

***Tributação,  
Mineração e  
Crise do  
Federalismo  
Fiscal***



WILLIAM FREIRE

# Agenda

- 1. Composição fiscal e carga tributária sobre a mineração brasileira**
- 2. Crise do federalismo fiscal e a “tributação exótica” como saída: o surgimento das TFRM e das “contribuições” a Fundos estaduais**
- 3. A reforma tributária do consumo e sua relação com o fenômeno estudado**
- 4. Um problema federativo: o exemplo da Austrália**

# Composição fiscal e carga tributária sobre a mineração brasileira



WILLIAM FREIRE

# Federalismo fiscal: União, Estados e Municípios

- **União:**

- **CFEM** – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (1% a 3,5% sobre receita ou valor de mercado, na hipótese de transformação industrial)
- **TAH** – Taxa Anual por Hectare (valor fixo anual sobre hectare pesquisado)
- **Imposto de Renda e CSLL** (34% sobre o lucro)
- **PIS e Cofins** (3,65% ou 9,25% sobre receita). Não incidem em exportações.
- **Contribuições sobre a Remuneração** – INSS (mais de 20% sobre folha).

- **Estados**

- ICMS, ICMS-DIFAL e ICMS-ST sobre energia e combustíveis. ICMS não incide em exportações.
- TFRM.
- “Contribuições” a Fundos estaduais

- **Municípios**

- IPTU
- ITR\*
- Taxas municipais diversas (vide localização e funcionamento)
- TFRM\* (ADIs 4.785, 4.786 e 4.787)

# Constituição de 1988 (pré-reforma)

## Instrumentos fiscais diretos sobre a mineração

### CFEM e ICMS

Art. 20. São bens da União:

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, à **União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a 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.

Art. 155 [...]

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo (**ICMS**) e o art. 153, I e II (**Importação e Exportação**), nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e **minerais** do País.

# Constituição de 1988 (pré-reforma)

## Instrumentos fiscais diretos sobre a mineração

### Distribuição da CFEM

- 60% para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a **produção**;
- 15% para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a **produção**;
- 7% para a entidade reguladora do setor de mineração (**ANM**);
- 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (**Cetem**), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criado pela Lei nº 7.677, de 21 de outubro de 1988, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;
- 1% para o **FNDCT**, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;
- 0,2% para o **Ibama**, para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração;
- 15% para o Distrito Federal e os Municípios, quando **afetados** pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, nas seguintes situações: [...].

# Constituição de 1988 (pré-reforma)

## Instrumentos fiscais diretos sobre a mineração

### Distribuição do ICMS

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - **vinte e cinco por cento** do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do **valor adicionado** nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 35% (trinta e cinco por cento), **de acordo com o que dispuser lei estadual**, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

# Perfil da mineração brasileira

- A mineração brasileira não se resume a minerais metálicos de exportação. É muito maior do que isso.
- O Brasil é um dos países com maior potencial em recursos minerais do planeta, com ao menos 55 tipos de minerais produzidos (Fonte: <https://simineral.org.br/mineracao/mineracao-para>)
- Mineração se encadeia com outros setores produtivos importantes no Brasil:
  - **Siderurgia, metalurgia e indústria de transformação.** O parque siderúrgico brasileiro é responsável pelo 9º maior volume mundial na produção de aço, superando Austrália, por exemplo (Fonte: <https://worldsteel.org/media-centre/press-releases/2022/january-2022-crude-steel-production/#:~:text=Top%2010%20steel%2Dproducing%20countries,7.3%20Mt%2C%20up%204.2%25.>)
  - Siderurgia se encadeia com a **construção civil**, com o setor automotivo, com o setor de óleo e gás, dentre outros.
  - **Agronegócio:** demanda fertilizantes (fosfato e potássio) e calcário agrícola.
- Ou seja, **há recolhimento de tributos incidentes no mercado interno**, que não são desonerados (exportações).

