WILLIAM FREIRE
ADVOGADOS ASSOCIADOS

A tributação da mineração sob uma perspectiva global

In Freire, William [Org]. *Direito da Mineração*. Belo Horizonte: IMAG, 2022.

SÃO PAULO BELO HORIZONTE BRASÍLIA

12

A tributação da mineração sob uma perspectiva global

Paulo Honório de Castro Júnior[1]

RESUMO

Regimes fiscais sobre a mineração tendem a ser diferentes de outros setores, em virtude (i) das rendas minerais e de (ii) riscos não usuais para o investidor. O fator tributário é apenas um dos muitos componentes da decisão de investir, mas possui peso relevante, sobretudo em cenário de guerra fiscal internacional. Em termos de política tributária, isso é particularmente relevante, do ponto de vista da avaliação de qual deve ser a carga tributária imposta ao setor mineral, de forma a capturar a parcela da renda mineral que corresponde ao titular do recurso (Estado), sem impedir que a mineradora também se aproprie da parcela da renda necessária a cobrir os custos de produção e a auferir lucros suficientemente interessantes para decidir investir no projeto. Daí a necessidade de conhecer os mecanismos fiscais usualmente praticados sob uma perspectiva global. O texto se propõe a isso, ilustrando com exemplos de Western Australia e Queensland.

Palavras-Chave: Tributação mineral. Instrumentos fiscais. Imposto de Renda. *Royalties*. CFEM. Federalismo.

ABSTRACT

Mining tax regimes tend to differ from other sectors, due to (i) mineral rents and (ii) unusual risks for the investor. The tax factor is just one of the many components of the decision to invest, but it has relevant weight, especially in a scenario of international tax war. In terms of tax policy, this is particularly

1 Sócio na William Freire Advogados. Graduado em Direito e Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP. Pós-Graduado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Tributário – IMDT. Professor de Direito Tributário e Financeiro em cursos de Pós-Graduação e de Extensão.

relevant, from the point of view of assessing what the tax burden should be imposed on the mineral sector, in order to capture the portion of mineral income that corresponds to the owner of the resource (State), without impeding that the mining company also appropriates the portion of the income necessary to cover production costs and earn sufficiently motivating profits to decide to invest in the project. Hence the need to know the fiscal mechanisms usually practiced from a global perspective. This paper has this purpose, illustrating with examples from Western Australia and Queensland.

Keywords: Mineral taxation. Tax instruments. Income tax. Royalties. CFEM. Federalism.

Introdução

Regimes fiscais sobre a mineração tendem a ser diferentes de outros setores, em virtude (i) das rendas minerais e de (ii) riscos não usuais para o investidor.[2]

As rendas minerais tornam a tributação do setor particular, sobretudo pelo fato de os países desejarem a sua captura por instrumentos fiscais por serem, normalmente, proprietários dos recursos minerais. Conforme David Ricardo3, "os metais, assim como os outros bens, *são obtidos pelo trabalho*. A natureza, de fato, os produz, mas é o trabalho humano que os extrai das entranhas da terra e os prepara para a nossa utilização." As minas, como a terra, *geram normalmente uma renda a seus proprietários*, e essa renda, como a da terra, é o efeito, e não a causa, do elevado valor de seus produtos.

Originalmente associada à terra, renda ricardiana4 é o resultado positivo gerado pelo aproveitamento econômico de um fator escasso, natural ou artificial. Assim como o lucro, a renda ricardiana é um ganho excedente sobre os custos necessários para aproveitar economicamente um recurso natural. No seu clássico

2 HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. **The Taxation of Petroleum and Minerals**. New York: Routledge, 2010, p. 123.
3 RICARDO, David. **On the principles of political economy and taxation**, 3rd ed. London: John Murray, 1821.
4 RICARDO, David. **On the principles of political economy and taxation**, 3rd ed. London: John Murray, 1821.

livro sobre princípios de economia política e tributação, Ricardo afirma que a mesma regra geral que regula o valor dos produtos agrícolas e das mercadorias manufaturadas é aplicável também aos metais: "seu valor não depende nem da taxa de lucro, nem da taxa de salários ou da renda paga nas minas, mas da quantidade de trabalho necessária para obtê-los e colocá-los no mercado."[5]

