

Faltou a tributação da renda extraordinária no novo Código Mineral

Mauricio Canêdo Pinheiro

Para entender a importância das mudanças trazidas pelo novo Código Mineral, é interessante analisar como a nova legislação vai afetar os grandes projetos altamente lucrativos. É verdade que o código estende-se para toda a mineração, o que vai do minério de ferro e do ouro a pequenos empreendimentos de exploração de areia e argila. É nos projetos de maior porte, porém, que residem as opções mais cruciais do novo código, em termos dos impactos nos investimentos e nas receitas que o governo pode extrair.

A nova legislação traz alterações de alíquotas e de bases de cálculo. A alíquota da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM, equivalente aos *royalties*), que antes era de no máximo 3%, agora poderá atingir até 4%. Embora a regulamentação das novas alíquotas ainda não tenha sido aprovada, tudo indica que, para boa parte dos minerais, elas devem aumentar. Por exemplo, no minério de ferro sinalizou-se aumento dos atuais 2% para 4%.

Na base de cálculo, a principal modificação é que a CFEM incidirá sobre a receita deduzida dos tributos apenas. Na versão atual, os gastos com transporte e seguro também eram deduzidos. Essa simplificação pode contribuir para reduzir a insegurança jurídica, já que o cálculo das despesas com transportes é naturalmente sujeito a controvérsias. Vários estados e municípios produtores de minério se julgam no direito de receber bilhões de reais em compensações devidas pelo setor de mineração, por conta de contenciosos envolvendo o cálculo da despesa com impostos a ser deduzida da receita para efeitos da incidência da CFEM.

Lucros supranormais

A extração mineral é um setor que justifica uma tributação diferenciada. A atividade envolve recursos não renováveis a cujo acesso há um racionamento, com base em algum sistema de alocação que imponha barreiras à entrada. Sendo assim, a extração mineral é uma indústria que tipicamente gera lucros supranormais (extraordinários) para os participantes. Essa renda adicional corresponde aos valores apropriados em excesso ao lucro econômico

normal, que já contabiliza os custos de oportunidade inerentes ao negócio. Não há sentido em deixar toda essa renda extraordinária para as empresas, uma vez que ela é meramente resultado da escassez de um recurso natural. A taxação dessa renda é, portanto, um objetivo fiscal legítimo da sociedade.

Se a razão para tributar o setor de mineração está clara, outra discussão interessante é se a atividade mineradora deve ter essa tributação extraordinária (em relação a outras atividades empresariais) com incidência sobre o faturamento ou diretamente sobre os lucros supranormais. Essa discussão põe em perspectiva um balanço entre, de um lado, a simplicidade e o possível ganho em segurança jurídica da incidência da tributação sobre o faturamento e, do outro, algumas vantagens de eficiência fiscal da incidência sobre a renda extraordinária associada aos recursos minerais.

A vantagem evidente de taxar a renda extraordinária é que esse sistema não inviabiliza nenhum projeto de mineração que seja economicamente viável antes da incidência do tributo. Já o imposto sobre o faturamento pode impedir que empreendimentos potencialmente lucrativos saiam do papel.

Do ponto de vista do Estado regulador, e mesmo da eficiência econômica, é interessante que todos os projetos de mineração economicamente viáveis antes da tributação sejam explorados, o que aumenta a oferta do produto e também os impostos recolhidos pelo Estado. Assim, aparentemente, o modelo ideal seria aquele no qual a CFEM incidisse sobre a renda extraordinária gerada pelo recurso mineral, e não sobre a receita líquida de impostos.

Alguns fatores justificariam a escolha acima. O primeiro, já mencionado, é a maximização de receitas, pelo fato de que nenhum projeto economicamente viável seria inviabilizado. O segundo, correlacionado ao primeiro, é a eficiência da tributação, que se torna neutra em relação ao conjunto de empreendimentos. A tributação sobre a receita onera mais os projetos com menor rentabilidade sobre o capital investido, o que distorce os incentivos para se investir no setor. Dois projetos com a mesma receita, mas custos diferentes, pagariam o mesmo volume de impostos, o que claramente vai contra a equidade tributária.

