modernidade não existem Estados autossuficientes, senão interrelacionados e interdependentes.

Da constatação de uma realidade mundializada, evidencia-se a falha decorrente da ausência de aplicação da análise moral institucional nas relações internacionais e a obsolescência da tradicional dicotomia entre a concepção de justiça intranacional e internacional, fazendo emergir a necessária construção da denominada justiça global. Sintetiza Pogge⁸⁶ ao dizer que:

⁸¹ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 67.

⁸² KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 67.

⁸³ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 66.

⁸⁴ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

⁸⁵ Nesse sentido, Thomas Pogge, Joseph Stiglitz, Paula Casal entre outros.

⁸⁶ Nesse sentido, Pogge (2008, p. 103) “El concepto de justicia global rompe la separación tradicional entre relaciones intra-nacionales e inter-nacionales, y extiende el análisis moral institucional a todo el campo. ¿Qué

O conceito de justiça global quebra a tradicional separação entre as relações intranacionais e internacionais e estende a análise moral institucional para todo o campo. O que motiva esta mudança dramática? **Uma motivação importante é a percepção segundo a qual a concepção tradicional do mundo das relações internacionais, habitada apenas pelos Estados, não é satisfatória.** Nós todos sabemos que sua adequação explicativa está se perdendo com a aparência e o tamanho crescente de outros atores no cenário internacional: as empresas multinacionais, organizações internacionais e associações regionais. (Grifo nosso)

Diante do desafio imposto pela globalização, Rawls complementou sua teoria de justiça doméstica, cujos princípios de justiça distributiva estão restritos às fronteiras nacionais, e propôs uma teoria de âmbito internacional ao escrever “O Direito dos Povos”.

Na obra “O Direito dos Povos”, Rawls escreve sobre normas que devem reger a relação entre nações soberanas. Em larga medida, às nações compete o dever de cumprimento dos tratados e convênios celebrados. É que, para Rawls, as relações entre as nações se baseiam não pela concepção de justiça distributiva, muito menos pelo princípio da diferença, mas por um dever moral de assistência, que evite o perigo de uma pobreza excessiva entre as nações. Três das oito leis dos povos previstas por Rawls corroboram o que se diz⁸⁷:

2. Os povos devem cumprir os tratados e convênios.
3. Os povos são iguais e devem ser partes nos acordos que lhes vinculam (LP 37 [50]).
8. Os povos tem o dever de assistir a outros povos – que vivem sob condições desfavoráveis, que impedem de possuir um regime político e social justo e decente. (LP 37 [50]).

Nesse sentido, para Rawls “uma vez que se satisfaz o dever de assistência e todos os povos possuem um governo liberal ou decente, não existe razão para eliminar a distância entre as médias de riquezas de diferentes povos”⁸⁸. É que a “desigualdade econômica não é um problema significativo para o âmbito internacional”⁸⁹ e a chave para o sucesso econômico dos povos está nos fatores culturais e institucionais internos. O dever de assistência se estrutura, portanto, com base no dever de ajuda humanitária e não no princípio de justiça distributiva em escala global.

motiva esta drástica reorientación? Una motivación importante es la comprensión de que la concepción tradicional del mundo de las relaciones internacionales, habitado únicamente por Estados, es insatisfactoria. Todos sabemos que está perdiendo rápidamente su adecuación explicativa con la aparición y el tamaño creciente de otros agentes en el escenario internacional: compañías multinacionales, organizaciones internacionales y asociaciones regionales.” POGGE, Thomas. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, pp. 99-114.

⁸⁷ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 122.

⁸⁸ RAWLS, John. *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 133.

⁸⁹ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 7.

De acordo com Pogge apud Neufeld⁹⁰, o dever de assistência guarda uma relação falaciosa com o que se denomina "Exposição do Nacionalismo" ou "Tese de pobreza puramente nacional", visão segundo a qual o nível de riqueza de uma sociedade é explicada por fatores internos ou domésticos, tais como cultura política de uma sociedade e suas instituições⁹¹.

Thomas Pogge, em oposição a Rawls, diz que a explicação nacionalista negligencia o importante papel que fatores externos - incluindo especialmente características da ordem econômica internacional - desempenham para determinar se uma sociedade é, ou não, desafortunada⁹².

Pogge⁹³ sintetiza as diferenças observadas entre a teoria doméstica e internacional de John Rawls ao dizer que:

A teoria internacional de Rawls é de dois níveis: um contém o experimento mental da posição original, enquanto o outro, uma lista de regras que se aplicam diretamente ao comportamento dos Estados. Sua teoria doméstica é de três níveis: o primeiro nível contém o experimento mental da posição original, o segundo nível, os dois princípios de justiça (norma para avaliar os efeitos comparativos de instituições sociais alternativas) e o terceiro nível, as arquiteturas institucionais específicas que não se limitam às regras de conduta de agentes individuais e coletivos, mas também incluem regras constitutivas que criam e definem certos agentes, papéis e relacionamentos e que não só orientam os jogadores existentes em um espaço de opções existentes. Assim, Rawls complementa sua teoria doméstica de justiça com uma teoria ética internacional (mas não de justiça). (Tradução nossa)

Em larga medida, se, por um lado, Rawls e Pogge se aproximam quanto à abordagem institucional, por outro, distanciam-se quanto à extensão dos critérios de justiça e à descrição

⁹⁰ NEUFELD, Blain. Aid to Burdened Societies. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, 27.

⁹¹ No mesmo sentido aponta Armstrong ao dizer que “em suma, Rawls inclinou-se para o Nacionalismo explicativo: a visão de que as características da nação foram - principalmente, se não totalmente - responsáveis por suas diferentes fortunas econômicas, e não alguns recursos externos, tais como a forma do sistema econômico global, ou a distribuição dos recursos.”. ARMSTRONG, Chris. Global Resource Distribution. In: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 441.

⁹² NEUFELD, Blain. Aid to Burdened Societies. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 28.

⁹³ “La teoría internacional de Rawls es de dos niveles: uno contiene el experimento mental de la posición original, mientras que el otro, una lista de normas que se aplican directamente al comportamiento de los Estados. Su teoría doméstica es de tres niveles: el Nivel Uno contiene el experimento mental de la posición original, el Nivel Dos, los dos principios de la justicia (su norma para valorar los efectos comparados de instituciones sociales alternativas), y el Nivel Tres, los arreglos institucionales concretos que no se limitan a reglas de conducta de los agentes individuales y colectivos, sino que incluyen también reglas constitutivas que crean y definen ciertos agentes, roles y relaciones y que no sólo guían a los actores preexistentes en un espacio de opciones preexistente. Así, Rawls complementa su teoría doméstica de la justicia con una teoría internacional de la ética (pero no de la justicia)”. POGGE, Thomas. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, p. 102.

da estrutura institucional necessária para operar tais critérios⁹⁴. É que para Pogge faz-se necessário “globalizar a concepção rawlsiana de justiça”⁹⁵ e compreender o impacto das instituições internacionais na situação dos pior situados, ultrapassando os fatores internos.

Se a situação fática aponta para a necessidade de lidar com problemas e questões que são transnacionais, não parece adequado, portanto, que as relações entre Estados sejam coordenadas apenas pelos interesses dos próprios Estados e determinadas pelos seus governos e instituições.⁹⁶ As relações entre nações, conectadas em rede e interdependentes, passam a exigir uma teoria de justiça cosmopolita, que não reflita regras éticas, assentadas no singelo dever moral de ajuda, mas regras de justiça global⁹⁷.

É apoiado neste cenário mundializado que Thomas Pogge irá propor sua concepção de justiça cosmopolita, tendo como pressuposto básico o dever negativo de justiça⁹⁸.

Na concepção de Pogge, a desigualdade mundial existente pode ser atribuída à ideia de um dever positivo, de ajudar as pessoas em sérias dificuldades, ou um dever negativo de justiça, “de não contribuir ou não beneficiar-se do injusto empobrecimento alheio”⁹⁹.

⁹⁴ Garcia traduz o afastamento de Pogge e Rawls ao dizer “Es decir, concuerdan es torno a la meta de que los seres humanos posean la capacidad y los recursos acordes para ser los dueños de sus propias vidas y vi- van libres de ser instrumentalizados por otros, pero discrepan sobre el modo de evaluar y regular el impacto de las interacciones e instituciones internacionales.”. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 9.

⁹⁵ POGGE, Thomas. *Realizing Rawls*. New York: Cornell University Press, 1989, p. 6.

⁹⁶ Pogge, nesse compasso, ressalta que a drástica reorientação para o cenário global evidencia a falta de adequação moral necessária para lidar com as situações fáticas de um planeta mundializado. Nesse sentido, ressalta o autor “Pero para nuestro tema, aquí es más importante la comprensión de que esa concepción tradicional siempre ha carecido de adecuación moral, pues nunca ha sido plausible que los intereses de los Estados –es decir, los intereses de los gobiernos– deban proporcionar las únicas consideraciones moralmente relevantes en las relaciones internacionales.”. POGGE, Thomas. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, p. 103.

⁹⁷ Como destaca David García “Ni Rawls ni Pogge se centran en moralizar o culpabilizar la conducta de individuos singulares. Inciden, por el contrario, en el peso que tienen las normas y los factores institucionales en modelar de forma sustancial las condiciones de vida de los individuos, tanto por lo que establecen, como por lo que permiten y generan. Como consecuencia, centran su evaluación en los principios que guían y ordenan el entramado institucional de la estructura básica de una sociedad, ya que es este entramado de convenciones establecidas el que determina qué cualidades –moralmente arbitrarias– de los individuos van a ser recompensadas, compensadas o castigadas por las normas sociales.”

⁹⁸ Oportuno ressaltar que, embora a discussão sobre a justiça possa seguir o caminho das relações individuais, a análise do objeto de estudo de Pogge apresenta uma perspectiva institucional em vez de adotar o panorama interativo, que é centrado nos efeitos decorrentes das ações individuais ou coletivas. Como esclarece o autor “[I]a primera, entre dos maneras diferentes de ver los hechos de nuestro mundo social. Por un lado, podemos verlos *interactivamente*: como acciones y efectos de acciones realizadas por agentes individuales y colectivos. Por el otro, podemos verlos *institucionalmente*: como efectos de la forma en que está estructurado nuestro mundo social, de nuestras leyes, convenciones, prácticas e instituciones sociales” e ainda “[s]iguiendo el camino trazado por Rawls, la distinción entre *análisis moral institucional* e *interactivo* se ha llegado a identificar como una distinción entre *justicia* y *ética*.” POGGE, Thomas. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, pp. 101-102.

⁹⁹ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 137.

O dever positivo impõe a necessidade de ajudar aqueles que estão em situação pior, quando a ajuda não piore a situação de outrem. Trata-se de buscar outro ponto de eficiência na curva de Pareto¹⁰⁰, em que haja uma melhora significativa para alguém, sem que ocorra uma piora na situação de outrem. No entanto, para o autor, esse dever positivo apresenta um argumento moral fraco, na medida em que seria possível ajudar projetos ou instituições que, no juízo de valor do indivíduo, são mais relevantes, como os carentes de uma igreja, em vez de ajudar pessoas a ele estranhas, mas sujeitas à pobreza.

O dever negativo, por outro lado, impõe o dever de não contribuir para a pobreza ou para seu agravamento e de não beneficiar-se da piora nas condições socioeconômicas alheias. O dever negativo possui, portanto, um argumento moral muito mais forte, na medida em que os indivíduos que se encontram melhor situados estão intrinsecamente relacionados à situação adversa daqueles em situação de pobreza¹⁰¹, já que contribuem para o agravamento da situação adversa dos pobres¹⁰².

Na concepção de Pogge, a desigualdade socioeconômica e a pobreza extrema das nações decorrem da violação do dever negativo de justiça pelos países ricos, evidenciada por três critérios de injustiça: os efeitos de instituições sociais compartilhadas, os efeitos de uma história comum violenta e a exclusão não compensada do uso dos recursos naturais.

O compartilhamento de regras internacionais torna os países ricos responsáveis pela pobreza extrema mundial. É que, segundo Thomas Pogge, as normas disciplinadoras das relações entre nações foram criadas e estabelecidas pelos avantajados com o objetivo de manter o *status quo* e garantir sua superioridade. As evidências elencadas pelo autor são muitas. A rede mundial de comércio mostra que as escolhas de consumo dos países ricos

¹⁰⁰ “O “ótimo de Pareto” ocorrerá quando existe uma situação (A) em que, para se sair dela, para que “um ganhe”, pelo menos “um perde”, necessariamente. Desta forma, uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação de um agente sem degradar a situação de qualquer outro agente econômico.” Disponível em: <http://www.econometrix.com.br/pdf/a-lei-da-eficiencia-de-pareto.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2016.

¹⁰¹ “No somos solo testigos distantes de un problema que no tiene que ver con nosotros, con débil deber positivo de ayudar. Más bien, nosotros estamos materialmente implicados, causal y moralmente, en el destino de los pobres, al imponerles un orden institucional global que produce regularmente pobreza aguda e/o al excluirlos efectivamente de una justa parte del valor de los recursos naturales explotados y/o al mantener una desigualdad racial que evolucionó a través de un proceso histórico plagado de crímenes horrendos.” (POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares García. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 152).

¹⁰² A fim de demonstrar a existência de violação do dever negativo, em razão da existência de tamanha desigualdade mundial, Pogge utiliza, como artifício argumentativo, o exemplo de Vênus. Se descobríssemos que os habitantes do planeta Vênus estão em condições lamentáveis e nada fizéssemos, estaríamos violando apenas o dever positivo. Neste caso, não se poderia falar em dever negativo, vez que não estaríamos contribuindo, em nenhum momento, para sua miséria. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares García. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.138.

influenciam a economia dos países em desenvolvimento¹⁰³. As regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) definem condições assimétricas de abertura de mercados e acesso a subsídios. As instituições financeiras globais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, estabelecem diferentes condições financeiras às nações, como por exemplo as exigências de ajuste fiscal, superávit primário e elevadas taxas de juros. Sobram ainda as diversas regras de migração de pessoas no globo, com aplicações distintivas, conforme a nacionalidade. Esses são exemplos de como o arcabouço institucional internacional impõe regras diferenciadas e menos vantajosas para uns do que para outros.

Nesse mesmo sentido, prossegue Pogge¹⁰⁴:

O papel dominante na formação da ordem institucional global de volta à Guerra Fria foi desempenhado pelos governos dos mais poderosos países desenvolvidos, particularmente aqueles que integram o G-7. Na formação dessa ordem, os governos deram muito peso aos interesses de suas elites empresariais nacionais e pouco peso para os interesses dos pobres e vulneráveis nos países em desenvolvimento. (Tradução nossa)

Stiglitz ratifica a constatação ao afirmar que as instituições da globalização estão muito mais orientadas à permanência de proveitosos ganhos aos países ricos apoiada na exploração de países em desenvolvimento. Aliás, “vista através dos olhos da vasta maioria das mulheres e dos homens, a globalização não atendeu a suas aspirações simples e legítimas de empregos decentes e um futuro melhor para seus filhos.”¹⁰⁵

A interface direta do compartilhamento das instituições em relação aos recursos naturais ocorre na medida em que a desigual apropriação dos recursos naturais é possibilitada e permitida pelo conjunto de normas internacionais que foram criadas pelos e para os países

¹⁰³ Um exemplo clássico de como as regras internacionais podem afetar diretamente a população consiste nos tratados da OMC que permitem que os países ricos protejam seus mercados de importações baratas, mediante imposição de elevados encargos alfandegários e a concessão de subsídios a seus produtores. Nesse diapasão, Stiglitz alega “[a]lguas das políticas nos Estados Unidos estavam ajudando os ricos no país mais rico do mundo à custa dos mais pobres nos países mais pobres: os subsídios aos nossos agricultores tomaram dinheiro que poderia ter sido usado muito melhor- para investir em infra-estrutura, tecnologia ou educação- e repassou-lhe aos agricultores abastados, derrubando os preços globais e empobrecendo ainda mais os agricultores pobres nos países em desenvolvimento.” STIGLITZ, Joseph E. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Nova Iorque: W. W. Norton Company, 2015, p. 732.

¹⁰⁴ “El papel dominante en la conformación del orden institucional global posterior a la Guerra Fría fue desempeñado por los gobiernos de los países desarrollados más poderosos, en particular los que integran el G-7. En la formación de ese orden, dichos gobiernos dieron mucho peso a los intereses de sus élites empresariales nacionales y poco peso a los intereses de la población pobre y vulnerable de los países en desarrollo.” POGGE, Thomas. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, p. 106.

¹⁰⁵ Ao contrário do que se prometeu, a globalização gera resultados desequilibrados, na medida em que não são todos os que se beneficiam da riqueza gerada, Pelo contrário, “[m]uitos deles vivem no limbo da economia informal, sem direitos formais e numa faixa de países pobres que subsistem precariamente às margens da economia global”. STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 67.

ricos. David Garcia¹⁰⁶, ao comentar a obra de Pogge e as influências das instituições internacionais, afirma que:

grande parte do diferencial do nível de vida e de consumo de recursos naturais que existe entre ambos os lados da fronteira também é devido à capacidade dos poderosos para definir outras convenções igualmente relevantes dentro das regras do jogo internacional. (Tradução nossa)

O segundo critério de injustiça, por sua vez, consiste nos efeitos consequentes à história da humanidade, em que se verifica que a riqueza construída pelos países ricos e, por outro lado, as posições sociais iniciais dos países em desenvolvimento, remontam a um “processo histórico atormentado por enormes e graves erros”¹⁰⁷. É que os países pobres sofreram com conquistas e colonizações, marcadas por escravidão e diversas formas de opressão.

Nesse compasso, o segundo critério apontado por Pogge reitera a correlação causal existente entre a responsabilidade dos afortunados e a desgraça dos países em desenvolvimento. Na concepção do autor, os efeitos de uma história comum violenta fizeram perpetuar no tempo as desigualdades nas condições iniciais, parâmetros inaugurais decorrentes de processos históricos em que princípios morais e até mesmo regras legais foram violadas.¹⁰⁸

Da mesma forma que o primeiro, o segundo critério se nota presente no campo das riquezas naturais. Durante tais processos históricos, nações viram suas riquezas naturais escoarem ao exterior, enquanto dominadas pelas potências imperialistas.

Não é preciso ir distante para confirmar o que se diz. A própria experiência nacional nos mostra isso. Na época colonial, Minas Gerais sofreu a exploração sem limites de seus recursos minerais. Ficou conhecido como Ciclo do Ouro o período em que a exploração do ouro teve apenas um caminho, qual seja: o enriquecimento de outras nações como Portugal e Inglaterra (que, pelo Tratado de Methuen, obrigava Portugal a pagar suas dívidas com o ouro brasileiro). Tiradentes apud Souza¹⁰⁹ assim observa a exploração em Minas Gerais:

¹⁰⁶ “La cuestión de fondo es que gran parte del diferencial de nivel de vida y consumo de recursos que se da entre ambos lados de la frontera se debe también a la capacidad de los agentes internacionales más poderosos de definir otras convenciones no menos relevantes dentro de las reglas del juego internacional.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 16.

¹⁰⁷ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.145.

¹⁰⁸ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 145.

¹⁰⁹ SOUZA, Laura de Mello e. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. Rio de Janeiro:

(...) apesar de tanta riqueza, Minas era pobre, só porque a Europa, como uma esponja lhe tivesse chupando toda a substância, e os Exmos. Generais de três em três anos traziam uma quadrilha a que chamavam criados, que depois de comerem a honra a fazenda e os officios, que deviam ser dos habitantes, se iam rindo deles para Portugal.

Por fim, a exclusão não compensada dos recursos naturais, a seu turno, evidencia que os países ricos utilizam uma parcela desigual dos recursos naturais. Nas palavras de Pogge, “os avantajados desfrutam de vantagens significativas no uso de recursos naturais de cujos benefícios os desafortunados são amplamente excluídos sem nenhuma compensação”¹¹⁰. O autor identifica, portanto, o papel da distribuição e utilização dos recursos naturais na cadeia causal do baixo desempenho socioeconômico e, sobretudo, da pobreza¹¹¹.

Assim, tendo em vista esses três fatores, evidencia Pogge que o espectro de aplicação da justiça distributiva carece admitir dimensões transnacionais, conduzindo à estruturação de uma concepção de justiça global, que implique causalmente a comunidade internacional.

3.2. A justiça distributiva global aplicada aos recursos naturais: o dever negativo de justiça na exclusão não compensada dos países ricos em recursos naturais

Segundo Thomas Pogge os países ricos utilizam uma parcela desigual dos recursos naturais do globo e retiram maiores proveitos econômicos, sem atribuir uma justa compensação às nações em desenvolvimento (possuidoras dessas riquezas naturais). Na verdade, apropriam-se dessas riquezas, pagando muito pouco, ou quase nada, pela exploração e exaurimento dos recursos naturais esgotáveis.

Os Estados ricos em recursos naturais retiram, portanto, uma ínfima contribuição do setor e não conseguem reter receitas suficientes da atividade mineral, que acabam escoando para o setor estrangeiro. É o que dispõe Auty¹¹² ao observar o setor mineral: “[e]la [a atividade mineral] também exhibe baixa retenção de receita, já que uma grande fração do fluxo

Edições Graal, 2o ed., 1986.

¹¹⁰ “Los mejor situados disfrutan de ventajas significativas en el uso de un único recurso natural base, de cuyos beneficios los peor situados son ampliamente excluidos sin ninguna compensación.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 144.

¹¹¹ HAYWARD, Tim. Global Resource Distribution. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 441.

¹¹² AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 3.

de receitas de exportação escoam imediatamente para o exterior, para atender o investimento de capital estrangeiro.”. O que acontece, portanto, é uma reduzida captura dos resultados econômicos decorrentes da exploração.

Stiglitz¹¹³ aponta para a mesma direção ao ressaltar que as empresas de mineração deveriam obter um retorno normal sobre o capital, e os retornos excedentes deveriam ficar para o país detentor dos recursos. No entanto, esses excedentes, denominados pelos economistas de “rendas”¹¹⁴, que se referem ao valor do recurso que excede o custo da extração, não ficam para os Estados Nacionais, mas acabam sendo apropriados pelas empresas exploradoras, confirmando a utilização desproporcional da riqueza natural entre os países.

A situação encontrada representa, na concepção de Pogge, uma constante violação do dever negativo de justiça, na medida em que a exclusão não compensada dos recursos naturais provoca o empobrecimento (ou seu agravamento) injusto desses países.¹¹⁵ Em larga medida, o diagnóstico reitera a implicação causal dos países ricos com a situação de pobreza de tantas outras nações e impõe, portanto, a aplicação da justiça distributiva global aos recursos naturais.

Assim, embora a distribuição da riqueza econômico-financeira seja o principal tema de debate sobre a justiça distributiva, a discussão em torno da riqueza natural observada no ambiente interno dos países e, sobretudo, aquela verificada extramuros, aponta para a ampliação do objeto aplicável à concepção de justiça.

Impõe-se, portanto, a discussão sobre como os recursos naturais são vistos em relação aos outros bens (renda, riqueza, posições sociais, etc) que deveriam ser distribuídos de acordo com os ditames dos princípios de justiça distributiva¹¹⁶. É que a justiça distributiva entra em cena sempre que existe alguma desigualdade injustificada ou ilegítima, como, por

¹¹³ STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May. 2014. Disponível em: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

¹¹⁴ “Rents are the term that economists apply to payments to factors of production that are inelastically supplied, which were traditionally land and other natural resources.”. STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May. 2014. Disponível em: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

¹¹⁵ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

¹¹⁶ HAYWARD, Tim. *Global Justice and the Distribution of Natural Resources*. Political Studies, vol. 54, 2005. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

exemplo, aquela proveniente da loteria natural de determinada cesta de bens (naturais, por exemplo).

A loteria natural não parece ter pertinência apenas na dimensão individual de nascer em uma família rica ou pobre nem somente em relação à cesta de bens tradicionais, como renda e riqueza. A loteria natural também opera randomicamente na distribuição de recursos naturais entre nações e produz efeitos no âmbito socioeconômico. É que alguns países foram “afortunados”, ou “amaldiçoados,” pela presença, em seu território, de recursos naturais, como água, florestas, petróleo, gás, minérios, entre tantos outros.

Em larga medida, a distribuição dos recursos naturais e seu aproveitamento contribuem para a configuração da cesta de outros bens. É que a dotação de recursos naturais pode ampliar ou prejudicar a capacidade de geração de renda e riqueza, pode contribuir ou dificultar o desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a princípio, a distribuição dos recursos naturais precisa ser investigada e incluída na discussão sobre justiça distributiva.

Hayward¹¹⁷ apresenta o debate em torno da propriedade das riquezas naturais e seu aproveitamento pelos Estados Nacionais, discutindo a legitimidade da desigualdade observada e a aplicação de princípios de justiça distributiva ao objeto estudado.

Podem os Estados-nação merecerem ou terem o direito aos recursos que existem dentro de suas fronteiras? Deveriam tais Estados-nação serem vistos como os guardiões de tais recursos? Ou os recursos deveriam ser vistos como uma espécie de bem coletivo? Do ponto de vista dos princípios de justiça distributiva, devemos tentar corrigir ou compensar o desnível atual de distribuição de recursos? Como podemos fazer isso? Com base em que as comunidades nacionais possuem o direito de usar "seus" recursos naturais, deveriam os princípios de justiça global circunscrever este direito? (Tradução nossa)

Das dúvidas elencadas por Hayward, nasce a indagação quanto aos direitos de propriedade aplicados aos recursos naturais e ao que denomina de “espaço ecológico”¹¹⁸, contrapondo à tradicional ideia lockeana de propriedade.

¹¹⁷ “Can nationstates be thought to deserve, or to have a just claim to, the resources that happen to exist within their borders? Should such nation-states be seen as the custodians of such resources? Or should resources be seen as some kind of collective asset? From the point of view of principles of distributive justice, should we try to correct or compensate for the current unevenness of resource distribution? How would we do that? On what basis should national communities be entitled to use “their” natural resources, and should principles of global justice circumscribe this entitlement?” HAYWARD, Tim. *Global Resource Distribution*. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 441.

¹¹⁸ Hayward expressa ainda sua discordância quanto à consideração, na análise da justiça distributiva, dos meros resultados positivos provenientes da exploração dos recursos naturais. Na verdade, o autor adota uma concepção mais ampla daquilo que deve ser redistribuído. É que a questão não está apenas nos benefícios gerados pela exploração natural. O fenômeno exploratório é único e não é possível separar a “mercadoria/resultado” natural do “lixo” ambiental que a atividade exploratória provoca. Em razão desta constatação, Hayward alega que o que deve ser adotado em termos de redistribuição é o conceito de “espaço ecológico”, capaz de mensurar não apenas

Explica o autor que, no estado de natureza de Locke, embora não haja direitos de propriedade individualizados, a partir do momento em que alguém emprega trabalho e esforço em determinado bem, criando valor, passa a ter o direito de usufruir dos benefícios gerados.

Assim, se os recursos naturais ganham valor pela obra humana, então aquele que é o desenvolvedor, ou seja, que aplicou trabalho humano, teria o direito de aproveitar os benefícios por ele criados. Na concepção de Locke, não há injustiça nisso, desde que o outro indivíduo possa fazer o mesmo, ou seja, desde que reste a ele uma parcela suficiente¹¹⁹.

Entretanto, suficiente não é a concepção de igual dos igualitários. Ter o suficiente não significa ter uma parcela igual. O suficiente poderia simplesmente ser considerado o excedente que permaneceu para a distribuição segundo um critério que não seria o de igualdade. Ocorre que aquilo que é suficiente para uns pode não ser para outros.

Tim Hayward constrói, portanto, um modelo argumentativo para apresentar sua crítica à concepção tradicional de propriedade. O exercício mental proposto é que suponhamos que a nação A apresenta retornos econômicos melhores que B quando da exploração de determinado recurso natural escasso.

De acordo com o argumento da eficiência, seria racional para B passar seus recursos a A, mesmo que recebesse um excedente menor do que A. Este excedente representa mais do que o próprio B poderia suprir por ele mesmo, então, mesmo que receba menos que A, é mais racional que ele transfira o recurso para A.

A teoria liberal nos faz acreditar, portanto, que nas relações comerciais estabelecidas, embora haja vantagem comparativa entre os parceiros, o polo mais fraco, por mais que receba um excedente menor, irá receber algo que não receberia caso não houvesse a troca. Dito isso, a relação comercial continuaria sendo o melhor resultado¹²⁰ alcançado para ambas as partes, isoladamente.

os bens, como também os produtos indesejados, capturando toda a interação humana com o meio ambiente. E o uso do espaço ecológico é denominado pelo autor como “pegada ecológica”, capaz de medir o consumo total de recursos adicionando importações e subtraindo as exportações da sua produção interna. HAYWARD, Tim. *Global Justice and the Distribution of Natural Resources*. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 360. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

¹¹⁹ Nesse sentido, expõe o raciocínio lockeano: “[a] utilização do espaço ecológico deve ser concebido como o início da apropriação da natureza pela ação humana. **E a utilização deste espaço será justa se restar espaço suficiente para os demais.**” HAYWARD, Tim. *Global Justice and the Distribution of Natural Resources*. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 360. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

¹²⁰ HAYWARD, Tim. *Global Justice and the Distribution of Natural Resources*. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 362. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

Entretanto, há algo a ser considerado: como os recursos disponíveis são escassos, vale dizer, como eles não suportam uma demanda infinita da atividade produtiva, o esgotamento dos recursos naturais elimina, por completo, o ganho da nação B, ou seja, daquela que transfere seus ativos naturais.

Hayward apresenta, portanto, sua ponderação: se considerarmos isoladamente o caso, não parece, de fato, existir nada injusto. Mas, de forma agregada, a riqueza total da nação A representa um comando de uma quantidade maior do espaço ecológico ao custo de esgotar a capacidade de gerar riqueza de B. O princípio da igualdade do espaço ecológico estaria prejudicado, e a desigualdade verificada seria, portanto, injusta.

Dessa forma, resta claro que, se visto isoladamente o caso, de forma local e temporária, o argumento da eficiência e da vantagem comparativa até pode ser usado para justificar a relação estabelecida. Mas, ao analisar estes fatores de forma dinâmica, sistemática e no longo prazo, evidencia-se que o argumento da eficiência não fundamenta a desigualdade, que é cumulativa e sempre em benefício de A.

Na visão estática, a falha do estado pobre poderia ser atribuída a sua ineficiência, às causas internas e ainda às falhas de mercado que não transferem os ganhos como deveriam. Mas, na visão sistêmica, essa desigualdade faz com que haja um verdadeiro empobrecimento dos Estados na situação do país B.

Na concepção de Pogge, o país A contribui constantemente para o empobrecimento de B e viola, portanto, o dever negativo de justiça ao fazê-lo. Crítico à concepção lockeana, Pogge também ressignifica a ideia de propriedade dos recursos naturais. Para Pogge, os direitos sobre os recursos naturais não se constituem como direito de propriedade absoluto, e os pobres possuem o direito de participar dos resultados econômicos da exploração¹²¹.

Aliás, no mesmo sentido da situação hipotética apresentada por Hayward, Pogge questiona sobre a legitimidade de acordos que atribuem a A os recursos de B, afinal “[o] que dá direito à elite global utilizar os recursos naturais do mundo sob termos mutuamente acordados quando deixam os pobres de mãos vazias?”¹²².

¹²¹ “(...) los Estados, junto con sus ciudadanos y gobiernos, no tendrán un derecho de propiedad absoluto, en términos libertarios/ neo-liberales, con respecto a los recursos naturales presentes en su territorio, sino que se les puede requerir que compartan una pequeña parte del valor de cualquier recurso que decidan usar o vender”. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares García. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 135.

¹²² “Qué da derecho a la élite global a emplear los recursos naturales del mundo en virtud de términos mutuamente acordados cuando se deja a los pobres globales con las manos vacías?”. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares García. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 144. É nesse sentido que o autor questiona um acordo celebrado entre empresa britânica e o governo nigeriano. Em suas palavras: “[a]quí surge una pregunta obvia: ¿con qué derecho puede un

Ocorre que, como restou evidenciado no exemplo hipotético, a injustiça acontece não em razão da presença física dos recursos naturais, mas pelo fato de alguns países serem mais eficientes na sua utilização, apropriando-se de mais espaço ecológico (entendido como os recursos naturais e as externalidades geradas).

É este o cenário verificado na relação entre os países dotados de recursos naturais (economicamente pobres) e os países ricos. Os detentores das riquezas naturais não conseguem utilizar grande espaço ecológico, porque estão na situação do país B. Como são ineficientes na agregação de valor a seus próprios recursos, é “mais racional” que transfiram a riqueza com baixo valor econômico agregado para o país A, capaz de gerar mais valor.

Entretanto, a suposta transação eficiente não mostra que o país B não logra utilizar o espaço ecológico e ser mais eficiente exatamente porque a utilização dos recursos naturais depende do nível tecnológico e econômico do país.

O exemplo argumentativo criado por Hayward o faz enfrentar o ponto principal de sua investigação: o que efetivamente importa para efeito de justiça distributiva? Os recursos naturais em si mesmos ou o seu valor econômico (ou seja a capacidade valorativa do recurso natural, ou o que o autor denomina de “recurso natural disponível”)?

Ao propor essa diferenciação de entendimento, o autor irá criticar a concepção segundo a qual a redistribuição de recursos naturais é moralmente neutra (porque dispersa pela força da natureza) para trazer à tona o que efetivamente importa à justiça distributiva.

Segundo Tim Hayward, os recursos naturais estão fixos no território e não podem ser simplesmente “transportados e redistribuídos”. Apenas quando os recursos naturais saem do estado bruto e se tornam efetivamente recursos naturais disponíveis é que se torna possível discutir justiça distributiva¹²³.

acuerdo libre y justo entre un dictador militar de Nigeria y el gobierno británico, o alguna compañía petrolera británica, autorizar a estas dos partes a privar al pueblo nigeriano de sus recursos naturales y a destruir su medio ambiente?”. POGGE, Thomas. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, p. 104.

¹²³ “Primeiro, há razão para questionar a afirmação de Beitz que uma redistribuição dos recursos naturais é moralmente permissível. Ele afirma que é porque a distribuição efetiva dos recursos naturais não é justa nem injusta, mas simplesmente uma questão de fato. Os dotes naturais dos territórios são arbitrários a partir de um ponto de vista moral, ‘no sentido de que ninguém tem uma reivindicação *prima facie* quanto aos recursos que estão debaixo de seus pés’ (Beitz, 1979, p. 292). Assim, nenhuma reivindicação se direciona aos recursos naturais que poderiam bloquear uma reivindicação moral para a transferência da mais rica à mais pobre nação. No entanto, este argumento ignora uma característica importante dos recursos naturais que se encontram “sob os pés”: eles não podem ser transferidos, a menos que qualquer deles sejam trazidos para fora dos pés e transportados, ou então o cessionário assumo o controle do território em que se encontra. Uma vez que qualquer uma dessas condições prévias para a transferência for atendida, as circunstâncias terão mudado de forma que podem ser esperado que a pré-distribuição seja mais justa ou menos justa e, portanto, não moralmente neutra.” HAYWARD, Tim. Global Justice and the Distribution of Natural Resources. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p.

Nesse sentido, não é da distribuição geográfica randômica que nasce uma desigualdade injustificada e ilegítima. Não é sobre ela que deve se debruçar (e estabelecer correções) a teoria de justiça distributiva. Em larga medida, a distribuição natural arbitrária somente apresenta importância se dela também decorre uma distribuição desigual dos resultados auferidos.

Relativiza-se, portanto, a distribuição arbitrária dos recursos naturais em si e aponta-se para a importância de se compreender os recursos naturais como ativos disponíveis, isto é, riquezas que foram extraídas e estão disponíveis para serem utilizadas em processos produtivos outros, constituindo-se como mero deflagrar de uma cadeia de geração de valor que se estende.

A partir desse novo prisma lançado sobre os recursos naturais, resta evidente que a desigualdade da sua apropriação está antes na sua efetiva disponibilidade do que na mera posse.

Nesse sentido, Hayward conduz ao argumento de que, para se ter recurso disponível, é preciso ter tecnologia para extraí-lo; para que tenha utilidade, deve ser aplicado a algum processo produtivo específico. A agregação de valor gera, então, produtos que serão vendidos no mercado mundial a preços superiores do que o próprio recurso natural em si.

Em larga medida, o que importa está a partir da atividade extrativa e inclui o processo produtivo aplicado, que aplica valor ao recurso natural, transforma-o em produto ou em insumo de outra cadeia produtiva, utiliza know-how, emprega mão de obra qualificada, intensifica a indústria. Enfim, promove encadeamento produtivo.

Acontece que para promover encadeamentos produtivos é preciso ter instituições capazes de favorecer a produção, a indústria, o comércio. É preciso ter infraestrutura, mão de obra qualificada, tecnologia disponível, sistema legal que funcione, regras claras e transparentes, coerções e sanções aplicáveis e aplicadas (quando necessário).

Nesse sentido, é muito mais importante ter condições de transformar o recurso natural *in natura* em recurso disponível para desencadear um processo produtivo do que ter a mera posse do recurso natural. Nas palavras de Tim Hayward¹²⁴:

351. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

¹²⁴ “The natural resource endowment of a nation does not bear any particular correlation to either its well-orderedness or its economic well-being. The capacity to valorise resources is the key determinant of wealth; the original provenance of the resources is a matter of relative indifference.” HAYWARD, Tim. Global Justice and the Distribution of Natural Resources. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 353. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

a dotação de recursos naturais de uma nação não tem qualquer correlação especial com o seu bem-estar econômico. **A capacidade de valorização dos recursos é o principal determinante da riqueza**; a proveniência original dos recursos é uma questão de relativa indiferença. (Grifo nosso) (Tradução nossa)

Se a capacidade de extrair o recurso e de transformá-lo em recurso natural disponível é mais relevante do que a mera posse na determinação de efetivos resultados econômicos, então as desigualdades econômicas verificadas entre nações ranqueia os países em níveis diferentes de capacidade de aproveitamento dos recursos naturais. É que os países ricos apresentam instituições mais estruturadas, regras mais claras, mão de obra mais qualificada, cadeias produtivas mais densas, tecnologia à disposição e todo um arcabouço institucional favorável.

Enriquez, ao analisar a cadeia produtiva do setor mineral, verifica a maior participação das economias desenvolvidas à medida que a cadeia produtiva aumenta o adensamento de valor, ratificando a ideia anterior. Nas palavras da autora¹²⁵:

A medida que ela (cadeia produtiva do setor mineral) se adensa, passando para as etapas mais avançadas do processo produtivo, maiores e mais complexas são as atividades complementares, em termos de demandas por serviços, de apoio de instituições financeiras, de atividades de comunicações, de apoio institucional e de suporte da ciência e tecnologia, entre outras, necessárias ao bom desempenho do setor. **As economias periféricas enfrentam muitos problemas para alcançar etapas mais avançadas e acabam se concentrando nos primeiros elos da cadeia produtiva. As economias centrais, por sua vez, têm se beneficiado muito mais dos últimos elos, uma vez que a mineração já se diversificou para outras etapas mais avançadas e com maior nível de agregação de valor.** (Grifo nosso)

No mesmo sentido, Hornborg evidencia que os padrões do comércio mundial mostram que há uma “troca desigual de recursos”, na medida em que fluxos irregulares de recursos reais como energia, tempo de trabalho e hectares de produtividade da terra são estabelecidos entre as nações. É que do ponto de vista biofísico, produtos acabados (produzidos proporcionalmente mais pelos países ricos do que pelos países em desenvolvimento) apresentam mais entropia do que os insumos consumidos em seu próprio processo produtivo. Como consequência, o crescimento representado pela elevação de valor de produtos finais ocorre ao "custo" de uma diminuição da capacidade do sistema ecológico para manter a oferta de insumos. Explica Hornborg citado por Hayward¹²⁶:

¹²⁵ ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008, p. 336.

¹²⁶ “Hornborg spells out the socio-economic consequences of this negative correlation: ‘industrial centers exporting high-utility commodities will automatically gain access to ever greater amounts of available energy from their hinterlands. The more energy they have dissipated today, the more “new” energy they will be able to buy – and dissipate – tomorrow’ (Hornborg, 2003, p. 6). Meanwhile, ‘the non-industrial sectors must experience a net increase in entropy as natural resources and traditional social structures are dismembered’ (Hornborg, 2001, p. 11). Because of this social transfer of entropy and material, world trade can be regarded as exploitative

centros industriais exportadores de produtos de alta utilidade terão automaticamente acesso a cada vez maiores quantidades de energia disponíveis nas periferias. Quanto mais energia dissipada hoje, mais "nova" energia estarão aptos a comprar e a dissipar no amanhã. Enquanto isso, os setores não-industriais devem experimentar um aumento líquido na entropia além do desmembramento dos recursos naturais e estruturas sociais tradicionais. **Por causa desta transferência de entropia e material, o comércio mundial pode ser considerado como explorador - dos pobres pelos ricos - em relação aos recursos naturais. A noção de um preço de mercado razoável esconde o fato de que estão sendo trocados recursos intactos por produtos que representam recursos já gastos.** (Grifo nosso) (Tradução nossa)

Nesse sentido, o que deve ser redistribuído, aponta Hayward, são os resultados econômicos decorrentes da exploração¹²⁷, redistribuição esta que não é moralmente neutra, mas resultado de escolhas e da capacidade de valorizar esses recursos (transformá-los em recursos disponíveis).

A justificativa da distribuição não está, portanto, na insuficiência do estado ou falha de mercado, mas sim em uma relação de verdadeira exploração, permitida pelas instituições internacionais compartilhadas, que criam regras que permitem aos países ricos ter maior capacidade de valorização da riqueza bruta e maior acesso aos recursos naturais¹²⁸. Diz Hayward¹²⁹:

– of the poor by the rich – in relation to natural resources. The notion of a reasonable market price ‘conceals the fact that what is being exchanged are intact resources for products representing resources already spent.’ HAYWARD, Tim. Global Justice and the Distribution of Natural Resources. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 363. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

¹²⁷ Pogge também adota a ideia de redistribuição de resultados (benefícios) e não de recursos naturais em si mesmos, quando argumenta “Esta propuesta contempla que los Estados, junto con sus ciudadanos y gobiernos, no tendrán un derecho de propiedad absoluto, en términos libertarios/ neo-liberales, con respecto a los recursos naturales presentes en su territorio, sino que se les puede **requerir que compartan una pequeña parte del valor de cualquier recurso que decidan usar o vender.**” e ainda “Los mejor situados disfrutan de ventajas significativas en el uso de un único recurso natural base, **de cuyos beneficios los peor situados son ampliamente excluidos sin ninguna compensación.**” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvarez García. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 135 e 144.

¹²⁸ Alf Hornborg mostra que as desigualdades nos recursos naturais e as desigualdades econômicas se reforçam mutuamente. Hornborg vai dizer que há uma troca desigual de recursos. A explicação está na perspectiva biofísica. É que um produto acabado tem mais entropia e material desordenado comparado com os recursos que foram usados como insumo de sua produção. Por outro lado, os produtos acabados possuem um valor econômico mais alto, representado pelos preços. Ocorre que o crescimento representado pelo aumento do valor do produto somente é alcançado mediante o custo de diminuir a capacidade ecológica de manter os recursos intactos. Como os países ricos transformam os recursos naturais em produtos e agregam valor a eles, terão cada vez mais acesso à energia dos países pobres. Dissipando mais energia hoje, por meio dos produtos acabados, mais nova energia os ricos conseguirão comprar para dissipar ainda mais amanhã. Enquanto isso, os países não industriais apenas sentem a pressão da diminuição de sua capacidade ecológica. Para Hornborg citado por Hayward “o comércio internacional pode ser entendido como explorador: o que é trocado são recursos intactos por produtos que representam recursos já gastos”. HAYWARD, Tim. Global Justice and the Distribution of Natural Resources. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 363. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

¹²⁹ “On a more dynamic view, however, the consequences of the rich and powerful recurrently drawing relative

Em uma visão mais dinâmica, no entanto, as consequências dos ricos e poderosos sugarem recorrentemente as vantagens relativas do comércio mundial, em circunstâncias de escassez, depaupera ainda mais os pobres em termos absolutos. Por causa da finitude da base de recursos global, **as desigualdades entre ricos e pobres** globais são sintomáticas, **não em razão do Estado ou de falha de mercado, mas das relações que são sistematicamente exploradoras.** (Grifo nosso) (Tradução nossa)

Dessa forma, Hayward conclui que a desigualdade econômica entre as nações tende a reforçar a desigualdade no comando, na utilização e no aproveitamento desses ativos naturais de forma cíclica e permanente.

Assim, o diagnóstico identificado de Pogge resta explicado: os países ricos efetivamente utilizam uma maior parcela das riquezas naturais, sem compensar os países em desenvolvimento, porque o que importa não é a posse do ativo natural, mas sua capacidade de transformá-la em ativo disponível e inseri-la em processos produtivos que agreguem valor. Como essa capacidade está intrinsecamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico do país, então, as nações ricas efetivamente possuem vantagens na apropriação dos recursos naturais e o fazem, aproveitando-se das instituições globais que perpetuam as vantagens relativas do comércio mundial, violando constantemente o dever negativo de justiça.

As vantagens do comércio mundial atribuídas aos países ricos são viabilizadas pelas regras institucionais globais, que foram por e para eles desenhadas e operadas. Na concepção de Pogge, são asseguradas principalmente por dois princípios amplamente aceitos nas relações entre nações.

O primeiro deles, denominado “privilégio dos recursos”, dispõe que os governos possuem reconhecimento internacional para dispor dos ativos naturais do país em nome dos cidadãos para os quais governam, independentemente das condições comerciais observadas. “Este privilégio inclui o poder de efetuar legalmente transferências válidas de direitos de propriedade sobre tais recursos.”¹³⁰. O segundo deles, reconhecido como “privilégio de

advantages of trade lead, in circumstances of contextual finitude, to the further immiseration of the poor in absolute terms. Because of the finitude of the global resource base, the inequalities between global rich and poor are symptomatic not simply of state or market failure but of relationships that are systematically exploitative.” HAYWARD, Tim. *Global Justice and the Distribution of Natural Resources*. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 362. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

¹³⁰ Exemplo da utilização desses princípios consiste nos inúmeros acordos celebrados entre os governos de economias em desenvolvimento e empresas de países ricos. Pogge menciona, a título de exemplo, acordo celebrado entre o governo ditador e corrupto nigeriano com empresa britânica. Os termos comerciais concedem vantagens econômicas a ambas as partes, mas não ao povo nigeriano. Indaga, então, o autor: “com que direito pode um acordo entre essas partes privar o povo nigeriano de seus recursos naturais e destruir seu meio ambiente?” A análise institucional esboçada pelo autor evidencia que esses acordos apenas seriam admitidos sob

empréstimo”, aponta para a capacidade do governo de impor obrigações legais válidas internacionalmente para todo o país. Aliás, o privilégio de empréstimo vincula os políticos sucessores, na medida em que se torna praticamente obrigatório honrar com as dívidas feitas pelos antecessores, a despeito de haver severas penalidades aplicadas pelos mercados financeiros inviabilizando, certamente, a governabilidade.