A ideia de renda mineral surge dessa percepção de Ricardo sobre o trabalho empregado para comercializar um recurso exaurível, associado aos fatores determinantes do seu preço. Em relatório elaborado para o Banco Mundial, Keith Jefferis[6] afirma, a partir da concepção ricardiana, que o valor econômico de um recurso mineral é medido pela renda do recurso, qual seja, o retorno econômico obtido com a venda de um mineral além dos seus custos de extração. Logicamente, se os preços dos produtos minerais podem variar, a renda mineral também está sujeita à mesma variação. O autor apresenta a seguinte fórmula para o seu cálculo:

Renda da venda de recursos = valor da produção
(-) consumo intermediário
= a valor agregado bruto
(-) remuneração dos funcionários
(-) tributos líquidos sobre a produção
= lucro operacional bruto (GOS)
(-) consumo de capital fixo
= lucro operacional líquido
(-) retorno normal sobre o capital
= renda mineral líquida

Em termos de política tributária, isso é particularmente relevante, do ponto de vista da avaliação de qual deve ser a carga tributária imposta ao setor mineral, de forma a capturar a parcela da renda mineral que corresponde ao titular do recurso (Estado), sem impedir que a mineradora também se aproprie da parcela da renda necessária a cobrir os custos de produção e a auferir lucros suficientemente interessantes para decidir investir no projeto. Já os riscos não

5 RICARDO, David. **On the principles of political economy and taxation**, 3rd ed. London: John Murray, 1821.
6 JEFFERIS, Keith. **Public Finance and Mineral Revenues in Botswana**. Technical Report: Republic of Botswana and World Bank Group, 2016, p. 5.

usuais para o investidor incluem, sobretudo, o longo período de pesquisa mineral, risco geológico, investimento intensivo em bens de capitais que não podem ser transferidos para outros projetos, preços voláteis, longo período para recuperar os investimentos iniciais, o que expõe o investidor a riscos políticos e à instabilidade regulatória (insegurança jurídica), riscos significativos associados a impactos e danos ambientais e suporte às comunidades locais.

Ainda na concepção de Lindsay Hogan e Brenton Goldsworthy,[7] a carga tributária sobre a mineração, em cada país, tende a variar conforme a percepção do risco pelo investidor: quanto maior a percepção do risco, menor tende ser a carga, do contrário não haveria investimentos, uma vez que os países competem pela sua captura.

Outro fator determinante para a seleção dos instrumentos fiscais é a praticabilidade fiscal ou a facilidade de administração fiscal. Por exemplo, em relação às regras de controle de preços de transferência, a estrutura brasileira, baseada predominantemente em margens fixas e presunções, serve à praticabilidade fiscal. Regras mais complexas, como o PVEx e o PeECEX no Brasil, que se voltam à comparabilidade de preços e cotações, envolvem a necessidade de conhecimento, pelas autoridades fiscais, de diferenças técnicas entre um mesmo grupo de *commodities* e dos ajustes permitidos na apuração fiscal para que a comparabilidade seja factível, que tornam a administração tributária do instituto mais complexa, favorecendo planejamentos fiscais e transferência de lucros ao exterior.

Ante tais premissas introdutórias, o presente estudo abordará, no primeiro tópico, os instrumentos fiscais comumente verificados nos países mineradores, bem como, em sequência, uma comparação entre Brasil e Austrália.

Instrumentos fiscais mais utilizados na tributação mineral

Após a segunda guerra mundial, houve um relevante movimento global pela independência de países mineradores que, antes, eram colônias das potências ocidentais. Com a sua independência, ocorreu a nacionalização dos

7 HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. **The Taxation of Petroleum and Minerals**. New York: Routledge, 2010, p. 124.

recursos minerais (processo que o Brasil realizou em 1934), fazendo com que a possibilidade do seu aproveitamento econômico por particulares estivesse associada a cobranças fiscais que permitissem ao país capturar a sua parcela correspondente à renda mineral.