Atribuições da agência

Por outro lado, a tributação sobre o faturamento é mais simples, o que exige menos da burocracia envolvida na coleta do imposto, e é mais fácil de se compreender e de ser acompanhada pela sociedade.

Essa não é uma questão trivial, já que o novo Código Mineral prevê que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) se transforme numa agência reguladora, o que multiplicará as suas atribuições e atividades. A tributação sobre a renda extraordinária é relativamente complexa, e exige um acompanhamento muito detalhado dos projetos e da operação das mineradoras. É preciso levar em consideração, portanto, os recursos de gestão disponíveis à máquina pública neste momento.

Nos projetos de maior porte residem as opções mais cruciais do novo código, em termos dos impactos nos investimentos e nas receitas que o governo pode extrair

Feita essa ressalva, é importante notar que a tributação da renda extraordinária na mineração também não é nada tão sofisticada e difícil que deva ser descartada *a priori*. Basta lembrar que a Austrália, outra potência mineradora, caminhou nessa direção na recente reforma empreendida na tributação do setor. Na mineração de ferro e carvão, *royalties* que causavam distorções, cobrados pelas províncias, foram substituídos por uma tributação centralizada sobre a renda extraordinária.

Também é interessante observar que o setor de petróleo no Brasil, excluindo-se o pré-sal, trabalha em um regime de tributação bastante semelhante ao imposto sobre a renda extraordinária, o que indica que esta opção é operacionalmente fac-

Uma questão relevante é a capacidade do Estado em organizar as concessões e monitorar o seu funcionamento, com todos os complexos procedimentos de acompanhamento das atividades das empresas concessionárias

tível. Na verdade, trata-se, no caso do petróleo, de um modelo híbrido, no qual os *royalties* incidem sobre o faturamento e a participação especial sobre a renda extraordinária. Esta última somente é cobrada de blocos muito produtivos.

Implicitamente, o regulador internalizou, no petróleo, o balanço entre simplicidade e transparência, de um lado, e eficiência, do outro, optando pela tributação sobre a renda extraordinária — mais custosa de ser colocada em prática — somente nos casos em que a renda do petróleo era grande o suficiente para justificar o esforço. É verdade, por outro lado, que esse tipo de cobrança de impostos é mais comum no petróleo, e que países mineradores importantes, como o Chile, não o adotam.

Retomando o mote inicial desta reflexão, a tributação sobre a renda extraordinária, que é mais custosa, parece ser uma boa opção para os grandes projetos de mineração, e aqueles de menor risco exploratório. Nesse caso, a CFEM sobre o faturamento pode inviabilizar empreendimentos ou distorcer os incentivos para a alocação ótima de capital, o que não parece vantajoso nem para as empresas nem para o governo. Já para projetos pequenos e pulverizados, talvez o trabalho para o Estado de montar a estrutura de supervisão e acompanhamento, necessária para a tributação sobre a renda extraordinária, não valha tanto a pena.

Adicionalmente, é importante notar que há outra vantagem, menos óbvia, na tributação sobre a renda extraordinária da mineração. Para entendê-la, é preciso levar em conta que, diferentemente do que ocorre com o petróleo, em que o Brasil é tomador de preço no mercado internacional, o país funciona como um formador de preço de vários minerais.

Nesse tipo de situação, à medida que a tributação sobre o faturamento iniba alguns projetos em território nacional, a reação dos competidores australianos, por exemplo, não é apenas a de ocupar a lacuna na oferta. A teoria microeconômica mostra que, em situações desse tipo, a tendência dos competidores é agir mais agressivamente, roubando mais participação de mercado dos produtores nacionais do que apenas aquela que se criou pela não realização de alguns empreendimentos. O governo, portanto, como interessado no potencial tributário das atividades econômicas, deveria estar atento às perdas potenciais da CFEM sobre o faturamento.

Regime de exploração

Uma segunda mudança importante do código é em relação ao modelo de exploração em si. O critério atual, pelo qual o direito de exploração é atribuído aos primeiros que o reivindicam, será substituído por chamadas públicas, para os projetos menores, mais simples ou de maior risco geológico; e por leilões de concessão, no caso dos empreendimentos maiores e de menor risco.