Ressalta Pogge que o perigo atinente a este privilégio não está adstrito aos governos corruptos e violentos, que querem usar do princípio para manter-se no poder. “Na verdade, tanto as empresas transnacionais, os cidadãos e os consumidores dos países ricos podem ser vistos como cúmplices no empobrecimento das pessoas em todo o mundo”¹³¹. É que, na medida em que aceitam os termos de troca deteriorados e oficializam os acordos comerciais, tornam-se responsáveis pela pobreza que se segue.¹³²

No caso do privilégio dos recursos naturais, a preocupação atormenta ainda mais os latino-americanos. É que a exploração da riqueza natural está basicamente oferecida às “empresas estrangeiras em condições pouco vantajosas para a empobrecida cidadania local”¹³³.

Diante desta constatação, não restam dúvidas de que **a exclusão não compensada dos recursos naturais está intrinsecamente relacionada ao nível de desigualdade mundial e que, mais uma vez, os países ricos estão intrinsecamente envolvidos e são causalmente responsáveis por ambas as situações, numa desvelada violação ao dever negativo de justiça.**

A maldição dos recursos naturais ocorre, portanto, muito mais pela desigualdade econômica existente entre as nações do que pela aleatória distribuição geográfica das riquezas entre os países. Assim, a tese da maldição dos recursos naturais em países de baixo desempenho econômico parece, portanto, esclarecida, na medida em que as variáveis (dotação

o prisma institucional tradicional, em que o que está em jogo consiste apenas nas condições dos concidadãos. Para Rawls, portanto, os acordos e tratados devem ser cumpridos pelos povos e não haveria incertezas quanto às relações comerciais firmadas entre nações. Entretanto, quando o campo de análise está na justiça global, a legitimidade desses acordos é certamente questionável. É que passa a ser essencial a análise dos impactos do desenho institucional global sobre as condições de vida de todos os seres humanos e não apenas os concidadãos. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 55.

¹³¹ HAYWARD, Tim. Global Resource Distribution. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 442.

¹³² No mesmo sentido aponta Wenar, segundo o qual a vontade dos cidadãos de estados ricos para comprar bens obtidos sem o consentimento dos cidadãos dos Estados-nação de onde provêm é um pouco como a recepção consciente de bens roubados. Para Wenar deve ser possível para as partes interessadas na compensação processar nos tribunais internos dos países ricos, a fim de evitar esse comércio de bens roubados. HAYWARD, Tim. Global Resource Distribution. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p.442.

¹³³ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 16.

de recursos naturais e baixo desempenho socioeconômico) se reforçam mutuamente numa retroalimentação negativa e cruel.

É por esta razão que Thomas Pogge inclui como critério de injustiça a exclusão não compensada dos recursos naturais e o atribui como pilar argumentativo para compreender por que a pobreza extrema e a desigualdade socioeconômica ainda persistem e qual o envolvimento das nações ricas nesta verificação.

Entendido dessa forma, **não há de se falar em aplicação de princípio de redistribuição que seja neutro e independente das desigualdades econômicas**. O que se verifica, portanto, é que a desigualdade dos benefícios decorrentes da exploração dos recursos naturais é reforçada pelas desigualdades econômicas, numa retroalimentação cíclica e negativa.

Se, como deixou assentado, o conceito de justiça global rompe com a separação tradicional entre relações internacionais e intranacionais e amplia o campo de aplicação do conceito de justiça, o que se coloca agora é que a desigualdade dos recursos naturais (ou dos benefícios decorrentes de seu aproveitamento) estende o objeto de estudo da justiça distributiva para incluir os efeitos da apropriação desigual dos recursos naturais, na medida em que esta desigualdade, além de injusta, afeta as condições de vida dos Estados e seus cidadãos, contribuindo para o empobrecimento (ou seu agravamento).

Como reiteradas vezes insiste Pogge¹³⁴, por mais que se queira ocultar a contribuição ao injusto empobrecimento alheio, a era da pós-modernidade, assentada na interdependência econômica, cultural e social das nações, comprova que os países desenvolvidos estão constantemente violando o dever negativo de justiça. Trata-se, de fazer com que o campo da teoria da justiça desvende a desigualdade proveniente da exploração da “loteria” das riquezas naturais e amplie sua aplicação para a dimensão global.

¹³⁴ A negativa de vinculação causal às diversas condições lamentáveis observadas no globo, como a pobreza extrema e a exclusão não compensada dos recursos naturais, encontra certa naturalidade na essência humana. De fato, a constatação não parece estranha, afinal, não é incomum assistirmos à incoerência entre a preocupação com o aquecimento global e a ausência de uma reconsideração sobre o padrão de consumo e do tipo de transporte (privado ou público) escolhido para movermo-nos nas grandes cidades. Para Pooge, “estamos menos familiarizados con la afirmación de una responsabilidad de más peso como la que hemos examinado aquí: que la mayoría de nosotros no dejamos meramente a la gente morir de hambre sino que participamos en matarlos de hambre”. (POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares García. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 156).

CAPÍTULO IV – A INTERFACE ENTRE A “MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS” E A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

4.1 Afinal, para que serve a política tributária-fiscal?

A teoria da maldição dos recursos naturais investiga as inúmeras causas comuns encontradas em países pobres economicamente mas ricos em recursos naturais. Identifica, portanto, as consequências que acabam por robustecer o complexo de abundância, num ciclo em que causas e consequências confundem-se e reforçam-se mutuamente.

Dessa forma, a teoria da maldição dos recursos naturais é antes uma verificação ou um diagnóstico do que uma teoria de justiça que analisa a legitimidade dos direitos de propriedade dos diversos países e os efeitos distributivos decorrentes do diagnóstico encontrado.

Nesse sentido, à constatação apurada pela maldição dos recursos naturais é imprescindível acrescer a discussão sobre a aplicação da justiça distributiva aos recursos naturais. Afinal, a justiça importa ao Direito, na medida em que é fundamental compreender a (i)legitimidade das injustiças observáveis. Se por um lado não há qualquer ilegitimidade nas injustiças justificadas, por outro lado, diante das injustiças arbitrárias, eclode o dever de corrigi-las por meio de ações positivas.

Se existe este dever, poderiam as políticas tributárias servir à correção das distorções arbitrárias? Afinal, para que servem os tributos? Quais são os objetivos da tributação? Precisamos efetivamente de um Estado Tributário Distribuidor? As políticas tributárias podem servir de instrumento para fazer romper a maldição dos recursos naturais e direcioná-los ao desenvolvimento, a fim de obter um resultado mais distributivo?

Musgrave, Avi-Yonah, Murphy, Nagel e Nabais enfrentam esses difíceis questionamentos e traçam interessantes respostas para a construção de um sistema tributário ancorado nos ditames da justiça distributiva.

Como se pode perceber, a economia é um complexo integrado de ações públicas e privadas. O setor público é bastante relevante, vez que absorve grande parte da riqueza produzida pela nação, além de contribuir para a produção nacional. Embora exista uma infinidade de variedades possíveis na relação público e privado, não é possível negar que estamos diante de um “sistema misto no qual as forças públicas e privadas interatuam de

forma total. Na verdade, o sistema econômico não é público, nem privado, mas supõe a combinação dos dois setores”¹³⁵.

Para Musgrave, a presença do estado se faz necessária pela incapacidade do privado de realizar todas as funções econômicas¹³⁶. O público está presente no provimento de bens que o setor privado não produz, no tratamento de externalidades negativas, na garantia de condições de livre mercado, na previsão de um arcabouço jurídico seguro, na distribuição de renda e riqueza para promover justiça distributiva e equidade, na garantia de um sistema de preços estável, nos elevados níveis de emprego e na promoção de crescimento econômico sustentável. O que se verifica, portanto, é que não há como prescindir do setor público.

Nabais também afirma a imprescindibilidade do público ao analisar os custos sociais que estão presentes na gama de direitos disciplinadores da vida em sociedade. Sejam eles positivos, como o direito à saúde e à educação, ou negativos, tais como propriedade privada e liberdade contratual, a existência de uma complexa estrutura de direitos revela a inevitável contrapartida do financiamento público. Afinal, proteger a propriedade privada não exige a existência e o funcionamento de um arcabouço jurídico e institucional? A título ilustrativo, quando uma propriedade é invadida, os institutos de reintegração de posse não requerem, muitas vezes, a atuação da força policial estatal?

Em larga medida, não existe direito sem custo. Sejam eles direitos positivos ou negativos, todos apresentam custos sociais. É notório, portanto, que a realização desses direitos impõe às autoridades a necessidade de recursos públicos. Nas palavras de Nabais¹³⁷:

os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, **implicam a cooperação social e a responsabilidade individual**. Daí decorre que a melhor abordagem para os direitos seja **vê-los como liberdades privadas com custos públicos**. (...) Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos em sentido estrito. (Grifo nosso)

Em relação ao financiamento de direitos, Murphy e Nagel deixam claro que “São precisos alguns gastos públicos para sustentar qualquer tipo de ordem jurídica e econômica”¹³⁸, na mesma linha do entendimento de Nabais segundo o qual, de fato, não existem direitos sem custos sociais e, para qualquer mínimo de Estado, há de existir tributos.

¹³⁵ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública*: Teórica y aplicada. McGraw-Hill, 1999, p. 4.

¹³⁶ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública*: Teórica y aplicada. McGraw-Hill, 1999, p. 4.

¹³⁷ NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista tributária e de finanças públicas*. Imprensa: São Paulo, Revista do Tribunais, 2000, p.2.

¹³⁸ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p. 105.

Se não podemos prescindir do Estado, seja porque o mercado é insuficiente, seja porque determinados bens não são espontaneamente produzidos, fato é que é preciso garantir meios para financiar as atividades e permitir a vida em comunidade. Em larga medida, faz-se necessário arquitetar um sistema mediante o qual todos os indivíduos paguem pela manutenção dos direitos e compartilhem os custos sociais.

Avi-Yonah, sobre a existência de consenso em torno da imprescindibilidade da tributação, argumenta que “[a]té mesmo aqueles que discutem o real papel do Estado e qual o tamanho do governo ”¹³⁹ concordam que esta função é imprescindível ao Estado e à comunidade.

Nesse sentido, a interface do público e privado acontece pelas duas facetas do Direito Tributário: a financeira e a tributária. A primeira consiste na política de gastos deflagrada pelas despesas públicas; a segunda, na política de recebimento de recursos públicos, mediante a atividade arrecadatória de tributos e receitas originárias.

Nesse sentido, Musgrave e Avi-Yonah estruturam o Direito Tributário em três pilares fundamentais que representam os objetivos a serem perquiridos pelo desenho das normas tributárias: alocativo, distributivo e estabilizador/regulatório.

O primeiro objetivo consiste na alocação dos recursos públicos em políticas públicas, determinadas pelo processo político, seja para custear direitos positivos e negativos, seja para provisionar bens cujas características exigem a provisão pública. Nas palavras de Avi-Yonah, “os tributos existem para aumentar as receitas públicas necessárias para as funções governamentais, como a provisão de bens públicos”¹⁴⁰.

A provisão de bens públicos (sociais) decorre de falhas de mercado, já que não são ofertados de forma satisfatória via transações entre empresas e indivíduos. É que, como se verificará, esses bens apresentam características peculiares que os distinguem dos bens privados.

Para Musgrave, a necessidade de provisão de bens sociais não está nas preferências individuais nem mesmo na ideia de que esses bens são percebidos como coletivos, porque tanto os bens privados quanto os sociais constam na cesta de preferências dos indivíduos. A diferenciação acontece porque os benefícios produzidos pelos bens sociais não podem ser limitados aos consumidores, podendo ser consumidos igualmente por outros indivíduos. Em

¹³⁹ AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 22, São Paulo, 2008, p. 3.

¹⁴⁰ The obvious answer is that taxes are needed to raise revenue for necessary governmental functions, such as the provision of public goods. AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 22, São Paulo, 2008, p. 3.

outras palavras, o consumo dos bens públicos são não-rivais e não-exclusivos, já que a participação de uma pessoa nos benefícios não reduz os benefícios disponíveis para os demais indivíduos e não é possível excluir nenhum indivíduo, uma vez que “não podem ser fornecidos a ninguém a menos que sejam fornecidos a todos”¹⁴¹. Nesse sentido, excluir algum consumidor do consumo de bens sociais seria ineficiente, já que o consumo adicional não diminui os benefícios existentes aos demais indivíduos. Assim, os benefícios dos bens públicos não são transformados em direito de propriedade, como acontecem com os bens privados.

Da peculiar característica desses bens nasce, portanto, a falha de mercado. O dilema impõe a inviabilidade de se estabelecer pagamento voluntário, baseado no valor percebido por cada indivíduo, na medida em que, se todos podem se beneficiar, não há de se falar em voluntariedade. Os indivíduos não possuem o incentivo a pagar o valor que atribuem ao bem para consumi-lo, e atuam, portanto, como verdadeiros “caronas”.

Ainda que estabelecida, a parcela individual seria ínfima perto da realidade de que todos podem ter acesso aos benefícios gerados pelos bens. É que os caronas subestimariam o preço do bem, com o objetivo de usufruir dos ganhos sem ter que pagar por eles.

Nesse sentido, por fugir da lógica convencional das transações, o mercado não os produziria e não haveria oferta deste tipo de bem. Nesse sentido, o setor público seria o responsável por provisioná-los. Os custos seriam repassados, portanto, à sociedade. É que, se os benefícios provenientes dos bens públicos são dispostos a todos, faz-se necessário criar mecanismos para financiá-los. Em larga medida, faz-se necessário instituir tributos para dividir os custos da provisão desses bens públicos, atribuindo à tributação função alocativa.

Musgrave ressalta a importância de distinguir os termos provisão e produção pública. É que o governo pode prover publicamente um bem, tal como a defesa nacional, sem que o produza, haja vista que, em vários países, a maior parte dos bens necessários para oferecer o serviço é produzida por empresas privadas. Da mesma forma, o governo pode produzir um bem sem que sua provisão seja pública, a exemplo do que ocorre com as estatais de petróleo, que produzem o bem, mas formam preços à semelhança das empresas privadas. Aliás, o fato de um bem ser provido pelo governo não o torna público¹⁴². “Educação é, talvez, o melhor exemplo de um bem privado provido pelos governos dos vários países”.

¹⁴¹ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p. 106.

¹⁴² MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999, p 7.

Assim, conclui Musgrave, “se determinado bem social é provido publicamente significa que é financiado pelo orçamento público e colocado à livre disposição, não importando como foi produzido”.¹⁴³ Esclarece, portanto, que a provisão de bem público decorre de falha de mercado e implica oferta pelo governo, mas não sua direta produção.

Nesse sentido, se o público é indispensável, os tributos são necessários para fornecer receitas públicas aos Estados para que os bens públicos sejam ofertados à população. “Está claro que, sem receitas, um governo não sobrevive”¹⁴⁴.

No entanto, a dificuldade na provisão de bens públicos está menos na negativa dos consumidores em pagar pelo bem. Na verdade, o desafio direcionado ao estado está na determinação sobre quanto “bem” provisionar, quanto exigir para seu financiamento e a quem impor a obrigação de pagar.

Nesse diapasão, Murphy e Nagel afirmam que “existem excelentes motivos para se dividir desigualmente o custo dos gastos públicos entre os que têm recursos diferentes”¹⁴⁵, apontando para o segundo objetivo da tributação que consiste na função (re)distributiva¹⁴⁶.

Nesse sentido, verifica-se que as falhas de mercado não se restringem à não produção espontânea de bens não-rivais e não-exclusivos. Há ainda outro problema constatado. O livre mercado não se preocupa em produzir resultados justos e pouco se importa com a desigualdade na distribuição de renda e riqueza. Entretanto, essa é uma questão que carece de maior exame por parte do público. É que uma sociedade desigual pode determinar a exploração de uns pelos outros, pode determinar o apogeu de um grupo ou de uma classe, com todas as consequências decorrentes¹⁴⁷.

Stiglitz é incisivo ao demonstrar os nefastos efeitos das desigualdades no contexto atual. Da perspectiva econômica, as inequidades sufocam a demanda agregada, solapam o crescimento e, como já ressaltado, determinam uma apropriação injusta das riquezas naturais do globo. Da perspectiva social, destroem o ideal de meritocracia, implicam o apogeu de

¹⁴³ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999, p. 10.

¹⁴⁴ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999.

¹⁴⁵ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p. 125.

¹⁴⁶ Interessante ressaltar a diferenciação terminológica entre Nagel e Murphy em relação a Musgrave. É que para os primeiros, o mercado somente existe porque possibilitado pela atuação estatal. Nesse sentido, a distribuição do mercado advém da função distributiva do público. Daí porque Nagel e Murphy chamam de distributiva o que Musgrave chama de alocativa. Por outro lado, a função distributiva de Musgrave, que implica correções dos resultados injustos produzidos pelo Mercado, guarda correspondência com a função redistributiva do Estado, na concepção de Nagel e Murphy.

¹⁴⁷ STIGLITZ, Joseph E. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Nova Iorque: W.W. Norton Company, 2015.

classes e a sua predominância política e, por fim, ameaçam nossa democracia. Nas palavras do autor¹⁴⁸:

A desigualdade enfraquece a demanda agregada e a economia. A crescente desigualdade da América estava transferindo dinheiro da base da pirâmide para o topo, e uma vez que aqueles que estão no topo gastaram menos de seu dinheiro do que aqueles na parte inferior, isso enfraqueceu a procura global. (...) **a desigualdade econômica conduz inevitavelmente a desigualdade política. O que aconteceu na América é o que se trata de esperar de um sistema de governo com uma sociedade dividida.** (Grifo nosso) (Tradução nossa)

Ocorre que importa às sociedades o ajuste da distribuição de renda e riqueza determinada pelo livre mercado para “assegurar a adequação do que a sociedade considera um estado ‘equitativo’ ou ‘justo’ de distribuição, razão pela qual importa às políticas tributárias a função distribuição”¹⁴⁹.

No mesmo sentido que Musgrave e Avi-Yonah, identificam Murphy e Nagel que os regimes tributários apresentam duas funções básicas. A primeira delas consiste na determinação, mediante algum procedimento de decisão coletiva (eleições de representantes, por exemplo), da proporção de recursos que ficará sob controle do poder público e do quantum que ficará a cargo dos indivíduos. A segunda, por sua vez, determina de que modo o produto social é dividido entre os cidadãos, seja na forma de propriedade privada ou de ações públicas que determinem a concessão de benefícios, denominada de distributiva.

A distinção é fundamental e serve para romper com a visão de que a alocação de recursos no governo possui necessariamente uma função redistributiva, como se tratasse de uma única função. Na verdade, conforme apontam os autores, “a retórica política tende a identificar o *big government* com a redistribuição igualitária, mas não existe um vínculo necessário entre essas duas posições.”¹⁵⁰.

Em relação à redistribuição, afirmam os autores Murphy e Nagel¹⁵¹:

a redistribuição geralmente se efetuará por meio de transferências diretas e também por meio da diferenciação das contribuições voltadas ao financiamento dos bens públicos. Mas é importante conceber que esses bens são financiados em parte pelos recursos daqueles que se beneficiam da redistribuição.

¹⁴⁸ “America’s growing inequality was moving money from the bottom of the pyramid to the top, and since those at the top spent less of their money than those at the bottom, this weakened overall demand. (...) But economic inequality inevitably leads to political inequality. What happened in America is what one comes to expect of a polity with a divided society”. STIGLITZ, Joseph E. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Nova Iorque: W.W.Norton Company, 2015. p. 48-58.

¹⁴⁹ “El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que a sociedade considera un estado ‘equitativo’ o ‘justo’ de distribución, aquí denominado function de distribución”. MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999, p. 7.

¹⁵⁰ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p. 102.

¹⁵¹ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p. 118.

Dessa forma, se a comunidade se estrutura sob um sistema cuja redistribuição é proporcionada pela faceta das despesas públicas, é preciso considerar que aqueles que recebem os benefícios públicos, via ação direta do Estado, também ajudam a financiá-los. Nesse sentido, se a faceta tributária é estruturada com base em políticas regressivas, então o efeito redistributivo é anulado, já que os pobres acabam pagando proporcionalmente mais por aquilo que recebem. Em larga medida, não há redistribuição. A redistribuição fiscal requer, portanto, outros pressupostos, como a progressividade tributária, para assegurar um sistema (arrecadatório e financeiro) coerente.

Os autores afirmam que não há uma conclusão determinada se a redistribuição deve ser alcançada pela prestação direta do Estado, pela transferência de pagamentos ou por vales a serem gastos no mercado privado para propósitos específicos. Entretanto, ressaltam que “nem uma concepção fortemente igualitária de justiça distributiva” exclui a possibilidade de limitar a ação pública à prestação de bens que sejam públicos e que beneficiem a todos indistintamente. A redistribuição, a seu turno, seria alcançada, não pela ação do Estado, mas pela “transferência de pagamentos e pela cobrança de impostos diferenciados para o financiamento dos bens públicos”¹⁵².

Assim, Murphy e Nagel afirmam que a redistribuição pode sim ser alcançada, menos pela atuação direta do governo, e mais por políticas tributárias redistributivas, como de isenções a públicos específicos e tributação progressiva, deixando à prestação de bens públicos apenas aquilo que seja necessário pelo argumento da eficiência. Negar o *big government* não implica negar, portanto, a redistribuição.

Além do aspecto alocativo e (re)distributivo, os objetivos econômicos de manter altos níveis de empregos, estabilidade nos preços, solidez nas contas externas e uma taxa razoável de crescimento econômico também podem ser angariados por meio de uma política tributária. É que, conforme argumentam Musgrave e Avi-Yonah, à tributação se impõe a função (para Musgrave) estabilizadora ou regulatória (para Avi-Yonah).

Conforme afirma Musgrave, “o dinheiro não controla a si mesmo”¹⁵³. O sistema bancário sem controle não produziria o tanto de moeda para atender à demanda apresentada, o que ocasionaria flutuações exorbitantes. Por este motivo, Musgrave afirma que a oferta

¹⁵² MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002, p.125.

¹⁵³ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999, p 14.

monetária precisa ser controlada pela autoridade monetária¹⁵⁴, ajustada à realidade da economia, tanto quanto à sua estabilidade quanto à expectativa de crescimento no longo prazo, corroborando que não há como prescindir do Estado.

A estabilização não se alcança apenas pela instrumentalização de política monetária. Na verdade, instrumentos fiscais também são aptos a produzir efeitos estabilizadores. É que a política fiscal pode ser usada na medida em que os gastos do governo podem afetar a demanda agregada. Nesse sentido, as despesas públicas criam elos produtivos na economia, geram empregos e renda, aquecendo, portanto, a demanda. Além disso, as despesas públicas reverberam no setor privado, na medida em que o aumento da demanda agregada transborda as fronteiras públicas e derrama para o mercado.

No mesmo sentido, a tributação pode ser estabelecida para encorajar ou desestimular certas atividades, por meio da concessão de subsídios, créditos e isenções, ou pela imposição de uma carga tributária mais elevada. É o caso, por exemplo, da tributação sobre o tabaco ou sobre o álcool. Da mesma forma, a estruturação das exações tributárias pode ainda influenciar o comportamento dos agentes, sobretudo quanto ao investimento e à poupança. Nos dizeres de Avi-Yonah¹⁵⁵:

as maiores despesas fiscais em todos os países tendem a ser aquelas que incentivam as pessoas a investir em determinados objetivos (por exemplo, aposentadoria, habitação ou educação). Outras importantes são concebidas para incentivar investimentos corporativos (por exemplo, depreciação acelerada, imposto sobre o investimento créditos).

Os objetivos da tributação apresentados por Musgrave, Avi-Yonah, Nagel e Murphy, embora apresentem algumas diferenças terminológicas, confluem para a ideia de estruturar um sistema tributário justo e equilibrado, em prol de uma “boa sociedade”.

Nesse diapasão, Batista Júnior, Oliveira e Magalhães argumentam que “independentemente da classificação adotada, as diversas funções da tributação podem ser agrupadas naquilo que poderíamos chamar de ‘preço da civilização’, (...) ‘Preço’ esse que inclui o próprio valor da liberdade, na medida em que é assegurada pelo Estado tributário.”¹⁵⁶

¹⁵⁴ Assim, se o objetivo é aquecer a economia, uma política monetária expansionista aumentaria a liquidez, diminuiria a taxa de juros e aumentaria a demanda agregada, influenciando o crescimento e os níveis de empregos, por exemplo. MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999, p 15.

¹⁵⁵ AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 22, São Paulo, 2008, p. 25.

¹⁵⁶ BATISTA JR., Onofre Alves; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. O preço para se viver em um mundo civilizado. In: Misabel de Abreu Machado Derzi; João Paulo Fanucchi de Almeida Melo. (Org.). *Justiça Fiscal*. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, v. 1, p. 450.

Como esclarecem os autores, não se trata de considerar a tributação como meio de promoção do princípio do benefício, atribuindo à complexa ideia de civilização um mero valor mensurável. Da mesma forma, não se trata de imposto troca. Trata-se de retomar, na convergência das funções da tributação, o aspecto mais fundamental da política tributária: se não existe direito de graça, nem nascido de árvores, o tributo não é fardo, nem troca, mas um contributo para construção de uma “boa sociedade”¹⁵⁷.

Se, como restou demonstrado, o que importa é a disponibilidade do recurso natural e não a mera posse, e, estando esta disponibilidade intrinsecamente relacionada às desigualdades econômicas entre as nações, mais uma vez, os holofotes se voltam para as políticas tributárias como mecanismo de ajuste e de promoção de justiça distributiva interna e em escala global.

Dessa forma, os objetivos da tributação evidenciam que a estruturação de políticas tributárias constitui-se como alternativa útil ao rompimento da maldição dos recursos naturais e à redistribuição justa dos resultados econômicos decorrentes da loteria na distribuição da riqueza natural pelo globo. Em certa medida, a tributação das riquezas naturais (de seus resultados) deve permitir vivermos em uma sociedade (mundial) civilizada.

4.2. A configuração tributária nacional do setor mineral

A estruturação de um sistema tributário holístico é instrumento importante para combater a maldição dos recursos minerais, na tentativa de não apenas tributar a dotação de riqueza no solo nacional, mas de fazer frente à dificuldade de aumentar a capacidade de valoração desses recursos. Em larga medida, os vários fatores elencados como causas da maldição esbarram, em alguma medida, nas principais funções do sistema tributário.

Nesse sentido, a hipótese que se almeja verificar consiste na possibilidade de usar a tributação, tendo claros seus objetivos, para enfrentar o problema verificado pela teoria da maldição dos recursos naturais, especialmente em relação ao setor mineral.

Esta seção irá abordar a estruturação da tributação do setor. Importante destacar que este estudo contemplou apenas a tributação específica do setor mineral, não tendo sido

¹⁵⁷ BATISTA JR., Onofre Alves; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. O preço para se viver em um mundo civilizado. In: Misabel de Abreu Machado Derzi; João Paulo Fanucchi de Almeida Melo. (Org.). *Justiça Fiscal*. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, v. 1, p. 450.

abarcada a tributação a que toda e qualquer atividade empresarial se submete, como por exemplo, a tributação sobre a renda e sobre os lucros.

4.2.1 *Os royalties do minério: a CFEM*

Natureza jurídica

A palavra “royalty” tem origem inglesa e expressa aquilo que pertence ao rei. Remete, portanto, ao Estado Patrimonial, em que todos os bens pertenciam ao soberano. O royalty era devido, portanto, quando o governante autorizava a exploração do bem por outrem.

De acordo com Scaff¹⁵⁸, na época do Império Romano, as minas integravam o solo e, dessa forma, o proprietário do solo também detinha os recursos naturais que no território encontrasse. A separação entre a propriedade do solo e a propriedade das jazidas possui origem germânica. É a partir desta distinção que nascem três direitos: do proprietário do solo, do proprietário das jazidas e ainda o direito do Estado de autorizar a livre pesquisa mineral, sendo que os dois últimos somente seriam oferecidos mediante pagamento da regalia mineira ao rei soberano.

Com o surgimento do Estado Fiscal, a expressão royalty manteve sua usabilidade para designar “o pagamento efetuado por quem explora um direito que pertence a outrem”¹⁵⁹ e que “se insere no processo produtivo do usuário”. Justifica-se, portanto, o emprego do termo para diversas realidades, como invenção, marca, direitos autorais, petróleo e minério¹⁶⁰.

Enriquez acresce duas razões para a cobrança de royalties. A primeira delas consiste no fato de que cada território (e cada mina) possui uma rentabilidade diferente. A localização, o teor, a facilidade de extração entre tantos outros aspectos influenciam no retorno a ser obtido da jazida. Isto posto, as minas apresentam renda mineral diversa, muito acima da renda dita como “normal” da terra. Nesse sentido, os royalties consistem no direito legítimo da comunidade de participar do valor “extraordinário” que as minas atribuem ao território. Além disso, pode-se dizer que os royalties constituem-se como “pagamento pelo custo de

¹⁵⁸ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

¹⁵⁹ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 89.

¹⁶⁰ Nesse sentido, Scaff cita os dispositivos legais: art. 12, Lei n 4.131/1962; art. 57, Lei n 9.610/1998. SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

oportunidade (*user cost*) de um recurso exaurível.”¹⁶¹ Por ser um recurso não-renovável, sua exploração implica esgotamento futuro, impõe um custo de oportunidade que precisa ser remunerado.

Os royalties minerais apresentam fundamento constitucional, pelo disposto no parágrafo §1, do art. 20 da CRFB/1988:

Art. 20. São bens da União:

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

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

Constitui-se, portanto, como uma remuneração paga aquele que, proprietário do bem, permite que sua exploração e todas as suas consequências sejam realizadas por outrem, sendo cobrada como royalties. A ideia é que os recursos minerais são exauríveis e, por esta razão, quando tais recursos, de propriedade da sociedade, são explorados, há um empobrecimento gradual do patrimônio público e um comprometimento para as gerações futuras. Portanto, o pagamento pela exploração do bem, de titularidade do Estado Federal soberano, seria uma compensação tanto pelo direito de uso exclusivo como pela redução do patrimônio público.

Nesse sentido, a natureza jurídica da CFEM é de receita patrimonial, também chamada de receita originária. Segundo Bastos¹⁶², receitas originárias são:

Aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado (ou mesmo pela sua disposição), feitas segundo regras de direito privado, conseqüentemente, sem caráter tributário. (...) Não está presente nunca o caráter impositivo ou coercitivo próprio, sobretudo, das receitas tributárias. Não importa que essa submissão ao direito privado venha por vezes acompanhada da incidência também de normas de direito público.

A compensação financeira decorre da exploração do patrimônio da União, enquanto Estado Federal soberano, em que o titular, ao aproveitar de um bem de titularidade da sociedade, deve em contrapartida, remunerá-la por tal uso. O Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou este entendimento, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800-5, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, que classificou a receita decorrente da CFEM como receita originária, afastando sua classificação como espécie tributária. É o

¹⁶¹ ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008, p. 331.

¹⁶² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito financeiro e de direito tributário*. 8a ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 41.

que se pode verificar pela ementa¹⁶³:

STF–RE228.800, Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

EMENTA: Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1o): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1o e 6o e L. 8.001/90).

1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1o, CF, que configuram receita patrimonial.

2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de "compensação financeira pela exploração de recursos minerais" (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; **não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de "participação no produto da exploração" dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1o, da Constituição.** (Grifo nosso)

Em razão de sua natureza jurídica, a receita proveniente desta exploração entra pela primeira vez no caixa público do ente federal soberano (União), mediante uma transferência de recursos por parte do explorador ao povo brasileiro, verdadeiro titular do recurso natural. **A receita proveniente deste evento jurídico é, portanto, classificada como patrimonial, resultante da exploração de um bem público.**

A CFEM não apresenta natureza jurídica de impostos, pois, apesar de se pautar em fato que ocorre independentemente da atuação estatal, tal como nos impostos, sua exigibilidade apenas ocorre caso exista a exploração mineral, não sendo decorrente do poder de império do Estado. Além disso, como argumenta o Min. Sepúlveda, a simples previsão da CFEM em lei, como prestação pecuniária compulsória, não transforma sua natureza jurídica em tributária. Assim, sua exigibilidade está vinculada ao aproveitamento do bem de titularidade da União.

Em nada se confunde com a natureza tributária dos tributos que se baseia no “*jus imperii*” ou, segundo Regis Fernandes, no constrangimento sobre o patrimônio do particular” (RE 228.800-DF, Relator Sepúlveda Pertence). **Por esta razão, o montante decorrente desta exploração é, pelo Direito Financeiro, contabilizado nas contas nacionais como receita corrente originária, patrimonial.** E diverso não poderia ser. Não se pode pagar pelo uso de um determinado bem para outrem que não o seu titular. Não poderiam, portanto, os Estados e Municípios receberem a receita patrimonial de bens que não lhes pertencem, mas exclusivamente à União.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n 228.800-5. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 25 de setembro de 2001. Disponível e: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>. Acesso em: 21 de abril de 2017.

Não há de confundi-la com a espécie tributária taxa, já que não é cobrada em razão do poder de polícia, muito menos em decorrência de prestação de serviço público específico e divisível pelo poder público.

Resta ainda a discussão sobre a possibilidade de classificá-la como preço público, que, segundo Torres¹⁶⁴, consiste na:

prestação pecuniária, que, não sendo dever fundamental e nem se vinculando às liberdades fundamentais, é exigida sob a diretiva do princípio constitucional do benefício, **como remuneração de serviços públicos não essenciais**, com base no dispositivo constitucional que autoriza a intervenção do domínio econômico. (...) Com a cobrança das tarifas e preços públicos devem as empresas e órgãos estatais garantir a justa remuneração do capital investido através do igual tratamento dos utentes do serviço, o que se conseguirá pela proporção entre serviço consumido e preço pago. (Grifo nosso)

Assim, preço público consiste em contrapartida a ser paga por particular ao poder público, determinada em um contrato ou acordo de vontades, estando fundada em regime jurídico de direito privado, a fim de remunerar serviço público inessencial, ou atividade econômica monopolizada ou exercida pelo ente federado ou, ainda, para remunerar delegação de atividade econômica.

Nesse sentido, não é possível classificar a CFEM como preço público, já que aquela consiste na remuneração devida em razão de exploração (no sentido de exaurimento e não apenas uso) de bem público e não prestação pecuniária a fim de pagar serviço público ou remunerar a delegação de determinada atividade econômica¹⁶⁵. É por esse motivo que Torres classifica como receitas patrimoniais e distintas dos preços públicos as compensações financeiras, participações especiais e partilhas.

A regra matriz de incidência

Embora não tenha natureza tributária, ensina Paulo de Barros Carvalho¹⁶⁶ que a regra matriz de incidência pode ser utilizada para análise de norma jurídica que prescreva obrigação pecuniária de outra natureza.

A regra matriz de incidência determina um antecedente e um conseqüente na norma jurídica. O antecedente descreve um fato da realidade possível de ocorrer em determinado

¹⁶⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 13a ed., 2011, p. 188 e 189.

¹⁶⁵ Scaff entende que royalty tem natureza de preço público. Para Scaff, “royalty é o preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido pelo processo produtivo”. SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 93.

¹⁶⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. 2.ed. São Paulo: Noeses, 2008.

espaço e local (critérios material, espacial e temporal). O conseqüente da regra, por sua vez, estabelece relação obrigacional, de natureza pecuniária, entre sujeito passivo e ativo, sempre que deflagrado o fato abstrato previsto pelo legislador.

O critério material da CFEM consiste na exploração dos recursos minerais para fins de aproveitamento econômico¹⁶⁷. Nesse sentido, o aspecto temporal está no momento da exploração. O sujeito ativo é a União Federal, proprietária dos recursos naturais, nos termos do artigo 20 da CRFB/1988, tendo a Lei nº 8.876/1994 transferido a capacidade ativa ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), responsável, portanto, pela arrecadação e fiscalização¹⁶⁸.

A Lei nº 7.990/1989 estabeleceu como fato gerador a venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento e antes de sua transformação industrial.

O Decreto nº 01/1991, em seu artigo 14, parágrafo 1º, e artigo 15 caput e parágrafo único, e a posterior Instrução Normativa nº 06/2000, artigo 2º, equipararam à venda o consumo, a utilização, a transformação e a remessa. Conforme se verifica, *in verbis*:

Art. 14 Para efeito do disposto no artigo anterior, considera-se:

§ 1º No caso de substância mineral consumida, transformada ou utilizada pelo próprio titular dos direitos minerários ou remetida a outro estabelecimento do mesmo titular, será considerado faturamento líquido o valor de consumo na ocorrência do fato gerador definido no art. 15 deste decreto.

Art. 15. Constitui fato gerador da compensação financeira devida pela exploração de recursos minerais a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais de onde provêm, ou o de quaisquer estabelecimentos, sempre após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

Parágrafo único. **Equipara-se à saída por venda o consumo ou a utilização da substância mineral em processo de industrialização** realizado dentro das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes ou ainda em qualquer estabelecimento. (Grifo nosso)

Assim, o fato gerador da CFEM consiste na saída por venda do produto mineral das áreas de jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, bem como na transformação industrial do produto mineral ou mesmo seu consumo por parte do minerador.

A base de cálculo da exação é o valor do faturamento líquido, entendido como valor da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento e antes da sua transformação industrial (artigo 6º, Lei Federal nº 7.990/1989), deduzidos os

¹⁶⁷ Nesse sentido, SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 184.

¹⁶⁸ Cumpre ressaltar que a inscrição dos débitos da exação em análise cabe à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

impostos incidentes sobre a comercialização do produto mineral (ICMS, PIS e COFINS) e as despesas com transporte e seguro (artigo 2º, Lei Federal nº 8.001/1990).

A equiparação regulamentada pelo Decreto nº 01/91 decorre da possibilidade de não existir faturamento entre a fase de mineração e metalurgia. É o que acontece, por exemplo, em uma produção verticalizada entre as diversas fases do processo produtivo, podendo ocorrer em uma mesma empresa. Para Scaff, essa equiparação “criou nova base de cálculo, modificando integralmente a regra matriz de incidência estabelecida pela Lei. E a equiparação de uma situação à outra equivale à criação de hipótese de incidência sem lei- o que é inconstitucional, pois viola o Princípio da Legalidade”¹⁶⁹.

A argumentação de Scaff não condiz com a verdade. É que as hipóteses previstas pelo Decreto nº 01/1991 pressupõem o mesmo critério material daquele adotado pela venda do minério, qual seja: a exploração do recurso para fins econômicos, sua extração e consequente exaurimento. Nesse sentido, embora seja consumido ou integrado ao processo produtivo da empresa, há a realização do fato abstrato previsto na norma, razão pela qual não há de se falar em criação de nova base de cálculo.

Há ainda uma questão complexa que diz respeito à base de cálculo nos casos em que o processo produtivo não é contínuo. Em outras palavras, existem situações em que, entre a última etapa de beneficiamento e a fase anterior à sua transformação industrial, há um enorme custo de transporte e de seguro. É que algumas plantas fabris realizam a atividade de extração, beneficiamento e transformação industrial em diferentes locais, utilizando-se, para isso, de minerodutos ou meio rodoferroviários, por exemplo. São os casos das plantas fabris intervalares.

Nesses casos, o Decreto nº 01/1991 estabelecia que, se o processo fosse intervalar, considerava-se a última etapa do beneficiamento (descaracterização mineralógica) ou a transformação industrial (inclusão no campo de incidência do IPI)¹⁷⁰. Entretanto, a Orientação Normativa nº 07/2012 do DNPM desconsiderou a descaracterização mineralógica e admitiu apenas o enquadramento no campo de incidência do IPI. Nas palavras de Scaff¹⁷¹:

Em breve síntese, quando o produto mineral, produzido pela empresa e por ela utilizado em seu processo de industrialização passar a estar no âmbito de incidência do IPI cessará a apuração de custos para fins de composição da base de cálculo da CFEM, descartando o critério de descaracterização mineralógica.

¹⁶⁹ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 198.

¹⁷⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 189.

¹⁷¹ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 192.

Em relação às despesas dedutíveis, a Instrução Normativa nº 06/2000, do DNPM, por sua vez, determinou que serão consideradas despesas dedutíveis do faturamento líquido sobre as operações de venda do produto mineral:

IV – TRANSPORTE Aquele incidente e destacado no preço de venda do produto mineral, posto no local determinado pelo comprador;

V – SEGURO Aquele incidente e destacado no preço de venda, relativo ao transporte do produto mineral, posto no local determinado pelo comprador;

A IN nº 06/2000 foi questionada pelo Recurso Especial nº 756.530/DF¹⁷², sob a alegação de que instituiu restrição inexistente na norma primária, ao determinar a dedução das despesas de transporte e seguro apenas incidentes na alienação do produto mineral e desde que destacadas no preço de venda constante na nota fiscal. Argumenta-se que a exigência restringiria, portanto, a dedutibilidade de todas as despesas com seguro e transporte, inclusive aquelas incorridas dentro da mina, em razão do transporte entre o local onde se encontra o minério e a “boca da mina” onde o minério será beneficiado ou transportado para outras localidades. Não seriam dedutíveis, portanto, todas as despesas desde a extração até a entrega do produto mineral comercializado.

A primeira turma do STJ entendeu legal a determinação da IN nº 06/2000 e concluiu inexistir incompatibilidade entre a norma infralegal e a norma originária. De acordo com o voto do relator Ministro Teori Zavascki¹⁷³, não existe sentido em atribuir dedução às despesas de transporte do próprio processo produtivo da lavra. Para o Ministro Zavascki, as despesas a serem abatidas devem ser as do produto mineral e não as do recurso mineral (substância mineral ‘*in situ*’)¹⁷⁴. Nesse sentido, são legítimas as disposições da Instrução Normativa e não

¹⁷² O Agravo Regimental, no Agravo de Instrumento nº 708.398, apresentado contra decisão que não admitiu Recurso Extraordinário contra este julgado do STJ, teve seu provimento negado pelo STF.

¹⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 756.530. Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Sindicato Nacional da Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos – SINFERBASE e Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais – AMIG. Relator: Min. Teori Zavascki. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 19 de Setembro de 2006. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200500925962&dt_publicacao=21/06/2007. Acesso em 06 de outubro de 2016.

¹⁷⁴ De acordo com o Min. Teori Zavascki “entende-se por “recurso mineral” a substância mineral ainda não lavrada ou, conforme delineado no acórdão recorrido, a “substância mineral *in situ*” (fl. 335). “Produto mineral”, por sua vez, é a substância mineral já lavrada, “é o destinado a distribuição, comércio e consumo, após o beneficiamento das substâncias minerais úteis” (fl. 335). E “substância mineral” é o termo genérico, que pode significar “produto mineral” ou “recurso mineral” ou ambos.”. Nesse sentido, “Quando o legislador se referiu a produto mineral e a receita de venda, evidentemente estava se referindo a substância mineral já lavrada, em vias de comercialização, e não a recurso mineral (substância mineral ainda não lavrada ou em processo de lavra, ainda não comercializável). Se esse foi o parâmetro de cálculo adotado, ele deve ser considerado tanto para a incidência do percentual da CFEM, quanto para as exclusões.”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 756.530. Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Sindicato Nacional da Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos – SINFERBASE e Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais

há extrapolação dos limites de competência fixados pelo legislador.

Há ainda debate em torno da base de cálculo adotada. É que, embora a legislação deixe claro quais são as despesas dedutíveis, as empresas adotam como estratégia a tentativa de incluir custos que não podem ser abarcados dentro do permissivo legal. Segundo Martins et al.¹⁷⁵, as empresas incluem os custos operacionais na dedução do *quantum* a pagar:

Dessa forma, despesas claramente relacionadas aos custos operacionais às vezes são utilizadas para efeito de dedução da base de cálculo da compensação financeira. Despesas incorridas, por exemplo, com esteiras, pás carregadeiras e caminhões fora de estrada, para transporte de minério até as unidades de pré-processamento, são às vezes utilizadas como dedução. Pará e Minas Gerais, Estados líderes na produção mineral do País, com 70% da arrecadação dessa compensação, são os que mais sofrem com essa dedução indevida.

Fernandes et al.¹⁷⁶, ainda sobre o critério de base de cálculo escolhido, qual seja, o faturamento líquido, chamam a atenção para a maior dificuldade de fiscalização e a consequente facilidade em deduzir outros valores:

Finalmente, enfatiza-se, o cálculo dos royalties é feito sobre o faturamento líquido, deduzidas algumas despesas, o que torna mais difícil de fiscalizar e de o recolher, compare-se com os outros royalties do petróleo e dos recursos hídricos, os dos recursos minerais estão sujeitos a disputas, a evasão com um faturamento menor do que o realizado, a cálculos tendenciosos e a demandas judiciais, entre outros artificios.

Nesse sentido, verifica-se que a base de cálculo instituída para a exação sofre muitas críticas. O Brasil é um dos poucos países a utilizar o faturamento líquido como base de cálculo dos royalties minerais, evidenciando como a escolha da regra de matriz de incidência pode estar relacionada com a dificuldade em promover valoração dos recursos naturais.

– AMIG. Relator: Min. Teori Zavaski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 19 de Setembro de 2006. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200500925962&dt_publicacao=21/06/2007. Acesso em 06 de outubro de 2016.

¹⁷⁵ MARTINS, Jaime (Relator); LIMA, Paulo César Ribeiro (Coord); QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de SCHÜLER, Leandro Costa; PONTES, Roberto Carlos Martins. Setor mineral: rumo a um novo marco legal. *Caderno de Altos Estudos* n 08. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011, p. 92. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/arquivos/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

¹⁷⁶ FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. *Grandes Minas e Comunidades: Algumas Questões Conceituais*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2007, Série Estudos e Documentos, 73, p. 28.

A repartição das receitas minerais entre os entes subnacionais

A Lei nº 8.001/1990 estabeleceu no parágrafo 2º, do artigo 2º, a repartição da receita da CFEM entre os entes federados e órgãos/entidades do governo federal. Determinou 23% para os Estados e o Distrito Federal; 65% para os Municípios; 2% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral, e 10% ao Ministério de Minas e Energia, a serem integralmente repassados ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que destinará 2% (dois por cento) desta cota-parte à proteção mineral em regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Ante o exposto, verifica-se que a maior parcela da CFEM destina-se aos entes municipais. Cumpre salientar que a proposta do Novo Marco Regulatório Mineral altera a distribuição atual, para incluir municípios confrontantes.

A alteração prevista pela proposta será tratada no Capítulo V.

4.2.2 Os incentivos tributários à exportação: Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), Contribuições Sociais e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

Originalmente, a CRFB/1988 previa a incidência do ICMS na exportação sobre produtos primários e industrializados semielaborados, uma vez que excluía apenas as mercadorias e serviços destinados ao exterior, conforme redação anterior da alínea a, inciso X, art. 155, que estabelecia a não incidência “sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados definidos em lei complementar”.

No entanto, a Lei Complementar nº 87 de 1996, que regulamentou o ICMS, conhecida como Lei Kandir, isentou os produtos primários e semielaborados de ICMS, em seu inciso II, do artigo 3º, determinação que fora incorporada pela Emenda Constitucional nº 42 de 2003.

Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988)

Art. 155 Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]

X - não incidirá:

- a) **sobre operações que destinem mercadorias para o exterior**, nem sobre **serviços prestados a destinatários no exterior**, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

Lei Complementar nº 87/1996

Art. 3º O imposto não incide sobre:

I - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços; (Grifo nosso)

Além de afastar a incidência do ICMS¹⁷⁷ nas exportações de minério, a Lei Kandir, seguida pela EC nº 42/2003, concedeu o direito de crédito aos insumos que integram o processo produtivo das mercadorias (inclusive as semielaboradas) destinadas ao exterior, agravando ainda mais o impacto nas contas públicas estaduais.