As referidas cobranças fiscais passaram a ser, em geral, as seguintes no período pós-guerra[8]:

- *Royalties ad valorem,* baseados no valor produzido, e não apenas no volume extraído. Inicialmente, adotaram-se alíquotas únicas; posteriormente, variações por substância (modelo brasileiro), até que, em administrações fiscais mais modernas, verifica-se a adoção de *royalties* baseados no lucro da mineradora (*profit-based royalties*), sendo o caso da Austrália, do Canadá e de Nevada, nos Estados Unidos da América. O Brasil não adota esse modelo.
- *Imposto de Renda*. Verificou-se uma mudança na predominância da arrecadação de *royalties* para a tributação da renda – o que é verdade também no Brasil, visto que, desde que a mineradora seja lucrativa, paga-se mais IRPJ/CSLL (34% do lucro ajustado) do que CFEM (1% a 3,5% da receita bruta ajustada). Nesse caso, a maior parte dos países criou incentivos fiscais para o imposto, sobretudo depreciação, exaustão e amortização aceleradas de ativos não circulantes. O Brasil adotou esses incentivos no passado[9]: (i) a legislação do IRPJ permitia que fosse excluído do lucro tributável montante equivalente a duas vezes as taxas de depreciação normal e acelerada, no caso de bens de capital novos, nacionais, vinculados a projetos aprovados relativo à prospecção, estudos e pesquisas relacionados com o levantamento e aproveitamento de recursos minerais, bem como às operações sujeitas à incidência do IUM; e (ii) a exaustão incentivada, que consistia na permissão para que as empresas de mineração deduzissem como

8 HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. **The Taxation of Petroleum and Minerals**. New York: Routledge, 2010, p. 127.

9 BRAZ, Eliezer. Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Selecionados. In *Aspectos Tributários da Mineração Brasileira*. Banco Mundial: 2009, p. 8.

custo ou encargo, na apuração do lucro tributável, quota de exaustão equivalente a 20% da receita bruta auferida. Tais incentivos foram extintos para novas operações.[10]

- *Normas antielisivas específicas,* com o objetivo de evitar a transferência de lucros ao exterior, notadamente imposto de renda retido na fonte (IRRF) sobre remessas ao exterior (amplamente praticado no Brasil), inclusive de dividendos (que não se adota no Brasil desde a Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995), controle de preços de transferência e de subcapitalização (praticados no Brasil).

Entre 2002 e 2008, verificou-se, globalmente, relevante aumento dos preços das principais *commodities* minerais (conhecido por *boom* das *commodities*), decorrente, sobretudo, do aumento da demanda chinesa por insumos. Em razão desse fato, verificou-se a criação de instrumentos fiscais específicos, destinados a capturar a parcela da renda mineral considerada "excessiva" ou "extraordinária"[11]:

- *Resource rent-taxes*, cujo princípio é capturar a renda "excessiva" ou "extraordinária", permitindo que os lucros esperados normalmente pelo minerador sejam tributados a alíquotas padrão, que progridem conforme aumenta a margem de lucro. A Libéria introduziu esse instrumento, que foi posteriormente testado na Austrália, por um curto período.[12] O Brasil possui exação similar, de natureza patrimonial, denominada "participação especial", exclusiva para o setor de petróleo (vide art. 50 da Lei nº 9.478/1997[13]), incidente a alíquotas de 10% a 40%, sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor, conforme

10 Vide art. 59 da Lei nº 4.506/1964 e Parecer Normativo CST nº 44/1977.

11 HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. **The Taxation of Petroleum and Minerals**. New York: Routledge, 2010, p. 129.

12Cf. < https://www.ato.gov.au/business/minerals-resource-rent-tax/> Acesso em 05.07.2022.

13 "Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República. § 1º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor."

regulamentado pelo Decreto nº 2.705/1998.

- *Windfall taxes,* que consiste em tributar, normalmente uma única vez, ganhos eventuais,[14] como no caso das loterias e jogos, ou ganhos considerados extraordinários, gerados por algum gatilho, como aumento expressivo de preços das *commodities*. Mongólia e Zâmbia criaram esse tributo no período de *boom*.

A partir desse cenário histórico, Hogan e Goldsworthy,[15] baseando-se em estudos de Baunsgaard[16] e de Garnaute e Ross,[17] propõem interessante classificação de instrumentos fiscais específicos para a mineração.