Substância	Reserva (10 <sup>9</sup> t)	Participação Mundial (%)
Alumínio (Bauxita) <sup>1</sup>	2.600.000	9,3
Barita <sup>2</sup>	81.570	23,6
Carvão Mineral <sup>1</sup>	3.799.000	0,4
Chumbo <sup>2</sup>	74	0,1
Cobalto <sup>2</sup>	70	1,0
Cobre <sup>2</sup>	11.212	1,6
Cromo <sup>2</sup>	2.451	0,5
Estanho <sup>2</sup>	382,7	8,8
Ferro <sup>1</sup>	28.603.000	16,8
Fosfato <sup>4</sup>	315.000	0,5
Grafita Natural <sup>1</sup>	72.000	28,8
Lítio <sup>2</sup>	54	0,4
Magnesita <sup>1</sup>	391.000	4,6
Manganês <sup>4</sup>	136.492	19,3
Metais Gr. Platina <sup>3</sup>	n.d.	n.d.
Nióbio <sup>2</sup>	16.166	98,8
Níquel <sup>2</sup>	15.991	18,9
Ouro <sup>2</sup>	2,4	4,2
Potássio <sup>4</sup>	1.400	0,0
Prata <sup>2</sup>	3,8	0,7
Talco e Pirofilita <sup>1</sup>	45.163	n.d.
Tântalo <sup>2</sup>	33,7	32,8
Terras Raras <sup>2</sup>	21.000	17,5
Titânio <sup>5</sup>	6.181	0,8
Tungstênio <sup>2</sup>	28	0,9
Vanádio <sup>2</sup>	119	0,6
Vermiculita <sup>1</sup>	7.000	14,9
Zinco <sup>2</sup>	2.464	1,1
Zircônio <sup>1</sup>	2.319	3,1

# Exemplo de Nova Lima

<b>Nova Lima em 2022</b>		
<b>Receita corrente total</b>	R\$ 1.225.542.312,44	100%
<b>CFEM</b>	R\$ 143.860.547,66	12%
<b>ISSQN</b>	R\$ 234.173.753,40	19%
<b>IPTU</b>	R\$ 140.041.938,96	11,50%
<b>ICMS-transferência</b>	R\$ 325.072.076,54	26,50%
<b>FPM e ITR</b>	R\$ 81.488.542,32	7%
<b>Outros</b>	R\$ 300.905.453,56	24%

# Carga tributária sobre a mineração

- Estudo encomendado pelo IBRAM para a EY, em novembro de 2019, analisou comparativamente a tributação brasileira sobre a mineração com 11 países, avaliando-se várias commodities minerais. A análise econômica foi feita para os anos de 2016, 2017 e 2018, incluindo o levantamento das informações econômico-financeiras e mercadológicas da BHP Billiton, Rio Tinto e Vale com o objetivo de analisar o comportamento médio do mercado do ponto de vista de margens. Separou-se, então, a tributação sobre o faturamento e sobre o lucro.
- Os resultados foram os seguintes:
  - (1) o Brasil possui a maior carga fiscal do mundo sobre minério de ferro, manganês, bauxita e nióbio;
  - (2) a segunda carga fiscal mais elevada do mundo sobre chumbo, zinco, magnesita, potássio, níquel, fosfato e cobre; e
  - (3) a terceira carga fiscal mais forte sobre ouro.

# Má gestão dos recursos

- Balanço Geral do Estado de Minas Gerais de 2016, pelo TCE/MG: “**não foi evidenciada a destinação dos recursos prevista no ordenamento jurídico, ou seja, à assistência prioritária aos Municípios mineradores, direcionada à diversificação e ao desenvolvimento da economia e, assim, à independência econômica em relação à atividade minerária, bem como à proteção ambiental**”. A omissão no cumprimento da Constituição mineira é denunciada pelo TCE/MG também em relação ao art. 253: “**não há um plano específico de integração e assistência aos Municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado, ainda, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.**”
- Relatório de 2016 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sobre Nova Lima/MG, concluiu que, apesar de 23% das suas receitas correntes decorrerem da CFEM, o que “é significativo no cômputo da receita corrente total”, “**não foram localizados planos ou planejamentos específicos de longo prazo para a aplicação dos recursos da CFEM com vistas à diversificação econômica do Município**”. Além disso, o relatório afirma que “**os recursos da CFEM são diluídos nos gastos da Prefeitura, não havendo um planejamento específico para a sua aplicação**”.