O pretenso pressuposto para afastar a incidência do ICMS consistiu em oferecer competitividade ao setor mineral brasileiro frente ao mercado globalizado. Mais uma vez, observa-se a interface do contexto mundializado, que impõe “padrões” e orientações às políticas dos Estados Nacionais.

Considerando a perda de ICMS decorrente da Lei Kandir e posterior EC nº 42/2003, a União se comprometeu a transferir recursos financeiros, na tentativa de compensar a perda de receitas por parte dos Estados. Ocorre que a suposta compensação não ocorre nas proporções da perda resultante da EC e da Lei Kandir. Como bem verificou Mourão¹⁷⁸ em relação às contas do Governo de Minas Gerais de 2011:

Segundo a conclusão da CAMGE/2011, o montante de perdas decorrentes da Lei Kandir, de R\$ 2,607 bilhões, supera a soma das transferências recebidas para compensação (R\$ 151 milhões).

No ano de 2013, de acordo com a Ementa de Parecer Prévio sobre o Balanço Geral

¹⁷⁷ Interessante notar que, além da desoneração do ICMS na exportação, há um outro ponto discutido a respeito do ICMS, que consiste na definição da base de cálculo quando da transferência entre mesmo estabelecimento. Nas hipóteses em que o fato gerador consistir na saída de mercadoria de um estabelecimento para outro, ainda que de mesma titularidade, o artigo 13 da Lei Complementar nº 87/1996 determinou quais seriam as bases de cálculo aplicáveis. Quando se tratar de atividade mercantil, a base de cálculo consiste no valor de entrada mais recente da mercadoria. Diante de mercadoria industrializada, a base de cálculo passa a ser o custo da mercadoria produzida e, por fim, ao se tratar de mercadorias não industrializadas, o valor incidirá sobre o preço corrente no mercado atacadista do estabelecimento remetente. A especificação de cada base de cálculo, que foge à regra geral do valor da operação em que se transfere a mercadoria, funda-se no objetivo constitucional da diminuição das desigualdades regionais e da compensação financeira aos estados que apresentam exploração dos recursos localizados em seu território. Acontece que as empresas consideram a atividade de “beneficiamento” como atividade industrial, fazendo com que a base de cálculo a ser usada seja a de custo da mercadoria, muito embora o processo de beneficiamento a que se submete o minério não o descaracterize como produto primário (longe de tornar o minério um produto industrializado, o beneficiamento torna-o, apenas mais puro). Assim, ao considerar beneficiamento a atividade industrial, as mineradoras diminuem a base de cálculo do ICMS, prejudicando ainda mais as receitas dos estados. (BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. Base de cálculo do ICMS na saída de minério para estabelecimento do mesmo titular localizado em outro Estado. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, n.197, fev. 2012, a.)

¹⁷⁸ MOURÃO, Licurgo. Parecer do Auditor. Prestação de contas do Governador – 2011. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012, p. 56.

do Estado de Minas Gerais (exercício de 2013), as perdas decorrentes da Lei Kandir prosseguiram, e os efeitos decorrentes da desoneração foram perversos às contas estaduais. É o que aponta o relatório¹⁷⁹:

Não obstante, as perdas líquidas oriundas da Lei Kandir – incluídas no rol de benefícios heterônimos - tiveram um aumento, em 2013, de 16,12% representando um prejuízo aos cofres públicos da ordem de R\$2,42 bilhões, o que atesta o quanto é danosa para as finanças do nosso Estado essa modalidade de renúncia. Destaco, ainda, como agravante, que não foi repassado pela União o montante previsto de R\$315 milhões referente ao Auxílio Financeiro do Fundo de Apoio às Exportações – FEX –, que tem como objetivo fomentar as exportações e complementar a compensação pelas perdas provenientes da Lei Kandir.

Essa tem sido uma tendência ao longo dos anos, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 01 – Perda por isenção/ exportação (Valores constantes, em R\$)

Ano	Perda Decorrente da Lei Kandir	Transferências da UNIÃO para MG	Perda Líquida após ressarcimento (valores efetivados)	Fundo Financeiro para Fomento das Exportações- FEX	Perda Total por Isenções	Análises %
	(A)	(B)	(C)	(D)	(C-D)	(B/A)
2007	1.813.503.655,01	263.599.482,07	1.549.904.172,94	172.529.750,26	1.377.374.422,69	14,54%
2008	1.803.371.937,95	248.908.147,75	1.554.463.790,20	462.340.197,85	1.092.123.592,35	13,80%
2009	1.861.205.332,30	238.618.778,50	1.622.586.553,80	313.810.616,55	1.308.775.937,25	12,82%
2010	2.445.484.255,81	225.305.311,15	2.220.178.944,65	360.367.660,04	1.859.811.284,61	9,21%
2011	3.133.985.163,37	211.548.155,92	2.922.437.007,46	294.384.328,78	2.628.052.678,68	6,75%
2012	2.406.120.163,12	199.878.088,86	2.206.242.074,26	384.357.337,59	1.821.884.736,67	8,31%
2013	2.607.629.047,00	188.723.047,00	2.418.906.000,00	-	2.418.906.000,00	7,24%
Total	16.071.299.554,57	1.576.581.011,26	14.494.718.543,31	1.987.789.891,06	12.506.928.652,25	9,81%

Fonte: Armazém de Informações SIAFI e Relatórios Técnicos das Contas do Governador, exercícios 2007 a 2013, TCEMG
Nota: Valores Corrigidos pelo IPCA. Dez 2013 = R\$1,00

Fonte: TCEMG, 2013, p. 50.

Nesse sentido, embora a atividade mineral represente grande parte da exportação do Estado de Minas Gerais, verifica-se que ela contribui muito pouco para a arrecadação de ICMS. Para o auditor, “esse resultado decorre das desonerações impostas pela Lei Kandir, Lei Complementar nº 87/1991, para atividades voltadas para a exportação, e da ausência de beneficiamento do minério de ferro”¹⁸⁰.

A questão apresentada ultrapassa as fronteiras do Estado de Minas Gerais e afeta também outros entes subnacionais, como o Estado do Pará. De acordo com os estudos da professora Dra. Enriquez¹⁸¹, a Lei Kandir inverteu a lógica econômica: deixou a riqueza para o privado, em detrimento das contas estaduais:

Importante ressaltar que a Lei Kandir promoveu uma grande distorção na

¹⁷⁹ MINAS GERAIS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ementa de Parecer Prévio – Tribunal Pleno. Balanço Geral do Estado- exercício de 2013, p. 28. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 15 de outubro de 2016.

¹⁸⁰ MOURÃO, Licurgo. Parecer do Auditor. Prestação de contas do Governador – 2011. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012, p. 200.

¹⁸¹ ENRIQUEZ, M.A.R.S. Agregar Valor aos Minérios Extraídos no Pará - uma agenda indispensável e inadiável. *Ver-a-Ciência*, v. 1, p. 36-41, 2013.

distribuição da renda mineral, uma vez que concentrou o lucro nas grandes empresas em total detrimento das finanças dos estados produtores e exportadores. O Pará é ícone desse efeito perverso – quanto mais extrai suas riquezas minerais e as vende in natura, menos ICMS recolhe. Essa falta de receita compromete a possibilidade de o Estado elevar seus indicadores sociais – um dos piores do Brasil com o dobro da taxa de pobreza média nacional. (Grifo nosso)

Embora a EC nº 42/2003 tenha acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o artigo 91, que prevê edição de nova lei complementar definindo os termos das compensações feitas aos Estados, o Congresso ainda não legislou sobre o tema.

Em razão das enormes perdas enfrentadas pelos Estados e da omissão do Poder Legislativo, o Estado do Pará ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25 e o Estado do Mato Grosso a Ação Cível Originária (ACO) 1044, questionando a metodologia aplicada pela Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996).

O pleno do Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADO 25 e reconheceu a omissão do Congresso, tendo estabelecido prazo de 12 meses para a edição da referida Lei. É o que se verifica pela ementa da decisão¹⁸²:

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão, vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio. Na hipótese de transcorrer *in albis* o mencionado prazo, o Tribunal, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, *a*, do texto constitucional; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ; e que se comunique ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Fazenda, para os fins do disposto no § 4º do art. 91 do ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o cumprimento da presente decisão, notadamente no que se refere à oportuna inclusão dos montes definidos pelo TCU na proposta de lei orçamentária anual da União, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Teori Zavascki e Cármen Lúcia (Presidente), que, no ponto, não acompanharam o Relator. Plenário, 30.11.2016.

Diante da crise fiscal enfrentada pelos Estados brasileiros, a questão da Lei Kandir passou a ser centro das discussões nacionais. É que os entes subnacionais acordaram para as

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25. Governo do Estado do Pará e Congresso Nacional. Relator Min Gilmar Mendes. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4454964>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

injustiças que vêm se configurando no pacto federativo¹⁸³.

A opção política adotada pela União passou, portanto, a ser questionada. É que o pretense argumento a favor da Lei Kandir confirmou sua falsidade¹⁸⁴. As compensações não acontecessem e os Estados não tiveram suas exportações fortalecidas¹⁸⁵. O que se observa, portanto, é a permanência de norma cujo benefício é unilateral à União.

A União, enquanto ente federal soberano, apresenta como missão precípua o equilíbrio macroeconômico. À época da Lei Kandir, o país precisava sedimentar o fim da crise inflacionária que abalou os brasileiros na década passada. As fichas foram apostadas no Plano Real. Sendo a política cambial (paridade dólar-real) a âncora do plano econômico traçado, era preciso criar políticas que a estruturassem, como elevadas taxas de juros para atração do capital especulativo e desoneração da exportação, para equilíbrio de déficits comerciais.

Vejamos. A âncora cambial valorizou a moeda nacional. A valorização cambial prejudicaria a balança comercial, na medida em que as importações tenderiam a ser aumentadas. Nesse sentido, desonerar a exportação era mesmo uma necessidade a fim de assegurar sustentabilidade ao plano econômico adotado pela política nacional. Surge, portanto, como solução a manipulação dos impostos estaduais (ICMS) como ferramenta da política macroeconômica. Daí porque a União estende seus braços e atinge a competência estadual para não apenas desonerar as exportações de todos os produtos, como garantir aos exportadores o direito ao creditamento, criando um verdadeiro rombo nas contas estaduais.

¹⁸³ Sobre o debate entorno do pacto federativo, podemos destacar diversas discussões: repatriação de recursos, Lei Kandir, recálculo da dívida dos estados entre outros. Para mais detalhes, vide: BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. No recálculo da dívida dos estados, quem realmente "paga o pato?". In: *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-27/abusos-governo-federal-agravaram-deterioracao-financeira-estadual>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

¹⁸⁴ Riani e Albuquerque afirmam “Na realidade, os incentivos dados significaram transferência de renda para os produtores sem os efeitos esperados nos níveis de comercialização”. RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. *Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Seminários do CEDEPLAR – 2008, p. 14. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2017.

¹⁸⁵ É importante ressaltar que a ampliação das exportações em alguns estados, como em Minas Gerais, entre 2000 e 2007, ocorreu em razão da melhoria das condições no mercado internacional, evidenciadas pelo aumento de demanda e do preço dos minerais. É nesse sentido que argumentam Riani e Albuquerque “Assim, estes dados, ainda que agregados, permitem observar que a movimentação das exportações mineiras se deveu basicamente a mudanças nas condições mais favoráveis do comércio internacional e que os efeitos da Lei Kandir se tiveram impactos foi de forma muito residual. Tanto isto é verdade que, no período anterior a 2002, já com a Lei Kandir, com condições não favoráveis as exportações mineiras chegaram a diminuir em relação ao volume observado em 1997.” RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. *Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Seminários do CEDEPLAR – 2008, p. 14. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2017.

Nas palavras de Riani e Albuquerque¹⁸⁶:

A utilização do ICMS foi justificada, entre outras razões, como alternativa para não alterar a política cambial de paridade do real com o dólar americano. Acreditava-se que a adoção desta medida poderia minimizar os saldos negativos apresentados pela balança comercial do país.

No mesmo sentido, apontou a Comissão de Constituição e Justiça no parecer¹⁸⁷ sobre Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2007, do Senador Marcelo Crivella, ressaltando ainda o fracasso do sistema compensatório criado:

A desoneração total dos bens e serviços exportados, extremamente prejudicial às finanças estaduais, foi concebida e executada no contexto do Plano Real, numa fase em que, como forma de estabilização da moeda era extremamente necessário criar uma âncora cambial baseada na sobrevalorização da moeda nacional. A forma de compensar os Estados, chamada inicialmente de “seguro receita” funcionou razoavelmente por algum tempo. Todavia, de uma compensação parcial que cobria cerca de sessenta por cento da perda de receita, chegou-se, ao final, a algo beirando os vinte e dois por cento. Ou seja, a política de exportação do Governo Central se assenta, em grande parte, no sacrifício das finanças estaduais.

O discurso por detrás da Lei Kandir oculta, assim, sua verdadeira face: a União utilizou-se desse instrumento para, internamente, fortalecer o Plano Real, mediante a estabilidade da âncora cambial, e, no plano internacional, seguir as regras internacionais, na perspectiva mais perversa da globalização, respeitando o tão conclamado “princípio da não exportação de tributos”, suposta regra jurídica, que implica a dependência (e sua perpetuação) do país a um modelo primário-exportador.

Bresser Pereira e Nelson Marconi parecem mesmo ter razão quando dizem que a partir de 1992 o Brasil parou de neutralizar a doença holandesa, abrindo espaço para a desindustrialização, sob os comandos da pressão internacional¹⁸⁸. Embora o objetivo do Plano

¹⁸⁶ RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. *Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Seminários do CEDEPLAR – 2008, p. 02. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2017.

¹⁸⁷ SENADO FEDERAL. Parecer s/n de 2009. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição no 83, de 2007, do Senador MARCELO CRIVELLA e outros, que *altera, revoga e acresce dispositivos à Constituição, para permitir a incidência do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados e repartir o produto da arrecadação do imposto de exportação*. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4641590>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

¹⁸⁸ “Entre 1990 e 1992 houve uma forte apreciação da moeda local não em termos nominais mas em termos efetivos, porque foram retirados os impostos de importação e os subsídios que neutralizavam a doença holandesa. **Começou então o processo de desindustrialização**” (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 223).

Real de controle da inflação tivesse sido alcançado, a política econômica federal trouxe sérios prejuízos subnacionais.

Além da enorme perda (não compensada) de arrecadação de ICMS, os Estados sofreram os efeitos decorrentes: a desindustrialização. Como se verificará no item 4.3, MG, por exemplo, sentiu aumento da exportação de bens primários e queda dos manufaturados, que passaram a ser importados. Na verdade, a política interna passou a privilegiar os exportadores e, com isso, reforçou o incentivo: a exportação de minério *in natura* passou a ser “muito mais negócio”.

A política de desoneração não parou por aí. A CRFB/1988 afastou ainda a incidência das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico sobre as receitas do minério exportado¹⁸⁹, como se verifica pelo parágrafo 2º, do artigo 149, *in verbis*:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir **contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas**, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 2º **As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:**

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

Nesse diapasão, observa-se que o desenho da estrutura tributária favorece a exportação, na medida em que tributa mais o minério comercializado internamente do que aquele destinado ao mercado internacional. Justifica-se, portanto, a razão pela qual o minério é basicamente voltado para o mercado estrangeiro. É o que argumentam Bustamante et al.¹⁹⁰ ao dizer:

¹⁸⁹ Importante anotar que “O legislador constituinte – ao contemplar na redação do art. 149, § 2º, I, da Lei Maior as ‘receitas decorrentes de exportação’ – conferiu maior amplitude à desoneração constitucional, suprimindo do alcance da competência impositiva federal todas as receitas que resultem da exportação, que nela encontrem a sua causa, representando consequências financeiras do negócio jurídico de compra e venda internacional. A intenção plasmada na Carta Política é a de desonerar as exportações por completo, a fim de que as empresas brasileiras não sejam coagidas a exportarem os tributos que, de outra forma, onerariam as operações de exportação, quer de modo direto, quer indireto. Consideram-se receitas decorrentes de exportação as receitas das variações cambiais ativas, a atrair a aplicação da regra de imunidade e afastar a incidência da contribuição ao PIS e da Cofins. Assenta esta Suprema Corte, ao exame do *leading case*, a tese da inconstitucionalidade da incidência da contribuição ao PIS e da Cofins sobre a receita decorrente da variação cambial positiva obtida nas operações de exportação de produtos.” (RE 627.815, rel. min. **Rosa Weber**, julgamento em 23-5-2013, Plenário, *DJE* de 1º-10-2013, com repercussão geral.)”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1407>. Acesso em: 15 de outubro de 2016.

¹⁹⁰ BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-137-analise-do-projeto-de-lei-de-marco-regulatorio-da-mineracao-do-brasil>. Acesso em: 05 de novembro de 2015.

A tributação incidente sobre o minério exportado é menor do que sobre o minério consumido internamente, pois o § 2º do art. 149 da CF garante às receitas decorrentes de exportação a imunidade em relação a contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. Outro incentivo fiscal às exportações, com sede constitucional, é a imunidade em relação ao ICMS, estabelecida pela alínea a do inciso X do § 2º do art. 155. Antes da EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, a imunidade ao ICMS era prevista somente para produtos industrializados, mas os produtos primários e semielaborados exportados foram beneficiados com a não incidência do ICMS pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como a Lei Kandir. (Grifo nosso)

Tendo em vista os incentivos tributários oferecidos à exportação, pode-se concluir que a mineração constituiu-se como atividade voltada ao mercado internacional. Para Enríquez, a **“política tributária mineral premia o exportador de commodity e pune quem agrega valor no território nacional.”**¹⁹¹. As riquezas escoam, portanto, para o estrangeiro, com pouquíssimo valor agregado. Dessa verificação resultam os enfraquecidos elos produtivos na economia local que promovem apequenada contribuição às receitas públicas e ao desenvolvimento socioeconômico, além de contribuírem para a desindustrialização.

Os instrumentos tributários não servem, portanto, à correção da “maldição” e estão longe de promover a justiça distributiva. Pelo contrário, reforçam o quadro internacional em que os países ricos apropriam-se de parcela desigual de recursos, restando aos países em desenvolvimento, como o Brasil, ser o exportador de matéria prima *in natura*, de baixo valor agregado.

4.2.3 Aspecto fiscal da mineração: a aplicação das rendas minerais

A faceta financeira da política tributária tem muito a revelar sobre a justiça fiscal, na medida em que a aplicação dos recursos públicos pode servir à promoção de desenvolvimento socioeconômico ou à promoção de resultados regressivos e injustos. O Estado é, na verdade, ator imprescindível na determinação dos resultados econômicos¹⁹².

Em larga medida, como afirma Batista Júnior, o Estado Tributário Distribuidor impõe ao Direito Tributário duas facetas: tributária e financeira. O modelo requer a

¹⁹¹ ENRIQUEZ, Maria Amélia. SECRETARIA ESTADUAL DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. Aspectos críticos do Substitutivo da proposta do Novo Marco Regulatório da Mineração. Pará, 2013, p. 30.

¹⁹² Nesse sentido, MUSGRAVE, AVI-YONAH, NABAIS. AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 22, São Paulo, 2008. NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista tributária e de finanças públicas*. Imprensa: São Paulo, Revista do Tribunais, 2000. MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999.

arrecadação, por um lado, e, de outro, a prestação de serviços e bens públicos (financeira). Nesse sentido, o Estado deve ser capaz de extrair receitas públicas da exploração dos recursos minerais, mediante a instituição de obrigações pecuniárias, atribuindo-lhes adequada destinação.

Não deixa de ser surpreendente saber que alguns Estados recebem fortunas em razão da exploração dos recursos naturais existentes em seu território, mas apresentam resultados socioeconômicos desanimadores. Na verdade, a maldição dos recursos naturais aponta para o desperdício das receitas recebidas pelo poder público, que são despendidas em projetos clientelistas (para agradar ao eleitorado) ou insustentáveis ao longo prazo (padrão de projetos anda-pára)¹⁹³.

A Lei nº 7.990/1989, em seu artigo 8º, estabeleceu vedações para a utilização das compensações financeiras de minério, petróleo, recursos hídricos, participações especiais e royalties de Itaipu.

A primeira delas consiste na proibição de pagamento de dívidas, salvo, conforme previsto no parágrafo 1º do referido dispositivo, o pagamento de dívidas com a União e suas entidades. A segunda delas impõe a vedação de utilização dos recursos para o pagamento de despesas de pessoal, salvo as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, e aquelas despesas necessárias à capitalização em fundos de previdência.

As vedações impostas pela Lei, embora objetivem limitar o uso das receitas auferidas no intuito de oferecerem-lhe destinação acertada, são insuficientes para garantir, por si só, que sejam aplicadas em políticas e projetos que efetivamente promovam desenvolvimento. É que o complexo orçamento público permite a manipulação do que Scaff denominou de sistema de “vasos comunicantes orçamentários”¹⁹⁴. A proibição de aplicação de determinada fonte de recurso em determinado tipo de despesa faz com que se utilizem outras fontes (livres de destinação) para o pagamento das despesas proibidas. A fonte vinculada, por sua vez, irá pagar o que a desvinculada deixou em aberto. A operação desses vasos comunicantes é ainda

¹⁹³ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

¹⁹⁴ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 321.

facilitada pela “armadilha do caixa único”¹⁹⁵, que, segundo Enriquez, mesmo diante de vedações, os recursos entram no caixa público e se “diluem nas despesas correntes”¹⁹⁶.

A “armadilha do caixa único” faz com que os gestores públicos percam a potencialidade transformadora das compensações financeiras para diversificação produtiva, geração de emprego e renda, redução da pobreza e promoção de desenvolvimento. “Os recursos da CFEM entram nos caixas únicos das prefeituras e são “engolidos” pelas necessidades imediatas e ilimitadas que todos os municípios apresentam.”¹⁹⁷.

A “armadilha do caixa único” promove ainda outro efeito nefasto: acentua a guerra fiscal entre os Estados. É que a liberdade decorrente da manipulação dos “vasos comunicantes” aumenta a margem para a renúncia de receita de ICMS, na medida em que os recursos decorrentes da CFEM serão utilizados para arcar com as despesas correntes outrora honradas com o ICMS, objeto da renúncia fiscal.

Resta claro, portanto, o que também pode estar por detrás dos embates em torno do rateio dos royalties: quanto mais recursos de royalties, maior a margem para oferecer renúncia fiscal de ICMS. Considerando que parte da receita do ICMS é repartida com os municípios¹⁹⁸ e ainda há a obrigatoriedade de custear o mínimo constitucional com educação, renunciar o ICMS, contando com os recursos da CFEM, parece mesmo um bom negócio.

Aliás, a redução tributária tem sido uma tendência observada nos países ricos em recursos naturais. Conforme observa Venables, a principal forma de transferência das receitas do setor público para o privado ocorre mediante a diminuição de incidência dos impostos. “A parcela média da receita tributária no PIB é 0,2 pontos percentuais menor para cada 1% do PIB obtido pelo governo a partir das receitas de recursos naturais”¹⁹⁹.

¹⁹⁵ ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008, p. 360.

¹⁹⁶ ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008, p. 360.

¹⁹⁷ ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008, p. 360.

¹⁹⁸ Os Municípios têm direito a 25% da receita de ICMS do Estado onde estão localizados, conforme o artigo 158, IV, CRFB/1988. Além disso, os Estados têm a obrigação de aplicar em educação 25% da receita e impostos que arrecada e recebe por transferência, conforme dispõe o artigo 212, CRFB/1988. SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 321.

¹⁹⁹ “Transfers of funds from the public sector to the private have been achieved to varying extents and by different means. Some of the transfer comes from lower taxes, with the average share of tax revenue in GDP being 0.2 percentage points lower for each 1 percent of GDP earned by government from resource revenues (Bornhorst, Gupta, and Thornton 2009).” VENABLES, Anthony J. Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult?. *Journal of Economic Perspectives*, v. 30, n. 1, 2016, pp. 161–184.

Há ainda um outro ponto a ser discutido em relação às vedações: embora não esteja expresso na Lei nº 7.990/1989, as receitas da CFEM podem ser destinadas ao custeio de despesas correntes²⁰⁰?

A regra contábil nacional determina que a receita da CFEM entre no caixa público da União, pela primeira vez, como receita patrimonial corrente. A União, por sua vez, ao repartir o produto da arrecadação com os entes subnacionais, transfere as receitas, que passam a integrar o orçamento estadual e municipal sob a classificação “transferências correntes”.

Entretanto, a CFEM, conforme deixou assentado, é devida em razão da exploração de recurso natural não renovável de titularidade do Estado Federal soberano (União). A atividade exploratória implica, portanto, exaurimento da riqueza natural nacional.²⁰¹

Andressa Fernandes alega que as receitas da CFEM são, na verdade, receitas de capital, provenientes da venda de bens móveis ou imóveis, ou seja, do patrimônio público. Em decorrência, por determinação da “regra de ouro” prevista pela Lei de Responsabilidade

²⁰⁰ Para Fabrício de Oliveira, as despesas correntes se dividem em despesas de custeio e despesas de transferências correntes. As despesas de custeio referem-se aos “gastos destinados a garantir o funcionamento da máquina pública e a oferta de serviços públicos e, compõem-se, predominantemente, dos gastos com pessoal – ativos e inativos- e das demais despesas, especialmente material de consumo. (...) As transferências correntes dizem respeito ao repasse de recurso realizado entre as esferas governamentais- constitucionais ou voluntárias- destinadas ao financiamento de uma despesa corrente. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 143.

²⁰¹ “A receita da extração de recursos não renováveis provêm de uma venda de ativos, um desinvestimento, que não pode ser considerada como valor adicionado bruto, ou líquido -não se pode dizer, por exemplo, que tenha havido uma produção corrente de ouro e sim a extração de uma reserva. O que se deve deduzir, na verdade, é o custo de uso, que não é explicitado na produção mineral, mas que deveria corresponder ao sacrifício imposto às gerações futuras quando o recurso estiver exaurido.”. A respeito das limitações contábeis existentes no atual sistema de contas nacionais, sobretudo de mensuração do valor dos ativos naturais, sua produção, o custo de seu uso, e a necessária reinterpretação do conceito de renda sustentável vide MOTTA, Ronaldo Serôa de; YOUNG; Carlos Eduardo Frickmann. *Recursos naturais e contabilidade social: a renda sustentável da exploração mineral no Brasil*. Textos para discussão n 231, IPEA. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0231.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2016.

Fiscal²⁰², somente podem ser gastas com despesas de capital²⁰³, afastando, portanto, a possibilidade de utilizá-las para o pagamento de despesas correntes. Nas palavras da autora²⁰⁴:

Assim, uma vez classificados como receitas de capital, somente poderão ser aplicados em despesas de capital, ou seja, basicamente em investimentos e inversões financeiras, de acordo com o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficando vedada a possibilidade, tal qual tem sido feito, de serem utilizados no custeio da máquina pública, aplicação contrária a uma lógica de uso sustentável dessas receitas.

Assim, “considerada como receita de capital, não incidiriam sobre elas apenas as vedações do artigo 8º da nº 7.990/1989, mas também as limitações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos correntes”²⁰⁵.

Esses são os debates em torno da aplicação das receitas decorrentes dos royalties do minério. Importa salientar que o desenho tributário-financeiro deve ser analisado de forma integrada, tendo em vista os objetivos a serem alcançados pela política tributária, sobretudo a promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável.

4.3 Estudo de caso: a exploração mineral em Minas Gerais e Mariana

A maldição dos recursos minerais ou, ao menos alguns de seus indicativos, pode ser constatada na realidade dos entes subnacionais. Longe de enveredar para a complexidade do federalismo, o propósito da seção é identificar a repercussão tributária e financeira sentida por Minas Gerais e pelo Município de Mariana, entes federados que possuem sua economia voltada à mineração.

Considerando que a Lei nº 8.001/1993 destina 65% aos municípios mineradores e 23% aos Estados mineradores e, tendo em vista que a diversidade da base tributária dos entes

²⁰²O artigo 44 da LRF determina: “É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.”

²⁰³ As despesas de capital se dividem em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Nesse sentido, “[a]s despesas com investimento encontram-se, por sua vez, vinculadas à realização de obras pela administração pública, incluindo as que são destinadas a aquisição de imóveis para sua realização, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Representa a contribuição do governo à formação bruta de capital fixo da economia. Já as inversões financeiras referem-se tanto à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização como à aquisição de títulos representativos de capital de empresas já constituídas ou à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais e financeiros. (...) Já as transferências de capital, referem-se aos repasses de recursos, previstos ou não constitucionalmente, entre as esferas governamentais, para a realização de investimentos ou inversões financeiras.” OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 143.

²⁰⁴ FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria*. São Paulo: Blucher, 2016.

²⁰⁵ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 323.

subnacionais é mais estreita do que a base da União, a atividade mineral tende a ter seus efeitos aumentados nos entes subnacionais, motivo pelo qual a análise foi proposta.

Nesse sentido, serão analisadas as contas públicas referentes à arrecadação e à execução orçamentária, além de alguns dados de empregabilidade do Estado de Minas Gerais e do Município de Mariana. A escolha do Estado de Minas Gerais decorreu de relevância da atividade para a balança comercial do Estado. Dados do Ibram²⁰⁶ mostram que, em 2014, o saldo (exportação menos importação) de bens minerais representou 78% do saldo da balança comercial total do Estado. Em novembro de 2016, a exportação apenas do minério de ferro atingiu a cifra de 32,5% da balança comercial do Estado²⁰⁷, sendo a China o principal comprador²⁰⁸. Além disso, Minas Gerais tem sido o Estado que mais arrecada CFEM (em relação às parcelas estaduais), desde 2004 até 2016, conforme dados do DNPM²⁰⁹.

A escolha por Mariana, por sua vez, decorreu do fato do município estar entre os 5 maiores arrecadadores, no período analisado, além de ter vivenciado, no ano de 2015, o maior desastre ambiental da história brasileira: o rompimento da barragem de Fundão e de Santarém, que inundou o distrito de Bento Rodrigues e devastou a faixa territorial por onde passou até desembocar no Oceano Atlântico.

No caso do Estado de Minas Gerais, a importância da atividade nos dados citados não repercute quando o assunto é receita orçamentária proveniente da CFEM e superação do efeito enclave.

A parcela de CFEM destinada ao Estado de Minas Gerais é ínfima. A série histórica analisada (2002 a novembro de 2016) mostra que a arrecadação não chega a 1% da receita corrente líquida (RCL), conforme demonstrado abaixo.

²⁰⁶ IBRAM. Informações sobre a Economia Mineral do Estado de Minas Gerais. Março, 2015. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005483.pdf>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

²⁰⁷ MINAS GERAIS. Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais. Balança Comercial de MG- Novembro de 2016. Disponível em: <http://www.exportaminas.mg.gov.br/images/documentos/Balan%C3%A7a%20Comercial%20Novembro%202016.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

²⁰⁸ Cumpre ressaltar ainda que “Minas Gerais é o maior exportador de Metais e Pedras Preciosas e Joalherias. Este grupo de produtos é predominantemente composto de Ouro, que representa 92,4% do grupo, seguido de Pedras Preciosas e Semipreciosas, com 7,1% de participação.”. MINAS GERAIS. Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais. Panorama do Comércio Exterior de Minas Gerais 2016. Disponível em: <http://www.exportaminas.mg.gov.br/images/documentos/Panorama%20do%20Comercio%20Exterior%202016.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

²⁰⁹ DNPM. Arrecadação. Distribuição a partir de 2004. Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

Tabela 02- Arrecadação da CFEM em relação à receita corrente líquida no Estado de Minas Gerais (a preços correntes)

Ano	RCL	Receita Arrecadada	
		CFEM	% CFEM/RCL
2002	14.453.210.828	17.692.656	0,1%
2003	16.345.504.545	33.755.770	0,2%
2004	16.953.647.133	34.959.207	0,2%
2005	19.550.334.005	46.654.087	0,2%
2006	22.083.398.894	55.325.229	0,3%
2007	25.121.073.639	60.462.393	0,2%
2008	30.520.311.426	96.435.049	0,3%
2009	29.118.469.548	79.374.291	0,3%
2010	33.179.151.679	115.141.292	0,3%
2011	37.284.183.548	176.197.250	0,5%
2012	40.371.093.301	229.556.065	0,6%
2013	43.141.298.800	272.021.972	0,6%
2014	47.644.235.436	190.656.213	0,4%
2015	51.643.235.767	148.496.990	0,3%
2016*	50.972.008.421	178.015.680	0,3%

*Dados atualizados até 08/11/2016.

Fonte: elaboração própria.

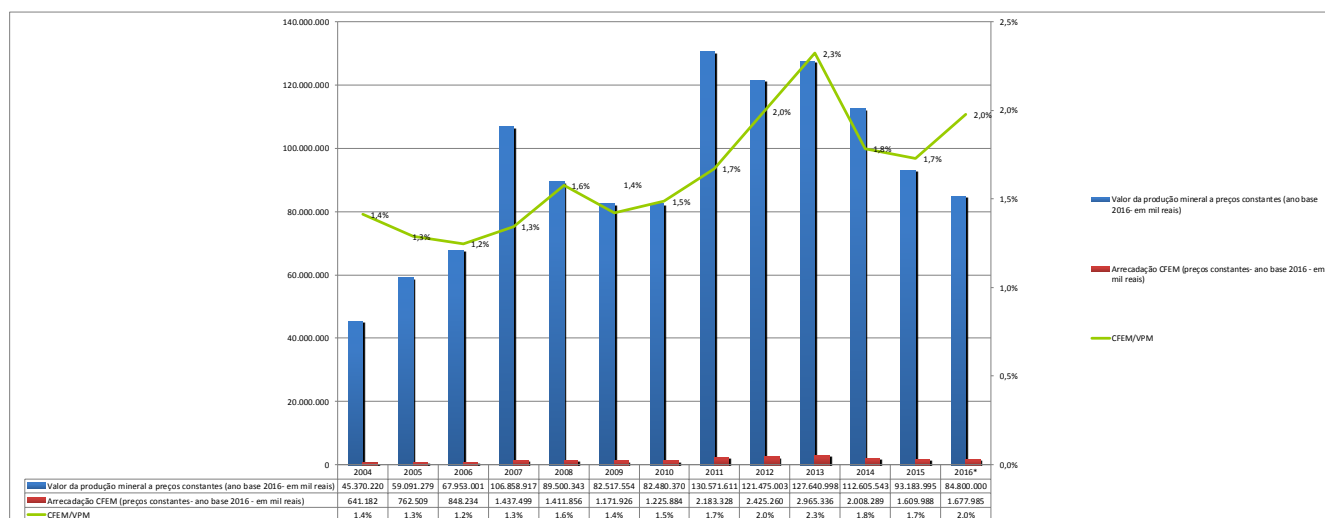
Outro aspecto interessante de análise consiste no valor da produção mineral (VPM), dado indicativo da renda econômica do setor. O percentual de royalties pagos, como proporção do VPM, é um indício da participação dos Estados em relação ao valor econômico gerado pela mineração²¹⁰.

A arrecadação de CFEM em Minas Gerais não alcançou nem 0,3% do valor da produção mineral (VPM) durante os anos de 2002 a 2016. Em 2013, a proporção assume o maior percentual, no montante de 0,27%. Em larga medida, em 2013, enquanto a produção mineral nacional chegou ao montante de R\$ 127.640.998.000, a arrecadação da CFEM em Minas Gerais ficou em torno de R\$ 339.468.000, ambas variáveis a preços constantes, ano base 2016. Ainda que comparada com a arrecadação total de CFEM (todas as parcelas de todos os entes federados), a proporção (CFEM/VPM) é ínfima, variando de 1,2% ao máximo de 2,3%²¹¹. É o que demonstra o gráfico abaixo:

²¹⁰ Nesse sentido, aponta o relatório da CEPAL “Los ingresos fiscales pagados por la minería, expresados como porcentaje de la renta económica total estimada del sector, son un indicador de la participación que los Estados logran captar del valor económico total generado por el sector minero, por medio de impuestos y regalías (véase la última columna del cuadro I.3)”. NACIONES UNIDAS. CEPAL. *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2013, p. 27.

²¹¹ A mesma constatação foi obtida para o Estado do Pará. Dados da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM) revelam a baixa relação CFEM/VPM. GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração. Royalties da mineração – modelo atual e propostas de mudanças.

Gráfico 01- Arrecadação total da CFEM em relação ao Valor da Produção Mineral (em mil reais- a preços constantes- ano base 2016)



* Devido à variação dos preços ao longo do tempo, a comparação de valores monetários foi realizada com base na conversão para uma mesma data. Para isso, utilizam-se deflatores calculados com base em séries de índices de preços. Nesta análise, os valores monetários a preços correntes foram convertidos para preços de novembro de 2016 utilizando-se a série do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), do IBGE. Fonte: elaboração própria.

Disso resulta o óbvio: a arrecadação dos royalties do minério está aquém daquilo que a exploração mineral produz para as empresas. Além da dificuldade de instituir encadeamentos produtivos, uma vez que a maior parte da extração é escoada ao estrangeiro, existe uma clara complexidade na promoção de encadeamentos fiscais pela via tributária.

Análises da CEPAL sobre as economias extrativas da América Latina conduzem à mesma constatação e revelam a existência de espaço para aumentar a participação do Estado na geração de renda do setor. É o que aponta o relatório²¹²:

No Brasil, na Guatemala e em Honduras, dentro do grupo de países analisados, os rendimentos fiscais captados atingiram apenas 10% da renda mineira, o que representa menos da metade da média alcançada pela maioria dos países mineiros.

Disponível em: <http://sedeme.com.br/portal/download/oficinas/royalties-mineracao-modelo-atual-propostas-mudanca-SEICOM.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

²¹² “En el Brasil, Guatemala y Honduras, dentro del grupo de países analizados, los ingresos fiscales captados solo alcanzaron rangos cercanos o incluso inferiores al 10% de la renta minera, lo que representa menos de la mitad del promedio alcanzado en la mayoría de los países mineros. Esto sugiere que existe espacio para ajustar los actuales marcos fiscales que se aplican al sector y llevar los porcentajes de apropiación pública de las rentas generadas a niveles más cercanos al promedio internacional.” NACIONES UNIDAS. CEPAL. *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2013, p. 28.

Isto sugere que existe um espaço para ajustar os atuais marcos fiscais que se aplicam ao setor e para conduzir os percentuais de apropriação pública da renda gerada a níveis mais próximos da média internacional. (Grifo nosso)
(Tradução nossa)

Embora a perspectiva tributária evidencie a dificuldade em tributar adequadamente o setor, a faceta tributária não pode ser analisada sozinha. É que, no outro lado da moeda, ainda que a arrecadação seja baixa, encontra-se a perspectiva financeira, que oferece o desiderato social do Estado Tributário Distribuidor.

Em relação à perspectiva financeira, observa-se outra questão interessante: o aprisionamento de boa parte dos recursos arrecadados. As previsões de Scaff²¹³, sobre “vasos comunicantes”, e de Enriquez²¹⁴, sobre a “armadilha do caixa único”, parecem se confirmar. No caso das contas do Estado de Minas Gerais, a acumulação de subseqüentes superávits na fonte 32 (CFEM), por anos, mostra que, de fato, os recursos não são prioritariamente gastos.

Se as receitas decorrentes não se transformam em despesa pública, podem servir à dinâmica dos “vasos comunicantes”, em que, no bolo fiscal, o superávit da CFEM servirá para cobrir o déficit de outras fontes orçamentárias. O gráfico abaixo demonstra que há “aprisionamento” de recursos da CFEM, na medida em que a variação entre receita arrecadada e despesa executada (ambos a preços constantes – ano base 2016)²¹⁵ revela uma verdadeira “economia” de CFEM²¹⁶.

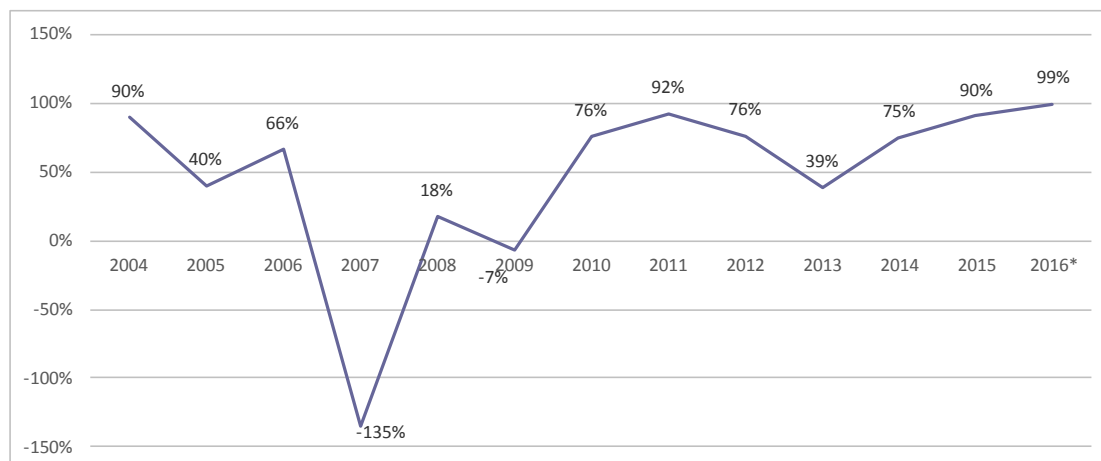
Gráfico 02- Aprisionamento da CFEM - MG

²¹³ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

²¹⁴ ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008.

²¹⁵ Conforme já assinalado, devido à variação dos preços ao longo do tempo, a comparação de valores monetários só pode ser feita quando convertidos para uma mesma data. Para isso, utilizam-se deflatores calculados com base em séries de índices de preços. Nesta análise, os valores monetários a preços correntes foram convertidos para preços de novembro de 2016 utilizando-se a série do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), do IBGE.

²¹⁶ A exceção ao aprisionamento ocorreu no ano de 2007 e 2009, em que o governo gastou mais do que arrecadou na respectiva fonte. Na verdade, a execução da despesa do ano de 2007 (a preços correntes) mostra que R\$ 92.038,00 foram gastos com despesas gerais de custeio, como diárias de viagem, passagens e combustíveis, R\$ 93.201.787,00 foram destinados a despesas de capital para realização de obras públicas pelo Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais (DERMG) e ainda R\$ 48.518.232,00 investidos em inversão financeira que consistiu na concessão de empréstimos pelo Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (FINDES). No ano de 2009, por sua vez, foram executadas obras públicas, também pelo DERMG, e adquiridos títulos de crédito pelo Fundo de Universalização do Acesso a Serviços de Telecomunicação em Minas Gerais (Fundomic).



*Dados atualizados até 08/11/2016.

Fonte: elaboração própria.

O TCEMG, nos relatórios prévios de 2012 e 2013 referentes à Prestação de Contas do Governador, apresentou recomendações afetas à temática. Para evitar o tal “aprisionamento”, os conselheiros recomendaram a criação de conta bancária específica e a destinação do recurso a ela, em vez da costumeira transferência ao caixa único do tesouro. É o que deixou determinado o Conselheiro José Alves Viana²¹⁷:

Ressalte-se que este Tribunal já recomendou ao Governo a instituição de mecanismo de controle de aplicações da CFEM ao longo dos anos, por meio do gerenciamento dos seus recursos na conta bancária específica já existente – já existe essa conta que V.Exa., Conselheiro José Alves Viana, sugeriu que fosse criada –, ou da criação de um fundo para a sua administração. Todavia, ainda não foi criado tal controle, e os recursos continuam sendo transferidos para a conta única do Estado.

A preocupação revelada pela Corte consiste em exigir um mecanismo mais efetivo sobre o acompanhamento da execução orçamentária-financeira, a fim de assegurar resultados compensatórios sociais, econômicos e ambientais.

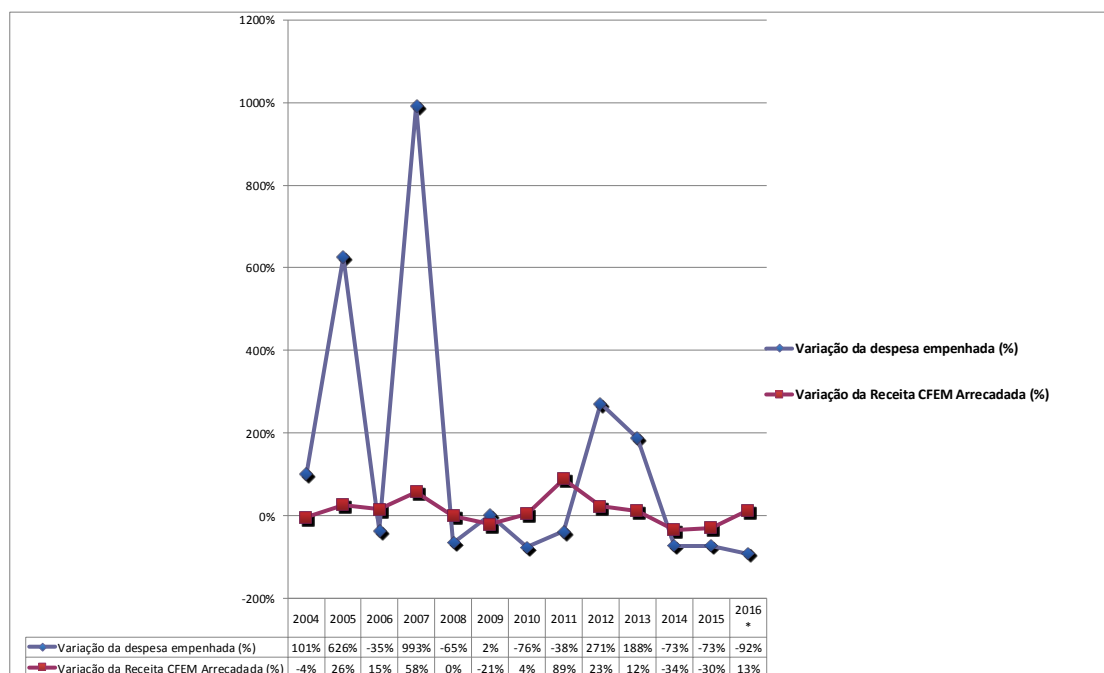
Além de reduzida a parcela da receita transformada em execução orçamentária (à exceção dos anos de 2007 e 2009), observa-se que o comportamento do gasto é bastante instável, com grandes variações.

A constatação sinaliza para o problema levantando pela teoria da maldição dos recursos naturais, que identifica padrões insustentáveis de gasto, políticas fiscais imprudentes, projetos do tipo “anda-para”, entre outros já assinalados neste estudo.

²¹⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Parecer prévio sobre prestação de contas anual do Exmo. Governador Antônio Augusto Anastasia, relativo ao exercício financeiro de 2013, p. 67. Destaque feito pelo Conselheiro Cláudio Terrão. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

A comparação entre a variação da receita arrecadada e variação da despesa empenhada ao longo dos anos (2002 a 2016), conforme demonstrado pelo gráfico abaixo, chega a ser surpreendente: o comportamento da receita é mais estável do que da despesa. Em larga medida, o pouco que se gasta da reduzida receita arrecadada sofre uma enorme variação em comparação com o ano anterior.