O primeiro se denomina *Rent-Based Taxes*, tendo como divisões o *resource rent tax* e o *excess profit tax*. O *resource rent tax*, tal como descrito pelos autores, não possui nenhuma diferença em relação ao regime de IRPJ e de CSLL, pelo lucro real, no Brasil. Basicamente, trata-se de permitir que os prejuízos acumulados nos anos iniciais do projeto sejam compensados contra lucros futuros, à mesma alíquota, tal qual já ocorre em terras brasileiras, ainda que com a questionável trava de 30%, vide arts. 42 e 58, da Lei nº 8.981/1995. Aliás, pelo nosso regime jurídico, é possível que prejuízos de um determinado direito minerário (projeto em fase inicial ou pesquisa, por exemplo) sejam compensados com lucros obtidos por meio do aproveitamento de outro direito minerário – situação que é tratada pelos autores como específica desse regime tributário, citando o exemplo da Noruega em projetos de petróleo para ilustrar o caso. O *excess profit tax* consiste, por sua vez, em estabelecer um fator para o lucro (retorno sobre o capital investido) denominado de "*R-factor*". Sempre que o lucro obtido pela mineradora superar esse fator, o excesso seria base de cálculo do *excess profit tax*.

---

14 SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda**. São Paulo: IBDT, 2020, p. 14.

15 HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. **The Taxation of Petroleum and Minerals**. New York: Routledge, 2010, p. 131.

16 BAUNSGAARD, Thomas. A Primer on Mineral Taxation. **IMF Working Paper**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2001.

17 GARNAUT, Ross; ROSS, Anthony Clunies. **Uncertainty, Risk Aversion and The Taxing of Natural Resources Projects**. *Economic Journal*, 1975, pp. 272-287.

O segundo grupo é chamado de *Profit-based taxes and royalties*. Sua primeira espécie é o *corporate income tax* (imposto de renda tradicional), ao qual se indica ser comum fixar alíquotas maiores para empresas de mineração, variando conforme a lucratividade obtida (progressivamente, tal qual feito por Botswana). A segunda espécie é o *profit-based royalty*, com a única diferença em relação ao imposto de renda, sendo que a sua incidência se dá exclusivamente sobre os resultados positivos de um projeto (direito minerário) e não de todo o resultado da empresa de mineração. Sendo assim, os prejuízos de um projeto não poderiam ser compensados com os lucros de outro.

O terceiro grupo se chama *Output-based royalties*, que se caracteriza por *royalties* que incidem sobre receita. A primeira espécie é o *royalty ad valorem*, sendo a CFEM um perfeito exemplo dessa espécie. A segunda consiste no *graduaded price-based windfall tax*, que basicamente consiste em fixar alíquotas progressivas para a exação, proporcionais a aumentos de preço/cotação. A terceira espécie é o *specific royalty*, que é a exação cobrada a uma alíquota específica sobre volume, exatamente como é feito com as TFRM cobradas pelos Estados brasileiros.

O último grupo foi intitulado de *State equity*. Trata-se da hipótese em que o Estado se torna formalmente sócio da empresa de mineração, sendo remunerado por dividendos proporcionais à sua participação societária (*paid equity*), ou corrigindo o valor de dividendos, que lhe seria proporcional, mediante a incidência de juros (*carried interest*). A primeira situação se assemelha às hipóteses de investimento da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) no setor mineral,[18] sendo o investimento em nióbio o mais relevante, por meio da Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá (Comipa), que é uma *joint venture* da empresa privada CBMM com a Codemig.[19]

Por fim, os países titulares de recursos naturais não renováveis têm implementado acordos de estabilidade fiscal (*tax stability agreements*), com o propósito de atrair investimentos. Conforme Philip Daniel e Emil

18 Cf. << http://www.codemig.com.br/atuacao/mineracao/ >>. Acesso em 05.07.2022.

19 "A CODEMIG recebe, através da SCP, 25% do resultado de toda a operação, incluindo a venda dos produtos que se originaram dos direitos minerários da CBMM e audita trimestralmente a SCP - sociedade em conta de participação, firmada com a CBMM." Cf. << https://www.comipa.com.br/about.html >>. Acesso em 05.07.2022.