# Crise do *federalismo fiscal* e a “*tributação exótica*” como saída



# Marcos da crise do federalismo fiscal

- **Desoneração do ICMS nas exportações** (Lei Kandir/1996) e ausência de ressarcimento adequado aos Estados.
- **Sucessivos incentivos fiscais concedidos pela União** nos impostos repartidos com Estados e Municípios (IRPJ e IPI).
- **Progressivo aumento de arrecadação nos tributos federais não compartilháveis** (PIS/Cofins e Contribuições Previdenciárias).
- Desvinculação de Receitas da União (**DRU**): 30% dos recursos são tredestinados.
- **Guerra Fiscal** e falência generalizada de Estados e Municípios.

# Exemplos de “Tributação exótica”

## TFRM: o surgimento das taxas de fiscalização de recursos minerais

- **21/04/2011**, evento em Ouro Preto/MG, em homenagem a Tiradentes. Dilma Rousseff: “*Não é justo nem tampouco contribui para o desenvolvimento do Brasil que os recursos minerais do país sejam daqui retirados e não haja a devida compensação*”.
- Nessa ocasião, em Ouro Preto, a Presidente da República afirmou que encaminharia em poucos meses ao Congresso Nacional uma proposta de alteração do marco regulatório da mineração, incluindo a alteração na legislação da CFEM.
- **01/09/2011**, a Presidente da República afirmou em entrevista à Rádio Itatiaia que o envio ao Congresso Nacional do projeto de lei criando o novo marco regulatório da mineração demoraria mais do que o previsto inicialmente, ficando provavelmente – como de fato ficou – para o ano de 2012.
- **15/09/2011**, o Executivo de Minas Gerais encaminhou à ALMG a Mensagem 112/2011, contendo o projeto de lei de instituição da TFRM, que viraria a Lei 19.976/2011.

# Exemplos de “Tributação exótica”

## Taxas sobre recursos naturais (TFRM)

Lei 1.613/2011

Amapá

Lei 19.976/2011

Minas Gerais

Lei 7.591/2011

Pará

Lei 4.301/2012

Mato G. do Sul

Lei 20.942/2020

Goiás

# Exemplos de “Tributação exótica”

- Cobranças de valores fixos sobre volume de minério = forma mais antiga de *royalty* mineral
- *Unit-based* ou *specific royalties*, ainda cobrados em China, Indonésia, Austrália e Índia, por exemplo:

*“Royalties baseados em unidades - **A forma mais antiga de cálculo de royalties é baseada em uma taxa cobrada por unidade de volume ou peso** e é chamada de royalties baseados em unidades ou específicos (este último usado principalmente na Austrália).*

*Um royalty baseado em unidade é mais frequentemente aplicado a minerais que são mais ou menos homogêneos, como minerais industriais (areia, cascalho, paralelepípedos, calcário, rocha ornamental) ou vendidos a granel (carvão, minério de ferro, sal, fosfato, potássio, enxofre). As formas mais prevalentes de royalties baseados em unidades são baseadas na medição (peso ou volume) na boca da mina, antes que ocorra um tratamento ou processamento significativo.” OTTO, James. *Mining Royalties: a global study of their impact on investors, government, and civil society*. Washington, D.C: The World Bank, 2006*

# Exemplos de “Tributação exótica”

Lei	Estado	Metodologia do cálculo
19.976/2011	Minas Gerais	1 Unidade Fiscal por tonelada de minério (art. 8º)
1.613/2011	Amapá	3 Unidades Fiscais por tonelada de minério (art. 6º)
7.591/2011	Pará	1 Unidade Fiscal por tonelada de minério (art. 6º)
4.301/2012	Mato Grosso do Sul	11,5% da Unidade Fiscal por tonelada de minério (art. 6º)
8.091/2014	Pará	0,2 da Unidade Fiscal por m <sup>3</sup> de recurso hídrico (art. 6º)
7.182/2015	Rio de Janeiro	R\$ 2,71 por barril de petróleo ou unidade equivalente de gás (art. 4º)
7.184/2015	Rio de Janeiro	R\$ 4,10 por MegaWatt-hora (art. 4º)
2.388/2018	Amapá	0,2 da Unidade Fiscal por m <sup>3</sup> de recurso hídrico (art. 6º)

etc. etc.