Gráfico 03- Comparativo: variação da despesa empenhada X variação da receita CFEM arrecadada (preços constantes - ano base 2016)



*Dados atualizados até 08/11/2016. Fonte: elaboração própria.

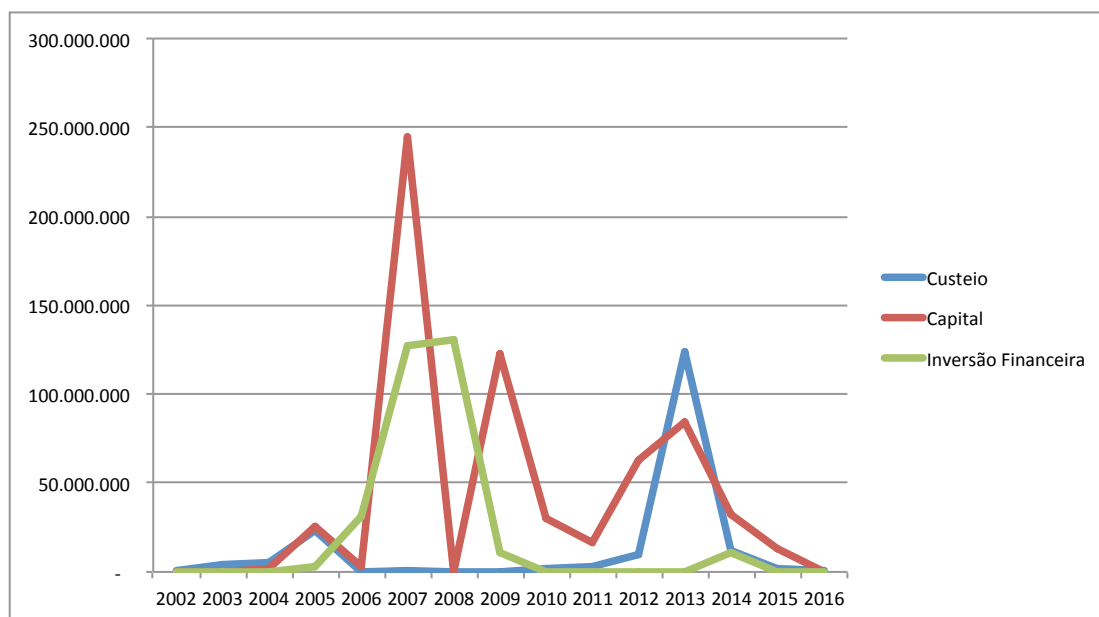
Não há projeto ou política pública que suporte tamanha flutuação em seu financiamento e se sustente a médio/longo prazo. A que tundo indica, Stiglitz²¹⁸, ao analisar o baixo desempenho econômico das nações ricas em ativos naturais, estava correto ao dizer que a renda proveniente da exploração dessas riquezas é volátil e acompanhada de política fiscal imprudente, apontando para a existência de projetos “anda-para” e de padrões insustentáveis de despesa no longo prazo.

Outro fator que merece análise consiste no tipo de despesa executada. Afinal, a ideia subjacente é usar os recursos da CFEM para promover encadeamentos produtivos, diversificar a economia, aplicar em programas sociais, enfim, promover desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, uma análise mais detalhada sobre as despesas executadas pode ser de grande valia na reestruturação da questão mineral no Estado.

²¹⁸ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 243-248.

Em primeiro lugar: qual é a natureza da despesa executada? Gasta-se em despesas de custeio ou despesas de capital? A resposta a esses quesitos mostra que o EMG tem gastado, proporcionalmente, mais recursos da CFEM em despesas de capital e inversão financeira, que representam investimento, conforme se verifica pelo gráfico abaixo.

Gráfico 04- Execução da despesa orçamentária da CFEM em Minas Gerais, por grupo de despesa (a preços constantes – ano base 2016)



*Dados atualizados até 08/11/2016.

Fonte: elaboração própria.

A exceção está no ano de 2013, ano em que houve maior execução da despesa de custeio em razão do pagamento de contraprestação do contrato de Parceria Público Privada (PPP) do Mineirão, Uai e Complexo Penal, além da execução da ação orçamentária “Política de incentivo à inovação e promoção da competitividade no Estado.”, cuja finalidade descrita no PPAG (2012- 2015)²¹⁹ consiste em desenvolver programas e projetos que contribuam para incentivar a inovação e melhorar a competitividade da economia mineira, de modo que o setor produtivo de Minas Gerais tenha condições mais favoráveis de competição nos mercados internos e externos, com produtos e serviços de maior valor agregado.

Ao analisar as contas de 2013, o TCEMG entendeu indevido o pagamento mediante utilização da CFEM do contrato da PPP Mineirão, uma vez que o “pagamento não se

²¹⁹ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015. Exercício 2014. Belo Horizonte: 2014, p. 184.

enquadra nas hipóteses de investimento em infraestrutura ou em ação que vise à recuperação do meio ambiente, em que seria permitida a utilização da CFEM”²²⁰. Nesse sentido, recomendou ao Governo²²¹:

que adote medidas para cessar o pagamento da contraprestação à concessionária Minas Arena com recursos da CFEM, bem como que reveja o financiamento dos programas relativos às Redes de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Cidades com tais Ratifico, ainda, a recomendação para que **o Governo passe a administrar, de forma destacada, todo o recurso recebido relativo à CFEM.** (Grifo nosso)

Lado outro, não se verificou, no período analisado, gasto em despesa de pessoal e pagamento de dívida. Na verdade, o Estado de Minas Gerais destina a maior parte do que arrecada aos grupos de despesa “capital” e “inversão financeira”, na tentativa, portanto, de promover investimento no estado e diminuir a dependência em relação ao recurso esgotável.

O Estado Tributário Distribuidor é responsável pela sintonia entre tributação e bem-estar social. Se os encadeamentos fiscais não são postos pela via tributária, não há como proporcioná-los pela via financeira. Se a faceta financeira também falha na utilização dos recursos públicos (ainda que reduzidos), não há como esperar desenvolvimento socioeconômico sustentável. A fórmula da maldição dos recursos naturais começa mesmo a se desvendar.

Estando o Estado impotente para conduzir a atividade mineral ao desenvolvimento, pelo viés tributário-financeiro, não o fará as “mãos invisíveis” do mercado. É que atividades que se constituem como enclave na economia não logram, por si sós, produzir diversificados elos produtivos capazes de promover o tão sonhado desenvolvimento.

Fracassado o Estado na missão de superar a característica enclave da atividade e direcioná-la ao desenvolvimento, observa-se a permanência nefasta de seus efeitos. Na verdade, o fator “enclave” pode ser constatado não apenas pelos elevados volumes de exportação (*in natura*, em sua maioria), como já assinalado, como também nos dados referentes à empregabilidade do setor.

O Sumário Mineral de 2015 verificou que apenas 0,5% do estoque de trabalhadores do Brasil é da extrativa mineral, representando, portanto, uma parcela ínfima dos empregos nacionais. Em relação à geração de emprego, verificou-se que, de 2013 para 2014, houve

²²⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Parecer prévio sobre prestação de contas anual do Exmo. Governador Antônio Augusto Anastasia, relativo ao exercício financeiro de 2013, p. 37. Destaque feito pelo Conselheiro Revisor José Alves Viana. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

²²¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Parecer prévio sobre prestação de contas anual do Exmo. Governador Antônio Augusto Anastasia, relativo ao exercício financeiro de 2013, p. 38. Destaque feito pelo Conselheiro Revisor José Alves Viana. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

queda de 0,7% nos índices, na contramão do crescimento do emprego formal no Brasil a uma taxa de 0,4%²²².

Embora o Sumário Mineral de 2015 relate o suposto efeito multiplicador da indústria extrativa mineral na economia, pode-se dizer que seu impacto não é significativo, sem precisarmos adentrar em questões técnicas. A razão da constatação parece clara: se a maior parte da produção é escoada para o estrangeiro na forma mais bruta²²³, ainda que possa existir o pretenso “efeito multiplicador”, seu efeito será diminuto.

No caso de Minas Gerais, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), que oferecem o saldo entre admitidos e desligados de trabalhadores do setor “extrativa mineral” a cada ano, e os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)²²⁴, que mostram os dados do estoque de trabalhadores do setor, revelam que a empregabilidade também é crítica no cenário estadual.²²⁵

Em larga medida, verifica-se que a variação, em relação ao ano anterior, dos saldos do setor extrativo mineral (exceto petróleo e gás natural), tanto a nível nacional quanto a nível estadual (Minas Gerais), tem apresentado quedas constantes.

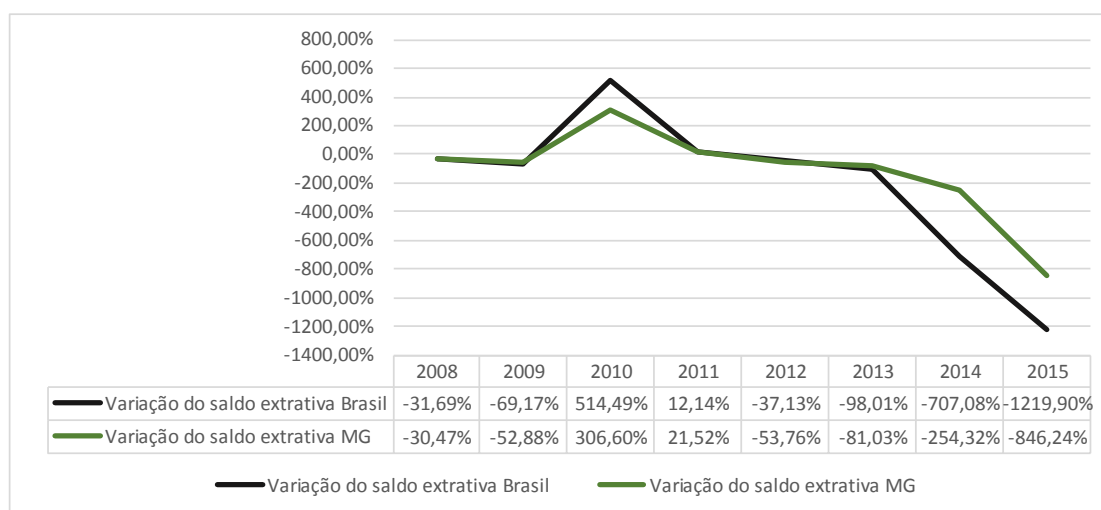
²²² DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). Sumário Mineral, 2015. Brasília, volume 35, 2016, p. 14. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

²²³ No caso das estatísticas nacionais, o próprio Sumário Mineral de 2015 aponta que 62,1% das exportações do setor mineral referem-se a bens primários. DNPM. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). Sumário Mineral, 2015. Brasília, volume 35, 2016, p. 9. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

²²⁴ Para diferenciação entre RAIS e CAGED, ver Informações Gerais sobre PNAD - Objetivo da RAIS e do CAGED, em <http://portal.mec.gov.br/par/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/12526-informacoes-gerais-sobre-a-pnad-objetivos-da-rais-e-do-caged>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

²²⁵ Para elaboração da análise de empregabilidade foram considerados os dados da seção "indústria extrativa" (Extração de Carvão Mineral, Extração de Minerais Metálicos, Extração de Minerais Não-Metálicos e Atividades de Apoio À Extração de Minerais) exceto a divisão "extrativa de petróleo e gás natural", nos termos da classificação do IBGE. Disponível em: <http://cnae.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?view=secao&tipo=cnae&versaosubclasse=9&versaoclasse=7&secao=B>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

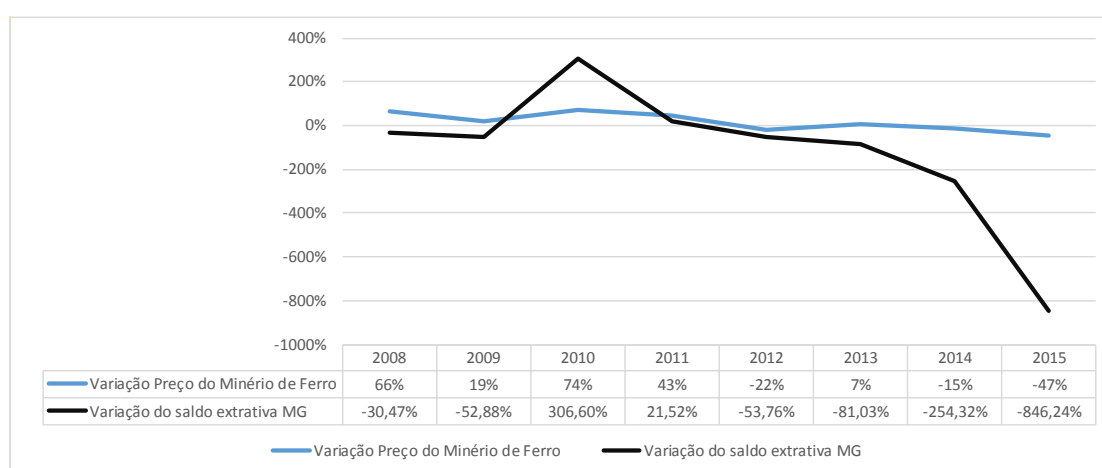
Gráfico 05- Variação do saldo (admitidos x desligados) extrativa mineral Brasil e Minas Gerais



Fonte: elaboração própria. Dados: CAGED- MTE.

Em Minas Gerais, a comparação da variação do saldo de empregos da extrativa mineral, em relação ao ano anterior, com a variação dos preços do minério de ferro, também em relação ao ano anterior, revela a vulnerabilidade do setor quanto à instabilidade dos preços. O gráfico abaixo mostra que os efeitos de aumento ou queda nos preços causam uma variação superior no saldo de empregos do setor, observada pela mudança mais acentuada da curva.

Gráfico 06 – Comparação entre a variação do preço do minério de ferro e variação do saldo da extrativa mineral em MG

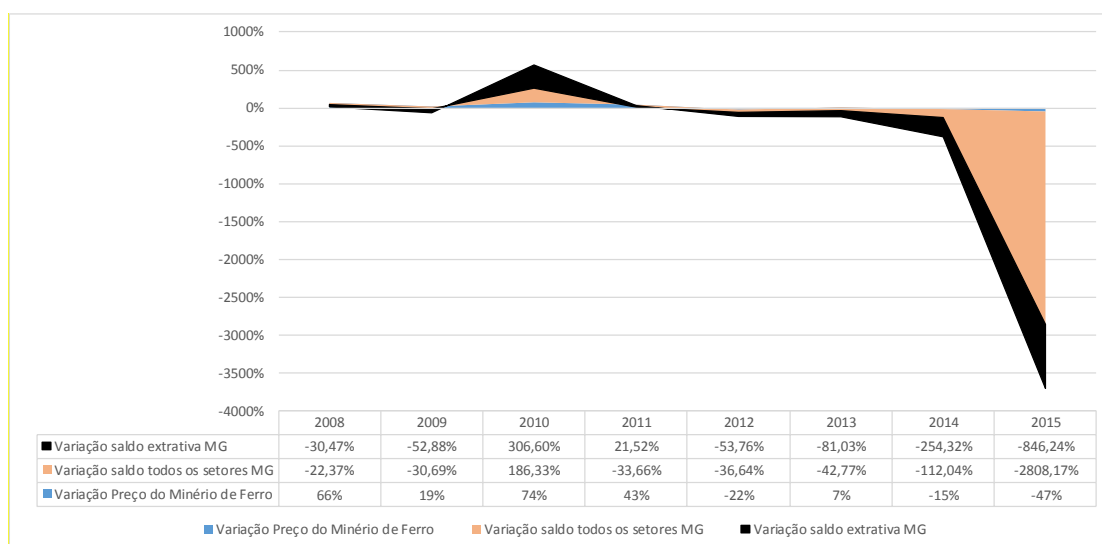


Fonte: elaboração própria. Dados: CAGED- MTE; Index Mundi, The Steel Index – Fundo Monetário Internacional (FMI)²²⁶.

²²⁶ Disponível em: <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro&meses=120> . Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

A queda no saldo do setor poderia indicar uma crise conjuntural vivenciada no período em análise. É bem verdade que a variação do saldo de todos os setores também tem sofrido quedas. Entretanto, o gráfico abaixo demonstra que a queda da extrativa mineral é superior à queda de todos os setores do EMG. Observa-se, portanto, que a empregabilidade do setor tende a ser influenciada pela dinâmica internacional e, via de regra, tende a sofrer um impacto mais profundo se o compararmos à variação do saldo de empregos de todos os setores. É o que se verifica:

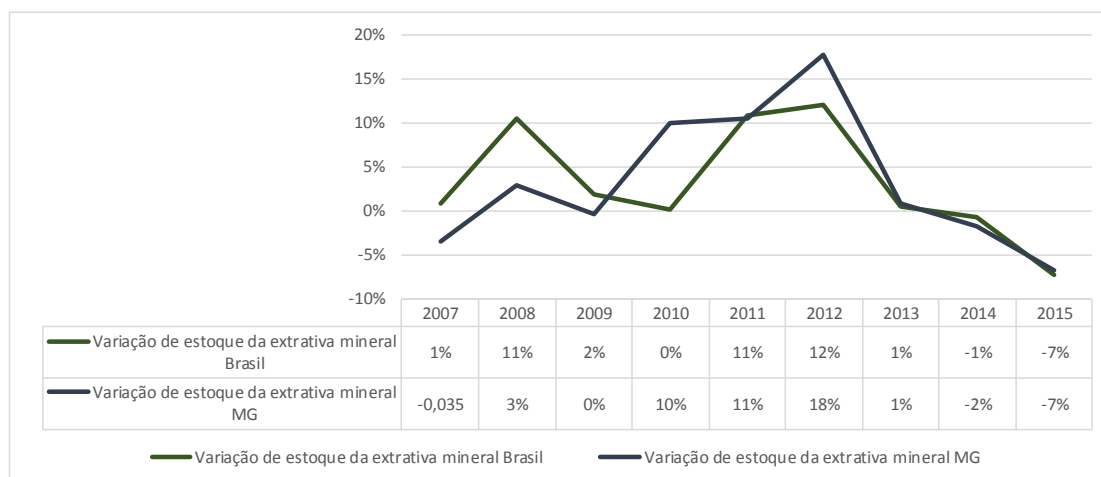
Gráfico 07- Comparação entre a variação do saldo de admitidos e inadmitidos de todos os setores e da extrativa mineral em MG e variação do preço do minério de ferro, em relação ao ano anterior



Fonte: elaboração própria. Dados: CAGED- MTE; Index Mundi, The Steel Index – Fundo Monetário Internacional (FMI)

Embora a variação do saldo possa sinalizar para a dinâmica temporária da economia (aspecto conjuntural), a variação, em relação ao ano anterior, do estoque de trabalhadores do setor da extrativa mineral denuncia o mesmo: o setor vem apresentando queda em seu estoque de trabalhadores. É isso que demonstram os dados de estoque de trabalhadores da RAIS.

**Gráfico 08- Comparação entre a variação do estoque da extrativa mineral
Brasil e Minas Gerais**



Fonte: elaboração própria. Dados: RAIS – MTE.

Além disso, cumpre ressaltar a reduzida participação do setor da extrativa mineral na empregabilidade (nacional e de Minas Gerais). É o que revelam os dados da RAIS, ao se analisar o estoque de trabalhadores ao longo do período analisado. No caso do Brasil, o percentual não chega a 0,5% e, no caso de MG, não alcança mais de 1,5% do total de empregados.

**Tabela 03- Participação do estoque de trabalhadores da extrativa mineral no
estoque total de trabalhadores de todos os setores econômicos**

Ano	Total Todos os setores Brasil (A)	Total Extrativa Mineral Brasil (B)	Participação extrativa nacional no saldo de todos os setores (B/A)	Total Todos os setores MG (C)	Total Extrativa Mineral MG (D)	Participação extrativa de MG no saldo de todos os setores de MG (D/B)
2006	35.155.249	159.788	0,45%	3.744.043	45.861	1,22%
2007	37.607.430	161.132	0,43%	4.036.203	44.271	1,10%
2008	39.441.566	178.140	0,45%	4.184.183	45.584	1,09%
2009	41.207.546	181.483	0,44%	4.350.839	45.406	1,04%
2010	44.068.355	181.922	0,41%	4.646.891	49.959	1,08%
2011	46.310.631	201.792	0,44%	4.850.976	55.234	1,14%
2012	47.458.712	226.137	0,48%	4.928.225	65.010	1,32%
2013	48.948.433	227.363	0,46%	5.057.080	65.615	1,30%
2014	49.571.510	225.796	0,46%	5.071.906	64.425	1,27%
2015	48.060.807	209.547	0,44%	4.821.116	60.074	1,25%

* RAIS: Qualquer tipo de empregado: estatutários, celetistas, temporários, avulsos.

Fonte: elaboração própria. Dados RAIS- MTE.

Além da apequenada contribuição à empregabilidade, os dados parecem também confirmar a constatação de Bresser Pereira e Nelson Marconi, quanto aos efeitos da desindustrialização na oferta de mão de obra de baixa qualificação, afetando também a composição do mercado de trabalho.

No caso de Minas Gerais, em 2015, as exportações por valor agregado²²⁷ evidenciam a tendência à desindustrialização e seu decorrente impacto na mão-de-obra: 60,2% das exportações do estado se referiram a produtos básicos e apenas 39,8% a produtos manufaturados e semimanufaturados em conjunto²²⁸.

Considerando a baixa densidade tecnológica dos produtos básicos²²⁹ e o fato de a atividade mineral ser intensiva em capital, as consequências já vislumbradas apontam: além de não gerar emprego, a atividade mineral interfere na composição da mão de obra, na medida em que aloca, basicamente, empregos de baixa qualificação. É o aponta o Plano de Mineração (PNM-2030)²³⁰.

a exportação de minérios em forma bruta gera, proporcionalmente, menos emprego e renda, deixando o País mais vulnerável às flutuações dos preços internacionais. A consequência mais direta é a exportação de empregos e oportunidades em potencial para outros países.

Não surpreende que 61,4% das exportações em 2015, por intensidade tecnológica, sejam de produtos não industriais, sendo o principal grupo dessa categoria os minerais metalúrgicos, conforme dados do Exportaminas. As demais classificações, por sua vez, ficaram da seguinte forma: “[a] indústria de Média-baixa tecnologia teve participação de 24,5%, Baixa tecnologia de 9,3% e Média-alta tecnologia representou 3,3% das exportações. A categoria Alta tecnologia teve 1,5% de participação”²³¹.

²²⁷ Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no conceito de exportações por fator agregado “as mercadorias são classificadas como produto básico ou industrializado, sendo este último grupo subdividido em semimanufaturado e manufaturado. Segundo o critério, os produtos básicos são aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração. Já os produtos industrializados são os que sofreram transformação substantiva. Dentro desses últimos, os produtos semimanufaturados são aqueles que ainda não estão em sua forma definitiva de uso, quer final quer intermediário, pois deverão passar por outro processo produtivo para se transformarem em produto manufaturado.” Disponível em: http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/FAT_CON.txt. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

²²⁸ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Exporta Minas. *Panorama do comércio exterior de Minas Gerais*. Belo Horizonte, p. 42. Disponível em: <http://www.exportaminas.mg.gov.br/images/documentos/Panorama%20do%20Comercio%20Exterior%202016.pdf>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

²²⁹ “Consideram-se produtos básicos aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração.” Disponível em: http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/FAT_CON.txt. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

²³⁰ BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030) Brasília: MME, 2010, p. 13. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

²³¹ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Exporta Minas. *Panorama do comércio exterior de Minas Gerais*. Belo Horizonte, p. 43. Disponível em: <http://www.exportaminas.mg.gov.br/images/documentos/Panorama%20do%20Comercio%20Exterior%202016.pdf>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

A análise dos dados de Minas Gerais denuncia a dificuldade do Estado em direcionar a atividade ao desenvolvimento, pela complexidade de instituir encadeamentos físicos (via tributária-financeira) necessários para efetivamente tratar os efeitos enclave do setor. Não parece ser diferente no caso do Município de Mariana.

O diagnóstico encontrado para as contas estaduais não é o mesmo quando a análise ocorre em relação às contas municipais. Como a Lei determina que 65% da arrecadação mineral seja destinada aos municípios, é de se esperar que a CFEM apresente maior relevância nas contas municipais.

Para corroborar o que se afirma, mas sem adentrar a questão federativa decorrente, analisou-se a arrecadação de CFEM do Município de Mariana e sua receita corrente líquida. Verificou-se que a arrecadação da CFEM representa percentual considerável da RCL do Município, o que exprime uma dependência do ente a uma única atividade econômica e representa fragilidade às contas públicas.

Não é mesmo de se estranhar a preocupação do prefeito Duarte Júnior (PPS) com a desativação das minas, em razão do desastre ambiental em Bento Rodrigues e do conseqüente impacto nas contas municipais. É que, segundo relata, “[a] paralisação da Samarco vai representar uma queda de 27% da nossa arrecadação, cerca de R\$ 6 milhões por mês”, afirma o prefeito de Mariana, Duarte Júnior (PPS)²³². “Sem Samarco, Mariana vai parar”²³³.

Tabela 04- Arrecadação da CFEM em relação à receita corrente líquida do Município de Mariana (a preços correntes)

Ano	Receita Arrecadada CFEM	RCL Mariana	% CFEM/RCL Mariana
2011	54.618.284	194.156.724	28%
2012	45.145.029	250.362.528	18%
2013	87.036.315	305.850.130	28%
2014	104.472.618	303.433.668	34%
2015	61.562.086	278.252.735	22%
*2016	53.826.767	259.135.729	21%

* Arrecadação até novembro/2016.

Fonte: elaboração própria.

²³² CEFEM – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS. Exclusivo: Acidente da Samarco vai afetar balança comercial e derrubar arrecadação de royalties. Disponível em: <http://blog.cfem.com.br/2015/12/11/exclusivo-acidente-da-samarco-vai-afetar-balanca-comercial-e-derrubar-arrecadacao-de-royalties/>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

²³³ “Sem Samarco, Mariana vai parar”, diz prefeito. Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/brasil/sem-a-samarco-mariana-vai-parar-diz-prefeito,81118f6e64fde4d8ff1648f35f84f83q193qrx4.html>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

A relevância da CFEM na arrecadação também explica o anseio dos prefeitos das cidades mineradoras de Minas Gerais quanto à aprovação do novo Código da Mineração para colocar em imediata vigência a nova base de cálculo da CFEM (receita bruta). Em 2017, os chefes do executivo municipal prometem prioridade nesta nova ofensiva²³⁴.

Considerando a importância dos recursos minerais na RCL municipal, torna-se imprescindível a estruturação de uma arquitetura administrativa voltada à questão. Apesar da patente necessidade, o Índice de Efetividade de Gestão Municipal, calculado pelo TCEMG, revela que o Município de Mariana²³⁵ precisa aprimorar sua dimensão fiscal, que foi classificada como “em fase de adequação” (C+), sendo necessário aperfeiçoar as políticas de execução financeira orçamentária.

A análise de dados referentes à execução orçamentária da receita dos royalties ficou comprometida. Infelizmente, o Município não respondeu à consulta realizada pelo Portal da Lei de Acesso à informação, pelo que não foi possível analisar as contas.

Assim como na esfera estadual, a atividade mineral apresenta destaque na balança comercial do Município. Dados do Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDTIC)²³⁶ revelam que, do total exportado (em US\$FOB e por total de fator agregado²³⁷) pelo Município de Mariana, no período compreendido entre 2006 e 2016, 99,71% se referem a bens básicos e apenas 0,29% se referem a bens manufaturados e industrializados. Em 2016, o minério de ferro representou 99,82% do total de produtos exportados e, em 2015, 99,71%.

Claro está que a atividade, ao escoar ao estrangeiro majoritariamente produtos básicos, não produz efeitos em cadeia em outros setores, não criando elos produtivos a jusante ou a montante, a fim de diversificar e fortalecer a economia. O caráter enclave parece mesmo se confirmar. Aliás, seus efeitos não estão restritos às exportações de bens naturais (praticamente), como também repercutem no âmbito da empregabilidade.

Os dados da RAIS mostram que a participação do setor da extrativa mineral em relação ao total de estoque de trabalhadores (todos os setores) é inferior à importância do

²³⁴ VIERA, Marta. *Prefeitos das cidades mineradoras elegem tributo como prioridade*. Jornal Estado de Minas. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/01/02/internas_economia,836460/prefeitos-das-cidades-mineradoras-elegem-tributo-como-prioridade.shtml. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

²³⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Índice de efetividade da gestão municipal. Mariana, 2015. Disponível em: <http://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/IEGM/Index>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

²³⁶ Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-municipios>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

²³⁷ “Nesse conceito, as mercadorias são classificadas como produto básico ou industrializado, sendo este último grupo subdividido em semimanufaturado e manufaturado.”. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/FAT_CON.txt. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

setor na arrecadação do município e muito menos relevante em relação à sua participação na pauta de exportações. É o que a tabela abaixo apresenta:

Tabela 05 - Participação do estoque de trabalhadores da extrativa mineral no estoque total de trabalhadores de todos os setores econômicos no Município de Mariana

Ano	Total todas os setores Mariana (F)	Total Extrativa Mineral Mariana (E)	Participação extrativa de Mariana (E) no saldo de todos os setores de MG (E/F)
2006	9.111	1.126	12,36%
2007	10.924	1.282	11,74%
2008	9.997	1.243	12,43%
2009	10.286	1.345	13,08%
2010	11.360	1.154	10,16%
2011	11.840	1.199	10,13%
2012	12.766	1.378	10,79%
2013	16.393	1.633	9,96%
2014	13.928	1.671	12,00%
2015	13.200	1.674	12,68%

* RAIS: Qualquer tipo de empregado: estatutários, celetistas, temporários, avulsos.
Fonte: elaboração própria. Dados RAIS- MTE.

Embora o minério represente mais de 99% das exportações do Município e participe em torno de 30% da receita corrente líquida, a empregabilidade do setor não chega à monta de 13% em relação ao total de empregados.

A baixa empregabilidade de uma atividade relevante para a economia, aliada à dificuldade em instituir encadeamentos fiscais, seja pela perspectiva tributária, seja pela perspectiva financeira, torna o poder municipal impotente diante da necessária transformação de realidade que requer, dentre muitos desafios, a diminuição da desigualdade. Não é em vão que o indicador renda per capita, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), mostra que Mariana está entre os municípios de menor renda per capita. É nesse sentido que aponta o relatório²³⁸:

A situação de pobreza no município decorre não só do seu nível de renda per capita, mas também do grau de desigualdade de renda entre seus habitantes. Uma forma de medir essa desigualdade é verificar a parcela da renda total do município que é auferida por diferentes parcelas de sua população. Assim, em 2010, os 10% mais ricos detinham 39,76% da renda total, ao passo que os 60% mais pobres ficavam com apenas 24,56% dela.

²³⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Perfil/PerfilMunicipal?id=461>. Acesso em: 03 de janeiro de 2017.

As informações e dados coletados demonstram uma real incapacidade do poder público municipal e estadual de produzir encadeamentos fiscais, nas duas perspectivas, tributária e financeira. Revela-se, ainda, que a atividade pouco contribui para a diversificação produtiva, na medida em que apresenta grande relevância, na sua forma mais bruta, isto é, com baixa intensidade tecnológica, na pauta de exportações. A constatação acaba, portanto, por impactar o campo do trabalho. Assim, na perspectiva da empregabilidade, verifica-se que a atividade emprega pouco.

A conclusão a que se chega, portanto, é que de fato existe uma dificuldade em estruturar políticas que orientem a atividade à geração de desenvolvimento e neutralizem alguns dos efeitos “enclave”. Existe, portanto, espaço para atuação do poder público. Atuação esta que deve ser orientada para romper com a “maldição” e promover desenvolvimento socioeconômico sustentável.

CAPÍTULO V – ROMPER COM A MALDIÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS: UM CAMINHO A SER TRILHADO

A maldição dos recursos naturais apresenta uma diversidade de fatores. Efeito enclave na economia, tendência de destinar a produção ao exterior, vulnerabilidade aos efeitos da doença holandesa, política fiscal perniciosa decorrente da volatilidade dos preços, entre tantos outros.

Entretanto, a maldição dos recursos naturais não é destino dado. Não é desgraça inevitável. É fruto de escolha e está intrinsecamente relacionada com o baixo desempenho econômico do país com riqueza natural abundante. Dizer, portanto, que os Estados devem ser capazes de valorar suas riquezas e que os recursos minerais podem (e devem) servir ao desenvolvimento socioeconômico sustentável é afirmar que este é um objetivo a ser perquirido com ações positivas e políticas públicas afirmativas.

Romper com a maldição dos recursos minerais é fazer operar uma política que direcione a atividade minerária rumo ao desenvolvimento socioeconômico sustentável. É fazer neutralizar os efeitos da maldição, permitindo que o país passe a efetivamente apropriar-se do recurso natural, deixando de ser seu mero possuidor, a fim de atribuir-lhe valor e diversificar sua economia.

Nesse contexto, os Estados Nacionais precisam analisar o fenômeno e construir alternativas viáveis. Considerando a realidade globalizada que perpassa a questão, não restam dúvidas de que o enfrentamento transborda a dimensão nacional e requer ainda o atuar da comunidade internacional. O desafio é complexo, mas não impossível.

Nessa seção serão apresentadas possíveis alternativas no âmbito interno, além de perspectivas debatidas para uma solução global.

5.1 A agenda positiva para o cenário interno

5.1.1 Propostas para a CFEM

5.1.1.1 *Direito comparado: a arquitetura dos royalties no cenário internacional*

O relatório do Banco Mundial, intitulado “Royalties da Mineração: um estudo global de seu impacto nos investidores, governo e sociedade civil”²³⁹, apresenta uma discussão ampla e profunda sobre os diversos tipos de royalties adotados nos países, suas características, vantagens e desvantagens, sendo um trabalho referencial sobre o tema²⁴⁰. Além disso, destaca boas práticas que poderiam servir de diretrizes às nações ricas em recursos minerais, no intuito de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dessas nações²⁴¹.

A concepção de royalty adotada pelo relatório é ampla. Por um lado, a definição aponta para o pagamento devido ao proprietário dos recursos minerais em retorno à remoção dos minerais pertencentes ao solo. A remuneração dos royalties fornece à empresa mineradora o acesso aos minerais e, ainda, o direito de explorar tais riquezas em seu benefício²⁴². Sob

²³⁹ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁴⁰ Documentos posteriores, como o trabalho de Pietro Guj, denominado “Royalties e impostos específicos ligados à exploração mineira”, da International Mining for Development Centre, publicado em 2012, citam os trabalhos de James Otto e o relatório do Banco Mundial.

²⁴¹ O objetivo deste estudo que aborda a experiência internacional é apresentar as discussões existentes em torno das várias estruturas de royalties encontradas nos países. Em larga medida, verificar como os objetivos foram alcançados pela política tributária e quais boas práticas e recomendações podem servir de aprendizado. Não há, portanto, qualquer intenção em replicar modelos internacionais ao contexto nacional.

²⁴² “payment to the owner of the mineral resource in return for the removal of the minerals from the land. The royalty payment in return for the permission that, first, gives the mining company access to the minerals and second, gives the company the right to develop the resource for its own benefit”. WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p. 42 e 43. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

uma perspectiva alternativa, os royalties podem ser concebidos como disposição em pagar pela redução do risco. É que o “conceito de risco para proprietário e desenvolvedor mineral precisa ser considerado porque a estrutura e o montante dos royalties representam o *trade-off* entre os riscos que o investidor está disposto a aceitar e aqueles que serão suportados pelo proprietário.”²⁴³. E, por fim, assinala que a soberania nacional sobre os recursos naturais tem posto à mostra os royalties como instrumentos de mudança socioeconômica e de promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Existem várias possibilidades de se estruturar a cobrança de royalties, com diversas combinações entre os elementos da regra matriz de incidência. Um primeiro ponto para discussão está na definição de um sistema uniforme ou um sistema específico para cada tipo mineral.

O relatório indica, como vantagem de utilizar um sistema para cada mineral, a maior adaptabilidade para fins de comercialização, como, por exemplo, em relação às suas propriedades físicas e rentabilidade. Ocorre que a variedade de sistemas pode se tornar complexa diante de produtos que contenham multiplicidade de minerais ou de compostos de minerais diversos.

O modelo de royalty para cada tipo mineral tem sido adotado em países que apresentam muitas minas e que possuem autoridade fiscal madura e capaz, como acontece na Austrália e nos Estados Unidos. Outra hipótese de adoção desse modelo está nos países em que celebram acordos para minas individuais. O relatório evidencia que esse tipo de regime tem sido abandonado, na medida em que os investidores evitam países com políticas fiscais discricionárias. Os exemplos desses casos são encontrados na China e em Angola.

Por outro lado, países com menor diversidade de minérios ou com uma administração fiscal mais incipiente adotam um sistema de royalty uniforme aplicado a todos os minerais, ou aplicado a uma classe específica. É o caso de Botswana, por exemplo.

Além desta definição inicial, a estruturação dos royalties pode ocorrer de diversas maneiras, sendo os quatro principais tipos aqueles baseados nas unidades, peso ou volume, denominados específicos; aqueles baseados no valor da produção, conhecidos como “*ad*

²⁴³ “The concept of risk to both owner and mineral developer is important to consider because the structure and rate of the royalty instrument represent the trade-off between the risks the investor is prepared to accept and those of the owner.” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p. 42 e 43. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

valorem”; sobre renda ou lucro e ainda os sistemas híbridos, que combinam o segundo e terceiro.

Os royalties específicos são aqueles cuja alíquota fixa é aplicada a uma base física, como peso ou volume extraído, em vez de ser aplicada a uma base financeira. A título de exemplo, pode-se citar os royalties fixados em dois dólares por tonelada ou por volume cúbico extraído. É considerado simples em relação aos royalties que incidem sobre a renda, por exemplo, vez que apresentam um critério bastante objetivo. As vantagens apontadas pelos estudos consistem na previsão de estabilidade nas receitas auferidas e na simplicidade de fiscalização e auditoria.

Entretanto, o modelo estruturado sobre royalties específicos apresenta dificuldades peculiares, que consistem: a) na complexidade em obter o volume quando se tratar de composto de minerais ou produtos minerais não homogêneos; e b) na verificação segundo a qual, a depender do tratamento aplicado ao mineral, o peso pode variar. É por essa razão que o relatório aponta que são mais comuns em minerais homogêneos, como minerais industriais (areia, cascalho, pedras, calcário, pedra dimensional) ou vendidos a granel (carvão, minério de ferro, sal, fosfato, potássio, enxofre)²⁴⁴.

Além disso, a fixação dos royalties a um preço fixo por lei falha em razão das constantes alterações observadas no mercado. O ideal seria prever “ajustes progressivos das alíquotas fixas dos royalties tendo em conta a inflação e as mudanças nos preços dos produtos.”²⁴⁵, o que nem sempre é realizado com presteza pelos formuladores de políticas.

Outro ponto ressaltado pelo relatório consiste na segregação das mineradoras conforme suas escalas de operação. As minas de pequena escala irão pagar menos do que as minas de grande escala. Em larga medida, uma alíquota alta pode manter a exploração muito pequena e, por outro lado, uma pequena alíquota pode não compensar o proprietário dos recursos naturais de forma adequada, permitindo ao explorador incorporar um lucro muito alto.

Os royalties *ad valorem*, por sua vez, incidem sobre determinado valor do mineral, a uma percentagem uniforme. Assim como nos royalties específicos, não importa se a mina está

²⁴⁴ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.50. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁴⁵ INTERNATIONAL MINING FOR DEVELOPMENT CENTRE. GUJ, Pietro. *Royalties e impostos específicos ligados à exploração mineira*. Western Australia, 2012, p. 4. Disponível em: <http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/Mineral-royalties-and-other-mining-specific-taxes-Portuguese-version2.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

gerando, ou não, lucro. No entanto, diferentemente daqueles, a estrutura *ad valorem* varia conforme o preço de mercado dos minerais. Nesse sentido, diante do aumento dos preços das *commodities*, o poder público consegue capturar o excedente proporcionado à empresa, ainda que, por outro lado, receba receitas variáveis.

De acordo com Guj, os royalties *ad valorem* podem ser cobrados de duas formas. A primeira, denominada “Valor realizado com vendas”, consiste no retorno líquido do *smelter* (*net smelter return- NSR*), em que, sobre a quantia recebida pela venda do mineral na “boca da mina” (antes de ir para transformação industrial), permite-se a dedução de determinados custos como transporte, seguro, fundição, refino, entre outras²⁴⁶. Na segunda, a seu turno, denominada “valor bruto do mineral/metal contido no produto mineral vendido”, não são permitidas deduções, e a base de cálculo consiste no valor bruto da venda.

A princípio, o relatório assinala que esses royalties apresentam método rudimentar de mensuração, vez que “se o valor é definido a partir de receita de vendas, o cálculo é simples”. Entretanto, a prática não ratifica a hipótese, na medida em que os governos receiam que o valor da venda seja diferente daquele efetivamente praticado no mercado. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de preços de transferência entre empresas verticalmente integradas em grandes grupos econômicos, vendas de longo prazo, contratos futuros, entre outras hipóteses²⁴⁷. A apuração do *quantum* devido fica ainda mais complexa quando se admite a dedução de determinadas despesas, por exemplo, custo de transporte e seguro. É que as empresas incluem despesas que não estão dentro das hipóteses permitidas para efeito de dedução.

Há ainda um outro ponto a se considerar, conforme argumenta Guj²⁴⁸: o desenho dos royalties *ad valorem* não distinguem produtos que tenham maior valor agregado. Nesse diapasão, uma alternativa aplicada pelos Estados tem sido a previsão de “royalties

²⁴⁶ Nesse sentido, ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008, p. 333.

²⁴⁷ A questão da aplicação dos royalties entre empresas associadas, em que não se respeita ou se estabelece o denominado princípio “*arms length*”, também é apresentada pelo relatório, como acontece no caso de transações entre empresas do mesmo grupo econômico. De acordo com o relatório, “[o]n the other hand, transactions that are not at arm’s length may result in significant issues and disputes over both quantities and values. This is typically the case with minerals that are subject to internal transfer to associated companies. Examples include a company that quarries limestone for use as flux in a smelting process or one that transfers rough diamonds to a related cutting and polishing division.”. WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.71. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁴⁸ INTERNATIONAL MINING FOR DEVELOPMENT CENTRE. GUJ, Pietro. *Royalties e impostos específicos ligados à exploração mineira*. Western Australia, 2012, p. 4. Disponível em: <http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/Mineral-royalties-and-other-mining-specific-taxes-Portuguese-version2.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

progressivamente mais baixos de acordo com o progresso na natureza do produto, desde minério bruto até metal”²⁴⁹.

A terceira forma de se estruturar os royalties ancora-se no lucro ou na renda, de maneira a admitir a dedução de custos de produção e de capitais, considerando, portanto, a rentabilidade da mina concedida. Na verdade, o relatório verificou que algumas nações afastaram a incidência dos royalties e passaram a adotar apenas o imposto sobre o rendimento geral (por exemplo, Groenlândia, México, Suécia e Zimbábwe)²⁵⁰.

A ideia subjacente a esta estrutura consiste na constatação de que o royalty, como remuneração/compensação paga ao proprietário do recurso em razão do exaurimento de um ativo, deve ser fixado “tendo alguma relação com o valor do recurso no solo e seu custo de extração, tratamento e transporte até a venda, incluindo o retorno sobre as despesas de capital”²⁵¹. O relatório evidencia que os sistemas baseados na rentabilidade ou renda apresentam a vantagem de poderem ser aplicados a qualquer tipo e dimensão da operação de minerais, sem a necessidade de diferenciar entre os tipos de minerais produzidos, “porque eles são baseados simplesmente nas receitas e custos, procedimentos de cálculo são semelhantes para todos os tipos de minas e tamanhos.”²⁵²

Embora apresente suas vantagens, essa é a estrutura mais complexa, sobretudo quanto à implementação de auditorias e de fiscalização. Uma enorme quantidade de informações é requerida, em razão das diversas deduções possíveis, fazem-se necessários

²⁴⁹ INTERNATIONAL MINING FOR DEVELOPMENT CENTRE. GUJ, Pietro. *Royalties e impostos específicos ligados à exploração mineira*. Western Australia, 2012, p. 4. Disponível em: <http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/Mineral-royalties-and-other-mining-specific-taxes-Portuguese-version2.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

²⁵⁰ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.53. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁵¹ “A mineral royalty is a compensation to the owner for the exhaustion of an asset and ideally, therefore, should be fixed at a figure bearing some relation to the value of the mineral as it lies in the ground, i.e., the sale of the mineral recovered less a reasonable charge for the extraction, treatment and transport to the point of sale, sufficient to cover all costs and overheads including a reasonable return on the capital expenditure, together with the provision for the amortization of that capital.” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.54. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁵² “Because they are based simply on revenues and costs, calculation procedures can be similar for all mine types and sizes” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.44. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

serviços especializados de contabilidade e ainda há o risco da existência de operações ineficientes e que operam no vermelho²⁵³.

Nesse sentido, o que se observa é que esta arquitetura acontece em países que apresentam diversidade de minas e que possuem uma administração fazendária bem estruturada, treinada e equipada.

Ao apresentar os diversos modelos e suas combinações, o estudo conclui que, muitas vezes, a escolha por determinada estrutura de royalty almeja compatibilizar objetivos incompatíveis entre si. Do ponto de vista da diminuição da eficiência administrativa, o ranking dos sistemas classifica os royalties específicos em primeiro; os *ad valorem* em segundo; em terceiro, os híbridos; e, em quarto, aqueles baseados no lucro, “Por outro lado, em termos de eficiência de alocação econômica, a classificação poderia ser invertida.”²⁵⁴.

Assim, os royalties específicos e os *ad valorem*, embora sejam mais eficientes do ponto de vista administrativo, não o são do ponto de vista de alocação econômica. É que, na perspectiva do relatório, essas arquiteturas geram maiores custos às empresas, na medida em que não consideram a existência, ou não, de renda ou de lucro, mas tão somente a ocorrência da exploração em si. Além disso, influenciam “no tamanho das reservas de mineração de um projeto e, conseqüentemente, no seu valor e grau de viabilidade financeira”²⁵⁵ e não diferenciam a discrepante capacidade contributiva para arcar com os royalties conforme a peculiaridade da operação.

Em razão das limitações assinaladas, o relatório evidenciou que os países que adotam essas estruturas apresentam previsões para o alívio dos royalties, em caso de dificuldades

²⁵³ Interessante notar que a alíquota estabelecida para esse tipo de royalty é sempre superior à alíquota prevista para royalties *ad valorem* ou específicos. A título de exemplo, aponta o relatório que “[p]or exemplo, muitos governos que impõem um royalty *ad valorem* sobre o cobre aplicam uma taxa entre 1 por cento e 4 por cento (em valor), enquanto a maioria das jurisdições com um sistema baseado em lucro irá aplicar uma taxa superior a 5 por cento (em lucro).” Além disso, cumpre salientar a diferenciação prevista pelo relatório quanto ao royalty sobre renda e sobre lucro. Em relação aos primeiros, são incluídas outras receitas, além da receita de vendas, além de permitir a agregação do montante devido pelas diversas minas de responsabilidade do contribuinte, ao invés de calcular de forma apartada. WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p. 54 e ss. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁵⁴ “In terms of decreasing administrative efficiency, the most common royalties would be ranked as follows: 1. Unit-based royalties based on units of volume or weight; 2. Ad valorem royalties based on value of sales; 3. Hybrid royalties 4. Profit-based royalties; 5. Resource rent-type royalties (no longer used by governments except in the context of petroleum royalties).” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p. 65 e 66. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁵⁵ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p. 66. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

financeiras encontradas pelas empresas, como, por exemplo, a queda do preço das *commodities* no mercado internacional²⁵⁶. Essa questão é preocupante, na medida em que as políticas de “alívio” são viabilizadas mediante acordos que promovem custos administrativos adicionais e complexos, criando, basicamente, uma regra específica para cada empresa. A política torna-se, portanto, discricionária e casuística.