No caso de pequenos empreendimentos de baixo valor econômico, como a exploração de areia e argila, permanece o antigo critério de conceder o direito de exploração ao primeiro que o reivindicar.

No novo modelo, os contratos de concessão serão parecidos com os do petróleo fora da área do pré-sal, com o estabelecimento de contratos com direitos e deveres das duas partes, programa exploratório mínimo, regras de conteúdo local e critérios para a disputa de preços — bônus de assinatura, bônus de descoberta e outras opções. Os contratos têm duração de 40 anos, com possibilidade de renovação, potencialmente com novas exigências, por períodos sucessivos de 20 anos.

É compreensível que o governo queira terminar com o sistema de "quem chega primeiro", embora seja digno de nota que este é o regime que prevalece na maioria

dos países, inclusive potências mineradoras, como Canadá, Chile e Austrália. Nos Estados Unidos, o direito de lavra pertence ao proprietário do terreno em cujo subsolo o recurso é explorado.

No caso do Brasil, um dos objetivos das autoridades com a mudança é evitar as ações especulativas, pelas quais algumas empresas "sentam-se" em cima das suas licenças por longos períodos, sem de fato explorá-las. Do ponto de vista da teoria econômica, faz sentido que o direito de exploração seja concedido a quem estiver disposto a pagar mais por ele.

Há, porém, algumas considerações de ordem prática a fazer. Como já foi notado, a nova agência reguladora da mineração já nasce sobrecarregada de atribuições, quando comparada ao DNPM e suas funções. No artigo 25 do novo Código Mineral, que define as atividades da agência, constam 21 atribuições.

Assim, uma questão relevante é a capacidade do Estado em organizar as concessões e monitorar o seu funcionamento, com todos os complexos procedimentos de acompanhamento das atividades das empresas concessionárias. Nos projetos maiores e mais lucrativos, que serão objeto de leilão, é provável que a relação custo-benefício do governo seja favorável.

Receitas fiscais

É duvidoso, porém, que seja justificável a categoria intermediária, das chamadas públicas, que envolverá também contratos de razoável complexidade. Talvez, como no caso do regime de tributação, os grandes empreendimentos de baixo risco exploratório devam ser destacados como a parte do setor em que realmente valha a pena mudar as regras do jogo.

Em relação aos demais projetos, o sistema muito mais barato de dar o direito de exploração a quem primeiro o reivindica pode ser mais vantajoso para o Estado do que as chamadas públicas. É bom lembrar que as chamadas podem se constituir num processo moroso até a efetiva exploração do recurso, dadas as travas burocráticas que ainda atrapalham o funcionamento eficiente do setor público no Brasil.

Uma última questão, relativa aos leilões, é a forma de pagamento. O risco geológico da mineração costuma ser maior do que o do petróleo, e, se o leilão for por maior bônus de assinatura, por exemplo, é possível que haja desestímulo à pesquisa de novas áreas. Esse, porém, é um problema fácil de resolver, bastando para isso definir como critério de seleção algum tipo de pagamento contingente à descoberta de minerais. Em outras palavras, como as empresas somente deverão pagar a compensação em caso de sucesso do empreendimento, o risco é bastante reduzido. Além disso, como o risco é mitigado, as empresas tendem a ser mais agressivas em seus lances no leilão, o que aumenta o potencial de arrecadação. Se esse pagamento incidir sobre a renda extraordinária (e não sobre o faturamento), essas vantagens são amplificadas.

O Brasil já se mostrou apto a montar um bom arcabouço institucional para as concessões de petróleo e gás, e nada indica que não possa fazer o mesmo na mineração

Evidentemente, se o governo estiver interessado em maximizar receitas fiscais no curto prazo, a escolha recairá nos bônus de assinatura. Nesse caso, porém, é bom que fiquem claras as perdas com relação ao estímulo à descoberta de novas áreas de exploração. No mais, é importante que os leilões tenham regras claras, em que a concessão só possa ser revogada ou modificada mediante o cumprimento de procedimentos previstos e transparentes, com amplo direito de defesa e mecanismos verificáveis. O Brasil já se mostrou apto a montar um bom arcabouço institucional para as concessões de petróleo e gás, e nada indica que não possa fazer o mesmo na mineração.

Mauricio Canêdo Pinheiro é Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da FGV.