Sunley,[20] as garantias de estabilidade fiscal são uma possível resposta ao que chamam de inconsistência temporal (ou inconsistência dinâmica) nas políticas governamentais. O problema ocorre quando um governo anuncia uma política antecipadamente (como um possível novo regime tributário), mas, posteriormente, recua na decisão de implementá-la. Há nisso um custo decorrente da percepção, pelo mercado, de que o governo descumpriu suas promessas e perdeu credibilidade. Quando ações "inconsistentes no tempo" são um problema, as empresas resistem em investir. As garantias de estabilidade fiscal então funcionam como regras jurídicas estáveis e seguras, utilizadas para superar esse problema.

Prosseguem afirmando que o receio dos mercados quanto a possíveis aumentos de impostos e *royalties* naturalmente prejudica o investimento, o que é particularmente nocivo nos setores de petróleo e mineração, por serem altamente intensivos em capital. Isso significa que o risco de não avançar com os investimentos em projetos já existentes, porém em fases iniciais (de pesquisa e desenvolvimento) tem efeitos especialmente prejudiciais, porque gera o abandono de projetos que poderiam se tornar rentáveis para os titulares dos recursos não renováveis.

Daí que o compromisso de não alterar as regras fiscais por certo período – normalmente o suficiente para que se recupere o investimento com margem razoável – possa aumentar o nível de investimento. Mas há muitas dificuldades na implementação dos acordos de estabilidade fiscal, uma vez que o regime pode levar a pressões de comunidades locais e entes federativos beneficiários de receitas transferidas pela sua revogação, por exemplo, em um cenário de relevante alta de preços. Caso a revogação ocorra antes do término dos prazos pactuados, haveria contencioso e perda de credibilidade geral do país como um local seguro para atrair novos investimentos.

Claro que o fator tributário é apenas um dos muitos componentes da decisão de investir. A metodologia adotada pelo *Frasier Institute* no seu *Annual Survey of Mining Companies*, que mensura a atratividade dos países para receber

20 DANIEL, Philip; SUNLEY, Emil M. Contractual Assurances of Fiscal Stability. **Taxing Natural Resources**: New Challenges, New Perspectives. International Monetary Fund: 2008, p. 7. Disponível em: << https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2008/taxnatural/pdf/dansun.pdf >>. Acesso em 05.07.2022.

investimentos em mineração, considera 15 fatores principais: (1) incerteza quanto à administração, interpretação ou aplicação das normas jurídicas existentes; (2) incerteza quanto às normas ambientais (estabilidade das regulamentações, consistência e pontualidade do processo regulatório e regulamentações não baseadas em ciência); (3) duplicação e inconsistências regulatórias (inclui federal/provincial, federal/estadual, sobreposição interdepartamental etc.); (4) processos justos, transparentes, não corruptos, oportunos, administrados de forma eficiente etc.; (5) regime tributário, incluindo carga e complexidade; (6) incerteza em relação a reivindicações de propriedades territoriais; (7) incerteza sobre quais áreas serão protegidas como parques ou sítios arqueológicos etc.; (8) infraestrutura; (9) acordos socioeconômicos e condições de desenvolvimento da comunidade local, como a exigência de fornecimento de infraestrutura social, vide escolas ou hospitais etc.; (10) barreiras comerciais (tarifárias e não tarifárias, restrições à repatriação de lucros, restrições cambiais etc.; (11) estabilidade política; (12) normas e acordos trabalhistas, bem como militância e interrupções no trabalho; (13) qualidade da base geológica e facilidade de acesso à informação etc.; (14) nível de segurança, que inclui segurança física devido à ameaça de ataques terroristas, criminosos, grupos guerrilheiros etc.; e (15) mão de obra qualificada.[21]

Vê-se que a questão tributária é apenas uma das quinze eleitas, mas que possui peso relevante, na medida em que afeta tanto o retorno sobre o investimento quanto a certeza sobre a possibilidade de retorno, em um cenário de insegurança jurídica.

O índice do *Frasier Institute* considera países e regiões (Estados, Províncias etc.), conforme sejam responsáveis por regular local ou nacionalmente a mineração. Em sua edição sobre o ano de 2021, a vencedora foi Western Australia – que será estudada adiante, por se tratar do maior Estado com recursos minerais da Austrália.

O Brasil foi ranqueado apenas na 51ª posição, enquanto Queensland, na Austrália, aparece na 9ª posição. Vejamos algo sobre tais Estados australianos na sequência.