Lado outro, o relatório verificou que o modelo baseado no lucro ou renda está subrepresentado. As razões elencadas pelo relatório consistem no fato de os Estados não quererem arcar com os maiores custos administrativos para sua fiscalização e arrecadação, serem avessos aos ricos decorrentes da oscilação dos preços no mercado (que podem afetar a estabilidade da receita pública) ou da existência de projetos ineficientes. Além disso, ainda que a administração fazendária consiga fiscalizar e autuar os empreendimentos para o pagamento dos devidos valores, existe sempre a possibilidade de discussão administrativa e judicial em caso de discordância, hipótese em que os custos legais dos processos administrativos e judiciais implicam gastos corporativos e governamentais que se arrastam por anos até a solução do litígio. Nesse compasso, conclui²⁵⁷:

em um mundo cada vez mais litigioso, isso representa mais um incentivo para os governos selecionarem os sistemas menos ambíguos, sistemas baseados nos royalties específicos e ad valorem, em preferência aos sistemas baseados em lucros que são mais propensos ao litígio.

Em larga medida, as preocupações do setor público não são irrelevantes. É que, estruturados sobre o lucro ou sobre a renda, uma combinação entre preços internacionais baixos e uma má gestão das empresas pode privar os Estados de receberem os royalties devidos, apesar de assistirem ao exaurimento de seus recursos não renováveis²⁵⁸.

Embora apresente fatores importantes para a compreensão da subrepresentação dos royalties estruturados sobre a renda ou o lucro, o relatório não aborda a dificuldade atual em

²⁵⁶ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.67. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁵⁷ “In an increasingly litigious world, this represents a further incentive for governments to select the less ambiguous unit-based and ad valorem royalty systems in preference to the more litigation-prone profit-based systems.” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.70. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁵⁸ Algumas dificuldades adicionais apresentadas pelo relatório no que tange à cobrança dos royalties consistem na previsão de royalties para minérios pouco comuns, que não são nenhum tipo de concentrado e nem se transformam em produto, como é o caso do pentóxido de vanádio. Ou ainda a dificuldade de determinação do royalty devido quando o produto final é um concentrado polimetálico. Nesses casos, determinações específicas do executivo podem ser feitas, com a ressalva de que soluções desenhadas pelas administrações fazendárias, a depender do caso concreto, podem trazer desigualdades entre os contribuintes.

tributar a renda ou o lucro das empresas, em razão das atuais regras do jogo nas relações comerciais globais e dos efeitos perversos decorrentes da globalização, tal como já descrito neste estudo. Em larga medida, o relatório negligencia a onda da pós-modernidade de desoneração do capital²⁵⁹.

Apresentados os modelos disponíveis nas várias experiências internacionais, seus pontos positivos e negativos, o relatório analisa, em linhas gerais, os regimes adotados em países selecionados e organizados por regiões: África, Ásia e Pacífico, Austrália, América Latina e América do Norte, no intuito de identificar os tipos de royalties por eles adotados.

No caso da África, os países adotaram, em sua maioria, royalties *ad valorem* com possibilidade de dedução de algumas despesas da receita de vendas. Entretanto, a permissibilidade de deduções deve apresentar critérios, para evitar os efeitos nefastos de acordos casuísticos. Nesse diapasão, países que almejam estimular o valor agregado instituíram royalties *ad valorem* do tipo “*net smelter return*” (NSR), que permitem a dedução de custos de fundição, processamento e refino, além dos custos de transporte que ocorrem fora da boca da mina. Além disso, uma premissa é assegurar que os valores de vendas sejam reais, isto é, sejam estabelecidos em um mercado concorrencial.

Alguns países padronizaram as alíquotas cobradas dos diferentes minérios. Entretanto, o relatório ponderou que essa política não permite o acompanhamento das constantes mudanças no mercado internacional. Por outro lado, rever constantemente as alíquotas aplicáveis traz insegurança e pode afastar os investidores. Nesse sentido, o relatório aponta a solução praticada por Gana “através da introdução de um mecanismo progressivo em que empreendimentos altamente rentáveis pagam por um royalty *ad valorem* maior do que outros, permitindo a flexibilidade e previsibilidade.”²⁶⁰.

Em relação aos países Asiáticos, verificou-se que as formas predominantes adotadas são as específicas e as *ad valorem*, com pequena alíquota (2 a 3%). Além disso, poucos adotam estratégias para auxiliar as empresas em caso de dificuldades financeiras típicas dos períodos de baixa no preço internacional.

²⁵⁹ Nesse sentido, PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. por Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

²⁶⁰ “Ghana has overcome this problem by introducing a sliding-scale mechanism whereby highly profitable ventures pay at a higher *ad valorem* royalty rate than others, allowing for both flexibility and predictability.” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.82. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

Em relação à Austrália, o relatório aponta que os royalties são basicamente estabelecidos a nível regional (à exceção dos minérios *offshore* e de importância estratégica). Além disso, as arquiteturas previstas adotam alíquotas diversas para os diferentes tipos de minerais, não havendo padronização nas exigências. A maior parte dos royalties analisados enquadra-se no tipo específico e no *ad valorem*, à exceção do estado Território do Norte que instituiu royalty baseado no lucro. Ressalta-se ainda que Austrália Ocidental impõe royalties mais elevados sobre minerais *in natura* do que em produtos com maior valor agregado, no intuito de induzir a transformação local e promover outros elos produtivos na economia.

Na América Latina, observou-se que os royalties adotados são, em sua maioria, do tipo *ad valorem* e que as receitas arrecadadas são distribuídas aos entes subnacionais, por meio de política fiscal descentralizadora.

Na América do Norte, por sua vez, o relatório descreve as estruturas instituídas no Canadá e nos EUA. No caso do Canadá, verifica-se que a maioria das jurisdições aplica royalties com base no lucro ou receita líquida, adotando, portanto, metodologias de cálculo complexas, com previsão de subsídios para hipóteses de processamentos especiais no intuito de incentivar a agregação de valor dentro da província ou território. O estudo destaca que a incidência dos royalties em grande parte dos minerais é semelhante e que a base de cálculo tende a ser igual dentro de qualquer jurisdição. Além disso, as jurisdições adotam estratégias para atenuar as dificuldades encontradas pelas empresas em tempos difíceis. Para tanto, estabelecem alíquotas graduais e previsões de lucro mínimo para incidência dos royalties.

No caso dos Estados Unidos, a tributação é altamente complexa, uma vez que está relacionada ao tipo de terreno onde os minerais se encontram – federal, estadual ou privada- e ao tipo de mineral encontrado. O governo federal não aplica royalties sobre a maioria dos minerais encontrados em terras federais (com exceções importantes, tais como o carvão obtido através de licitação). Os Estados, por sua vez, cobram royalties sobre os minerais pertencentes a seus territórios. Normalmente são royalties do tipo *ad valorem* ou específicos, embora royalties baseados no lucro também sejam utilizados. O relatório ressalta que Nevada aplica uma alíquota progressiva baseada em rendimento líquido, com um valor mínimo para implementar alíquotas mais elevadas. Michigan, por sua vez, possuiu alíquotas fixas para o carvão e o calcário, mas progressivas para minerais metálicos.

A incidência dos royalties na Austrália Ocidental

A Austrália Ocidental é vista como *case* de sucesso na exploração dos recursos minerais. Nesse diapasão, buscou-se analisar alguns detalhes sobre a arquitetura projetada para os royalties minerais, utilizando-se para isso o documento do governo da Austrália Ocidental que avalia a estrutura e tece recomendações ao sistema posto, denominado “*Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015*”.

A Austrália Ocidental adota um modelo híbrido de royalties, na medida em que instituiu royalties específicos e *ad valorem*. Os primeiros são aplicados a minerais básicos, tais como argila, gesso e areia, e se estendem a alguns minerais industriais, como sal e talco. As alíquotas são especificadas no Regulamento de Mineração de 1981, para cada tonelada produzida, e são indexadas a cada cinco anos de acordo com o Índice de Preços ao Produtor de Minerais Não-Metálicos, publicado pelo Australian Bureau of Statistics²⁶¹. Os royalties *ad valorem*, por sua vez, são aplicáveis aos minerais metálicos e geralmente aos minerais industriais de maior valor agregado. É calculado como uma porcentagem do valor da venda (ou valor do mineral). Há três alíquotas *ad valorem*, que refletem os custos de processamento após a extração do mineral: 7,5% aplica-se ao minério a granel, 5% ao concentrado de minerais e 2,5% aos minerais na forma metálica ou equivalente. A ideia, portanto, é correlacionar as alíquotas progressivas ao nível de processamento e, portanto, à agregação de valor, a fim de fomentar a capacidade de transformação do recurso *in natura*.

O relatório do Governo da Austrália Ocidental assinalou a necessidade da criação de um novo nível de 3,75% no intuito de aprimorar o alinhamento com o nível de agregação de valor ao minério *in natura*. A previsão de royalties *ad valorem* em escalas é uma estratégia interessante para fomentar a agregação de valor e a produção de novos elos produtivos locais. Além disso, as escalas permitem a comparação entre as indústrias ao longo do tempo²⁶². Nesse aspecto, a recomendação é que a “alíquota de royalty *ad valorem* deve ser determinada tendo como base o quanto de processamento foi aplicado, vez que a alíquota fornece um retorno justo para a comunidade e para a competitividade da Austrália Ocidental como destino de investimento”²⁶³.

²⁶¹ GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015, 2015, p. 14. Disponível em: <http://www.dsd.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315?sfvrsn=6>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.

²⁶² GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015, 2015, p. 2. Disponível em: <http://www.dsd.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315?sfvrsn=6>. Acesso em: 27 de outubro de 2016

²⁶³ “The ad valorem royalty rate applied to a commodity should be determined by how much the commodity has been processed, whether the rate delivers a fair return to the community and Western Australia’s competitiveness as an investment destination.”. GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. Mineral Royalty Rate Analysis

Interessante notar que o relatório de 2015 verifica a existência de acordos específicos entre as empresas e governo, contratos que são até mesmo ratificados pelo Parlamento. Esses acordos são usados para desenvolver grandes projetos, que exigem altos investimentos e retorno de longo prazo. Os acordos fornecem segurança e, em alguns casos, incentivos para aqueles que investem no desenvolvimento de operações minerais e de transformação mineral altamente intensiva em capital e de grande escala. Além disso, esses acordos são alterados, apenas, por negociação e acordo mútuo entre as partes, evitando, portanto, qualquer modificação com que a parte não concorde.

Ocorre que a exigência da obrigação pecuniária via acordo pode promover diferenciações injustas entre contribuintes, deixando a política ao alento do tomador de decisão ao invés de fixada em critérios objetivos definidos em lei. Essa ressalva foi feita pelo relatório²⁶⁴, razão pela qual se recomenda a revisão desses acordos e a estruturação de novas regras.

Em linhas gerais, a arquitetura dos royalties operacionalizada pela Austrália Ocidental é a seguinte²⁶⁵:

- um sistema *ad valorem* de três escalas aplicado à maioria das commodities utilizando as alíquotas de 7,5%, 5% e 2,5%;
- o retorno ao Estado deverá ascender a (na ordem dos) 10% como referência;
- o nível real de royalty para um determinado mineral deve levar em conta outros fatores, além do índice de referência, tais como a rentabilidade;
- royalties devem ser aplicados aos minerais na sua primeira forma comerciável';
- royalties devem ser definidos 'para cada mineral em particular' em vez de adotados "mina-a-mina";
- regime especial pode ser necessário para determinar a base do valor para o cálculo dos royalties;
- "o efeito de qualquer aumento nos royalties" deve ser considerado para determinar se um aumento da taxa pode ser implementado imediatamente ou no futuro; e
- uma alíquota por tonelada deve ser aplicada a materiais de construção.

A figura abaixo resume o desenho adotado pela Austrália Ocidental em que decresce a alíquota de royalty na medida em que aumenta o valor agregado no processo produtivo.

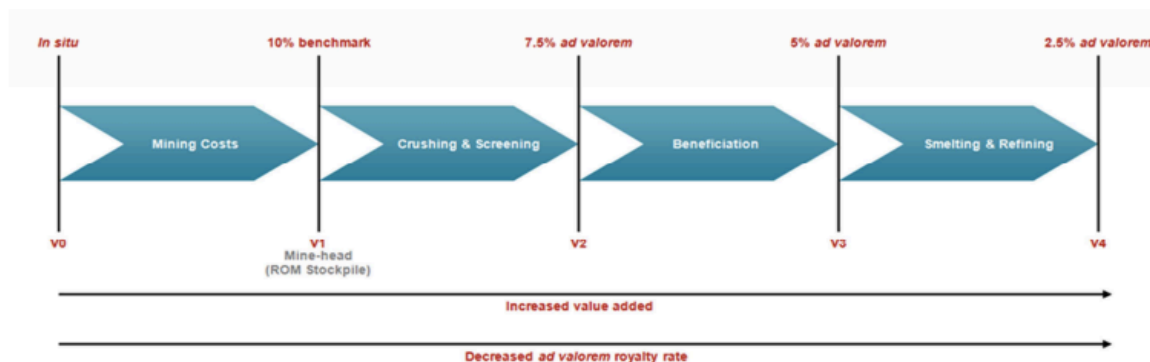
Final Report 2015, 2015, p. 4. Disponível em: <http://www.dsd.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315?sfvrsn=6>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.

²⁶⁴ “os royalties em acordos estaduais, que diferem daqueles da Lei de Mineração 1978, podem adicionar complexidade e desigualdade ao sistema de royalties.” GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015, 2015, p. 14. Disponível em: <http://www.dsd.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315?sfvrsn=6>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.

²⁶⁵ GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015, 2015, p. 15. Disponível em: <http://www.dsd.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315?sfvrsn=6>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.

Figura 05- Aplicação royalties na Austrália Ocidental

Figure 1: Western Australia's ad valorem royalty rates



Fonte: Mineral royalties rate analysis, 2015.

Em larga medida, o sistema da Austrália Ocidental foi projetado para compatibilizar o dever de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, remunerando-o pelo o exaurimento de sua riqueza natural, e o dever de não impor uma tributação desestimulante ao investidor. Nesse diapasão, ressalta-se o constante compromisso com a garantia de um retorno justo à comunidade e que aumente a capacidade de valoração da riqueza natural.

5.1.1.2 Alterações na regra matriz da CFEM tendo como pressupostos a experiência internacional e a era globalizada

A regra matriz de incidência, determinada pela Lei nº 7.990/1989 e pela Lei nº 8.001/1990, como já se destacou neste estudo, prevê a incidência de royalties no faturamento líquido, com alíquotas variadas em relação a cada tipo mineral, sem critério técnico ou econômico para a distinção prevista. No caso brasileiro, o debate se intensifica ao redor da proposta de um novo Marco Regulatório da Mineração, que sinaliza para a necessária revisão do atual modelo.

Esta seção irá apresentar propostas para a perspectiva interna, com base nas experiências internacionais estudadas, que podem tornar a atividade mineral um instrumento para a promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, rompendo com as causas que a fazem uma maldição. Como já assinalado, por detrás das regras tributárias há objetivos primordiais que guardam estreita relação com os ditames da justiça distributiva e com a promoção de desenvolvimento.

A experiência internacional mostra uma diversidade de arquiteturas possíveis. Royalties uniformes para todos os minerais, royalties discriminados por cada mineral,

alíquotas específicas ou *ad valorem*, incidentes sobre a renda, lucro, faturamento, receita bruta, entre tantas outras combinações.

O Brasil adota atualmente o royalty *ad valorem* sobre o faturamento líquido, que poderia ser enquadrado na espécie *net smelter return* (NSR), vez que permite a dedução das despesas de seguro, transporte e tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral. Essa arquitetura, ao permitir a dedução de despesas, atribui maior complexidade e custos administrativos, além de abrir uma gama de possibilidades de utilização dos mecanismos globais de “gerenciamento do capital”. É que, segundo Martins et al.²⁶⁶, as empresas deduzem custos operacionais do valor a ser pago e, quando se trata de venda entre empresas do mesmo grupo econômico, a dúvida sobre a compatibilidade do preço de venda declarado e aquele praticado no mercado paira no ar.

No mesmo sentido, Enriquez²⁶⁷ alerta para a dificuldade encontrada na cobrança dos royalties do minério em razão da base de cálculo utilizada e da ausência de dados sobre o real lucro das empresas:

O segundo problema refere-se à cobrança dos royalties sobre o faturamento líquido. **Essa cobrança é dificultada pela falta de dados sobre os lucros das empresas.** Em geral, as empresas de mineração não publicam relatórios discriminando seus faturamentos líquidos (apenas quando a companhia é de capital aberto). Uma das duas empresas entrevistadas declarou formalmente seu lucro bruto (antes do recolhimento do imposto de renda) que foi de entre 38% e 24% do faturamento bruto (Tabela 2). Deste modo, é mais difícil saber com exatidão o valor do imposto que se deve cobrar. Segundo estimativas do DNPM, órgão responsável pela fiscalização da arrecadação, somente 75% do valor potencial dos royalties é efetivamente arrecadado no Estado do Pará (Divisão de Economia Mineral, DNPM; comunicação pessoal). **Sugerimos, portanto, que as taxas dos royalties devem ser elevadas aos níveis internacionais. Além disso, as taxas deveriam incidir sobre a receita bruta ao invés da renda líquida para facilitar a tarefa de fiscalização e cobrança dos royalties.** (Grifo nosso)

Uma das primeiras revisões requeridas pelo sistema de royalties minerais brasileiro consiste na aplicação sobre a receita bruta. Esta solução permite a simplificação da arquitetura necessária a sua fiscalização e arrecadação, diminui as possibilidades de dedução de despesas não permitidas e a operação de instrumentos globais para incorrer em elisão ou evasão fiscal.

O novo Marco Regulatório da Mineração (NMRM) prevê a alteração da base de cálculo para receita bruta, embasado também na necessidade de simplificar o modelo e de

²⁶⁶ MARTINS, Jaime (Relator); LIMA, Paulo César Ribeiro (Coord); QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de SCHÜLER, Leandro Costa; PONTES, Roberto Carlos Martins. Setor mineral: rumo a um novo marco legal. Caderno de Altos Estudos n 08. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011, p. 92. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/arquivos/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

²⁶⁷ ENRIQUEZ, M.A.R.S. Royalties da Mineração: Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Regiões Mineradoras na Amazônia Oriental?. *Cadernos do IG/UNICAMP*, Campinas, v. 08, n.1/2, p. 03-21, 2000.

impedir a constante prática de deduzir despesas não permitidas. É o que se verifica pelo inciso I, do artigo 73, do relatório preliminar sobre o substitutivo do PL 37/2011, cuja autoria fora do deputado Leonardo Quintão²⁶⁸, então relator do PL à época²⁶⁹.

A base de cálculo estruturada sobre a receita bruta incorpora ao modelo a instabilidade dos preços das *commodities*. Nesse sentido, é importante instrumento para capturar elevação do preço a patamares muito superiores ao custo da extração, aprimorando o objetivo alocativo da tributação.

Por outro lado, as receitas públicas também sofrerão impacto em caso de queda nos preços. Nesse sentido, se, por um lado, a definição da incidência sobre a receita bruta permite ao governo participar dos preços estratosféricos, por outro, ela pode ser prejudicial no caso de desaquecimento no mercado internacional. A saída para lidar com a volatilidade dos preços depende também da instrumentalização da outra faceta tributária: a financeira. A perspectiva financeira exige a aplicação dos recursos arrecadados (ou parte deles) em fundos soberanos para fazer frente aos períodos de “vacas magras”.

A base de cálculo incidente sobre a receita bruta está intrinsecamente relacionada com o objetivo alocativo da tributação. É que a receita bruta proporciona melhores resultados do ponto de vista da eficiência administrativa, como verificado pela experiência internacional. Nesse sentido, sendo a base o mero valor de venda, a gama de criatividade da empresa é reduzida, e os custos administrativos de auditoria, fiscalização e autuação são amenizados. Além disso, a arrecadação tende a capturar os excedentes proporcionados pelos aumentos estrondosos dos preços dos minerais, como ocorrido, principalmente, de 2002 a 2008 para o minério de ferro, conforme identificado por Martins et al.²⁷⁰.

Além da saída do bem mineral, a qualquer título, do estabelecimento do minerador, o substitutivo prevê ainda a incidência de royalty no caso de arrematação de bem mineral em hasta pública, primeira aquisição de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira e consumo do bem mineral, anteriormente previsto no Decreto Federal nº 01/1991.

²⁶⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei n 37/2011. Parecer e substitutivo. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-0037-11-mineracao/documentos/outros-documentos/TramitacaoPL372011.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

²⁶⁹ Atualmente, o PL está sob a relatoria do deputado Laudívio Carvalho (SD-MG).

²⁷⁰ MARTINS, Jaime (Relator); LIMA, Paulo César Ribeiro (Coord); QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de SCHÜLER, Leandro Costa; PONTES, Roberto Carlos Martins. Setor mineral: rumo a um novo marco legal. *Caderno de Altos Estudos* n 08. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/arquivos/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

Nesse sentido, estabelece as bases em que incidirão os royalties, *in verbis*²⁷¹:

Art. 73. As alíquotas da CFEM serão as constantes do Anexo II desta Lei e incidirão, conforme o caso, sobre:

I - a receita bruta da venda,

II - o preço de referência definido pela ANM, nos termos do regulamento, nas hipóteses de consumo do bem mineral, observado o disposto no § 1º;

III - o preço parâmetro definido pela Receita Federal do Brasil, na hipótese de exportação para pessoas jurídicas vinculadas ou domiciliadas em países com tributação favorecida, na forma do § 3º;

IV - o valor de arrematação; ou

V - o valor da primeira aquisição do bem mineral, no caso de extração sob o regime de permissão de lavra garimpeira.

§ 1º Nas hipóteses de consumo do bem mineral em processo de transformação no estabelecimento minerador, em outro estabelecimento do titular dos direitos minerários, assim como em estabelecimento de empresa controladora, controlada ou coligada a base de cálculo será calculada na forma do inciso II.

§ 2º Nas exportações ou remessas para fins de exportação de produtos minerais para pessoas jurídicas vinculadas domiciliadas no exterior ou para pessoas jurídicas domiciliadas em países com tributação favorecida, a base de cálculo da CFEM será o preço parâmetro definido pela Receita Federal do Brasil, com espeque no art. 19-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e respectivos atos normativos complementares, ou, no caso de inexistência desse, o preço de referência definido pela ANM, nos termos do regulamento.

§ 3º À exceção da hipótese prevista no § 1º, na transferência do bem mineral para outro estabelecimento do titular dos direitos minerários, situado no mesmo Estado ou em outra unidade da Federação, para fins de comercialização ou formação de lote para fins de comercialização, a CFEM será calculada com base nos critérios previstos no §2º.

§ 4º O preço de referência de cada bem mineral a ser definido pela ANM deverá refletir o valor do bem quando transacionado em condições de mercado.

§ 5º Os titulares de atividade de mineração deverão fornecer informações atualizadas à ANM sobre o seu grupo econômico e as empresas a ele pertencentes, conforme condições e prazos estabelecidos em regulamento.

Os dispositivos do NMRM avançam em relação ao objetivo de regular as transferências de minerais entre empresas de um mesmo grupo econômico, seja para consumo em processo produtivo ou mera transferência, e quanto ao incentivo à promoção de encadeamentos produtivos locais.

Em relação ao primeiro ponto, Enriquez²⁷², em entrevista ao Jornal do Senado, criticou a redação original, que não previa preços de referências para os casos em que há consumo do mineral em processo produtivo ou trocas comerciais entre empresas relacionadas. É que, a título de exemplo, a empresa pode extrair calcário, mas vender cimento, dificultando a incidência dos royalties. A redação do substitutivo prevê a instituição de preços de

²⁷¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011. Parecer e substitutivo. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-0037-11-mineracao/documentos/outros-documentos/TramitacaoPL372011.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

²⁷² JORNAL DO SENADO. *Projeto não estabelece preços de referência para royalties*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2013/08/08/projeto-nao-estabelece-precos-de-referencia-para-royalties>. Acesso em: 28 de outubro de 2016.

referências pela Agência Nacional de Mineração (ANM) que servirá para definição de base de cálculo mínima nesses casos e incidência nos casos de minerais que não constem da Tabela definida na Lei.

Nas exportações de bens minerais e transferências para outro estabelecimento do titular do direito minerário (à exceção das transferências para consumo), a proposta é que seja utilizado o preço parâmetro definido pela Receita Federal, com base no artigo 19-A da Lei n° 9.430/1996.

O preço parâmetro é resultante da comparação com os preços de cotação dos bens, constantes em bolsas de mercadorias e futuros internacionalmente reconhecidas. A ideia subjacente é evitar a utilização negativa de “preços de transferências”, em que as empresas declaram vender para suas coligadas, a um preço abaixo daquele praticado no mercado, na tentativa de reduzir a base de cálculo dos royalties. Daí a importância de se verificar que os preços declarados sejam compatíveis com os valores praticados no mercado, respeitando o princípio do ‘*arms length*’²⁷³.

Em relação ao segundo ponto, a preocupação está voltada para a constatação de que a atividade minerária é tida como enclave na economia, na medida em que tende a ser destinada ao mercado estrangeiro, produzindo poucos elos produtivos locais, a jusante ou a montante. No caso do Brasil, como já se demonstrou, essa questão é alarmante, vez que a maior parte da produção está efetivamente direcionada ao exterior. Nesse sentido, o que se impõe é a necessidade de estruturar um modelo que incentive a promoção de novos elos produtivos na economia. Em larga medida, o que se almeja é fazer diversificar a economia e evitar que a mineração seja sua “espinha dorsal”.

Para lidar com a questão “enclave”, a proposta de redação do NMRM almeja instituir menor incidência de royalties quando os bens minerais forem submetidos à industrialização dentro do País. É o que se verifica pelo parágrafo 2°, do artigo 72, *in verbis*:

§ 2° A CFEM incidente sobre bens minerais submetidos a uma ou mais operações de industrialização dentro do País, assim definidas pela legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, será cinquenta por cento da CFEM incidente sobre o bem mineral exportado *in natura*.

Embora a proposta seja interessante, a redação iguala todas as formas de industrialização, independentemente do real acréscimo de valor ao bem, em termos de valoração oferecida pelo mercado. Nesse sentido, a previsão de escalas progressivas conforme

²⁷³ O princípio do “*arm’s length*”, traduzido como “a distância de um braço”, impõe a exigência de tratar as empresas vinculadas, pertencentes ao mesmo grupo econômico, como se fossem independentes. Em larga medida, a Lei n° 9430/1996 estabelece a aplicação do princípio às regras brasileiras sobre preços de transferência.

agregação de valor, tal como adotado na Austrália Ocidental, pode ser mais interessante, por fomentar, em escala, a industrialização dos bens minerais.

O conceito adotado pela Austrália consiste em instituir alíquotas progressivas maiores para minerais com baixo valor agregado. Assim, o estabelecimento das alíquotas seria embasado na divisão dos minerais e bens minerais com base em seu valor agregado, em vez de estabelecer diferenciações sem critérios técnicos que as justifiquem. Na medida em que cria uma escala de incentivos conforme a efetiva agregação produzida, a proposta diferencia aqueles que contribuem cada vez mais para a transformação do recurso *in natura*. Atribui-se à tributação um objetivo predominantemente “regulatório”, no intuito de incentivar o comportamento das empresas e fomentar a indústria a jusante, podendo gerar ainda efeitos redistributivos, na medida em que ao tributar a atividade que pouca agrega, seria possível transmitir incentivos para outros ramos produtivos.

As alíquotas podem servir ao objetivo de fomentar a industrialização no País, utilizando-se do objetivo regulatório, como também podem ser úteis à instituição de efeitos alocativos e redistributivos. A ideia de estabelecer alíquotas progressivas em relação à receita bruta almeja onerar mais aquele que obtém maior retorno nas vendas do recurso mineral não renovável. Como se demonstrou, essa foi a estratégia adotada por Gana, Nevada e Michigan²⁷⁴.

A proposta de substitutivo para o NMRM estabeleceu alíquotas mais altas para determinados bens minerais e alíquotas progressivas para o minério de ferro, de acordo com sua cotação internacional. O objetivo, conforme destacado pelo parecer do relator à época, Deputado Leonardo Quintão, é arrecadatório, tendo como base os minerais de maior rentabilidade. “Nesse contexto, decidiu-se pela fixação de alíquotas, em geral, mais altas, principalmente para aquelas substâncias minerais que propiciam maior rentabilidade. Espera-se, com isso, que ocorra um grande aumento na arrecadação da União, Estados e Municípios”²⁷⁵.

Entretanto, considerando a volatilidade dos preços, não seria arriscado definir em Lei uma tabela com alíquotas para os tipos minerais com base na rentabilidade atual? A título de

²⁷⁴ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁷⁵ CAMARA DOS DEPUTADOS. Comissão especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011. Voto do relator, p. 12. Acesso em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1245211&filename=PRL+2+PL003711+%3D%3E+PL+37/2011. Acesso em 30 de outubro de 2016.

exemplo, a alíquota do nióbio (2%) não está muito aquém da sua relevância mercadológica e liderança brasileira no mercado mundial? Ainda assim, a alíquota máxima prevista de 4% não é tímida diante da experiência internacional, que apresenta alíquotas de 5%, 7% e até 12%?

Se a ideia é compatibilizar investimento e arrecadação, não seria mais interessante criar alíquotas progressivas com base na receita bruta? É que a incidência progressiva com base na receita bruta poderia capturar as flutuações positivas nos preços das commodities e, em caso de quedas bruscas, não sufocaria o investidor.

Nesse diapasão, Auty²⁷⁶ corrobora a ideia ao dizer que a solução estaria num sistema tributário que fosse capaz de tributar adequadamente, fornecendo aos Estados Nacionais os ganhos sobre os retornos extraordinários decorrentes da atividade mineral, em vez de permitir que os excedentes estratosféricos escoem para o capital privado.

A solução está em um regime tributário que garanta um retorno adequado sobre o capital em risco, mas que forneça uma parcela proporcionalmente maior para o governo anfitrião se o retorno excede a meta.

Na mesma direção aponta a concepção apresentada por Stiglitz quanto ao tratamento das rendas excedentes (*rents*), que ultrapassam o custo da extração e a margem de lucro²⁷⁷. Para o autor, o excedente obtido a partir da apreciação dos preços das *commodities* proporcionam lucros estratosféricos às empresas privadas que deveriam, ao contrário do que acontece, ser canalizados para os cofres públicos, mediante uma tributação intensa sobre os recursos não renováveis. Aliás, dada a inelasticidade da oferta (porque adstrita ao quantum extraível da natureza) e a rigidez locacional das reservas, a decisão de explorar não é dada por fatores econômicos (fiscais), ampliando, portanto, a margem de espaço para a tributação do setor. Nesse sentido, argumenta²⁷⁸:

Mas não é apenas a terra que enfrenta uma baixa elasticidade de oferta. É o caso também de outros recursos naturais esgotáveis. Subsídios podem incentivar a descoberta precoce de um recurso, mas não aumentam a oferta de tal recurso; ao invés disso, isso é, em grande parte, uma questão da natureza. **É por isso que**

²⁷⁶ “The solution lies in a tax regime which assures an appropriate percentage return on the capital at risk, but takes a proportionately greater share for the host government if the return exceeds the target.” (AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993, p. 26).

²⁷⁷ “Rents are the term that economists apply to payments to factors of production that are inelastically supplied, which were traditionally land and other natural resources.” STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May. 2014. Disponível em: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

²⁷⁸ “But it is not just land that faces a low elasticity of supply. It is the case for other depletable natural resources. Subsidies might encourage the early discovery of a resource, but they do not increase the supply of the resource; instead, that is largely a matter of nature. That is why it also makes sense to tax natural resource rents, from an efficiency point of view, at as close to 100 percent as possible.” STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May. 2014. Disponível em: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

também faz sentido tributar os rendimentos dos recursos naturais, de um ponto de vista da eficiência, o mais próximo de 100 por cento quanto possível. Leilões bem projetados permitem ao governo capturar a maior parte das rendas derivadas de ativos de propriedade do governo. (Grifo nosso) (Tradução nossa)

Stiglitz destaca, ainda, que tributar a exploração de riqueza natural não cria desincentivo, conforme o suposto incentivo negativo de tributação da renda. É o que defende²⁷⁹:

se as riquezas de um país não vêm do trabalho duro ou da poupança, mas somente da boa sorte de possuir petróleo ou outros depósitos minerais, o governo pode distribuir riqueza, sem ter medo de que isso vá desestimular as pessoas de trabalhar mais e poupar o que ganha.

Mais uma vez, destaca-se a importância de se definir e sopesar os objetivos da tributação. Se a proposta é arrecadar, alocar e redistribuir, alíquotas progressivas sobre a receita bruta podem servir ao objetivo traçado. Por outro lado, se a instituição do objetivo regulatório de incentivos à industrialização é mais relevante, então, a instituição de alíquotas progressivas com base na agregação de valor dos bens minerais pode ser uma alternativa mais interessante, embora, esta meta também possa ser alcançada pela instrumentalização do imposto de exportação, como se demonstrará.

Há ainda um outro ponto a ser abordado: a instituição de participações especiais, a exemplo do que ocorre na exploração do petróleo. A previsão de participações especiais corresponde à compensação financeira extraordinária devida em caso de campos de alta rentabilidade ou grande volume de extração.

O relatório do Banco Mundial aponta para a instituição de tributações mais pesadas no caso de minerais considerados “*world class mines*”²⁸⁰, “minas de alta qualidade que se enquadram no decil superior do valor de desconto para todas as minas de uma reserva específica”²⁸¹ e também nos casos em que tais ativos se constituem como vantagem comparativa para determinado país no comércio mundial, quando, por exemplo, uma determinada nação é líder mundial nas reservas ou comercialização daquele mineral. A tendência mundial é capturar mais rendas dos minerais identificados nessas situações.

²⁷⁹ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 237.

²⁸⁰ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁸¹ WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, P. 117. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

Como exemplo, o relatório evidencia que Canadá, Estados Unidos e Austrália adotam acordos especiais para negociação dessas reservas. É o que restou constatado²⁸²:

Na Austrália, por exemplo, contratos de royalties separados foram negociados entre os proprietários e os estados para o desenvolvimento de depósitos excepcionalmente grandes ou ricos - por exemplo, Olympic Dam, Mount Isa, e Broken Hill. (...) No Canadá, Saskatchewan desenvolveu royalties especiais para commodities em que a província tem uma grande vantagem competitiva do ponto de vista de dotação: potássio e urânio. Mais uma vez, a riqueza e o tamanho dos depósitos nesta jurisdição permitem que os governos capturem uma parcela maior dos lucros a partir da reserva.

No caso do Brasil, o DNPM reconhece a preponderância das reservas de nióbio no território do brasileiro e sua importância no mercado mundial²⁸³. Da mesma forma, o mercado mundial aponta coloca o Brasil como o líder mundial neste tipo de minério²⁸⁴.

Entretanto, embora haja uma liderança global e uma patente vantagem comparativa em relação ao nióbio, o discurso da competitividade continua a ser utilizado e nenhuma regra específica lhe é aplicada. Na verdade, a proposta do NMRM não atribui nem a alíquota máxima (de 4%) ao mineral.

Assim, não apenas em empreendimentos de alta rentabilidade, como também nos casos de minerais em que o Brasil apresente reconhecida vantagem comparativa, a instituição de participações especiais deve ser vista como alternativa. O pressuposto, portanto, é de estabelecer uma **estrutura tributária especial para minérios com vantagem comparativa**,

²⁸² “In Australia, for example, separate royalty agreements have been negotiated between owners and states for the development of exceptionally big or rich deposits—for example, Olympic Dam, Mount Isa, and Broken Hill. This practice is common in African nations that have relatively small economies but large mines (for example in Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo, Ghana, and Namibia). In Canada, Saskatchewan has developed special royalties for commodities in which the province has a major competitive advantage from an endowment perspective: potash and uranium. Again, the richness and size of deposits in this jurisdiction allow the governments to capture a higher share of the profits (rents) from the deposit.” WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006, p.117. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

²⁸³ O Sumário Mineral de 2015 constatou: “[o] Brasil tem as maiores reservas mundiais de nióbio, seguido por Canadá (províncias de Québec e Ontário), Austrália (província da Austrália Ocidental), Egito, República Democrática do Congo, Groenlândia (território pertencente à Dinamarca), Rússia (Sibéria, República da Yakútia), Finlândia, Gabão, Tanzânia, dentre outros. É também o maior produtor mundial da substância, representando mais de 90 % do total mundial. As reservas lavráveis de nióbio no Brasil estão nos estados de Minas Gerais, Amazonas, Goiás e Rondônia. Em Minas Gerais as principais reservas encontram-se em Araxá, com uma reserva lavrável de 411,5 Mt de minério de pirocloro [(Na,Ca)2Nb2O6(OH,F)]; em Goiás as principais reservas estão em Catalão com reserva lavrável de 106,8 Mt de minério pirocloro; no Amazonas destaca-se o depósito de Pitinga, no município de Presidente Figueiredo com uma reserva lavrável de 159,7 Mt de minério columbita-tantalita e, de modo menos representativo, o estado de Rondônia com reservas lavráveis de 42,1Mt. Os teores variam em média de 0,23% a 2,30% de Nb2O5 contido. DNPM. Sumário Mineral, 2015, p. 88.

²⁸⁴ Nesse mesmo sentido, “o fato é que o quase “monopólio” da oferta ainda não resultou em uma política específica para o nióbio no Brasil ou em programa voltado para o desenvolvimento de uma cadeia industrial que visa agregar valor a esta entrada que praticamente só o país oferece.” Disponível em: <http://hdxoil.com.br/comunicacao/com-98-das-reservas-brasil-nao-tem-politica-especifica-para-o-mineral-niobio?lang=en>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

ocasião em que o país apresenta plenas condições de exigir maior incidência, sem afetar a competitividade.

O NMRM previu apenas a instituição de participações no resultado da lavra, remuneração ofertada pelos concorrentes ao ente licitante, que pode consistir em critério de julgamento na licitação para a concessão de direitos minerários, conforme edital, nos termos do artigo 5º, inciso XXIV, do substitutivo do PL 37/2011. Ao que se parece, essas participações não estão relacionadas à participação especial devida em razão de vantagem comparativa, alta rentabilidade ou volume.

Em linhas gerais, observa-se que importantes alterações precisam ser estruturadas no âmbito dos royalties. Algumas delas já foram previstas no NMRM, mas outras precisam ainda ser avaliadas. De qualquer forma, o que deve guiar a nova estrutura dos royalties passa pelos objetivos da tributação que a ele se almeja oferecer. Em larga medida, os royalties podem servir à função alocativa, redistributiva e regulatória e devem ser vistos como instrumento hábil a fomentar o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

5.1.1.3 Uma reinterpretação da CFEM e seu impacto na repartição da receita

A CRFB/1988 assegura aos Estados, Municípios e Distrito Federal, “participação no resultado da exploração” ou “compensação financeira por essa exploração”, nos termos do parágrafo 1º, artigo 20. Haveria, portanto, distinção entre os termos empregados? A participação poderia ser associada a benefícios ao passo que a compensação a prejuízos²⁸⁵? Essa definição afeta a relação tributária entre sujeito passivo e ativo, com implicações na matriz de incidência ou, por outro lado, trataria de uma distinção que importa à relação entre os entes federados no que tange à repartição de receitas públicas?

Para Regis Fernandes, as palavras utilizadas pelo constituinte não possuem conteúdo jurídico específico, refletindo a mesma coisa. Nas palavras do autor²⁸⁶:

Ambos quiseram referir-se à mesma coisa, ou seja, quando houver a exploração mineral ou de energia elétrica, dos resultados financeiros daí advindos haverá a divisão (partilha ou compensação) entre os entes federados. Não haveria como disciplinar nova partilha, por outra lei, de forma a ensejar participação, uma vez que a Lei 7.990/89 fala em compensação, mas dispõe sobre partilha.

²⁸⁵ Nesse mesmo sentido, SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

²⁸⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 245-247.

Fernando Scaff, embora concorde que não se trata de exações diferentes, argumenta que constituem duas bases impositivas postas pela Constituição Federal à disposição do legislador infraconstitucional. Para o autor, a norma constitucional estabelece, portanto, diferentes formas para a base de cálculo dos royalties. O termo “participação nos resultados da exploração permite que seja estabelecida uma exação *ad valorem*, cobrada sobre os lucros das atividades extrativas.”²⁸⁷ A expressão participação seria combinada, portanto, com “resultados”, podendo ser negativo ou positivo. Para Scaff, essa não é a alternativa mais adequada, na medida em que submeteria as receitas públicas às flutuações do mercado e à “gestão” da empresa. Por outro lado, a expressão compensação financeira pela exploração indica a substituição de um bem por outro. “Se por um lado a União entrega para ser explorado um Recurso Natural Não Renovável, por outro a empresa se obriga a pagar um valor por unidade extraída, independentemente do resultado econômico-financeiro que vier ocorrer”²⁸⁸. O governo autoriza a extração de um recurso esgotável mediante remuneração que independe do resultado econômico que vier a ocorrer. Nesse diapasão, para o autor não importa o resultado econômico da atividade. A palavra compensação pode incidir sobre minério extraído ou até mesmo sobre faturamento.

Lado outro, conforme o entendimento de Ricardo Lobo Torres, cada expressão constitui um tipo de ingresso patrimonial diferente previsto na Constituição. É que a compensação financeira e a participação governamental “são, portanto, dois tipos de ingressos patrimoniais previstos na CRFB/1988, sem natureza tributária e com a justificativa na indenização pelo desfalque do patrimônio ambiental e pelas despesas necessárias à manutenção do bem”²⁸⁹.

Nesse sentido, podem os entes federados receber participação pelo resultado da exploração (como acontece com o bônus de assinatura, participações especiais pagamento pela retenção ou ocupação de área) ou compensação financeira, que, conforme esclarece Torres, constitui-se como receita patrimonial de caráter indenizatório, já que a atividade exploratória dos recursos naturais gera custos ao estado de manutenção da infraestrutura e prestação de assistência. Conforme o autor²⁹⁰:

Podem a União, os Estados e os municípios receber participação representada pelas

²⁸⁷ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 92.

²⁸⁸ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 92.

²⁸⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 13a ed., 2011, p. 191.

²⁹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 13a ed., 2011, p. 192.

importâncias calculadas sobre o resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou de outros bens públicos (...) Ou podem receber compensações financeiras, que têm caráter indenizatório pela utilização de recursos naturais situados em seus territórios, justificando-se como contraprestação pelas despesas que as empresas exploradoras de recursos naturais causam aos poderes públicos, que se veem na contingência de garantir a infraestrutura de bens e serviços e a assistência às populações envolvidas em econômicas de grande porte.

A discussão sobre o emprego dos termos pode permanecer na questão: afinal, as expressões “compensação” e “participação nos resultados” referem-se à relação público-privada ou à relação entre os entes federados para repartição de receitas?

Do ponto de vista da relação entre público e privado, a CRFB estabeleceu um tipo de obrigação pecuniária decorrente da exploração dos recursos minerais para fins de aproveitamento econômico, trazendo, portanto, a obrigatoriedade do que a doutrina conhece como “royalties”. A vinculação entre sujeito ativo e passivo se dá pela obrigação de remunerar pelo aproveitamento (exploração com fins econômicos) de recursos da titularidade de outrem. É nesse sentido que os ingressos patrimoniais decorrentes da atividade exploratória podem adotar uma gama diversa de base de cálculo: faturamento líquido, receita bruta, volume de minério extraído, tendo o legislador adotado, no caso mineral, o faturamento líquido.

Nesse sentido, não há sentido em considerar os ingressos patrimoniais decorrentes da exploração da riqueza mineral como indenizatórios, visto que a responsabilidade civil requer, para sua configuração, a ação/omissão, o dano e onexo causal entre eles. A indenização deve guardar estreita relação com o dano causado. Não há de se falar, portanto, de indenização do explorador à União. Nesse sentido, Gustavo Loureiro citado por Scaff²⁹¹ questiona como é possível uma indenização que:

- a) tem um percentual fixo, abstratamente definido, e um valor final variável, independentemente do (suposto) prejuízo relacionado com o preço do petróleo extraído;
- b) não está relacionada com qualquer consideração de fato relativa à quantificação dos prejuízos sofridos em cada caso;
- c) deve ser utilizada não para neutralizar o dano ocorrido, mas para fomentar, genérica e abstratamente a infraestrutura da área produtora?

A indenização, na relação público-privada, tem guarida, portanto, no parágrafo 2º, do artigo 225 da CRFB/1988, em que restou confirmada a obrigação do concessionário da lavra em recuperar o meio ambiente degradado, com notório caráter indenizatório, em razão da imposição de custos e despesas públicas ocasionados pela exploração da atividade no

²⁹¹ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 293.

território em que se encontra a riqueza. Aliás, nesse ponto, muitos países adotam a caução financeira como garantia financeira para a recomposição da área degradada no pós-fechamento da mina. “A responsabilidade de recuperar a área é do minerador”²⁹².

Não teria sentido classificar a obrigação pecuniária dos royalties como de caráter indenizatório e exigir que o *quantum* devido fosse calculado com base no faturamento líquido, que não apresenta qualquer relação com as perdas ou o dano a que a parcela indenizatória diz respeito. Nesse sentido, o próprio Ministro Sepúlveda Pertence argumentou que a CFEM é constitucional por amoldar-se à alternativa de “participações nos resultados”, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800-5.²⁹³

Todas essas parcelas, como bem compreendeu Torres, tratam-se de remunerações da concessionária da lavra devidas em razão do aproveitamento econômico de bem de titularidade da União, que precisam ser manejadas de forma a proporcionar a justa remuneração pelo esgotamento de um recurso esgotável.

Assim, do ponto de vista da relação entre privado (empresa que explora os recursos minerais) e a União, resta clara a regra matriz de incidência. O que não parece muito evidente está na relação entre os entes federados. Afinal, a natureza da relação deve ter caráter compensatório ou de participação nos resultados?