+ **Municípios:** Primavera, Oriximiná, Itaituba, Terra Santa, São Felix do Xingu, Marabá (Pará); Paraguaçu (Minas Gerais); Catingueira (Paraíba) etc. etc.

# Exemplos de “Tributação exótica”

*“A taxa em questão **não implica confisco às sociedades empresárias dedicadas à exploração do setor minerário na territorialidade do Estado-membro.** Precedente: ADI 1.948, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 07.02.2003. 9. De acordo com as balizas jurisprudenciais, **não é desproporcional a base de cálculo referente à TFRM imposta pela lei impugnada, uma vez que traduz liame razoável entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes.** Precedentes. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida a que se nega procedência.”*

(ADI 4785, Relator EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, 14-10-2022) – TFRM de MG

# Exemplos de “Tributação exótica”

“20. Verifica-se, assim, por simples cálculos aritméticos que a projeção de arrecadação indicada pelo Governador do Estado no projeto de lei da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM ultrapassa cerca de 12 (doze) vezes a despesa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC com atividades vinculadas à mineração. [...]

24. No caso em julgamento, parece-me haver nítida desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo, o que implica a sua inconstitucionalidade”.

(ADI 7400, Relator ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno) – **TFRM de MT**

# Exemplos de “Tributação exótica”

- FDE (Pará – Lei nº 8.931/2019)
- FUNDEINFRA (Goiás - Lei nº 21.671/2022)
- FET (Tocantins - Lei nº 4.029/2022)
- Todos inspirados no FETHAB (Mato Grosso – Lei nº 7.263/2000)

## **Fundeinfra** recolhe mais R\$ 187 milhões em abril

O **Fundeinfra** (Fundo Estadual de Infraestrutura) já recolheu até 20 de abril, quando venceu o pagamento de março das operações comerciais realizadas por setores do agronegócio com benefícios fiscais, R\$ 187,6 milhões. O valor total é de R\$ 404,6...

Publicado em 24 Abril 2023

# Exemplos de “Tributação exótica”

**Argumento dos Estados:** trata-se de (1) mera redução de incentivo fiscal ou (2) de contribuição voluntária, logo, não compulsória, o que afasta a sua natureza tributária e permite que seja cobrada em diversas situações, inclusive em exportações.

## **Argumento dos Contribuintes:**

- Regra de imunidade do ICMS sobre exportações (art. 155, §2º, X, a)
- Princípio da presunção de inocência (estrutura do Fundeinfra para exportações)
- Legalidade (art. 150, I)
- Não cumulatividade (art. 155, II, §2º, I)
- Isonomia (art. 150, II)
- Não discriminação quanto à origem ou ao destino de bens e serviços (art. 152)
- Livre concorrência (art. 170, IV)
- Regra da não afetação de impostos (art. 167, IV)
- Direito adquirido a benefícios fiscais onerosos (art. 178 do CTN)
- Fraude ao federalismo fiscal, deixando-se de repassar ICMS aos municípios (art. 158, IV e respectivo parágrafo único)
- Subsidiariamente, afronta à competência da União para criar contribuições (art. 149) e impostos não previstos no texto constitucional (art. 154, I)

# Exemplos de “Tributação exótica”

## FET – Tocantins

“6. In casu, o recolhimento criado pelo Estado do Tocantins apresenta características de imposto, pois incide sobre situação reveladora de riqueza relacionada exclusivamente aos contribuintes, não vinculada a qualquer atividade estatal. Ademais, por possuir fato gerador (operações de saída de produtos de origem vegetal) e base de cálculo (valor destacado no documento fiscal) idênticos aos do ICMS, forçoso concluir que se trata de adicional de alíquota do ICMS com receita vinculada, à semelhança dos adicionais do ICMS destinados aos fundos estaduais de combate à pobreza, porém, in casu, sem amparo constitucional.” (ADI 6365, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-02-2024 PUBLIC 22-02-2024)