É que se, por um lado, nas palavras de Ives Gandra, “o constituinte houve por bem centralizar a propriedade do bem”, por outro, diz-se que descentralizou o resultado de sua exploração ou a reparação das perdas resultantes. Assevera Ives Gandra: “[o] artigo tem nítido objetivo desconcentrador. Pretende fortalecer a Federação”.²⁹⁴

Nesse diapasão, a regra constitucional prevista pelo parágrafo 1, do artigo 20, da CRFB/1988, estabelece ainda **regra de repartição da receita patrimonial entre os entes federados decorrente da exploração dos recursos naturais**. E, assim como as demais

²⁹² PARÁ. SECRETARIA ESTADUAL DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. ENRIQUEZ, Maria Amélia. Aspectos críticos do substitutivo da proposta do Marco Regulatório da Mineração. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xYXQRaT2HJIJ:www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/audiencia-publica-2013/05-12-2013-debate-sobre-o-novo-marco-regulatorio-de-mineracao-pl-37-2011/apresentacoes/maria-amelia-enriquez/view+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

²⁹³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 228.800/DF- Distrito Federal. Ministro Relator Sepúlveda Pertence. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

²⁹⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 228.800/DF- Distrito Federal. Ministro Relator Sepúlveda Pertence. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

repartições financeiras previstas pela Constituição, **a regra posta para a exploração dos recursos naturais apresenta como fundamento o federalismo cooperativo, que requer o compartilhamento com a nação dos resultados econômicos decorrentes da exploração de bens comuns ao povo e a divisão dos prejuízos, mediante a reparação localizada do prejuízo engendrado pela atividade exploratória.**

Nesse sentido, se estamos diante de uma descentralização de receitas, os critérios do federalismo cooperativo para repartição são:

- 1) Critério de reparação dos danos e das perdas (verificados pela despesa pública dos entes), para os entes subnacionais em cujo território se projeta a arquitetura exploratória;
- 2) Participação na riqueza da nação, para todos os entes subnacionais.

É o critério de repartição do recurso, imposto pelo federalismo cooperativo, que justifica a contabilização da parcela devida aos entes subnacionais como “transferências correntes”, evidenciando o caráter descentralizador e redistribuidor da riqueza.

Dessa forma, quando a exploração ocorre dentro do limite territorial de determinado ente federado, muitas vezes, até mesmo dentro de sua mancha urbana, como acontece em Nova Lima, Itabira e Mariana, cidades de Minas Gerais, tem-se clara a perspectiva do dano e dos prejuízos futuros gerados. Nesse sentido, **a reparação do dano é critério especial da repartição da receita, que deve ser somado ao critério de participação na riqueza da nação.**

Por outro lado, se a exploração não ocorre dentro do respectivo território, o ente federado terá direito apenas à parcela de participação na riqueza comum da nação, porquanto o recurso natural é da titularidade do povo, representado pelo Estado Federal soberano. Daí porque parece não fazer sentido haver compensação (critério de reparação concentrada para promover divisão de prejuízos) quando se trata de plataforma continental. O próprio Regis Fernandes²⁹⁵ afirma ser estranha a atribuição de compensação financeira nesses casos.

De se estranhar, como o faz Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que haja compensação em plataforma continental ou mar territorial. Afirma ser ‘menos aceitável é que faça jus a uma participação quando a exploração se der na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, que não integram o território’.

Na verdade, nesses casos, o que deve haver é tão somente participação de todos os

²⁹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 246.

entes federados na exploração de recursos públicos esgotáveis de titularidade nacional. O que está em questão, portanto, é a participação dos entes subnacionais na riqueza comum da nação.

Dessa forma, tanto os Estados e municípios em cujos territórios estão os recursos naturais quanto aqueles que não foram beneficiados pela loteria natural da distribuição dos recursos naturais possuem direitos sobre o resultado da exploração. Ocorre que, para os primeiros, uma parcela do valor repassado constitui-se como verdadeira reparação pelos danos sofridos. Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence²⁹⁶:

A compensação financeira se vincula não à exploração em si, mas aos problemas que gera. Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais – como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais -, sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos. **Além disso, a concessão de uma lavra e a implantação de uma represa inviabilizam o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Municípios das vantagens delas decorrentes.** (Grifo nosso)

Nesse sentido, aquele que sofre com o dano e arca com os custos exploratórios da despesa, ao receber a parcela indenizatória, estaria também participando da riqueza comum? Ou se trataria de mera recomposição de despesas públicas gastas em razão do impacto da atividade extrativa em seu território?

Se os entes federados forem apenas reparados, na justa medida do dano, não serão beneficiados pela participação na riqueza comum da nação. Ocorrerá, portanto, verdadeiro descompasso nas estruturas federais e um injusto enriquecimento de outros entes federados em detrimento dos Estados em cujo território se projeta a exploração. **Então, além da reparação, devem participar do rateio pelo segundo critério e perceber os benefícios da exploração.**

Entretanto, enquanto a **parcela reparatória parece mais inteligível como critério de redistribuição**, porque deveria guardar estreita relação com o potencial de dano gerado pela atividade econômica em adendo, **a parcela remuneratória não guarda relação direta com qualquer variável.**

²⁹⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 228.800/DF- Distrito Federal. Ministro Relator Sepúlveda Pertence. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

Na ausência de critérios que possam representar verdadeira correlação entre valor recebido e justa participação na riqueza nacional, o papel do ente nacional União se impõe, vez que, enquanto ente soberano, deve zelar pelo equilíbrio federativo.

Nesse sentido, **definir quais variáveis devem influir na parcela remuneratória** e estabelecer o *quantum* devido a cada ente nacional é fazer verdadeiro julgamento sobre a “adequação (ou o mérito) da repartição realizada”. E quem é o legitimado para fazer esse juízo? Nas palavras da professora Misabel Derzi e do professor Thomas Bustamante²⁹⁷:

A resposta óbvia, em uma democracia, deve ser a de que esse juízo compete ao legislador democrático, e de que o Poder Judiciário só deve intervir para revisar a distribuição realizada pelo legislador quando puder demonstrar com certeza e segurança, a sua falta de razoabilidade. (Grifo nosso)

O relatório do Banco Mundial sobre a Conferência de Petróleo e Gás em sistemas federais²⁹⁸, que apresenta as principais discussões atinentes ao setor, suscitou a questão da distribuição das receitas auferidas por essas atividades. O estudo assinalou que a descentralização das receitas pode acentuar as inequidades macroeconômicas fiscais, mediante, por exemplo, a transferência da volatilidade dos preços aos entes subnacionais. Da mesma forma, poderá também intensificar as inequidades horizontais e as ineficiências fiscais, restando apenas a um sistema efetivo de transferências o desafio de tornar o processo menos desigual. Nesse sentido, o relatório apontou que, para promover transparência e facilitar a gestão fiscal, **as receitas provenientes do petróleo sejam centralizadas, mas ancoradas em um sistema de repartição de receitas entre os entes subnacionais:**

Em termos gerais, uma abordagem totalmente descentralizada para o aumento das receitas e / ou partilha irá provavelmente exacerbar os desequilíbrios macrofiscais, transferindo a volatilidade do preço (e produção) para os governos subnacionais. Tal sistema também tende a gerar desigualdades horizontais e ineficiências fiscais (a menos que equalizado por um sistema de transferência eficaz), e a promover uma induzida migração fiscal para as regiões onde as oportunidades econômicas são limitadas. Para ajudar a resolver questões de transparência e de gestão fiscal, a gestão das receitas do petróleo poderia ser centralizada e associada a um sistema de

²⁹⁷ DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Royalties do petróleo e o equilíbrio federativo: reflexões sobre a Lei n. 12.734/2012 e a ADI 4917. In: *Federalismo, justiça distributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre direito constitucional e o Estado federal brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p.41, 2016, p.68.

²⁹⁸ “In general terms, a fully decentralized approach to revenue raising and/or sharing would likely exacerbate macro-fiscal imbalances, transferring price (and production) volatility to sub-national governments. Such a system would also tend to generate horizontal inequalities and fiscal inefficiencies (unless equalized through an effective transfer system), and to foster fiscally induced migration to regions where economic opportunities are limited. To help address issues of transparency and fiscal management, petroleum revenue management could be centralized, and associated with an equalization system to ensure the redistribution of revenues across levels of government. But even this system may pose challenges in countries where lack of capacity and trust hinder the relationship between central and local authorities.” WORLD BANK. CONFERENCE REPORT: World Bank Conference on Oil and Gas in Federal Systems. Washington, DC March 3 - 4, 2010, P. 12. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/O&G_Conference_report.pdf. Acesso em: 26de outubro de 2015.

compensação para assegurar a redistribuição das receitas entre os diferentes níveis de governo. Mas mesmo este sistema pode representar desafios em países onde a falta de capacidade e confiança dificultam o relacionamento entre as autoridades centrais e locais.

Embora o relatório não tenha entrado nas razões técnicas pressupostas para que tal recomendação fosse repassada, não se pode deixar de aduzir alguns dos argumentos técnicos coerentes com a recomendação de que **a parcela remuneratória, que diz respeito à participação na riqueza comum da nação, seja centralizada na União e, posteriormente, repartida entre os entes subnacionais, segundo critérios democraticamente escolhidos.**

Em primeiro lugar, a sorte na loteria dos recursos naturais pode ampliar as disparidades regionais, sobretudo se os entes subnacionais gerirem por completo as rendas provenientes da exploração, o que, conforme fora assinalado, intensifica a desigualdade horizontal.

Em segundo lugar, a exportação intensiva desses recursos propicia grandes entradas de moeda estrangeira no país ameaçando a estabilidade cambial nacional. Caso se configure sobrevalorização cambial, a competitividade de outros setores econômicos é abalada, e o país se intensifica nas atividades primárias, ao invés de fortalecer sua indústria nacional. Esses problemas possuem impactos macroeconômicos que transbordam a atuação dos entes subnacionais.

Em terceiro, os recursos naturais apresentam alta volatilidade dos preços no mercado internacional, o que gera incertezas no fluxo das receitas públicas. A imprevisibilidade da arrecadação pode gerar um padrão de gasto *stop-go* ou até mesmo projetos clientelistas de curto prazo²⁹⁹, no campo de aplicação dos recursos. Nesse sentido, o governo central, mediante base tributária mais diversificada e acesso facilitado ao mercado de capitais, conseguiria, ao menos em tese, gerenciar tais problemas de forma mais satisfatória.

Entretanto, o próprio relatório do Banco Mundial reconhece que as decisões das políticas fiscais são definidas pelos sistemas políticos, ao dispor que “Apesar da lógica econômica de um sistema centralizado de arrecadação de receitas e distribuição, na prática as prerrogativas políticas geralmente desempenham um papel proeminente nas escolhas de política fiscal”³⁰⁰.

²⁹⁹ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

³⁰⁰ “despite the economic rationale for a centralized system of revenue raising and sharing, in practice political prerogatives often play a preeminent role in fiscal policy choice”. WORLD BANK. CONFERENCE REPORT: World Bank Conference on Oil and Gas in Federal Systems. Washington, DC March 3 - 4, 2010, P. 12. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/O&G_Conference_report.pdf. Acesso em: 26/10/2015.

Uma alternativa a ser considerada no caso brasileiro consiste em criar um fundo nacional para o recebimento da parcela remuneratória cujo resultado da aplicação seria repartido entre os entes subnacionais segundo critérios definidos pelo legislador democrático e que façam cumprir o efeito redistributivo e de fortalecimento da federação, a exemplo do que hoje ocorre com o Fundo de Participação de Estados e Municípios³⁰¹.

Considerando a amplitude da base arrecadatória federal, a União poderia aplicar financeiramente tais recursos, evitando que as receitas sejam usadas indiscriminadamente pelos entes subnacionais para custear despesas correntes que não implicarão autonomia financeira futura. O produto da aplicação, por sua vez, poderia ser destinado a projetos de investimento, que reconhecessem a dimensão intergeracional, ou seja, a necessária preocupação com as gerações futuras dada a escassez dos recursos naturais, que exige aplicação responsável e diversificadora das rendas.

Assim, o texto constitucional precisa ser reinterpretado, não sobre a relação entre governo e a empresa exploradora dos recursos naturais, mas em relação aos critérios de repartição de receita entre os entes federados. É que, como demonstrado, se destinado apenas a compensar danos, não há de se falar em participação na riqueza da nação. Daí seja mais interessante enxergar o dispositivo sobre dois vieses: reparatório e remuneratório, sendo, portanto, duas regras distintas de repartição de receita. A primeira, conduzida pela lógica de reparação/ compensação da despesa pública necessária para arcar com aquela atividade exploratória dentro do território, como ressaltado pelo Ministro Sepúlveda; a segunda, conduzida pela lógica de participação na riqueza nacional e fortalecimento da federação, sob critérios a serem definidos pelo legislador democrático.

A partir dessa interpretação é que o percentual destinado aos Estados, Municípios e União deverá ser repensando e reestruturado. Na verdade, os percentuais das alíquotas devem ser estruturados para atender aos objetivos fundamentais impostos pela CRFB/1988.

Em larga medida, os objetivos constitucionais do Brasil de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades sociais e regionais exigem forte grau de cooperação federativa. O papel da União não se resume apenas a transferir os recursos, mediante simples repartição *ad hoc* de receitas, mas de zelar por tais mandamentos mediante atuação positiva, que poderia ser custeada por meio da administração de fundos nacionais e repartição do resultado das aplicações, conforme critério justo de redistribuição a ser definido pelo legislador democrático.

³⁰¹ Ressalta-se que não é objeto deste estudo analisar os critérios de repartição do FPM e FPE, apenas destacar o objetivo para os quais foram constituídos.

5.1.2 Como reestruturar os incentivos à exportação? A questão do ICMS e Imposto de Exportação

5.1.2.1 Reestruturar o ICMS: fortalecer o federalismo cooperativo

A atual política tributária desenhada oferece muitos incentivos à exportação de recurso mineral de baixo valor agregado (basicamente *in natura*). Na verdade, conforme ressaltado por Bustamante et al³⁰², a exportação mineral é menos tributada do que a industrialização desses recursos.

Em relação ao ICMS, a questão apontada é evidente. A ideia subjacente seria retornar à redação original da CRFB/1988, em que a não incidência se restringia aos bens industrializados e manufaturados, além de efetivamente compensar os Estados pelas perdas decorrentes da desoneração, mediante o Auxílio Financeiro do Fundo de Apoio às Exportações – FEX –, que tem como objetivo fomentar as exportações e complementar a compensação pelas perdas provenientes da Lei Kandir. Aliás, quanto a esse ponto, os pareceres do TCEMG sobre a apreciação de contas do governador reiteram a necessidade de se arquitetar outro modelo para a questão, apontando os inúmeros prejuízos para as contas estaduais. Nos dizeres do Conselheiro Revisor:

reitero as recomendações exaradas nos autos referentes às Contas Governamentais dos exercícios de 2011 e 2012, para que o Governo continue concentrando esforços, por meio de mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e nacional, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos orçamentários pela União.

Em larga medida, os incentivos hoje existentes abalam as já desestruturadas contas estaduais e ameaçam o federalismo cooperativo. Na verdade, a não incidência estabelecida pela EC 42/2003 faz com que a atividade contribua muito pouco para o desenvolvimento estadual. Se por um lado a mineração pode significar boa parte das exportações e até mesmo do PIB estadual, isso não se repercute nas receitas públicas do setor. Sendo pequena a parcela

³⁰² BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. *Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-137-analise-do-projeto-de-lei-de-marco-regulatorio-da-mineracao-do-brasil>. Acesso em: 05 de novembro de 2015.

de royalty recebida pelos Estados, as contas são ainda enfraquecidas pela ínfima contribuição do setor ao ICMS.

5.1.2.2 A arquitetura do Imposto de Exportação: neutralizar a doença holandesa e incentivar a exportação de bens de maior valor agregado

Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro evidenciam que as exportações são estratégicas para a produção de demanda e para a geração de emprego, operando um papel crucial no crescimento econômico dos países. Ocorre que, como exposto, a doença holandesa, ao promover sobrevalorização cambial, obstaculiza o surgimento de oportunidades de investimentos nos setores produtores de bens comerciáveis, dificultando a competitividade, razão pela qual a equação da demanda é afetada, e o crescimento econômico fica prejudicado.

A existência de uma taxa de câmbio depreciada é importante para que haja estímulo à exportação e oportunidades para investimentos lucrativos. É isso que foi feito pelos países asiáticos, como China, Japão e Índia. No caso do Brasil e do México dois fatores explicam o baixo desempenho econômico: redução dos investimentos públicos (afetando negativamente a demanda) e abandono das políticas de neutralização da doença holandesa.

Ao analisar a síndrome holandesa, Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro apresentam a necessidade de neutralizar seus efeitos. Para os autores, a utilização dos recursos naturais como benesse requer a habilidade em lidar com as externalidades negativas produzidas pelas falhas de mercado.

Ao longo dos estágios de desenvolvimento dos países, foram identificadas políticas utilizadas para fazer frente à doença holandesa e permitir a industrialização. O desenrolar do processo de industrialização mostra que desde a instituição de tarifas de importação, previsão de subsídios à exportação, operação de taxas de câmbio variadas até a instituição de um imposto de exportação foram implementadas pelos países para fomentá-lo.

No primeiro estágio de desenvolvimento econômico dos países, a riqueza de recursos naturais nos países pobres aparenta ser uma benção, na medida em que permite a participação do país no mercado internacional, a acumulação de capital necessária à industrialização, a formação de infraestrutura mínima e o nascimento de uma classe capitalista. Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro afirmam que “[é] nesse primeiro

estágio que se estabelecem as pré-condições para a industrialização ou revolução industrial.”³⁰³.

A medida que o país desenvolve as condições para industrialização, precisa aumentar a produtividade da economia e diversificar a produção, direcionando os esforços produtivos para bens que exijam maior valor agregado e, conseqüentemente, mão de obra qualificada e tecnologia. No segundo estágio, passa a ser imprescindível, portanto, a neutralização da doença holandesa para oferecer fôlego ao setor industrial.

A forma mais comum que fora utilizada para anular a síndrome holandesa consistiu na imposição de tarifas de importações elevadas³⁰⁴. Entretanto, como ressaltam Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro “a tarifa de importação é uma maneira parcial, mas efetiva, de neutralizar a doença holandesa: apenas protege a indústria manufatureira das importações estrangeiras, mas não lhe permite exportar.”³⁰⁵.

Alcançado o terceiro estágio, faz-se necessário exportar os bens manufaturados. Acontece que a solução encontrada pelas tarifas de importação passa a ser insuficiente, na medida em que apenas protege o mercado interno, sem ofertar condições especiais para exportação. Nasce, portanto, a necessidade de um sistema de subsídios às exportações de manufaturados.

A combinação das medidas (tarifas às importações e subsídios às exportações) neutraliza os efeitos da doença holandesa desde a perspectiva das importações e das exportações. Entretanto, Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro dizem que “seria muito mais simples e lógico neutralizar a doença holandesa com um imposto sobre vendas e exportação”³⁰⁶.

³⁰³ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

³⁰⁴ Como ressaltam os autores: “As tarifas de importação foram adotadas pelos países com base na teoria da indústria nascente de Hamilton–List e também na teoria de Prebisch– Singer–Furtado sobre a tendência à deterioração dos termos de troca.” (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.)

³⁰⁵ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 13. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

³⁰⁶ Um exemplo da aplicação dessa forma de neutralizar a doença holandesa foi a política tarifária adotada pelo do Brasil entre 1968 e 1990: o governo estabeleceu um imposto médio de importação de 50% e um subsídio médio para a exportação de bens manufaturados também de 50%, enquanto deixava as exportações de *commodities* serem remuneradas apenas pela taxa nominal de câmbio. Assim, se a taxa de câmbio de mercado

Nesse diapasão, os autores argumentam que a neutralização da doença holandesa de forma completa deve ser via imposição de um imposto sobre as exportações das *commodities* que lhe dão origem³⁰⁷.

O imposto deverá ser equivalente à diferença percentual entre a taxa de câmbio corrente - aquela que equilibra intertemporalmente a conta corrente de um país e, portanto, é também a taxa de mercado - e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial - aquela que viabiliza a produção de bens comercializáveis no país, sem necessidade de tarifas e subsídios, permitindo a rentabilidade, de tal forma que a curva de oferta da *commodity*, em relação à taxa de câmbio, desloque para cima e esquerda, até que se alcance a taxa de equilíbrio industrial.

É que, considerando que em um país com doença holandesa a taxa de câmbio corrente será mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, faz-se necessário coincidi-las para fazer com que o câmbio praticado pelo setor industrial seja competitivo e a doença seja, portanto, neutralizada³⁰⁸.

Considerando que a curva de oferta dos bens é dada pelo custo marginal de produção e pelo lucro razoável que se espera ter, ao instituir um imposto de exportação, os exportadores menos eficientes, ao verem menores seus lucros, irão retraindo a oferta do bem. Como o preço da *commodity* é dado pelo mercado internacional e, portanto, inelástico

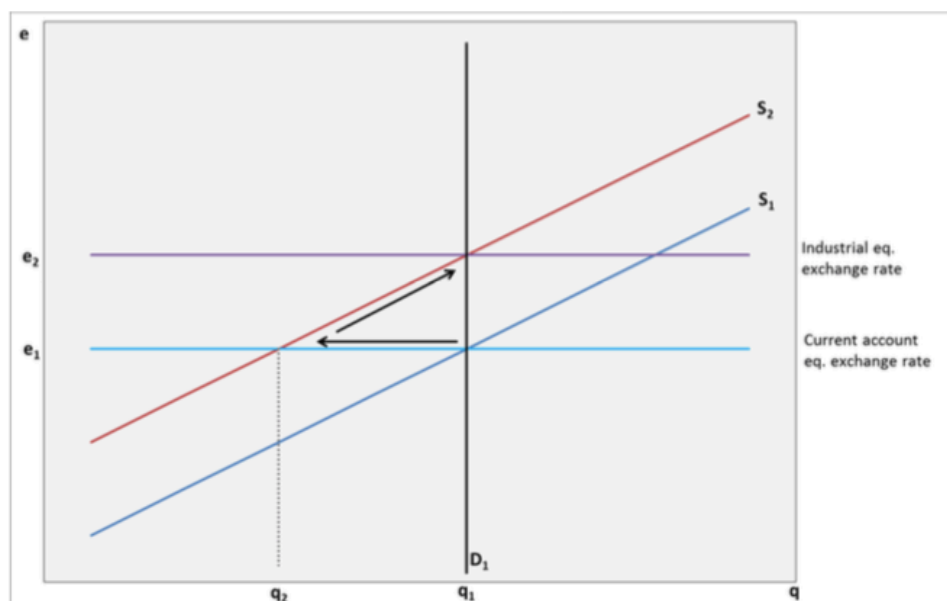
era de #2,00 por dólar, na verdade a taxa de câmbio efetiva líquida era de #3,00 por dólar, exceto para os exportadores de commodities que na prática pagavam um imposto de #1,00 ou de 33,3% por dólar exportado. (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 13. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016).

307 Nas palavras dos autores: “De acordo com os termos definidos acima, a neutralização da doença holandesa parece ser uma tarefa simples, mas na prática pode ser muito difícil, principalmente porque o governo terá de enfrentar a resistência dos exportadores das commodities que dão origem à doença holandesa. Essa resistência geralmente é grande, e é irracional, porque o produtor que paga o imposto é ressarcido pela correspondente desvalorização cambial.”. (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016)

308 Bresser Pereira argumenta que alguns economistas possuem dificuldade em entender como um imposto pode desvalorizar a taxa de câmbio porque, muitas vezes, pensam nela apenas como uma variável que sopesa demanda e oferta de moeda. Para o autor, “[q]uando o Estado estabelece o imposto, o custo mais margem de lucro razoável para a *commodity* exportada seu valor, portanto, desloca-se para cima, nessa medida, o preço necessário corrente e o preço necessário industrial se equalizam, e a doença holandesa está basicamente neutralizada, sem que se tenha mexido na oferta e na demanda de moeda estrangeira. O deslocamento ocorreu no valor e o preço passa agora a flutuar em torno do novo valor. (BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 6. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.)

(insensível) em relação à taxa de câmbio interna do país, haverá uma retração da oferta³⁰⁹. O efeito esperado do imposto é microeconômico: fazer deslocar a curva de oferta para cima de forma a trazer seu custo marginal para o nível dos demais bens (S_1 para S_2). O deslocamento da curva de oferta evidencia que o novo ponto de equilíbrio se dará em uma taxa de câmbio depreciada (e_2).

Figura 06- Neutralização da doença holandesa através de imposto sobre as exportações



Fonte: BRESSER-PEREIRA; MARCONI; OREIRO.

Resta claro, portanto, que o dispêndio do exportador no câmbio apreciado é compensado pela depreciação cambial quando um imposto de exportação é estabelecido. Pelos deslocamentos das curvas, verifica-se que, embora atue em uma taxa mais depreciada, a quantidade é retomada. Assim, o imposto de exportação poderia ser visto pelos exportadores, como um custo a ser compensado pelo benefício decorrente da depreciação do câmbio. É nesse sentido que Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro argumentam que a doença holandesa é neutralizada pelo imposto de exportação. **Nesse sentido, a ideia é que a alíquota do imposto seja suficiente para anular ou zerar a doença holandesa.**

³⁰⁹ Nesse ponto, Bresser Pereira alerta para o fato de que “se o país tiver um peso significativo (*market share*) na oferta internacional do bem, o imposto pode ter o efeito de aumentar seu preço internacional”. BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 134.

A forma de neutralizar seria, ainda, complementada com a constituição de um fundo soberano, na concepção dos autores. Os recursos provenientes do Imposto de Exportação seriam destinados a esse fundo, no intuito de evitar que o ingresso dessas receitas reapreciasse a moeda.

No caso brasileiro, o Imposto de Exportação poderia servir, portanto, à neutralização da doença holandesa, mediante o deslocamento da curva de oferta e a consequente depreciação cambial, efetivando a função estabilizadora da tributação.

Entretanto, sua função poderia ser expandida para promoção de incentivo à industrialização e agregação de valor dos minerais no País. É claro que a depreciação cambial, por si só, já facilita a exportação de outros setores, que não aqueles destinados às *commodities*. No entanto, o desenho da política tributária pode ser mais propositivo. Na concepção de Mangabeira Unger³¹⁰, um Imposto de Exportação inversamente proporcional ao valor agregado pode ser capaz de desincentivar aquelas operações com produtos/resultados cujo nível de agregação produtiva é baixo e, por outro lado, incentivar a produção mediante a diversificação de outros setores da economia.

É preciso analisar, entretanto, se o estímulo à diversificação produtiva deve ficar a cargo do Imposto de Exportação, de competência da União, ou deve ser instrumentalizado ou reforçado mediante alíquotas progressivas na CFEM em relação aos bens de menor valor agregado, a exemplo das alíquotas adotadas pela Austrália Ocidental.

No caso da neutralização da doença holandesa, não há dúvidas de que apenas o Imposto de Exportação tem a capacidade de influenciar o câmbio e promover a depreciação necessária. Em relação à diversificação produtiva, ressalta-se que a tendência ao modelo exportador de *commodities* não é uma questão de política subnacional, nem mesmo adstrita à extração mineral. Na verdade, a União é quem gerencia e controla toda a base produtiva nacional, sendo, portanto, a responsável por oferecer as rédeas macroeconômicas da nação. Nesse sentido, acredita-se que atribuir-lhe o encargo de promover diversificação produtiva poderia ser mais eficiente.

No entanto, é imperioso salientar que, longe de impor qualquer solução, o objetivo deste estudo é apresentar e discutir diferentes possibilidades em termos de política tributária. Na verdade, o que se impõe é a necessidade de se reconhecer o impacto de toda a

³¹⁰ Nesse sentido, Marcos de Aguiar Villas-Bôas, em sua coluna intitulada “A reforma tributária estrutural do Brasil proposta por Mangabeira Unger” apresenta as ideias de Mangabeira Unger. Disponível em: “<http://www.conjur.com.br/2015-out-10/villas-boas-reforma-tributaria-proposta-mangabeira-unger>”. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

arquitetura tributária estruturada e atribuir às exações objetivos específicos a serem perquiridos pelo legislador democrático.

5.1.3 Uma revisão da política fiscal do setor

Uma forte razão para que os recursos naturais não sejam vistos como uma bênção na economia consiste na aplicação das receitas públicas provenientes da exploração. Na extração mineral não poderia ser diferente. Não foi em vão que Auty, ao analisar a teoria da maldição dos recursos naturais, elencou como um dos principais fatores o emprego das receitas públicas decorrentes da exploração mineral.

A política fiscal oferece a medida de desiderato social com o condão de propulsar efeitos redistributivos na economia. Se de um lado o direito tributário, em sentido estrito, é a faceta arrecadatória do poder público, de outro, o direito financeiro se impõe como a faceta prestadora e redistribuidora. São ambas as facetas que compõem o Estado Tributário Distribuidor, que tributa para prestar a quem dele necessita³¹¹.

Nesse sentido, a política fiscal do setor mineral recebe importante missão. É que a esgotabilidade dos recursos minerais aponta para a necessária discussão sobre a justiça intergeracional da exploração dessa riqueza. A atividade exploratória de recursos não renováveis, como os minerais, impõe um custo de oportunidade de extrair a riqueza hoje, em detrimento de sua disponibilidade para gerações futuras. É a denominada Renda de Hotelling,³¹² que estabelece uma correlação entre o custo de oportunidade temporal (a extração do recurso hoje gera um custo futuro que representa a diminuição da disponibilidade ou até mesmo o exaurimento da riqueza) e seu custo de uso (renda que compensa o proprietário do recurso pela redução do valor devido à extração).

Em larga medida, se o Estado não pode deixar de explorar recursos naturais, que podem vir a ser substituídos por produtos sintéticos, tampouco pode exaurir sua riqueza natural sem permitir a fruição dos benefícios pelas gerações futuras. Na verdade, o poder público deve ser capaz de utilizar as receitas de recursos esgotáveis para transforma-las em riqueza perene.

³¹¹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v.102, p. 305-341, 2011.

³¹² HOTELLING, Harold . The Economics of Exhaustible Resources. *Journal of Political Economy*, n. 39 v.2, 1931, p. 137-75.

Parte do equilíbrio desta difícil equação ocorre mediante a instrumentalização de uma política tributária e fiscal justa. O desafio de transformar riqueza exaurível em riqueza permanente impõe, além dos desafios da perspectiva tributária, que a perspectiva financeira utilize as receitas recolhidas da atividade econômica para assegurar a justiça intergeracional e distributiva, sobretudo mediante a construção de uma base econômica sustentável, que não dependa exclusivamente da riqueza natural esgotável³¹³.

Nesse sentido, as perspectivas tributária e financeira se entrelaçam e somente fazem sentido se convergirem para um mesmo sentido. Para Stiglitz³¹⁴ essa conclusão é óbvia:

Além disso, **a extração de recursos diminui a riqueza de um país, a menos que os recursos gerados sejam investidos em outras formas.** A extração em si mesma torna o país mais pobre porque os recursos, tais como petróleo, gás ou minerais não são renováveis. Uma vez fora do solo e vendidos, eles não podem ser substituídos. **É apenas o reinvestimento subsequente em capital (físico ou natural) que podem compensar a perda desta riqueza natural e tornar o país mais rico.** (Grifo nosso)

Assim, enquanto a perspectiva tributária acende os holofotes sobre o *quantum* arrecadado, a dimensão fiscal coloca-os sobre dois desafios: transparência sobre quanto foi gasto pelos governos e, principalmente, em que foram aplicadas as receitas decorrentes da venda dos ativos naturais.

Em larga medida, o modelo fracassa se, embora capturada as receitas, o poder público não souber utilizá-las. É nesse contexto que Jeffrey Sachs³¹⁵ discute a aplicabilidade

³¹³ Foi nesse sentido que o estudo adotou a ideia de promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, que, segundo Sachs, é aquele que promove a equidade intergeracional. Segundo o autor: “Ela [sustentabilidade ambiental] é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Elas nos compelem a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.” (SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2004, p. 15.).

³¹⁴ “Moreover, the extraction of resources lowers the wealth of a country—unless the funds generated are invested in other forms. Extraction in itself makes the country poorer because resources such as oil, gas, or minerals are not renewable. Once they are out of the ground and sold, they cannot be replaced. It is only the subsequent reinvestment into capital (physical or natural) that can offset the loss of this natural wealth and make the country richer.” (STIGLITZ, Joseph E. *Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse*. In: TSALIK, Svetlana; SCHIFFRIN, Any (Eds.). *Covering oil: a reporter's guide to energy and development*. New York: The Open Society Institute, 2005, p. 14.)

³¹⁵ “This problem arises when oil earnings are used for consumption rather than for public investment. The solution lies in a long run growth focused investment strategy. With the correct investment strategy non-resource export sectors can benefit from increased natural resource earnings and indeed it is possible to reverse the infamous Dutch disease by generating growth in sectors that are central for poverty alleviation but that are in practice non-tradable (including food production) alongside real exchange rate depreciation.” SACHS, J. *How to handle the macroeconomics of oil wealth?* In: HUMPHREYS, M.; SACHS, J.; STIGLITZ, J. (Org.). *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 143.

das receitas públicas em projetos de consumo em contraposição a investimentos que tendem a aumentar o ativo e promover crescimento:

O problema surge quando as receitas do petróleo são usadas preferencialmente para consumo e não investimentos públicos. A solução recai numa estratégia de investimento de longo prazo focada no crescimento. Com uma estratégia correta de investimentos, o setor exportador não petrolífero pode ser beneficiado com o aumento das receitas de recursos naturais, e conseqüentemente é possível reverter a famosa doença holandesa, gerando crescimento em setores que são centrais para o alívio da pobreza, mas que são, na prática, não comercializáveis (incluindo produção de alimentos), lado a lado com a depreciação da taxa de câmbio. (Grifo nosso) (Tradução nossa)

A atividade exploratória consiste, portanto, em verdadeira venda de ativo natural (riqueza exaurível), em troca de quantia em dinheiro. Assim, uma primeira discussão que se coloca refere-se à natureza das despesas a serem gastas com as receitas decorrentes.

Segundo Andressa Fernandes³¹⁶, considerando que há venda de um bem público exaurível, as receitas provenientes não podem ser classificadas como receitas correntes, mas como receitas de capital. Como decorrência, classificadas como receitas de capital, a elas se aplicariam as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, que admitem apenas o gasto em investimento e não em despesas de custeio (representam, basicamente, o consumo da máquina pública) para essa classificação de receita.

Outro ponto importante na perspectiva fiscal consiste na sustentabilidade dos gastos públicos. Não é possível diversificar a base produtiva sem que haja previsibilidade e constância das políticas públicas. É que qualquer projeto que efetivamente sirva de investimento requer determinado tempo de aplicação. Nesse sentido, um problema associado às políticas fiscais do setor consiste na constante variação dos preços dos minerais. A teoria mostra que a volatilidade provoca política fiscal imprudente, vez que permite a expansão dos gastos públicos a patamares insustentáveis de longo prazo³¹⁷.

É nesse sentido que o Fundo Monetário Internacional³¹⁸, ao analisar os desafios impostos pelas receitas de riquezas naturais escassas, recomenda a instituição de fundos

³¹⁶ FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria*. São Paulo: Blucher, 2016.

³¹⁷ AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993.

³¹⁸ “Five types of SWFs can be distinguished based on their main objective: (i) stabilization funds, where the primary objective is to insulate the budget and the economy against commodity (usually oil) price swings; (ii) savings funds for future generations, which aim to convert nonrenewable assets into a more diversified portfolio of assets and mitigate the effects of Dutch disease; (iii) reserve investment corporations, whose assets are often still counted as reserve assets, and are established to increase the return on reserves; (iv) development funds, which typically help fund socio-economic projects or promote industrial policies that might raise a country’s potential output growth; and (v) contingent pension reserve funds, which provide (from sources other than

soberanos. Tais fundos podem constituir-se de diversas maneiras e apresentarem diferentes propósitos. O FMI classifica-os em cinco tipos, de acordo com seus objetivos principais.

Uma das modalidades previstas pelo FMI consiste nos fundos de estabilização cujo objetivo é a proteção da economia contra a variação nos preços das *commodities*. Há ainda os fundos de poupança para gerações futuras cujo propósito é converter os recursos não renováveis em um portfólio diversificado de ativos, capaz de mitigar os efeitos da doença holandesa e de transformar riqueza volátil em ativo permanente.

A variação dos preços internacionais das matérias-primas proporciona a principal motivação para a criação de fundos de estabilização, sendo esta a solução mais comum desenhada pela doutrina e pela experiência internacional (Noruega, Grã-Bretanha e Chile). Em larga medida, a concepção de um fundo de estabilização mineral proporcionaria um tampão para as épocas de “vacas magras”. O resultado da diferença do preço esperado e do preço real poderia ser aplicado no exterior e retornado quando houvesse queda no preço do mineral, auxiliando a recuperação em períodos de estabilização³¹⁹. O objetivo do fundo, neste caso, apresenta caráter regulatório/estabilizador. Auty argumenta ainda que esse fundo poderia ser um destino para as rendas extraordinárias (*windfall revenues*) sem diminuir o estímulo ao investimento no setor.

Embora os fundos de estabilização sirvam para sanar a volatilidade dos preços, ao criar um colchão de recursos para estabilizar a entrada massiva de moeda estrangeira, quando da apreciação cambial, caso esses recursos não sejam investidos em ativos que possam fazer perpetuar a riqueza dos recursos minerais esgotáveis nas gerações futuras, a solução seria incompleta, vez que negligenciada estaria a proteção de riqueza às gerações subsequentes e a promoção de justiça intergeracional.

Na verdade, os fundos soberanos podem ajudar a lidar com os problemas da doença holandesa. Também podem servir de proteção contra uma tendência natural dos governos a gastar todos os recursos a sua disposição e ainda ajudar a garantir que os fundos sejam gastos em investimentos, de modo que o esgotamento dos recursos naturais é compensado por um

individual pension contributions) for contingent unspecified pension liabilities on the government's balance sheet". (INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda*. February 29, 2008. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2016.)

³¹⁹ Nesse sentido, AUTY e SCAFF. AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993. SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

aumento de capital humano e físico³²⁰. Além disso, podem ser usados para reduzir o *rent-seeking*³²¹. Ao fornecer um processo aberto e transparente que determina a forma como os fundos são utilizados, os fundos de estabilização podem auxiliar a prevenir e diminuir os conflitos frequentemente violentos que têm marcado países ricos em riquezas naturais.

Nesse sentido, o FMI, ao analisar os fundos soberanos, faz uma ressalva interessante. As modalidades elencadas não são rígidas e imutáveis. Na verdade, os fundos podem apresentar objetivos conexos, que se sobrepõem e são dinâmicos³²².

Dados os problemas elencados pela “teoria da maldição dos recursos naturais”, resta evidente a necessária mescla entre os objetivos dos fundos de estabilização e dos fundos de poupança para gerações futuras. Apenas mediante uma arquitetura mista seria possível enfrentar não só a volatilidade, como também a necessária diversificação da economia, o aumento da capacidade de valoração da riqueza natural e a garantia de perpetuação dos benefícios da exploração às gerações futuras.

Definido o propósito misto do fundo em razão da complexidade imposta pela exploração de atividades minerais, resta ainda estabelecer a política de investimento desses fundos. Em outras palavras, para que os objetivos do fundo sejam alcançados, é imprescindível que as regras do jogo (entrada, aplicação e retirada de recursos) sejam desenhadas para atingir esses propósitos.

Nesse diapasão, a instabilidade nos preços minerais e a necessidade de tratar os recursos minerais não renováveis como ativos que devem promover desenvolvimento socioeconômico sustentável exigem a constituição de um Fundo Mineral de modalidade mista e propósito múltiplo: estabilizador, com o intuito de neutralizar os efeitos da volatilidade dos preços, alocativo e redistributivo, com o objetivo de assegurar justiça intergeracional e distributiva.

A instituição de um Fundo Mineral, a depender de sua composição, não careceria de reformas constitucionais, vez que a Carta Magna já disciplinou critérios para instituição de fundos, estando os propósitos espelhados nos mandamentos constitucionais. É que a

³²⁰ Nesse sentido, AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993 e SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

³²¹ *Rent seeking* é o termo econômico utilizado para descrever o comportamento num contexto institucional em que os esforços individuais para maximizar o valor geram um desperdício social em vez de proporcionar um excedente social. Buchanan . NETO, Giacomo Balbinotto. Law and economics: uma introdução. Julho de 2010. 20f. Notas de aula, Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/escolhapublica/aula08.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2007.

³²² INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda*. February 29, 2008. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2016.

CRFB/1988 estabeleceu o dever de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de estabelecer como objetivo constitucional a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantia de desenvolvimento nacional (artigo 3º). Afirmou ainda a livre iniciativa, mas exigiu o respeito aos ditames da justiça social e a observância de princípios regedores da ordem econômica, entre eles, a função social da empresa, atribuindo ao poder público a função regulatória (artigo 174).

O Fundo Mineral haveria de respeitar, entretanto, a restrição estabelecida pela CRFB/1988 quanto à vedação à vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, e a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa, conforme dispõe o artigo 167, incisos IV e IX.

Além disso, a Lei nº 4.320/64 define, a seu turno, a expressão “fundo financeiro” em seu artigo 71 como “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”, exigindo, portanto, que o fundo não apenas especifique seus objetivos como também os concretize³²³.

Para Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro, o Imposto de Exportação, para que efetivamente sirva à neutralização da doença holandesa, deveria ser investido em um fundo soberano, com objetivo estabilizador, devendo ser, portanto, uma exceção à vedação constitucional. Nas palavras do autor, o fundo evitará que “o ingresso de receitas de impostos reaprecie em parte a taxa de câmbio pelo efeito de oferta; ou, em outras palavras, facilitará que o governo adote uma política de equalizar as saídas líquidas de capital do país com o seu superávit em conta corrente”³²⁴.

A proposta de constituição de um fundo para lidar com a variação de preços das *commodities*, como o que ora aqui se propõe, não é novidade. Em relação ao aspecto

³²³ Para Regis de Oliveira, os fundos não possuem personalidade jurídica e, portanto, não titularizam interesses próprios, “constituem patrimônio com destino específico, abrangendo elementos ativos e passivos vinculados a um certo regime que os une, mediante a afetação dos bens a determinadas finalidades, que justifique a adoção de um regime jurídico próprio. (...) **Os fundos são, neste sentido, forte instrumento de política financeira e destinam-se a remanejar recursos de regiões mais fortes para as mais fracas, propiciando desenvolvimento sustentado ou buscar recursos para financiamento de empresas que possam estabelecer-se em zonas de fraca procura. Com tais providências, há racional distribuição de riqueza, para manutenção do crescimento uniforme do país, atendidas as peculiaridades regionais.**” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 564)

³²⁴ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 06. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

estabilizador, Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro ³²⁵ já apresentaram, como alternativa aos desafios da doença holandesa brasileira, a constituição de um fundo de estabilização:

E, com as receitas do imposto, deverá, além de constituir um fundo internacional para que seu ingresso no país não coloque pressão sobre a taxa de câmbio, **usar os recursos para criar fundo de estabilização interna para as *commodities*, de forma que, se seu preço internacional cai muito, o governo, além de baixar a zero a alíquota do imposto, terá recursos para socorrer os produtores.** (Grifo nosso)

Aliás, como os próprios autores verificaram, essa tem sido a solução adotada a nível internacional. Apontam os autores ³²⁶ que essa foi a estratégia implementada por Noruega, Grã-Bretanha e Chile:

Foi isso essencialmente o que fez a Noruega depois de ter descoberto e começado a exportar petróleo no Mar do Norte. A Grã-Bretanha, que descobriu petróleo na mesma época, não neutralizou a doença holandesa e sua economia sofreu as consequências (Chatterji e Price, 1988). O Chile também neutraliza adequadamente a doença holandesa taxando pesadamente as exportações de cobre, mas é uma neutralização parcial, já que a receita dos impostos não é dirigida para o estabelecimento de um fundo internacional.

Entretanto, a proposta de Bresser Pereira, Nelson Marconi e Luís Oreiro, em relação às receitas do Imposto de Exportação, precisaria ser viabilizada aos olhos da CRFB/1988 e, ainda assim incrementada, vez que, como já assinalado, acredita-se que um fundo meramente estabilizador seria insuficiente para atender aos problemas gerados pelos fatores da maldição dos recursos naturais.

No caso do setor mineral brasileiro, não há previsão legal para instituição de um fundo soberano com a arquitetura proposta, o que não ocorre no setor petrolífero. A regulamentação da exploração de petróleo e gás natural está avançada quanto aos aspectos tributários e fiscais. É que, no que tange ao aspecto fiscal, a Lei nº12.351/2010 instituiu o Fundo Social, com o objetivo de constituir poupança pública de longo prazo, oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional (artigo 47).

³²⁵ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 16. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

³²⁶ BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado, p. 6. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.

Em outras palavras, o setor petrolífero³²⁷ conta com mecanismo financeiro cujo propósito é transformar a “fonte de renda temporária e volátil” decorrente da exploração de recursos não renováveis, em uma “fonte de renda regular e estável” para as atividades orçamentárias no presente e no futuro, reforçando o escopo intergeracional, distributivo e amenizador da volatilidade dos preços. É o que argumenta Marcos Tadeu³²⁸ ao dizer:

O fundo social permite num primeiro momento reter os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás para fazer aplicações preferencialmente no exterior. Essas aplicações proporcionarão um retorno financeiro que será, então, apropriado anualmente pelo orçamento fiscal e destinado ao custeio de áreas importantes como educação e saúde. **O Fundo permite que uma fonte de renda temporária e volátil se transforme numa fonte de renda regular e mais estável para as atividades orçamentárias prioritárias do governo no presente e no futuro.** (Grifo nosso)

Interessante notar que a política de investimento prevista pela Lei nº 12.351/2010 estabeleceu o investimento dos recursos destinados ao fundo, preferencialmente no exterior, para evitar a valorização cambial, e determinou que apenas o resultado do seu retorno financeiro seja utilizado. A Lei definiu que 50% da receita seria incorporada ao orçamento fiscal para aplicação nos programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, nos termos de seu artigo 47. O restante dos recursos (50%) serviria para engordar o montante principal.

Nesse sentido, imperioso se faz caminhar com a proposta de instituição de um fundo soberano para o setor mineral. A exemplo do que acontece com o Fundo Social, o Fundo Mineral poderia ser constituído por parcela das receitas públicas decorrentes da CFEM (ou a parcela remuneratória proposta na seção 5.1.1.3, por exemplo), participações especiais (caso

³²⁷ A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que as atividades econômicas devem cumprir a função social da empresa e servir para o desenvolvimento socioeconômico que reduz as desigualdades regionais e sociais. No que tange à exploração dos recursos naturais, seja hídrico para geração de energia elétrica, mineral, petrolífero ou referente a gás natural, a CRFB prevê que os Estados, Distrito Federal, os Municípios e os órgãos da União devem receber compensação financeira ou participação dos resultados da exploração. Nesse sentido, não institui, portanto, tratamento diferenciado entre os tipos de recursos naturais, colocando-os sob a égide de uma sistemática única, que deveria reverberar no plano infraconstitucional. No entanto, é perceptível a melhor desenvoltura do setor de exploração dos recursos petrolíferos, desde o ponto de vista regulatório e até mesmo tributário e financeiro, o que, embora não seja objeto de estudo deste trabalho, enseja distorções sociais e econômicas entre os entes subnacionais, enfraquecendo o modelo federativo. Apenas para exemplificar o que se afirma, o setor petrolífero conta com Agência Reguladora própria, a Agência Nacional do Petróleo, com capacidade institucional superior ao Departamento Nacional de Produção Mineral. Além disso, criou-se uma nova empresa pública, responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção e comercialização de petróleo e gás na área do Pré-Sal, chamada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A.³²⁷ Em relação aos aspectos tributários, afora as recentes alterações na distribuição dos royalties propostas pela Lei 12.734/12, as atividades do setor petrolífero e de gás naturais geram também as denominadas participações especiais que são devidas em casos de campo de elevada produção, com alíquota de 0 a 40%, incidentes sobre a receita líquida da produção, além do Fundo Social que ora se apresenta.

³²⁸ CAMARA DOS DEPUTADOS. SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. O Fundo social e o PL nº 323, de 2007. Consultoria Legislativa. Brasília, Câmara dos Deputados. Agosto/2013. p.8. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15359>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

sejam instituídas) e demais receitas provenientes da extração dos recursos minerais, respeitada a vedação imposta pelo inciso IV, artigo 167 da CRFB/1988.

Definida a fonte dos recursos do Fundo Mineral, resta saber como se dará a sua gestão ou, em outras palavras, sua política de investimento. A primeira preocupação está na proteção do montante recebido, no intuito de assegurar que as gerações futuras possam usufruir da riqueza natural que estará esgotada.

Nesse sentido, parece adequada a previsão do Fundo Social de exigir a aplicação das receitas recebidas em um portfólio de investimentos seguro, diversificado e sustentável, para produzir frutos financeiros a serem gastos. Mediante o investimento em ativos financeiros, seria possível fazer frente às quedas nos preços e solucionar a volatilidade dos preços. A princípio, essa frente de atuação asseguraria a função estabilizadora do fundo.

Os produtos financeiros das aplicações, por sua vez, serviriam para atender ao outro propósito do fundo: justiça intergeracional e distributiva. Mais uma vez, a previsão da Lei nº 12.351/2010 parece pertinente. Somente seria possível aplicar em programas e projetos os recursos decorrentes do retorno sobre o capital. Assim, a política de investimento estabeleceria que os saques não poderiam superar o valor das aplicações financeiras e os resultados financeiros dessas aplicações é que poderiam ser gastos pelo poder público. Ou seja, a regra deve ser a utilização do retorno sobre o capital para a execução de programas e projetos. A ideia subjacente é preservar a rentabilidade das aplicações e garantir a função (re)distributiva, inclusive, permitindo a fruição futura pelas gerações subsequentes.

Há ainda um outro ponto a ser analisado, que consiste na definição de competências da política de investimento. Em larga medida, para atender aos desígnios estabelecidos, o desenho da política fiscal precisa ser coerente com os objetivos da tributação elencados por Musgrave,³²⁹ vale dizer, precisa guardar correspondência com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

De acordo com o raciocínio de Musgrave,³³⁰ que atribui ao ente nacional a função estabilizadora, pode-se dizer que a União é o ente federado competente para gerenciar a entrada e a aplicação em carteira de investimentos das receitas do fundo. O controle das variáveis e dos indicadores macroeconômicos está a cargo da União. Sendo ela a responsável por controlar as contas externas, resta evidente que a entrada e saída de recursos, a verificação da variação dos preços e sua interface na balança comercial são de competência federal.

³²⁹ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999.

³³⁰ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999.

Sendo a União a legitimada para gerenciar a captação dos recursos e respectiva aplicação financeira, pode-se dizer que, por coerência de raciocínio, os entes subnacionais sejam os responsáveis pelo gasto dos resultados financeiros alcançados. É que a medida das políticas públicas depende do contexto regional e local, sobretudo quando se trata de um país de grandes dimensões territoriais que adota o sistema federal, como o Brasil. Se, por um lado, o Estado do Pará pode pedir por mais educação, o Estado de Minas Gerais pode requerer mais saúde. É por essa razão que Musgrave, ao tratar da tributação, atribui aos entes subnacionais a função alocativa. Da mesma forma, alega Rezende³³¹ ao expor o argumento da mobilidade da base tributária e da proximidade entre governo e contribuinte.

A descentralização fiscal de encargos possui como justificativas o fato de este sistema permitir maior controle, de as preferências dos indivíduos serem mais bem captadas pelo governo local e de proporcionar maior eficiência. Melo³³² aponta para a importância do argumento da captura de preferências, no que tange à função alocativa, dizendo que:

Segundo este modelo normativo das finanças públicas, cada tipo de bem público deve ser provido pelo nível de governo que tiver maior vantagem comparativa em responder à diversidade de preferências dos grupos da população. A provisão centralizada de um pacote uniforme de bens e serviços públicos para toda a população poderia levar a uma oferta inferior ou superior ao nível Pareto-eficiente, que expressasse as preferências dos consumidores.

Além disso, Carneiro, Longobucco e Brasil³³³ destacam, além do papel do controle dos governantes pelos governados, outros dois argumentos para a relação positiva entre eficiência alocativa e federalismo. O primeiro relativo à possibilidade de atender especificamente as demandas do local, adotando soluções diversas, e, segundo, a possibilidade de melhorar a responsividade da administração pública:

Um primeiro argumento alinhavado a esse respeito refere-se ao favorecimento à adoção de soluções não padronizadas na provisão de bens e serviços públicos à

³³¹ Rezende argumenta que “[n]o modelo ideal, as três principais bases tributárias conhecidas- renda, consumo e propriedade-, seriam repartidas de acordo com o princípio de mobilidade dessas bases e de modo a estabelecer uma relação mais estreita entre contribuinte e o poder público encarregado de sua administração. Assim a propriedade imobiliária, fisicamente imutável, ficaria no campo das competências municipais, enquanto o consumo, que se concentra em um espaço mais amplo, deveria ser objeto de tributação pelos Governos estaduais ou provinciais. Ao governo nacional seria reservada competência para impor tributos sobre a renda originada em qualquer parte do país.” (REZENDE, Fernando. *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006).

³³² MELO, Marcus André. *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”*: efeitos perversos da descentralização?. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 10(3), 1996, p. 13. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf. Acesso em: 12 de julho de 2016.

³³³ CARNEIRO, Ricardo; LONGOBUCCO, Breno; BRASIL, Flávia. *Desafios da ação coletiva e relações intergovernamentais*: uma análise do novo arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte. Caxambu, 34o Encontro anual da ANPOCS, ST 27- POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES, IDÉIAS E REDES, 2010, p. 13.

população, capazes de refletir as nuances e especificidades do objeto de intervenção [...]. Um segundo argumento tem a ver com o incremento das possibilidades de se promover um ajustamento mais refinado da oferta de bens e serviços às preferências, contribuindo para a maior responsividade da administração pública.

Nesse sentido, os frutos financeiros deveriam ser repartidos entre os entes subnacionais³³⁴ para que, autonomamente, e respeitada a descentralização de encargos, definam os programas e objetos destinatários dos recursos financeiros angariados pelas aplicações do fundo.

Ainda que o principal estivesse resguardado pela União, os entes subnacionais não poderiam dissipar os resultados financeiros em despesas correntes de custeio da máquina pública, conforme ensina Andressa Fernandes. O objetivo precípua do fundo é transformar riqueza atual em riqueza futura sustentável, o que deve ser feito por intermédio de investimentos em capital humano e físico, que aumente a capacidade valorativa da riqueza natural e impeça o ciclo de retroalimentação negativa, segundo o qual quanto mais desigualdade econômica, menor capacidade de transformar a riqueza natural em desenvolvimento.

Os entes subnacionais deveriam, portanto, adotar políticas de diversificação produtiva. Nesse sentido, a aplicação dos recursos se daria em despesas de capital. Essas ideias corresponderiam ao que a literatura chamaria de diversificar os setores econômicos e evitar que a mineração seja a espinha dorsal da economia, contribuindo para os objetivos alocativo e redistributivo.

Por outro lado, parece incoerente que um país pobre economicamente, excessivamente carente de serviços básicos, preocupe-se com carteira de investimentos, proíba gastos correntes e obrigue que os gastos ocorram apenas em despesas de capital (investimento). Vejamos. Aplicar as receitas públicas em despesa corrente (custeio) não necessariamente implica dissipar a riqueza esgotável. Como observou Stiglitz, o desenvolvimento econômico sustentável e de longo prazo está bastante associado à classe consumidora. É que, ao explicar a espiral recessiva do capitalismo e as razões da recente crise econômica vivenciada pelos EUA em 2008, o autor evidenciou que o enfraquecimento da economia diminuiu a demanda, gerou desemprego e crise. Nesse sentido, concluiu que o

³³⁴ Misabel Derzi e Thomas Bustamante ressaltam que o juízo de valor quanto à distribuição desses recursos aos entes nacionais cabe ao Legislador democrático, responsável por fazer juízo de valor sobre o mérito da repartição realizada. DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Royalties do petróleo e o equilíbrio federativo: reflexões sobre a Lei n. 12.734/2012 e a ADI 4917*. In: *Federalismo, justiça distributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre direito constitucional e o Estado federal brasileiro*. Belo horizonte: Arraes Editores, 2016, p.41, 2016, p.68.

mercado consumidor é o grande gerador de emprego, sendo, portanto, o grande responsável por alavancar a economia.³³⁵

Considerando a concepção de Stiglitz, uma possível aplicação do resultado financeiro dos recursos aplicados, para aquecer o mercado consumidor e criar mais empregos, seria a instituição de uma renda básica aos cidadãos brasileiros. É claro que o dimensionamento dos beneficiários e do respectivo valor da renda necessitaria de um estudo mais aprofundado, que construísse cenários e criasse projeções.

Aliás, diante da carência de políticas mínimas como saúde, educação, saneamento básico, pode ser criticável, a menos do ponto de vista da justiça distributiva, destinar os resultados dos fundos a investimentos em despesas de capital, ao custo de se permitir que a pobreza subjugu inúmeros brasileiros a condições subumanas de sobrevivência.

A ideia da renda básica não parece, entretanto, descolada da realidade. Aliás, essa foi a estratégia adotada pelo Alasca³³⁶, por meio do *Permanent Fund Division Program*, em que uma porção dos lucros do fundo é distribuída anualmente aos residentes do Alasca e pode ser livremente utilizada.

No caso brasileiro, o Deputado Eduardo Suplicy emendou o PL nº 5.940/2010 para permitir o uso dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal para financiar “Renda Básica da Cidadania”, direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, conforme Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004. A origem da ideia está exatamente na solução desenhada pelo Alasca.

A arquitetura fiscal apresenta, portanto, uma enorme gama de possibilidades e de detalhes a serem analisados pelos *policymakers*. A complexidade do desenho passa pela definição dos propósitos do fundo, previsão das fontes que o constituirão, assim como a definição da política de investimento e legitimados para exercê-la.

³³⁵ STIGLITZ, Joseph E. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Nova Iorque: W. W. Norton Company, 2015.

³³⁶ Entendendo que o petróleo pertencia aos cidadãos do estado, o governo do Alasca determinou que fosse instituída uma taxa sobre o lucro sobre a exploração do petróleo. Assim, Hammond sancionou um projeto, que depois de algumas modificações fazia com que 50% dos royalties do petróleo fossem destinados ao "Fundo Permanente do Alasca", instituindo-se um pagamento igual, anualmente, a todos os habitantes do estado. As aplicações são feitas em títulos de renda fixa, ações de empresas do Alasca, dos EUA e internacionais, inclusive brasileiras, além de investimentos imobiliários. O patrimônio do Fundo evoluiu de um bilhão de dólares, no início dos anos 80, para US\$ 32 bilhões em 2005. Cada pessoa residente no Alasca há um ano ou mais vem recebendo um dividendo anual, igual para todos, que varia de cerca de US\$ 300,00 no seu início, até US\$ 1.963,86 em 2000, passando para US\$ 845,76 em 2005. Disponível em: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/RENDA%20BASICA%20DE%20CIDADANIA/pt-pt/>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

Entretanto, mais do que estruturar uma justa arquitetura fiscal, é necessário colocá-la em prática. Os recursos arrecadados pelos fundos não podem ser entesourados para engordar o caixa público e assegurar superávit primário.

Em estudo sobre o descompasso entre arrecadação das receitas e sua efetiva execução no orçamento público, Afonso e Pinto³³⁷ concluíram que os recursos vinculados não são gastos com a finalidade para a qual foram arrecadados. Pelo contrário, servem para reduzir a dívida líquida, tampar o déficit de outras receitas deficitárias e, conseqüentemente, assegurar superávit primário³³⁸, problema já mapeado por Scaff e por Enriquez, que consiste na operação dos “vasos comunicantes” do orçamento e na “armadilha do caixa único”.

Para que a política fiscal funcione efetivamente, esse risco deve ser evitado. As receitas públicas arrecadadas devem ser investidas e gastas tendo em vista a promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, que neutralize os efeitos macroeconômicos decorrentes da constante variação dos preços e proporcione justiça distributiva e riqueza às gerações subsequentes.

5.2. A insuficiência da agenda nacional: as necessárias providências da comunidade internacional para vivermos num mundo (globalizado) civilizado

Como demonstrado pela teoria de justiça de Thomas Pogge, a comunidade internacional está intrinsecamente relacionada com o apequenado desenvolvimento socioeconômico das nações ricas em recursos naturais. Esse é o principal argumento utilizado por Pogge para exigir uma concepção de justiça cosmopolita que imponha o dever negativo de justiça.

Nabais³³⁹ constata os severos desafios impostos pela pós-modernidade, marcada pela internacionalização, integração econômica e globalização, ao estado fiscal. É que esses fenômenos provocaram “uma verdadeira concorrência entre os Estados em diversos domínios,

³³⁷ ROBERTO, José Afonso; PINTO, Vilma de Conceição. *Entesouramento dos recursos federais: uma análise do orçamento de 2013*. São Paulo: FGV, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11700/Entesouramento%20dos%20Recursos%20Federiais%20-%20Nota%20Tecnica%20-%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 de julho de 2016.

³³⁸ ROBERTO, José Afonso; PINTO, Vilma de Conceição. *Entesouramento dos recursos federais: uma análise do orçamento de 2013*. São Paulo: FGV, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11700/Entesouramento%20dos%20Recursos%20Federiais%20-%20Nota%20Tecnica%20-%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 de julho de 2016.

³³⁹ NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista tributária e de finanças públicas*. Imprensa: São Paulo, Revista do Tribunais, 2000, p.18.

entre os quais se inclui o domínio da tributação”³⁴⁰, num quadro em que as nações perdem a soberania fiscal e tornam-se incapazes de estruturar políticas tributárias independentes do contexto mundializado. Para o autor, para que seja assegurada a sustentabilidade do estado social, o estado fiscal precisará se reinventar.

A primeira alternativa internacional está na constituição de uma tributação global sobre os recursos naturais. Alguns autores, como Paula Casal, Steiner e Thomas Pogge elaboraram propostas para defrontar a problemática da dotação dos recursos naturais. Como esclarece Elboomeran³⁴¹:

Três autores [Pogge, Casal e Steiner] propõem a introdução de um imposto ou taxa sobre os recursos naturais que alguns usam mais ou possuem maior quantidade, e distribuir o produto em uma escala global para reduzir a desigualdade inicial e evitar o aumento da mudança climática. Mas esta ideia geral pode ser justificada, não só de forma diferente, mas pode assumir várias formas. Por exemplo, sobre o que deve recair este imposto? Sobre as atividades mais poluentes? Sobre os combustíveis fósseis? Sobre todos os recursos naturais de um país? Também se faz necessário decidir não apenas a quantia deste possível imposto como também se será mais elevado para os mais poluentes. E, claro, também temos de discutir o que fazer com a arrecadação: deve ser distribuída a todos os cidadãos do mundo, ricos e pobres, como uma espécie de renda básica incondicional? Ou deve primeiro tentar ajudar aqueles que estão em uma situação desesperadora? Além disso, deve a arrecadação ser distribuída em dinheiro, por via electrónica, talvez aproveitando a expansão da telefonia móvel? Ou é melhor investir fundos em bens públicos, como melhorias ambientais, tecnologia verde, pesquisa médica, educação e acesso ao planeamento familiar? (Tradução nossa)

Embora se saiba que é possível transformar a dotação de recursos minerais numa benção, a solução para a superação da maldição não é singela. Além de medidas nacionais, já abordadas nesse estudo, também se fazem necessárias mudanças nas relações internacionais e no papel da comunidade internacional, afinal, no contexto mundializado e financeirizado, as

³⁴⁰ NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista tributária e de finanças públicas*. Imprensa: São Paulo, Revista do Tribunais, 2000, p.18.

³⁴¹ “Desde distintas perspectivas filosóficas tres autores proponen introducir un impuesto o tasa sobre aquellos recursos naturales que unos usan más o tienen en mayor cantidad, y distribuir lo recaudado a escala global para reducir la desigualdad inicial e impedir que el cambio climático la incremente. Pero esta idea general no solo puede justificarse de modo distinto, sino que puede tomar formas muy diversas. Por ejemplo, ¿sobre qué debería recaer esta tasa? ¿Sobre las actividades más contaminantes? ¿Sobre los combustibles fósiles? ¿Sobre todos los recursos naturales de un país? También hay que decidir no solo la cuantía de un impuesto factible, sino si será igual para todos o más elevado para los que contaminen más. Y, por supuesto, hay que discutir también qué hacer con lo recaudado: ¿debería distribuirse a todos los ciudadanos del mundo, ricos y pobres por igual, en forma de una especie de renta básica incondicional? ¿O deberíamos intentar ayudar primero a quienes estén en una situación más desesperada? Además, ¿debería lo recaudado distribuirse en metálico, electrónicamente, quizá aprovechando la expansión de la telefonía móvil? ¿O es mejor invertir los fondos en bienes públicos, mejoras medioambientales, tecnología verde, investigación médica, educación o acceso a la planificación familiar?” EL BOOMERAN (g). ‘Un reparto más justo del planeta’. Disponível em: <http://www.elboomeran.com/obra/3054/un-reparto-mas-justo-del-planeta/>. Acesso em: 07 de setembro de 2016.

alternativas nacionais possuem alcance limitado. Sobre a complexidade do tema e do importante papel desempenhado pela comunidade internacional defende Stiglitz³⁴²:

Não há nenhuma panaceia simples, nenhum conjunto de prescrições que garante o crescimento e o desenvolvimento. Mas se as reformas são adotadas pelos países ricos em recursos naturais e pela comunidade internacional, há perspectiva de que a maldição dos recursos possa ser superada e se torne uma coisa do passado. Os recursos naturais podem e devem ser uma bênção. (Tradução nossa)

Nesse contexto, há uma gama de opções disponíveis à comunidade internacional, para evitar a maldição dos recursos naturais, tornar as relações entre Estados mais justas e aliviar a pobreza extrema dos países.

Este estudo irá abordar a concepção de Thomas Pogge e as críticas a ele apresentadas, para iluminar o debate, ainda incipiente, quanto à tributação global aplicada sobre os recursos naturais.

A segunda alternativa, por sua vez, se constitui como um conjunto alternativo de regulamentações das relações internacionais que diversos autores apontam como instrumentos aptos a enfrentar a maldição dos recursos naturais e aliviar a extrema pobreza.

5.2.1 O desenho de uma solução tributária global: debate em torno do Dividendo sobre os Recursos Globais (Thomas Pogge)

Thomas Pogge, ao estudar a presente desigualdade socioeconômica e a situação de pobreza a que muitos indivíduos estão submetidos, desconstruiu a costumeira análise, que atribui às questões internas a causa de tanta miséria, e propôs a necessária construção de uma concepção de justiça cosmopolita global.

Considerando o compartilhamento das instituições, os efeitos de uma história comum violenta e a exclusão não compensada dos recursos naturais, o autor evidencia que os países desenvolvidos estão causalmente relacionados com a situação de pobreza dos países ricos em recursos naturais. Verifica, portanto, que as ricas nações contribuem para o agravamento do baixo desempenho econômico dos países em desenvolvimento, numa constante e desvelada violação ao dever negativo de justiça.

³⁴² “There is no simple panacea, no single set of prescriptions that ensures growth and development. But if reforms are adopted by the natural resource-rich countries and by the international community, there is the prospect that the resource curse can be lifted and made a thing of the past. Natural resources can and should be a blessing.” STIGLITZ, Joseph E. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana; SCHIFFRIN, Any (Eds.). *Covering oil: a reporter's guide to energy and development*. New York: The Open Society Institute, 2005, p. 19.

Dito de outro modo, ainda que não atuem intencionalmente para proporcionar a miséria mundial, o que Pogge relata é que, no cenário globalizado e de economias interligadas, as nações desenvolvidas contribuem, direta ou indiretamente, para o injusto recrudescimento da situação socioeconômica dos pobres mundiais, estando, portanto, intrinsecamente relacionadas com esta situação.

Entretanto, para Pogge existe a possibilidade de arquitetar uma estrutura institucional alternativa, mediante a qual a situação dos países pobres economicamente e ricos em recursos naturais seria menos injusta. Nesse sentido, mediante mudanças nas regras institucionais globais, seria possível construir arcabouço institucional diverso estruturado sob o prisma de uma justiça global que transforme a situação da pobreza extrema mundial.

Na concepção de Stiglitz³⁴³, trata-se de assumir que a maldição dos recursos naturais, vivida por essas nações, não é um destino irremediável, mas uma escolha evitável, passível de ser alterada.

Analisando os três principais critérios de injustiça que revelam a constante violação do dever negativo de justiça, Pogge ancora sua proposta de reforma institucional na distribuição desigual dos recursos naturais³⁴⁴. É que a exclusão não compensada da exploração das riquezas naturais acirra ainda mais a pobreza extrema e o pífio desempenho socioeconômico dos países, na medida em que contribui para a manutenção da desigualdade econômica (quanto mais as nações ricas utilizam os recursos disponíveis, maiores seus retornos econômicos, ao passo que menores serão as chances de desenvolvimento das nações pobres). Nesse sentido, o autor propõe a instituição de um Dividendo sobre os Recursos Globais (DRG) como uma proposta “modesta e realista”³⁴⁵.

³⁴³ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

³⁴⁴ Não obstante o objetivo último de Pogge seja a compreensão da pobreza global extrema e a propositura de modelo institucional alternativo capaz de solucioná-la, o autor traz à baila a questão dos recursos naturais, como parte integrante do argumento que evidencia o envolvimento dos países ricos em relação ao pífio desempenho socioeconômico das demais nações. É que Pogge aplica o conceito de violação de um dever negativo de justiça às injustiças decorrentes do dissonante aproveitamento dos ativos naturais pelos diversos países. Para ele, a utilização não compensada da riqueza natural é um dos critérios de injustiça que mostra a correlação dos países ricos com a pobreza extrema mundial, sendo inclusive este o caminho escolhido pelo autor para estruturar um arcabouço institucional global mais justo, mediante a instituição de um Dividendo sobre os Recursos Globais (DRG). Na mesma direção, David García destaca a argumentação de Beitz, autor de enorme contribuição à teoria de Thomas Pogge. Beitz se centra na analogia entre a loteria natural da distribuição das capacidades humanas e a arbitrariedade moral decorrente da distribuição dos recursos naturais em cada estado-nação, razão pela qual sugere uma regulação redistributiva dos benefícios decorrentes do diferencial de dotação natural. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.25.

³⁴⁵ “Having initially called it a tax, he has come to refer to the payment they must make as a dividend ‘because it is based on the idea that the global poor own an inalienable stake in all limited resources. As in the case of preferred stock, this stake confers no right to participate in decisions about whether or how natural resources are to be used and so does not interfere with national control over resources, or eminent domain. But it does entitle

O DRG serviria para fazer frente ao dever negativo de justiça, na medida em que incorporaria ao “nosso sistema institucional global a reivindicação moral dos pobres de compartilhar os benefícios do uso dos recursos naturais”³⁴⁶. A ideia evita, portanto, o agravamento da situação socioeconômica dos países pobres, ricos em recursos naturais, sendo muito mais “realista que uma solução através de iniciativas privadas e de ajuda ao desenvolvimento convencional”³⁴⁷.

A premissa de Pogge para a estruturação de sua proposta é que “aqueles que realizam uma exploração mais extensiva dos recursos do nosso planeta deveriam compensar aqueles que, involuntariamente, empregam muito pouco”³⁴⁸, na medida em que não há direito de propriedade absoluto sobre os recursos naturais³⁴⁹.

Da ausência de direito absoluto de propriedade (nos termos liberais) nasce, portanto, o dever de dividir os **benefícios (resultados)** advindos da exploração dos recursos naturais com a comunidade e o dever de canalizar as receitas provenientes dos recursos naturais para satisfazer e garantir as necessidades básicas³⁵⁰.

its holders to a share of the economic value of the resource in question, if indeed the decision is to use it.” HAYWARD, Tim. Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy* Vol.2.3, 2005, p. 3. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁴⁶ “Mientras que la primera tiene un aura de donaciones y dependencia, el DRG evita cualquier apariencia de generosidad arrogante: se limita a incorporar a nuestro sistema institucional global la reivindicación moral de los pobres de compartir los beneficios del uso de los recursos planetarios.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 149.

³⁴⁷ “La erradicación de la pobreza global a través de un proyecto como el DRG también implica demandas más realistas que una solución a través de iniciativas privadas y la ayuda al desarrollo convencional. Incluso cuando uno está seguro de que, donando 900\$ al año, puede elevar el nivel de vida de dos familias paupérrimas en 400\$ al año, es un compromiso difícil de mantener. Los intentos unilaterales y continuos de mitigación de la pobreza producen con frecuencia cansancio, aversión, e incluso desprecio. Requiere que, los ciudadanos más ricos y los gobiernos promuevan la causa una y otra vez al tiempo que saben muy bien que la mayoría de los otros, que están situados en posiciones similares, no contribuyen en nada o muy poco, que sus aportaciones son legalmente opcionales y que, no importa cuánto den, siempre podrían, por un poco más, salvar a más niños de la enfermedad y del hambre.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 153.

³⁴⁸ “Quienes realizan una explotación más extensiva de los recursos de nuestro planeta deberían compensar a aquellos que, involuntariamente, emplean muy pocos.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 146.

³⁴⁹ Nas palavras do Autor: “esta proposta contempla que los Estados, junto con sus ciudadanos y gobiernos, no tendrán un derecho de propiedad absoluto, en términos libertarios/ neo-liberales, con respecto a los recursos naturales presentes en su territorio, sino que se les puede requerir que compartan una pequeña parte del valor de cualquier recurso que decidan usar o vender”. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 135.

³⁵⁰ Enquanto para Rawls, a relação entre as nações ocorre por um mero dever moral de assistência, Pogge estrutura sua argumentação no âmbito da justiça distributiva, de modo que a desigualdade entre as nações passa a ser um problema da comunidade internacional. Nesse sentido, o não compartilhamento dos benefícios decorrentes da apropriação desigual dos recursos naturais revela uma violação ao dever negativo de justiça e

A alternativa apresentada por Pogge não parece interferir nas regras de propriedade dos recursos minerais espalhados pelo globo. É que o desenho proposto por Pogge não desmantela a soberania permanente dos Estados Nacionais quanto aos recursos naturais encontrados dentro do território estatal.

Nesse sentido, o autor faz questão de ressaltar que “esta ideia não requer que concebamos os recursos globais como patrimônio comum da humanidade que deve ser compartilhado igualmente”³⁵¹. Na verdade, a proposta apresentada mantém o controle dos governos nacionais sobre os recursos naturais que se encontrem intramuros, atribuindo apenas a obrigação de, uma vez tomada a decisão de explorá-los, “repartir o valor de qualquer recurso que decidam usar ou vender”³⁵².

A regra matriz da suposta exação tributária apresentada por Pogge estabelece que o DRG deverá ser pago nos países em que o recurso mineral é extraído, ainda que a maior parte dos custos seja trasladada, mediante elevação dos preços de mercados, aos usuários finais dos produtos³⁵³. O sujeito passivo da obrigação tributária seria, portanto, aquele país em que ocorre a extração da riqueza natural.

Definido o sujeito da obrigação tributária, Pogge desenha o *quantum* tributável. Para o autor, o valor do DRG seria fixo, por quantidade extraída³⁵⁴, e seu montante não apresentaria grandes proporções. É que um DRG relativamente reduzido (uma meta de, por exemplo, alcançar 1% da renda global em conjunto) já poderia ser suficiente para equilibrar constantemente as tendências centrífugas existentes nos mercados.³⁵⁵ De acordo com os cálculos de Pogge, com esta meta a arrecadação chegaria a 450.000 milhões, ao passo que o que se logrou obter com a ajuda humanitária em 2005 foi apenas 106.500 milhões.

impõe, portanto, um dever jurídico, que em sua teoria será instrumentalizado mediante a imposição de um Dividendo sobre os Recursos Globais. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

³⁵¹ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 146.

³⁵² POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 135.

³⁵³ Nas palavras do autor “este dividendo seria pago pelos países em que o petróleo fosse extraído, ainda que a maior parte do custo fosse transferida, através da elevação dos preços de mercado, aos usuários finais dos produtos petrolíferos”. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 147.

³⁵⁴ “Continuemos com o caso do petróleo e examinemos os efeitos mais prováveis que teria um DRG de 2 dólares por barril em sua extração”. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 147.

³⁵⁵ “Para se ter uma ideia concreta dos valores envolvidos, vamos considerar inicialmente o valor máximo de um por cento do rendimento global como um todo. Enquanto os países ricos proporcionaram 106.500 milhões em 2005, em ajuda oficial ao desenvolvimento, um DRG de um por cento teria ultrapassado 450.000 milhões naquele ano. Tal quantia, se bem orientada e gasta de forma eficaz, seria excelente para os pobres, mesmo em poucos anos.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 147.

Além disso, o DRG deve ser aplicado à extração que seja de fácil controle e estimativa, para garantir que todas as sociedades paguem sua justa parte. Deve também ser regido pela transparência, na medida em que “a transparência ajuda a realizar a segunda intenção de manter os custos globais do processo de arrecadação baixos”³⁵⁶. Outro fator importante consiste no fato de que o DRG deve ter impacto reduzido nos preços dos produtos que representam satisfação de necessidades básicas.

A proposta desenhada almeja enfrentar a injustiça por detrás da distribuição dos benefícios decorrentes da exploração dos recursos naturais e seus efeitos intergeracionais, além de atribuir efeitos ambientais extrafiscais e sustentar, como objetivo primordial, o combate à pobreza mundial, que, para Pogge, é completamente evitável.

A obrigação pecuniária prevista por Pogge seria não apenas a de remunerar os países ricos em riquezas naturais pelo seu exaurimento como também de incutir efeitos extrafiscais que consistem em conservar e preservar o meio ambiente.

O objetivo extrafiscal da proposta, ressalta o autor, é de extrema relevância, vez que as questões ambientais apresentam problemas de ação coletiva, verificados quando se torna possível a socialização de prejuízos e a privatização dos benefícios. Explica Pogge³⁵⁷ como essa dinâmica acontece na exploração do recurso natural:

cada sociedade apresenta escassos incentivos para restringir seus níveis de consumo e de poluição, porque os custos desta restrição recaem unicamente sobre ela, ao passo que os custos do esgotamento e da contaminação se difundem pelo mundo e pelo futuro. (Tradução nossa)

Além disso, ao instituir um imposto sobre a extração dos recursos naturais, especialmente os não renováveis, Pogge acredita que será engendrado outro efeito extrafiscal: a revisão do atual padrão de consumo para formas que demandem menos insumos não-renováveis. Nas suas palavras, o DRG “possui a vantagem moralmente significativa de modificar o consumo para formas que restringem a contaminação global e o esgotamento dos recursos em benefícios de todos e das futuras gerações em particular”³⁵⁸.

³⁵⁶ POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 148.

³⁵⁷ “Cada sociedad tiene escasos incentivos para restringir sus niveles de consumo y de polución, porque los costes de esta restricción recaen únicamente sobre ella, mientras que los costes de la esquilma y de la contaminación se difunden a lo largo del mundo y de cara la futuro.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 148.

³⁵⁸ “Y posee además la ventaja moralmente significativa de modificar el consumo hacia formas que restringen la contaminación global y el agotamiento de los recursos en beneficio de todos y de las futuras generaciones en

Do ponto de vista fiscal, Pogge afirma a necessidade de fazer com que os recursos oriundos do DRG sejam “utilizados para assegurar que todos os seres humanos possam satisfazer suas necessidades básicas dignamente.”³⁵⁹. Em larga medida, Pogge adota a mesma perspectiva de Amartya Sen³⁶⁰, segundo a qual, promover desenvolvimento socioeconômico requer ampliar liberdades, que ultrapasse o aspecto renda e inclua as dimensões culturais, sociais e econômicas³⁶¹.

Para oferecer maior concretude à proposta, o autor ressalta que o gasto deve ser feito mediante regras claras e estritas, com administração barata e transparente, para rechaçar qualquer tipo de favoritismo político. Além disso, as normas orçamentárias que irão gerir as receitas arrecadadas devem outorgar incentivos aos governos para erradicar a pobreza. Assim, Pogge propõe uma recompensa aos progressos feitos pelos países, mediante uma maior distribuição de fundos ou maior quota aqueles que adotarem políticas efetivas de combate à pobreza. E, em caso de país de governo ilegítimo, alternativas possíveis consistiriam em renda mínima mundial ou programas de desenvolvimento promovidos pela ONU.

Para o autor, o DRG promoveria um equilíbrio na direção adequada, vez que “um bom governo aumenta a prosperidade por meio do compromisso com o DRG e, deste modo, gera um maior apoio popular, o que, em troca, tende a segurar sua posição”³⁶². Um mau governo teria de lidar com maiores dificuldades para oprimir os pobres que, ao receberem o DRG por outros canais, pressionariam por governos comprometidos com a diminuição da pobreza. Nesse sentido, para Pogge³⁶³:

particular.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.153.

³⁵⁹ “Los ingresos procedentes del DRG deben ser usados para asegurar que todos los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades básicas dignamente.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 135.

³⁶⁰ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000, p. 29.

³⁶¹ “Los ingresos procedentes del DRG deben ser usados para asegurar que todos los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades básicas dignamente. La meta no es simplemente mejorar la nutrición, el cuidado médico y las condiciones sanitarias de los pobres, sino hacer posible que puedan defender y realizar eficazmente sus intereses básicos por sí mismos. Esta capacidad presupone que están liberados de la esclavitud y de otras relaciones de dependencia personal, que son capaces de leer, escribir y aprender una profesión, que pueden participar como iguales en política y en el mercado laboral, y que su estatus está protegido por unos derechos legales apropiados que pueden ser entendidos y defendidos por ellos a través de un sistema legal justo y abierto.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 135.

³⁶² “Un buen gobierno aumenta la prosperidad a través del compromiso con el DRG y de este modo, genera un mayor apoyo popular, lo que, a cambio, tiende a asegurar su posición.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 149.

³⁶³ “Una vez instalado el DRG, las reformas se promoverán con más vigor y en más países, y tendrán éxito con más frecuencia y en menos tiempo que en otros casos. Combinado con las normas presupuestarias adecuadas, el DRG puede estimular una competitividad internacional pacífica en la erradicación efectiva de la pobreza.”

Uma vez instalado o DRG, as reformas se promoveriam de forma mais vigorosa em mais países, e teriam sucesso mais frequentemente e em menos tempo do que em outros casos. Combinado com regras fiscais adequadas, o DRG pode estimular a competitividade internacional pacífica pela erradicação efetiva da pobreza. (Tradução nossa)

Em relação à forma de sua instituição, Pogge admite a existência de uma agência global para arrecadar e distribuir, conforme as regras já explicitadas, os recursos provenientes da exploração. Entretanto, essa agência não teria o poder de obrigar o cumprimento da norma, não carecendo, portanto, da instituição de um complexo e ainda controverso modelo de governo global. É que, embora seja inegável a necessidade de reforço e sanção, as sanções poderiam ser descentralizadas: os países retaliariam os não pagadores pela via comercial, mediante aumento, por exemplo, das taxas de importações. Nas palavras do autor³⁶⁴:

Uma vez que a agência que facilita o fluxo de pagamentos DRG relata que um país não cumpriu as suas obrigações no âmbito do projeto, outros países impõem impostos sobre a importação e, talvez, impostos sobre as exportações para este país, para arrecadar o montante equivalente à sua parcela de DRG, acrescidos ainda os custos decorrentes da aplicação destas medidas. Essas sanções descentralizadas têm uma chance muito boa para desencorajar irregularidades de pequena escala. (Tradução nossa)

Para Pogge a proposta de DRG é modesta e bastante factível. Primeiro, porque é mais eficiente do que as ajudas privadas e contribuições ao desenvolvimento tradicional. Na medida em que seria uma exigência a todos os países, eliminaria o argumento de redução de competitividade entre as nações, resolvendo o problema da “concorrência internacional tributária” decorrente dos mercados globalizados. Segundo, porque, pelas projeções evidenciadas pelo autor, um montante relativamente baixo, que não inviabilizaria a atividade, já seria suficiente para atender aos objetivos propostos.

Além disso, cumpre ressaltar ainda benefícios tangenciais que são relevantes para o cenário mundial. O primeiro deles consiste no aspecto extrafiscal da proposta. O DRG imporia uma solução coletiva para a questão ambiental, evitando a socialização dos danos ambientais, como poluição e contaminação. O segundo, por sua vez, diz respeito à

POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.149.

³⁶⁴ “Una vez que la agencia que facilita el flujo de los pagos del DRG informa de que un país no ha cumplido con sus obligaciones estipuladas en el proyecto, se requiere a los demás países que impongan tasas en las importaciones de, y quizás impuestos similares en las exportaciones a este país, para recaudar la suma equivalente a su DRG más los costes derivados de la aplicación de estas medidas. Estas sanciones descentralizadas suponen una muy buena oportunidad para desincentivar las irregularidades a pequeña escala.” POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.149.

viabilização política. A instituição do DRG economiza custos políticos, na medida em que exigiria apenas uma única decisão, ao contrário do que ocorre com as ajudas financeiras ao desenvolvimento nacional e às demais medidas ambientais, que requerem rodadas contínuas de negociação.

No contexto atual, é impossível isolar-se do mundo e proteger-se da imposição transnacional de externalidades e riscos. As influências externas a que o mundo globalizado está submetido são evidentes nos ataques terroristas e militares, na questão relacionada aos imigrantes, nas epidemias e no comércio de drogas, na contaminação e na mudança climática, nas flutuações dos preços e inovações tecnológicas, motivo pelo qual o desenho da solução, segundo o autor, precisa tomar dimensão global.

5.2.1.1 Críticas à proposta de Thomas Pogge: debate em torno do DRG

Tim Hayward critica a proposta do Dividendo dos Recursos Globais sobre dois principais argumentos. O primeiro afirma que a proposta de um DRG seria, na verdade, contraproducente em relação ao alcance de seu principal objetivo, que consiste em aliviar a pobreza extrema, e, o segundo afirma que o desenho proposto seria muito tímido em relação ao objetivo secundário de proteger o meio ambiente.

As críticas de Hayward são endereçadas para mostrar que os efeitos do DRG podem ser arbitrários e não atingir os objetivos para os quais foi estruturado. Hayward afirma que os problemas visualizados na proposta de Pogge decorrem da equivocada concepção de recursos naturais adotada. O autor ressalta, entretanto, que o argumento moral que trata o DRG como uma questão de justiça não será questionado.

O primeiro ponto apontado por Hayward está nos efeitos distributivos. A proposta de Pogge prevê a incidência da tributação nos países onde os recursos são extraídos e explorados. A tributação incidirá, portanto, naqueles países em que a agregação de valor no processo produtivo é baixa, onde ocorre, portanto, colheita primária e extração. No desenho proposto, o modelo irá penalizar justamente aqueles que são mais pobres e que dependem de exportação, ao invés de tributar os países industrializados ricos, que serão marginalmente menos afetados do que os pobres, apesar de seu uso do espaço ecológico ou seu comando dos recursos naturais ser muito maior³⁶⁵. É o que diz o autor ao dizer:

³⁶⁵ “If a tax on natural resources is intended to have progressive redistributive effects, there is a case for levying it on those who ultimately derive more economic benefit from the exploitation of raw resources rather than on those who, engaged in primary harvest or extraction, will generally yield the least added value from the resource. Otherwise, those most dependent on raw material exports are liable to taxes while the industrialised rich are

Os efeitos distributivos seriam aleatórios, porque mesmo que os rendimentos do dividendo fossem para os pobres, ele **incide sobre a extração de recursos primários** cuja distribuição territorial inclui alguns ricos e alguns países pobres. Mais crucialmente, **tributando os produtos imediatos da extração primária, ele [o dividendo] recai mais pesadamente sobre as nações dependentes de tais atividades, em vez de incidir sobre aqueles com mais técnicas de produção de capital intensivo.** Isto significa, na prática, que poderia recair sobre os mais pobres, em vez das nações mais ricas. (Grifo nosso) (Tradução nossa)

Pogge contrapõe ao dizer que os países pobres elevariam o preço das *commodities* para garantir o efeito distributivo almejado. Ocorre que, da mesma forma, fariam os países ricos em relação aos produtos finais (ainda mais caros). É claro que nessa queda de braço, os países pobres perderiam e os efeitos distributivos ficariam efetivamente prejudicados³⁶⁶.

Além disso, o problema é reforçado pelo fato de o DRG incidir apenas sobre alguns determinados recursos naturais, arbitrariedade que não é pensada para excetuar da tributação recursos elementares aos pobres, por exemplo.

Assim, se a ideia é aumentar o efeito redistributivo, o que se deve fazer é tributar aquele que obtém maior benefício econômico da exploração dos recursos naturais, vale dizer, aquele que agrega mais valor a ele. Caso contrário, a tributação não irá beneficiar quem, teoricamente, o DRG almeja ajudar. Seria o mesmo que “dar com uma mão e tirar com a outra”.

Nesse sentido, se a tributação sobre os recursos naturais pretende instituir efeitos redistributivos progressivos, então “deve incidir sobre aquele que, em última instância, auferir maior benefício econômico da exploração dos recursos brutos, em vez de recair naquele que, envolvido na extração primária, geralmente obtém menor valor agregado do recurso.”³⁶⁷

A lógica de Hayward é que o efeito redistributivo é intensificado se a incidência se der nos países industrializados, onde se agrega valor, e a redistribuição do produto arrecadado ocorrer para os pobres. Primeiro porque são os ricos que se beneficiam mais, pois, ao agregar

much more marginally affected, even though their command of resources, as more fully calculated in terms of ecological space, is much greater.” HAYWARD, Tim. *Global Justice and the Distribution of Natural Resources. Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 367. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁶⁶ HAYWARD, Tim. Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 5. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁶⁷ HAYWARD, Tim. Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 6. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

valor aos recursos, vendem por preço mais elevado. Segundo, porque transferindo a hipótese de incidência e a base para os ricos, a monta arrecadada é maior e evita que os ricos fiquem sem ser tributados pelo uso dos recursos. Tais aspectos tornariam o DRG mais progressivo.

Outro ponto bastante controverso da proposta está no fato de a tributação ser aplicada aos recursos naturais que são fáceis de mensurar e monitorar. A singela alternativa de Pogge não enfrenta questões como quais são os recursos a serem tributados, em que etapa da atividade exploratória e quais custos decorrentes do processo produtivo poderão ser excluídos da base de cálculo. Em larga medida, “resta uma certa arbitrariedade em tributar os recursos que podem ser facilmente tributados e não aqueles que, em razão de justiça ou preocupação ambiental, devam ser tributados”³⁶⁸.

A crítica de Hayward prossegue para o suposto efeito secundário esperado por Thomas Pogge: a proteção ao meio ambiente. Ao contrário do que supõe Pogge, Hayward afirma que a proposta do DRG não irá favorecer a preservação do meio ambiente. É que **se o custo do recurso natural bruto é pequeno em relação ao valor que ele pode proporcionar nas próximas etapas produtivas, então, a tributação desses recursos não irá desincentivar a atividade exploratória**. E, se por um lado é preciso arrecadar, para beneficiar os pobres, então, será preciso extrair os recursos, razão pela qual, da perspectiva de Tim, os objetivos arrecadatórios e de conservação do meio ambiente são incompatíveis³⁶⁹.

De fato, a conclusão de Tim Hayward parece coincidir com o pensamento de Stiglitz, para quem a tributação dos recursos naturais deve ser a mais intensa possível. Primeiro porque se trata de oferta inelástica, determinada pela loteria natural. Segundo porque não desincentiva o trabalho, como acontece na tributação da renda. E, terceiro, porque apenas

³⁶⁸ HAYWARD, Tim. Thomas Pogge's Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 5. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁶⁹ Argumenta Hayward “[m]oreover, since the primary aim of the tax is to generate revenues from which the poor might benefit, in order that they too can make use of the resources from which they are currently, in Pogge's own words, involuntarily excluded, the secondary aim could in fact be annulled by it. In short, one cannot have it both ways. The only effects one can anticipate with reasonable assuredness would be that the economic costs of polluting or depleting resources would be subject to marginal redistribution, not that pollution or resource depletion would be diminished (even marginally).” HAYWARD, Tim. Thomas Pogge's Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 6. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

mediante tributações intensas processos produtivos seriam repensados para aumentar a utilização de energia limpa, intensificando a inovação³⁷⁰.

Stiglitz relata que, embora vivamos em uma era de suposta abundância de inovações, estamos diante de escassez, sobretudo de escassez de recursos naturais. Da forma como estão desenhadas as políticas, a tendência é intensificar esta escassez. É que, tais como criadas, apresentam objetivos distorcidos que, ao invés de fomentar a busca por inovações para o resgate ambiental, fomentam a exploração dos recursos escassos e acentuam a carência. Por um lado, há políticas que fomentam, mediante redução de tributação e concessão de benefícios, o uso de recursos escassos, como petróleo e gás natural. Da mesma forma, os subsídios agrícolas constituem políticas de distorção, porque prejudicam a competição internacional, torna o mercado injusto, porque afasta os países em desenvolvimento e é ainda mais danoso para o meio ambiente.³⁷¹

A alternativa oferecida por Hayward é compreender os recursos naturais dentro de um marco conceitual denominado “espaço ecológico”, para que a correlação seja feita para todas as riquezas naturais e não para algumas poucas transacionadas no mercado.

Esta concepção permite ainda incluir (e, de certa forma, redistribuir) os efeitos negativos da atividade exploratória, como poluição e mudança climática, na medida em que a pegada ecológica abrange o total de recursos consumidos, considerando o processo produtivo como um fenômeno único que gera produtos rentáveis e “lixos” ambientais.

Mediante a reformulação conceitual dos recursos naturais, é possível corroborar a hipótese de que o comando de recursos está associado à riqueza. Conforme argumenta Hornborg citado por Hayward³⁷², os ricos irão adquirir mais recursos naturais e, por terem

³⁷⁰ STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May. 2014. Disponível em: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

³⁷¹ “When George Bush was elected, he claimed that tax cuts for the rich would cure all the economy’s ailments. The benefits of tax-cut-fueled growth would trickle down to all—policies that have become fashionable in Europe and elsewhere, but that have failed. Tax cuts were supposed to stimulate savings, but household savings in the U.S. have plummeted to zero. They were supposed to stimulate employment, but labor-force participation is lower than in the 1990s. What growth did occur benefited only the few at the top. Productivity grew, for a while, but it wasn’t because of Wall Street financial innovations. The financial products being created didn’t manage risk; they enhanced risk. (...)“America’s subsidies for corn-based ethanol contribute more to the coffers of ethanol producers than they do to curtailing global warming. Huge agriculture subsidies in the U.S. and the European Union have weakened agriculture in the developing world, where too little international assistance was directed at improving agriculture productivity.”. STIGLITZ, Joseph E. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Nova Iorque: W. W. Norton Company, 2015, p. 780-783.