# Exemplos de “Tributação exótica”

## FUNDEINFRA – Goiás

“FINANCEIRO-TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO ESTADUAL DE INFRAESTRUTURA (FUNDEINFRA) DO ESTADO DE GOIÁS. (IN)CONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. (IM) PLAUSIBILIDADE DO DIREITO. PERICULUM IN MORA INVERSO. 1. Alegada violação à vedação constitucional à vinculação de receita de impostos a fundo (artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal), parâmetro de controle de constitucionalidade insuficiente em sede de juízo cautelar. 2. Ausência de fumus boni iuris. **Em sede de juízo cautelar não há elementos suficientes para definição da natureza jurídica da exação do FUNDEINFRA, quanto ao menos de eventual espécie tributária e seus consectários jurídicos.** 3. **Existência de periculum in mora inverso diante do cenário atual do federalismo fiscal brasileiro na pauta deste Eg. Supremo Tribunal Federal.** 4. Manifestação pelo **não referendo da medida cautelar.**

(ADI 7363 MC-Ref, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2023 PUBLIC 05-06-2023 REPUBLICAÇÃO: DJe-s/n DIVULG 12-06-2023 PUBLIC 13-06-2023)

# Exemplos de “Tributação exótica”

## Reforma tributária e FUNDEINFRA

“a EC nº 132/23, alterando substancialmente o contexto dos parâmetros de controle de constitucionalidade, convalidou eventuais inconsistências (inclusive no que diz respeito à base de cálculo) existentes na contribuição destinada ao FUNDEINFRA.

[...]

De mais a mais, registre-se que não há falar em constitucionalidade superveniente no presente caso, haja vista que, nos termos da decisão ora embargada, em sede cautelar, prevaleceu entendimento no sentido da constitucionalidade da cobrança da contribuição destinada ao FUNDEINFRA como condição para o gozo do benefício ou incentivo fiscal do regime especial relacionado ao controle de exportações e do ICMS-ST.” (ADI 7363 AgR-ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, Dje 12-06-2024)