³⁷² HAYWARD, Tim. Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 11. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

condição de agregar-lhes valor, podem transformá-los em produtos, requerendo mais insumos (recursos), num ciclo que retroalimenta riqueza e comando de riquezas naturais. O que se verifica, portanto, é a existência de correlação positiva entre a desigualdade econômica e desigualdade na apropriação de recursos.

Assim, como o uso de espaço ecológico está relacionado ao nível de desempenho econômico das nações, a tributação do espaço ecológico promoverá o efeito progressivo sobre as nações desiguais.

Além disso, como a ideia de espaço ecológico abriga não apenas os bens finais do processo produtivo como também suas externalidades negativas³⁷³, estariam embutidos, diferentemente do que ocorre na proposta de Pogge, os custos decorrentes dos “lixos” ambientais, de forma que, se os custos do encargo tributário forem muito elevados, a tributação poderia sim desincentivar a atividade, o que aproximaria a proposta ao objetivo de preservação ambiental. Nas palavras do autor, “[u]m imposto relacionado ao uso do espaço ecológico, pelo contrário, poderia sistematicamente acompanhar os custos ambientais e os benefícios econômicos e, assim, alcançaria de forma mais confiável os objetivos do DRG”³⁷⁴.

A concepção de um espaço ecológico, diferentemente da ideia de Pogge de aplicar o DRG apenas a alguns tipos de recursos minerais, amplia a margem de discricionariedade na condução da política econômica do país. É que poderá o poder público admitir que determinado setor (se assim o entender) poderá ter um déficit de espaço ecológico que deverá ser compensado por outros setores. Nas palavras do autor³⁷⁵:

³⁷³ Como afirma Hayward, nos processos produtivos as externalidades negativas não desaparecem, pelo contrário, escoam para algum “lugar”. “It is important also to accept that while enjoying the benefits of ‘consuming’ resources, productively or otherwise, one is simultaneously creating disbenefits in the form of environmental pollution. The negative environmental impacts of productive processes should not be abstracted from broader issues concerning the effective command of natural resources. Conceptually it would be artificial, and practically it would be inappropriate, to consider ‘environmental bads’ and ‘environmental goods’ as entirely separate sets of phenomena. There is just one biophysical reality to which the various categorisations of environmental goods and bads relate. To put the point, which derives from basic principles of physics, in homespun terms: “everything goes somewhere”. HAYWARD, Tim. Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 5. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁷⁴ HAYWARD, Tim. Global Justice and the Distribution of Natural Resources. *Political Studies*, vol. 54, 2005, p. 367. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁷⁵ “Unlike the GRD, though, which targets specific resources, a tax on aggregate ecological space use would leave national governments with the discretion to decide exactly how to raise the revenue. I see no objection to nations making fiscal arrangements that support some ecologically costly enterprises, provided that they make up for the ecological deficit in other sectors, making domestic ecological subsidies across sectors or firms as they see fit.” HAYWARD, Tim. Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3, p. 16. Disponível em:

ao contrário do GRD, que visa recursos específicos, um imposto sobre o uso agregado do espaço ecológico deixaria aos governos nacionais o poder de decidir exatamente como aumentar a receita. Não vejo nenhuma objeção para que as nações façam acordos fiscais que apoiem algumas empresas ecologicamente caras, desde que compensem o déficit ecológico em outros setores, utilizando subsídios ecológicos entre setores e firmas, como bem entenderem.

Hayward admite que uma crítica possível à sua formulação seria a de que o tributo incidente sobre todo tipo de uso de recursos, incluindo os vários estágios de produção e consumo, poderia falhar em distinguir o valor atribuído aos recursos naturais (moralmente arbitrário, portanto não merecido e disponível para redistribuição) e o valor agregado pelo trabalho e tecnologia (merecido e, portanto, fora do escopo de redistribuição). O autor contesta essa objeção ao dizer que não importa se o país A é mais eficiente na exploração do recurso, caso esteja utilizando uma proporção maior de espaço ecológico. Estando em situação de “dívida ecológica”, trata-se de desigualdade imerecida a ser corrigida pela imposição do tributo. Conforme afirma³⁷⁶:

Os benefícios econômicos derivados do direito a um espaço ecológico igual podem ser considerados "merecidos"; ganhos derivados da utilização de um excesso de espaço ecológico não podem ser considerados merecidos, ainda que qualquer engenhosidade tenha sido aplicada na sua produção.

A discussão tributária sobre a desigualdade na apropriação dos recursos naturais e sua contribuição à desigualdade socioeconômica precisa ainda ser intensificada. Embora a alternativa de Pogge apresente pontos críticos que precisam ser redesenhados para atingir o que se promete, não restam dúvidas sobre a importante contribuição de sua proposta. Em primeiro lugar, ressalta-se a ampliação do espectro de aplicação da justiça distributiva para o âmbito global. Nos dias atuais, marcados por complexas relações internacionais e um por um ambiente cada vez mais globalizado, não é possível negar a exigência de uma concepção de justiça cosmopolita. Em segundo lugar, não é possível vendarmos os olhos para a apropriação desigual dos recursos naturais que se perpetua desde os primórdios colonialistas.

<https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

³⁷⁶ “The economic benefits derived from one’s equal ecological space entitlement can be considered ‘deserved’; gains derived from the utilisation of an excess amount of ecological space cannot be considered deserved, whatever ingenuity or industriousness was applied in yielding them” HAYWARD, Tim. *Thomas Pogge’s Global Resources Dividend: a critique and an alternative*. Journal of Moral Philosophy, Vol.2.3, p. 16. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

O brilhantismo da proposta está, portanto, naquilo que revela e põe à mostra: a maldição dos recursos naturais é escolha e, como qualquer escolha, pode ser alterada. Não há nada de inevitável e presumido. Há, sim, muito o que se fazer. O primeiro passo está em admitir que a comunidade internacional é intrínseca e causalmente responsável pelos resultados econômicos dos países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais. O segundo está em considerar que há alternativas possíveis. A partir deste ponto, abre-se um leque de inúmeras possibilidades que precisam ser debatidas.

5.2.2. Governança global: padrões contábeis internacionais e iniciativas internacionais para transparência

Nas relações comerciais, internacionais e nacionais, a exploração dos recursos minerais nem sempre possui seus valores revelados. As empresas extrativistas não informam quanto pagaram, e os governos, por sua vez, não informam quanto receberam, nem em que gastaram. Seja da perspectiva privada, seja da perspectiva pública, o prejuízo decorrente da ausência da transparência dessas informações é patente.

Os acordos internacionais velados sobre a venda de recursos públicos esgotáveis servem apenas para solapar a transparência e ameaçar a democracia do país, na medida em que ocultam o verdadeiro valor de venda de ativos nacionais e retiram do saber nacional o conhecimento sobre o que os governos estão fazendo com os recursos esgotáveis.

Da mesma forma, tais acordos ocultam termos de troca deteriorados entre nações, disfarçando a responsabilidade do país comprador e suas multinacionais no empobrecimento dos países ricos em recursos naturais, em evidente violação ao dever negativo de justiça.

Afora os impactos na dimensão pública nacional e em âmbito global, a ausência dessas informações pode propiciar distorções relevantes no mercado internacional. Na dimensão privada, as negociações “proveitosas” que “aumentam”, nem sempre de forma justa, a competitividade da empresa exploradora prejudicam a livre concorrência do setor.

No caso de países com regimes não democráticos, a preocupação é ainda maior na medida em que a falta de divulgação dessas informações permite a perpetuação de governos corruptos, que vendem os ativos nacionais para comprar armas, pagar por seus exércitos e manterem-se nos governos³⁷⁷.

É inegável, portanto, que a falta de *accountability* impõe, desde a perspectiva nacional como internacional, uma retroalimentação negativa em relação à tão cara

³⁷⁷ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

democracia. Quanto mais falta transparência, maior a tendência de práticas corruptas que são danosas ao desenvolvimento socioeconômico do país e à harmonia do mercado internacional.

Entretanto, a comunidade internacional pode modificar essa realidade se adotar algumas providências. A primeira delas consiste na exigência, por parte dos países desenvolvidos, de que as empresas multinacionais passem a publicizar suas informações, de compra e venda de recursos naturais, dentre eles, os minerais.

Mediante esta medida, seria possível verificar se, aquilo que é atestado pelos países donos da riqueza natural como recursos recebidos é coerente com o montante declarado pela empresa multinacional extrativa. A regra permitiria, ainda, ao país sede da empresa exploradora, informações importantes para a correta aplicação da lei tributária. Para garantir o *enforcement* da norma, Stiglitz oferece um excelente caminho: condicionar a dedutibilidade de imposto à publicidade das informações. É o que argumenta ao dizer³⁷⁸:

Em primeiro lugar, os países desenvolvidos podem exercer pressão sobre as empresas de petróleo e recursos naturais para serem mais transparentes e "publicarem o que pagam." Uma simples exigência poderia percorrer um longo caminho: apenas pagamentos publicados poderiam ser dedutíveis.

Percebe-se que, ao instituir essa condicionante, o país desenvolvido estaria preocupado em cumprir com o dever negativo de justiça, ao tentar impedir, pelos instrumentos de *accountability*, que suas empresas provoquem o empobrecimento de outras nações.

Na verdade, a referida regra acentua a pressão para o desmantelamento dos paraísos fiscais, exigindo que as informações sejam efetivamente divulgadas. Quanto a este aspecto, Stiglitz³⁷⁹ reforça a necessidade de estender a proibição de usos de contas secretas (paraísos fiscais) para as empresas exploradoras de recursos naturais:

Contas bancárias secretas encorajam suborno, porque proporcionam um refúgio seguro (paraísos fiscais). A comunidade financeira internacional conseguiu importantes progressos ao paralisar o uso de contas secretas por terroristas, mas **as restrições de contas secretas deveriam ser estendidas a fim de tornar mais difícil que as receitas do petróleo sejam canalizadas para o mercado financeiro**

³⁷⁸ "First, developed countries can put pressure on the oil and natural resource companies to be more transparent, to "publish what they pay." A simple requirement could go a long way: only allowing published payments to be tax deductible". (STIGLITZ, Joseph E. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana; SCHIFFRIN, Any (Eds.). *Covering oil: a reporter's guide to energy and development*. New York: The Open Society Institute, 2005, p.18).

³⁷⁹ "Thirdly, secret bank accounts encourage bribery by providing a safe haven. The international financial community has made great strides in stopping the use of secret bank accounts by terrorists, but restrictions on secret bank accounts should be extended to make it more difficult for oil revenues to be funneled through the international banking system, instead of going straight into developing country treasuries." (STIGLITZ, Joseph E. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana; SCHIFFRIN, Any (Eds.). *Covering oil: a reporter's guide to energy and development*. New York: The Open Society Institute, 2005, p.18)

internacional, ao invés de ir direto para os cobres dos países em desenvolvimento. (Grifo nosso).

Embora a transparência das informações seja um primeiro passo, caso sejam publicadas conforme regras contábeis nacionais específicas, de nada adiantaria, vez que criariam enormes custos de transação para transformar a linguagem contábil estrangeira cognoscível ao nacional. Essa dificuldade seria certamente um desincentivo ao uso inteligente dessas informações.

Em larga medida, se o mercado se dá em âmbito transnacional, a exigência de transparência não serve apenas para perquirir objetivos nacionais. O cenário globalizado requer que a transparência sirva a comunidade internacional, ou seja, que as informações divulgadas de um país específico possam ser usadas por outra nação, sobretudo para os almejados efeitos tributários nacionais.

Nesse compasso, a imposição de regras contábeis internacionais que permitam o compartilhamento de uma linguagem única e inequívoca é medida imprescindível para dar efetividade à divulgação das informações. Essa necessidade surge como instrumento para defrontar a falta de transparência intramuros e extramuros, fundamental para garantir que os cidadãos tenham acesso ao *quantum* recebido pelos governos e à monta e destinação daquilo que gastaram.

Embora não seja objeto deste trabalho explicitar as regras contábeis aplicáveis, acredita-se que os padrões contábeis internacionais impostos devam exigir o tratamento dos recursos minerais, e outros recursos esgotáveis, como ativos, componentes patrimoniais da nação. É que, diante da venda dessas riquezas, faz-se necessário analisar se haverá deterioração do meio ambiente e qual o impacto do exaurimento dos recursos naturais nas contas nacionais. Se forem dissipados com o custeio da máquina pública, implica dizer que o país estará gastando capital como se renda fosse, o que, no balanço patrimonial, indicaria a diminuição do patrimônio público. Explica Stiglitz³⁸⁰:

Assim como as estruturas privadas de contabilidade consideram a depreciação de seus ativos, **as regras contábeis de um país devem levar em consideração o esgotamento de seus recursos naturais e a deterioração do seu meio ambiente.**

³⁸⁰ “Just as a firm’s accounting frameworks take into account depreciation of its assets, a country’s accounting framework should take into account depletion of its natural resources and deterioration of its environment. Just as a firm’s accounting frameworks consider assets and liabilities, so should a country’s, noting whether there are increases in liabilities (debt) as well as assets. A country that sells off its natural resources, privatizes its oil company, and borrows against future revenues, may experience a consumption binge that raises GDP, but the accounting framework should show that the country has actually become poorer.” STIGLITZ, Joseph E. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana; SCHIFFRIN, Any (Eds.). *Covering oil: a reporter’s guide to energy and development*. New York: The Open Society Institute, 2005, p.15.

Assim como as regras contábeis de uma empresa consideram ativos e passivos, deveria ser previsto por um país, observando se há aumentos de passivos (dívidas) e ativos. Um país que vende os seus recursos naturais, privatiza a sua empresa de petróleo, e empresta a conta de receitas futuras, poderá vivenciar uma febre de consumo que eleva o PIB, mas a estrutura contábil deve mostrar que o país tornou-se realmente mais pobre. (Grifo nosso)

Acontece que a tradicional mensuração do Produto Interno e Nacional Bruto, embora permita uma comparação internacional, não contempla os ativos naturais, razão pela qual não é instrumento adequado para mensurar as atividades ambientais. Nesse contexto, os Sistemas de Contas Nacionais (SCNs) apresentam como deficiências do ponto de vista estritamente ambiental³⁸¹:

- a) a exaustão ou a degradação dos recursos naturais são ignoradas, assim como os bens e serviços ambientais, pois apenas os “ativos produzidos” são contabilizados;
- b) a utilização dos recursos naturais para a produção de bens comercializáveis, como o desmatamento promovido por serrarias, é considerada positivamente; e
- c) também são contabilizados positivamente os custos de mitigação das consequências ambientais adversas das atividades econômicas, como as despesas para a despoluição ou descontaminação de uma área.

Assim, se um país concede o direito de exploração de determinado recurso mineral a um baixo valor de mercado, o que efetivamente ocorre é a diminuição no balanço patrimonial, muito embora a mensuração convencional possa apresentar um incremento no PIB.

Dessa forma, a exploração do recurso natural pode significar empobrecimento e não aumento de riqueza. Gianetti³⁸² apresenta essa preocupação ao apresentar a falseabilidade do sistema de preços, que não considera os custos ambientais, além da limitação das regras contábeis atuais:

As pessoas não têm noção de como a contabilidade usada para o registro dos fatos econômicos é parcial e equivocada. Se uma comunidade tem água potável disponível, isso não é registrado nas contas nacionais. Se todas as fontes forem poluídas e tivermos de purificar, engarrafar, distribuir e transportar a água, o PIB aumenta. É algo que passa a ser mediado pelo sistema de preços e entra com sinal positivo na conta. Essa comunidade passou a trabalhar mais para ter acesso à água potável e, aparentemente, tornou-se mais próspera. Essa sociedade empobreceu, e não enriqueceu.

Na verdade, como as regras contábeis atuais não valoram os recursos naturais, tampouco são imputados os custos de utilização, exaustão ou degradação dos recursos

³⁸¹ LIMA, Luis Henrique. A contabilidade ambiental como instrumento de controle externo. *Revista do TCU* n 99, 2004. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/672/732>. Acesso em: 11 de outubro de 2016.

³⁸² Gianetti afirma que o futuro é a precificação dos ativos ambientais e de inclusão, no sistema de preços, dos custos ambientais. Nesse sentido, sua entrevista serviu de base para a justificativa do PL n° 2900/2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1253104D2AE5FE68D3783C7782228364.proposicoesWeb2?codteor=949328&filename=PL+2900/2011. Acesso em: 04 de agosto de 2016.

naturais. “Como a preocupação está centrada na produção, a degradação/exaustão dos recursos naturais só é considerada como ganho à economia: nenhuma perda é imputada”.

Nesse diapasão, Motta e Young afirmam que a “expressão ‘desenvolvimento sustentável’ ainda não foi correspondida por um conceito de ‘renda sustentável’ que traduza, em termos econômicos, a ideia de crescimento em harmonia com a disponibilidade de recursos naturais”³⁸³.

É nesse sentido que a comunidade internacional tem apontado para a ideia de instituir o PIB Verde, que faça incluir nas contas nacionais, as riquezas naturais, o ecossistema natural.

O objetivo do PIB Verde é conseguir captar, com eficiência, a variação patrimonial que ocorre na venda de ativos naturais, mediante a valoração e mensuração da riqueza natural como ativo constituinte do balanço patrimonial. Na verdade, conforme afirma Bartelmus citado por Lima “a Contabilidade Ambiental deve ser vista, fundamentalmente, como uma valiosa base de informações para o planejamento, integrando objetivos de desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental”³⁸⁴.

No âmbito interno brasileiro, a Câmara dos Deputados encaminhou Projeto de Lei nº 2900 de 2011, de autoria do Deputado Otávio Leite, para instituir o PIB Verde no Brasil, em cujo cálculo é considerado o patrimônio ecológico nacional. Seria este um caminho para que os recursos minerais compusessem o cálculo, a fim de verificar a justeza das vendas dos ativos. O PL, já aprovado na Câmara dos Deputados, seguiu para o Senado e se encontra na Comissão de Assuntos Econômicos para julgamento³⁸⁵.

No âmbito global, o FMI elaborou um Manual de Boas Práticas de Transparência Fiscal³⁸⁶, contendo seção específica sobre o manejo dos recursos naturais por parte dos Estados Nacionais. Nesse sentido, ao menos da perspectiva pública, interna e internacional,

³⁸³ MOTTA, Ronaldo Serôa de; YOUNG; Carlos Eduardo Frickmann. *Recursos naturais e contabilidade social: a renda sustentável da exploração mineral no Brasil*. Textos para discussão n 231, IPEA. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0231.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2016.

³⁸⁴ LIMA, Luis Henrique. A contabilidade ambiental como instrumento de controle externo. *Revista do TCU* n 99, 2004. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/672/732>. Acesso em: 11 de outubro de 2016.

³⁸⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2015. Estabelece o PIB-Verde, em cujo cálculo é considerado o patrimônio ecológico nacional. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121221>. Acesso em: 03 de agosto de 2016.

³⁸⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND. Manual on fiscal transparency. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2016.

parece já haver balizadores a serem aplicados pelo governo brasileiro e pelas empresas que aqui exploram.

Compatibilizando a necessidade de se contabilizar as riquezas naturais e de instituir padrões contábeis internacionais, o FMI instituiu o Sistema de Contabilidade Ambiental e Econômico (SEEA), cujo propósito é prescrever conceitos, definições, classificações e regras contábeis internacionais a fim de produzir estatísticas comparáveis sobre o ecossistema e sua relação com a economia. O objetivo é analisar o meio ambiente, não como sistema fechado em si mesmo, mas como parte integrante de uma arquitetura integrada, que afeta e é afetada pelas decisões humanas e econômicas. Nesse sentido, o SEEA parte da concepção segundo a qual é preciso explicitar a interação do ecossistema com a atividade econômica e humana³⁸⁷.

Na verdade, “a principal motivação para a contabilidade do ecossistema é a consciência de que a análise apartada do meio ambiente e da economia não abrangem a relação vital entre pessoas e o meio ambiente em que vivemos.”³⁸⁸

Entretanto, embora haja o Manual de Transparência Fiscal e o SEEA, instrumentos para guiar a atuação pública, eles não servem imediatamente à criação de elo entre governo, empresa e sociedade civil, nem mesmo à auditoria daquilo que o governo alega receber e o que a empresa diz pagar.

É nesse sentido que, além de instituir os padrões previstos pelo FMI para alcançar uma linguagem contábil unívoca, interessante seria que o Brasil integrasse a *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI).

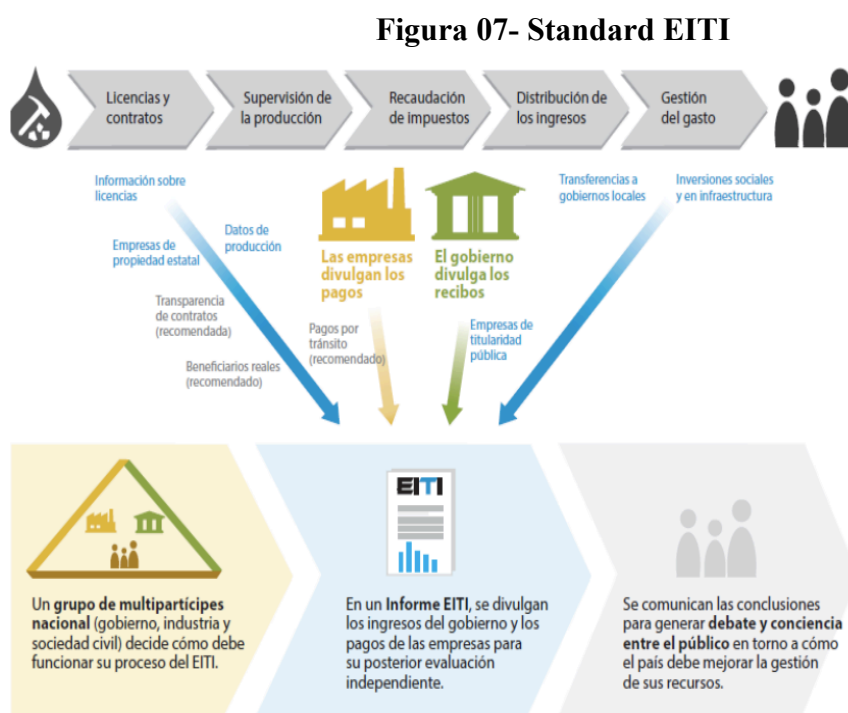
A EITI é uma iniciativa multilateral que envolve empresas, governos e sociedade. Foi lançada em 2002 pelo Primeiro Ministro britânico Tony Blair, na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, e apresenta como objetivo o fortalecimento da gestão

³⁸⁷ Conforme aponta o relatório do FMI: “Ecosystems and the impacts that economic ecosystem accounting goes beyond other approaches to ecosystem analysis and assessment through its explicit linking of ecosystems to economic and other human activity. The links are forged through the services provided by ecnd other human activity may have on ecosystems and their future capacity. While ecosystem accounting does consider ecosystems and the economy to be different systems, they are analysed jointly so as to reflect the fundamental connections between them.” INTERNATIONAL MONETARY FUND. *System of EnvironmentalEconomic Accounting 2012— Experimental Ecosystem Accounting*. New York, 2014. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/eea_final_en.pdf. Acesso em 4 de agosto de 2016.

³⁸⁸ “prime motivation for ecosystem accounting is an awareness of the fact that the separate analyses of ecosystems and the economy do not encompass the vital relationship between people and the environment in which we live.”. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *System of EnvironmentalEconomic Accounting 2012— Experimental Ecosystem Accounting*. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/eea_final_en.pdf. Acesso em 4 de agosto de 2016. New York, 2014. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/eea_final_en.pdf. Acesso em 4 de agosto de 2016.

pública sobre os recursos naturais, o debate público e o aprimoramento da confiança do setor extrativo³⁸⁹.

A iniciativa opera mediante adesão voluntária dos membros às exigências de transparência e de atuação em relação ao gerenciamento da indústria extrativa. Uma vez lograda a adesão, os países devem elaborar um relatório descritivo de todos os pagamentos realizados pelas empresas e os respectivos gastos públicos decorrentes. Os dados apresentados pelos países serão objeto de uma auditoria independente, que analisará as informações prestadas, certificará a conciliação entre as cifras apresentadas e elaborará relatório referente ao setor para facilitar aos cidadãos o entendimento. A figura abaixo resume a atuação da iniciativa.



Fonte: EITI, 2016.

Embora a EITI seja uma proposta interessante, é ainda incompleta e precisa ser aprimorada. Na verdade, há críticas sobre o real alcance da medida. É que, embora os cidadãos dos países que implementaram a EITI tenham as informações sobre quanto os governos receberam pela extração dos recursos naturais, eles não sabem se o governo recebeu

³⁸⁹ EITI. El Standar de EITI 2016. Noruega, 2016. Disponível em: https://eiti.org/files/spanish_eiti_standard_0.pdf. Acesso em: 03 de agosto de 2016.

a quantia justa³⁹⁰. Vale dizer, apenas uma parte da informação é prestada: quanto foi pago e em que foi gasto. Entretanto, a dúvida quanto à equação patrimonial, ou seja, a análise sobre enriquecimento ou empobrecimento pela venda do ativo, ainda paira no ar.

Considerando o contexto globalizado em que as atividades extrativas são executadas, a alegação de perdas por parte de empresas subsidiárias, localizadas nos países ricos em recursos naturais, soaria, no mínimo, incoerente com os saudáveis lucros de suas multinacionais, localizadas em paraísos fiscais. É nesse sentido que aponta Bejanaro³⁹¹ sobre o conteúdo que deveria ser informado e como a iniciativa EITI deve ser melhorada para evitar práticas tributárias transnacionais lesivas.

Um problema óbvio é que, quando EITI publica informações detalhadas sobre impostos, royalties e outros pagamentos de um país - e quanto o governo diz que recebeu - **os cidadãos ainda não podem ver se a empresa pagou a quantidade certa.**(...) Em todos os países EITI, o público também precisa de detalhes das finanças de cada empresa em todo o mundo - os impostos que paga, os lucros que fez e número de pessoas que emprega. **Em um mundo em que as multinacionais rotineiramente transferem lucros para fora dos países onde foram gerados e para paraísos fiscais, tal informação é vital para detectar abusos fiscais e assegurar a prestação de contas das empresas.** (Grifo nosso)

Nesse sentido, verifica-se que, diante da realidade das relações transacionais e da existência de um mercado internacional, a questão de aprimorar a *accountability*, sobretudo para permitir o controle democrático, requer soluções mundiais compartilhadas.

CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dotação de riqueza natural apresenta a potencialidade de constituir-se como uma vantagem competitiva, uma verdadeira “benção” na economia do país. A partir do momento em que a abundância natural deixar de ser mera posse para ser instrumento de valoração, diversificação e agregação à economia, os resultados socioeconômicos serão diferentes.

³⁹⁰ BEJANARO, Rodolfo. *We're letting oil, gas and minerals firms off far too lightly on tax*. The Guardian, UK, 24 fevereiro, 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/24/oil-gas-minerals-firms-tax-havens-extractive-industries>. Acesso em: 01 de agosto de 2016.

³⁹¹ “In every EITI country, the public also needs details of each company’s finances around the world – the taxes it paid, profits it made and number of people it employs. In a world in which multinationals routinely shift profits out of the countries where they were generated and into tax havens, such information is vital to detect tax abuse and hold companies to account.” BEJANARO, Rodolfo. *We're letting oil, gas and minerals firms off far too lightly on tax*. The Guardian, UK, 24 fevereiro, 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/24/oil-gas-minerals-firms-tax-havens-extractive-industries>. Acesso em: 01 de agosto de 2016.

Desde que deixe de ser a espinha dorsal da economia, a atividade mineral poderá servir à promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável. A incoerência entre abundância e escassez econômica deixará de existir.

O ponto de inflexão está na constatação de que a realidade “maldição” não é destino dado, fato consumado, nem inevitável, mas, pelo contrário, realidade cambiável, modificável. O que resta, portanto, é assumir que há muito a ser feito.

No caso do setor mineral, foco deste trabalho, verifica-se um amplo espectro de atuação pública, seja no ambiente interno, seja na perspectiva internacional. Como constataam os estudos, há espaço (e necessidade) para ação. A “mão invisível do mercado” parece não funcionar em se tratando de recursos naturais exauríveis.

A instituição de políticas tributárias é instrumento hábil para fazer frente ao desafio ora imposto, tendo como pressuposto os objetivos da tributação e o real valor do tributo. No âmbito interno, a reestruturação da política tributária do setor é condição para uma nova guinada. A regra matriz de incidência dos royalties requer uma reforma. A base de cálculo sobre a receita bruta parece ser um caminho a ser adotado. As alíquotas, a depender do resultado tributário esperado, podem ser progressivas conforme valor de receita bruta apurada, a fim de capturar a volatilidade dos preços e evitar a incorporação privada dos lucros estratosféricos, ou inversamente progressivas conforme a agregação de valor, no intuito de propulsar efeitos a jusante na cadeia produtiva e diversificar a economia. Seus percentuais precisam, efetivamente, ser repensados para atingir os patamares internacionais e diferenciais no caso das minas de alta qualidade [*“world class mines”*]. As explorações excessivamente lucrativas precisam ser tratadas de forma especial.

A neutralização dos efeitos da doença holandesa é outra necessidade patente, podendo ser solucionada pela instrumentalização da política tributária. Nesse ponto, a retomada do ICMS na exportação de bens primários e a instituição de imposto de exportação, inclusive com alíquotas diferenciais conforme a agregação de valor do exportado, são alternativas que se apresentam não só para o setor mineral, mas para a realidade “reprimarizadora” que assombra o país e desemprega muita gente. O discurso da competitividade não deve amedrontar esta proposta quando se trata de extração de recursos naturais exauríveis. É que deixar de tributar, nestes casos, implica esgotar a fonte de riqueza (natural) sem que haja qualquer compensação, contribuindo, portanto, para o empobrecimento do país.

Ao pilar tributário é essencial somar o pilar financeiro, na medida em que a perspectiva financeira é quem oferece o desiderato social requerido pela Constituição Federal.

Neste ponto, a análise evidencia a imprescindibilidade de se constituir fundos soberanos, com objetivo estabilizador, para lidar com a flutuação dos preços e com os períodos de “vacas magras”, e redistributivo, para promover desenvolvimento e perpetuar a riqueza às gerações futuras, seja por meio de políticas públicas que invistam em capital físico e humano ou instituíam uma “renda básica” aos brasileiros.

Interessante é que o Brasil não está sozinho nesta batalha. Num mundo globalizado e totalmente integrado, realmente parece difícil propor e adotar políticas que vão na contramão dos interesses hegemônicos daqueles que ditam as regras da globalização e querem tirar proveito, a baixos custos, da exploração da riqueza natural. Aliás, Tim Hayward revelou que a desigualdade na apropriação dos recursos naturais é decorrente da retroalimentação negativa entre desigualdade econômica e incapacidade de valorar a posse da abundância natural. É claro que, ao país pobre, carente de *know-how*, infraestrutura, instituição e tecnologia, resta-lhe apenas a venda seus ativos naturais na suposta “vantagem comparativa” oferecida pelos mercados internacionais.

É nesse sentido que o desafio de romper com a maldição dos recursos naturais adquire uma dimensão global. Afinal, a apropriação desigual evidencia que os países ricos implicam-se, mediante uma relação de causalidade, na situação de pobreza (e dependência) dos países ricos em recursos naturais, dentre eles o Brasil.

Dito de outro modo, na perspectiva externa evidencia-se a necessária constituição de uma arquitetura tributária e institucional capaz de modificar as atuais regras do jogo e impedir a constante e desvelada violação do dever negativo de justiça. A possibilidade de instituição de um tributo global com características redistributivas e objetivos ambientais extrafiscais é uma proposta posta em discussão por Thomas Pogge. Avanços institucionais que façam incluir a riqueza natural na contabilidade pública, que padronizem regras contábeis e imponham transparência e governança são também imperativos a serem adotados pela comunidade internacional.

Longe de findar a discussão, essa dissertação objetivou ampliar e, modestamente, contribuir para o aprofundamento dos estudos referentes à maldição dos recursos naturais, especificamente minerais, para que cheguemos cada vez mais perto da escolha correta: “romper com a maldição dos recursos minerais: um caminho a ser trilhado”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU; Daron; ROBINSON, James. *Por Que as Nações Fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ACTIONAID. An extractive affair: how one Australian mining company's tax dealings are costing the world's poorest country millions. *Australian Eastern Standard*, June, 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org/publications/extractive-affair-how-one-australian-mining-companys-tax-dealings-are-costing-worlds-po>. Acesso em: 06 de maio de 2016.

ARMSTRONG, Chris. Global Resource Distribution. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 441.

AUTY, Richard M. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London: Routledge, 1993.

AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 22, São Paulo, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito financeiro e de direito tributário*. 8a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. Base de cálculo do ICMS na saída de minério para estabelecimento do mesmo titular localizado em outro Estado. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, n.197, fev. 2012.

_____. *O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço - Guerras fiscais e precarização do trabalho: a face perversa da globalização. A necessidade de uma ordem econômica global mais justa*. São Paulo: Almedina, 2015.

_____; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. O preço para se viver em um mundo civilizado. In: Misabel de Abreu Machado Derzi; João Paulo Fanucchi de Almeida Melo. (Org.). *Justiça Fiscal*. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, v. 1, p. 445- 492.

_____. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v.102, p. 305-341, 2011.

_____; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. No recálculo da dívida dos estados, quem realmente "paga o pato"?. In: *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-27/abusos-governo-federal-agravaram-deterioracao-financeira-estadual>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BEJANARO, Rodolfo. *We're letting oil, gas and minerals firms off far too lightly on tax*. The Guardian, UK, 24 fevereiro, 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/24/oil-gas-minerals-firms-tax-havens-extractive-industries>. Acesso em: 01 de agosto de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei n 37/2011. Parecer e substitutivo. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-0037-11-mineracao/documentos/outros-documentos/TramitacaoPL372011.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. O Fundo social e o PL nº 323, de 2007. Consultoria Legislativa. Brasília, Câmara dos Deputados.

Agosto/2013. p.8. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15359>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 38, de 2015. Estabelece o PIB-Verde, em cujo cálculo é considerado o patrimônio ecológico nacional. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121221>. Acesso em: 03 de agosto de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5807, de 19 de junho de 2013. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

_____. Ministério das Minas e Energia. Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030) Brasília: MME, 2010, p. 13. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

_____. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030): geologia, mineração e transformação mineral*. Brasília: 2010. Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/Plano_Nacional_de_Minerao_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf. Acesso em: 01 de julho de 2014.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 756.530. Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Sindicato Nacional da Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos – SINFERBASE e Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais – AMIG. Relator: Min. Teori Zavaski. 19 de Setembro de 2006. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200500925962&dt_publicacao=21/06/2007.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n 25. Governo do Estado do Pará e Congresso Nacional. Relator Min Gilmar Mendes. DJe, 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4454964>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 228.800/DF-Distrito Federal. Ministro Relator Sepúlveda Pertence. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: In: BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 117-153.
- _____; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.
- _____; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Neutralização da Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.6-neutraliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2016.
- BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. *Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2013 (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-137-analise-do-projeto-de-lei-de-marco-regulatorio-da-mineracao-do-brasil>. Acesso em: 05 de novembro de 2015.
- CARNEIRO, Ricardo; LONGOBUCCO, Breno; BRASIL, Flávia. *Desafios da ação coletiva e relações intergovernamentais: uma análise do novo arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte*. Caxambu, 34o Encontro anual da ANPOCS, ST 27- POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES, IDÉIAS E REDES, 2010.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. 2.ed. São Paulo: Noeses, 2008.
- CASAL, Paula. Global taxes on natural resources. *Journal of Moral Philosophy*, v.8, p. 307-327, 2011.
- CEFEM – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS. Exclusivo: Acidente da Samarco vai afetar balança comercial e derrubar arrecadação de royalties. Disponível em: <http://blog.cfem.com.br/2015/12/11/exclusivo->

acidente-da-samarco-vai-afetar-balanca-comercial-e-derrubar-arrecadacao-de-royalties//. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Royalties do petróleo e o equilíbrio federativo: reflexões sobre a Lei n. 12.734/2012 e a ADI 4917. In: *Federalismo, justiça distributiva e royalties do petróleo: três escritos sobre direito constitucional e o Estado federal brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

DNPM. Arrecadação. Distribuição a partir de 2004. Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

_____. LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord). Sumário Mineral, 2015. Brasília, volume 35, 2016. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

_____. Sumário Mineral, 2015. Brasília, volume 35, 2015. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015/view>. Acesso em: 08 de maio de 2016.

EITI. El Standar de EITI 2016. Noruega, 2016. Disponível em: https://eiti.org/files/spanish_eiti_standard_0.pdf. Acesso em: 03 de agosto de 2016.

EL BOOMERAN (g). 'Un reparto más justo del planeta'. Disponível em: <http://www.elboomeran.com/obra/3054/un-reparto-mas-justo-del-planeta/>. Acesso em: 07 de setembro de 2016

ENRIQUEZ, Maria Amélia . Agregar Valor aos Minérios Extraídos no Pará - uma agenda indispensável e inadiável. *Ver-a-Ciência*, v. 1, p. 36-41, 2013.

_____. Royalties da Mineração: Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Regiões Mineradoras na Amazônia Oriental?. *Cadernos do IG/UNICAMP*, Campinas, v. 08, n.1/2, p. 03-21, 2000.

_____. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Editora Singus, 2008.

- _____. SECRETARIA ESTADUAL DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. Aspectos críticos do Substitutivo da proposta do Novo Marco Regulatório da Mineração. Pará, 2013.
- FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria*. São Paulo: Blucher, 2016.
- FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. *Grandes Minas e Comunidades: Algumas Questões Conceituais*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2007, 51p. Série Estudos e Documentos, 73.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Perfil/PerfilMunicipal?id=461>. Acesso em: 03 de janeiro de 2017.
- GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia: riscos e lagunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; SERRA, Rodrigo Valente. *Novo marco regulatório do Petróleo: desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha*. XVI Prêmio do Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/financas/2tefpXVIPTN/Tema_4_2.pdf. Acesso em: 14 de outubro de 2016.
- GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA. Mineral Royalty Rate Analysis Final Report 2015, 2015. Disponível em: <http://www.dsd.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mineral-royalty-rate-analysis-final-report-0315?sfvrsn=6>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HAYWARD, Tim. Global Justice and the Distribution of Natural Resources. *Political Studies*, vol. 54, 2005. Disponível em:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00606.x/abstract>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

_____. Global Resource Distribution. In: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chief). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011, p. 441-443.

_____. Thomas Pogge's Global Resources Dividend: a critique and an alternative. *Journal of Moral Philosophy*, Vol.2.3. Disponível em: <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/914/Hayward-on-Pogge.pdf;jsessionid=F6B2E10A877725AA8888352F5BC7CB57?sequence=3>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976.

HOTELLING, Harold. The Economics of Exhaustible Resources. *Journal of Political Economy*, n. 39 v.2, 1931, pp. 137-75.

IBRAM. Informações sobre a Economia Mineral do Estado de Minas Gerais. Março, 2015. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005483.pdf>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Carta n. 736 – O mergulho do Emprego Industrial: Uma Análise por Intensidade Tecnológica. Disponível em: http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_736.html. Acesso em: 16 de julho de 2016.

INTERNATIONAL MINING FOR DEVELOPMENT CENTRE. GUJ, Pietro. *Royalties e impostos específicos ligados à exploração mineira*. Western Australia, 2012. Disponível em: <http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/Mineral-royalties-and-other-mining-specific-taxes-Portuguese-version2.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Manual on fiscal transparency. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2016.

_____. Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda. February 29, 2008. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2016.

_____. System of Environmental Economic Accounting 2012— Experimental Ecosystem Accounting. New York, 2014. Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/eea_final_en.pdf. Acesso em 4 de agosto de 2016.

JORNAL DO SENADO. *Projeto não estabelece preços de referência para royalties*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2013/08/08/projeto-nao-estabelece-precos-de-referencia-para-royalties>. Acesso em: 28 de outubro de 2016.

KARL, Terry Lynn. *The paradox of plenty: oil booms and petro states*. Studies in International Political Economy. Berkeley: University of California Press, 1997.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LIMA, Luis Henrique. A contabilidade ambiental como instrumento de controle externo. *Revista do TCU* n 99, 2004. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/672/732>. Acesso em: 11 de outubro de 2016.

MARTINS, Jaime (Relator); LIMA, Paulo César Ribeiro (Coord); QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de SCHÜLER, Leandro Costa; PONTES, Roberto Carlos Martins. Setor mineral: rumo a um novo marco legal. *Caderno de Altos Estudos* n 08. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/arquivos/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

MELO, Marcus André. *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”*: efeitos perversos da descentralização?. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1996. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf. Acesso em: 12 de

julho de 2016.

MINAS GERAIS. Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais. Balança Comercial de MG- Novembro de 2016. Disponível em: <http://www.exportaminas.mg.gov.br/images/documentos/Balan%C3%A7a%20Comercial%20Novembro%202016.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

_____. Imprensa Oficial. Disponível em: <http://www.iof.mg.gov.br/index.php/?acao-do-governo/acao-do-governo-arquivo/Campanha-Minerio-com-mais-justica-mobiliza-populacao-em-Belo-Horizonte.html>. Acesso em: 24 de julho de 2016.

_____. Lei nº 19.976, de 27 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19976&comp=&ano=2011&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 08 de julho de 2014.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015. Exercício 2014. Belo Horizonte: 2014.

_____. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Ementa de Parecer Prévio – Tribunal Pleno. Balanço Geral do Estado- exercício de 2013. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 15 de outubro de 2016.

_____. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Índice de efetividade da gestão municipal. Mariana, 2015. Disponível em: <http://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/IEGM/Index>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

_____. Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais. Parecer prévio sobre prestação de contas anual do Exmo. Governador Antônio Augusto Anastasia, relativo ao exercício financeiro de 2013. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

MOTTA, Ronaldo Serôa de; YOUNG; Carlos Eduardo Frickmann. *Recursos naturais e contabilidade social: a renda sustentável da exploração mineral no Brasil*. Textos para

discussão n 231, IPEA. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0231.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2016.

MOURÃO, Licurgo. Parecer do Auditor. Prestação de contas do Governador – 2011. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Martins Fontes: São Paulo, 2002.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. McGraw-Hill, 1999.

NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Revista tributária e de finanças públicas*. Imprensa: São Paulo, Revista do Tribunais, 2000.

NACIONES UNIDAS. CEPAL. *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2013.

NETO, Giacommo Balbinotto. *Law and economics: uma introdução*. Julho de 2010. 20f. Notas de aula, Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/escolhapublica/aula08.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2007.

NEUFELD, Blain. Aid to Burdened Societies. IN: CHATTERJEE, Deen K (Editor in chef). *Encyclopedia of global justice*. New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2011.

NORTH, Douglass C.. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

_____. *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Suecia, 1993. Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Disponível em: http://www.izt.uam.mx/economiatyp/numeros/numeros/09/articulos_PDF/9_8_Desempeno.pdf. Acesso em: 24 de julho de 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PARÁ. Lei nº 7.591, de 28 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/bancodeleis12-021A8A5.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2016.

_____. SECRETARIA ESTADUAL DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO. ENRIQUEZ, Maria Amélia. Aspectos críticos do substitutivo da proposta do Marco Regulatório da Mineração. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xYXQRaT2HJII:www2.camar.a.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/audiencia-publica-2013/05-12-2013-debate-sobre-o-novo-marco-regulatorio-de-mineracao-pl-37-2011/apresentacoes/maria-amelia-enriquez/view+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

PEGG, Scott. Mining and poverty reduction: transforming rhetoric into reality. *Journal of Cleaner Production, USA, Elsevier*, v.14, p. 376 - 387, 2006. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=C9F6A87E9DE0445CD0286810D475C07B?doi=10.1.1.453.1333&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. por Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

_____. *Realizing Rawls*. New York: Cornell University Press, 1989.

_____. ¿Qué es la justicia global?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, pp. 99-114.

RAWLS, John. *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*. Barcelona: Paidós, 1999.

_____. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. *Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Seminários do CEDEPLAR – 2008, p. 11. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2017.

RED DE JUSTICIA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Tratamiento Tributario a las Inversiones Extractivas: Tres estudios de casos en América Latina: Perú, Ecuador y Costa Rica*. Lima, 2015.

REZENDE, Fernando. *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROBERTO, José Afonso; PINTO, Vilma de Conceição. *Entesouramento dos recursos federais: uma análise do orçamento de 2013*. São Paulo: FGV, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11700/Entesouramento%20odos%20Recursos%20Federais%20-%20Nota%20Tecnica%20-%2027.3.2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 de julho de 2016.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2004.

_____. *Em busca de estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300004. Acesso em: Acesso em: 24 de julho de 2016.

SACHS, Jeffrey. How to handle the macroeconomics of oil wealth? In: HUMPHREYS, M.; SACHS, J.; STIGLITZ, J. (Org.). *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007.

SANCHES, José Luís Saldanha. *Justiça Fiscal*. Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

SANTOS, Theotônio dos. *A teoria da dependência – Balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

- SCAFF, Fernando Facury. Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.
- SENADO FEDERAL. Parecer s/n de 2009. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição no 83, de 2007, do Senador MARCELO CRIVELLA e outros, que *altera, revoga e acresce dispositivos à Constituição, para permitir a incidência do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados e repartir o produto da arrecadação do imposto de exportação*. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4641590>. Acesso em: 10 de abril de 2017.
- SILVA, F.A.G. Os royalties do minério e as propostas para o setor. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes. *Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- SOLOW, Robert. *La teoria del crecimiento: una exposicion*. Trad. por José Mendoza. México: Fondo de Cultura Economica, 1976.
- SOUZA, Laura de Mello e. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2o ed., 1986.
- STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- _____. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana; SCHIFFRIN, Any (Eds.). *Covering oil: a reporter's guide to energy and development*. New York: The Open Society Institute, 2005.
- _____. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. Roosevelt Institute, May. 2014. Disponível em: <http://rooseveltinstitute.org/wp->

content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

_____. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Nova Iorque: W. W. Norton Company, 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 13a ed., 2011.

VALOR ECONÔMICO. Brasil é foco em nova onda de verticalização da siderurgia. Disponível em: http://www.sindisider.org.br/bh/newsletter/boletim_020908.htm. Acesso em: 20 de julho de 2016.

VENABLES, Anthony J. Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult?. *Journal of Economic Perspectives*, v. 30, n. 1, 2016, pp. 161–184.

VIERA, Marta. Prefeitos das cidades mineradoras elegem tributo como prioridade. *Jornal Estado de Minas*. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/01/02/internas_economia,836460/prefeitos-das-cidades-mineradoras-elegem-tributo-como-prioridade.shtml. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

WORLD BANK. *Extractive Industries and Sustainable Development - an Evaluation of the World Bank Group Experience*. Washington, DC, 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/01/5876430/extractive-industries-sustainable-development-evaluation-world-bank-group-experience>. Acesso em: Acesso em: 24 de julho de 2016.

_____. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

_____. *Recursos Naturais na América Latina*. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos_Naturais_AmericaLatina_Flagship.pdf. Acesso em: 24 de julho de 2016.

_____ ; INTERNACIONAL FINANCE CORPORATE. *Treasure or Trouble? Mining in developing countries*. Washington, 2002. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/treasureortrouble.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.