# A reforma tributária do consumo



WILLIAM FREIRE

## TRIBUTOS ATUAIS

## NOVOS TRIBUTOS

PIS / Cofins

IPI

ICMS

ISSQN

Contribuição estadual sobre primários e semielaborados

**CBS**

Contribuição sobre Bens e Serviços

**IBS**

Imposto sobre Bens e Serviços

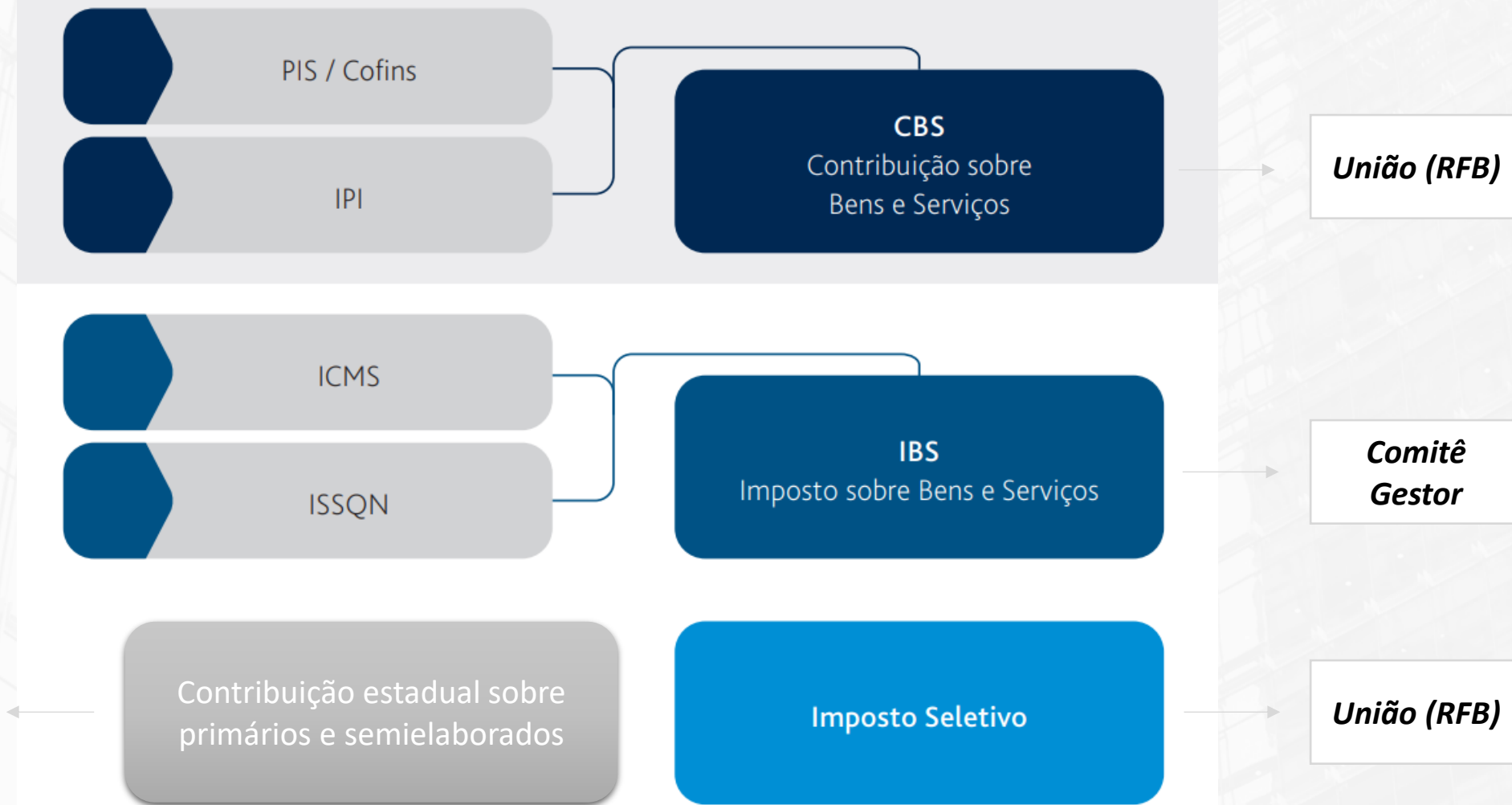
**Imposto Seletivo**

*União (RFB)*

*Comitê Gestor*

*União (RFB)*

*Estados*



# Um problema federativo: o *exemplo da Austrália*



# O exemplo da Austrália

- A carga tributária brasileira sobre a mineração, segundo o estudo da EY, é superior à australiana (51,8% *versus* 48%).
- **59% do valor total pago pelas mineradoras australianas correspondem a royalties, destinados aos Estados e Territórios, ao passo que o imposto sobre a renda (41%) é destinado ao Commonwealth government (federal).** Fonte: *Minerals industry tax survey 2017, elaborado pela Deloitte a pedido do Minerals Council of Australia*
- No Brasil ocorre o oposto.
- O problema no Brasil não é a carga, e sim a sua **distribuição federativa**, que parece concentrar excessivamente recursos na União, uma vez que **60% do valor arrecadado fica na União e 40% nos Estados e Municípios** (o oposto do que ocorre na Austrália). Fonte: *CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. Tributação Mineral no Brasil: uma abordagem comparativa. UFMG, 2022.*

**Contato:**

[williamfreire@williamfreire.com.br](mailto:williamfreire@williamfreire.com.br)



**SÃO PAULO**

+55 11 3294-6044

Av. Angélica, 2.491, Conj. 161 |  
Higienópolis

São Paulo SP | CEP 01227-200

**BELO HORIZONTE**

+55 31 3261-7747

Av. Afonso Pena, 4100, 12º andar |  
Cruzeiro

Belo Horizonte - MG | CEP 30130-009

**BRASÍLIA**

+55 61 3329-6099

SCN Q 2 | Bloco A 5º andar

Brasília – DF | CEP 70655-775