---

21 YUNIS, Jairo; ALIAKBARI, Elmira. **Annual Survey of Mining Companies**, 2021. Frasier Institute, 2022. Disponível em <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2021.pdf>. Acesso em 12.07.2022.

Tributação mineral na Austrália: Western Australia e Queensland

A organização político-administrativa da Austrália consiste em uma monarquia federal, sob uma democracia parlamentarista, formada em 1901, em decorrência de um acordo celebrado entre seis então colônias britânicas que se transformaram em seis Estados.[22] O Chefe de Estado é o Rei inglês, representado pelo Governador-Geral. O Rei nomeia o Governador-Geral sob aconselhamento do Primeiro-Ministro da Austrália, e não exerce papel ativo na rotina administrativa do país. A Constituição australiana estabelece um governo federal (o *Commonwealth government*), assim como governos estaduais e territoriais,[23] distribuindo competências entre as esferas de poder.[24]

Em relação à propriedade sobre os recursos minerais, a escolha constitucional foi determiná-la aos Estados ou Territórios onde estejam localizados. Por esse motivo, a legislação mineral, na Austrália, é de competência de cada um dos Estados e Territórios titulares dos referidos recursos, ainda que o governo federal edite leis nacionais a respeito da matéria (normas ambientais, trabalhistas, investimento estrangeiro etc.). Por outro lado, cabe aos entes locais legislar sobre *royalties* e tributos.[25]

A Austrália produz 19 substâncias minerais em quantidades significativas, por meio de aproximadamente 350 minas em operação. Possui as maiores reservas conhecidas de minério de ferro, sendo o maior produtor e exportador global dessa substância, responsável por aproximadamente 40% da sua produção e por mais de 50% das exportações anuais. É ainda um dos principais produtores mundiais de carvão, bauxita (alumínio), manganês, antimônio, níquel, prata, cobalto, cobre, estanho, lítio, ouro, chumbo, diamante, terras raras, urânio e zinco.[26]

---

22 Western Australia (WA), Queensland (Q), New South Wales (NSW), Victoria (V), South Australia (SA) e Tasmania (T).

23 Os Territórios são Northern Territory (NT) e Australian Capital Territory (ACT), equivalente à Canberra, capital do país.

24 LEARY, Jay; KERRIGAN, Geoff. Australia. *In*: **The Mining Law Review**, 6th Edition. Londres: The Law Reviews, 2017, p. 1-2.

25 LEARY, Jay; KERRIGAN, Geoff. Australia. In: **The Mining Law Review**, 6th Edition. Londres: The Law Reviews, 2017, p. 2-3.

26 Cf.<https://www.ga.gov.au/education/classroom-resources/minerals-energy/australian-mineral-facts>. Acesso em 11.07.2022.

Os Estados onde a mineração é mais expressiva na Austrália são Western Australia, com 60% da produção nacional; Queensland, com 20%; e New South Wales, com 12%. Os três Estados, juntos, respondem por mais de 90% da produção mineral australiana.[27] Sob todos os aspectos, a Austrália é um exemplo robusto de desenvolvimento econômico e social, a partir de um processo que teve início com o aproveitamento econômico de recursos minerais.

Por ser uma federação de matriz extrativista, é inevitável correlacionar o modelo australiano com o brasileiro. De fato, há semelhanças estruturais – ainda que as profundas diferenças históricas não possam ser desprezadas –, que justificam uma avaliação mais cuidadosa da carga tributária e dos instrumentos fiscais na Austrália, em sua dimensão federativa.

Como será demonstrado, há forte arrecadação fiscal obtida diretamente pelos Estados onde a mineração ocorre, por vezes maior do que aquela destinada ao *Commonwealth government*, o que, ao lado da carga total e da qualidade do gasto público, pode explicar o desenvolvimento australiano. Estudo da *Stanford Economics and Finance* com o Banco Mundial[28] afirma que o desenvolvimento econômico e social australiano, antes da Primeira Guerra Mundial, decorreu principalmente por suas reservas minerais e petrolíferas. Em 1968, Harding[29] já afirmava que "a indústria da mineração sempre desempenhou um importante papel no crescimento da economia australiana".

Atualmente, a mineração corresponde a 10% do PIB australiano, sendo responsável por 60% das exportações nacionais e por quase 50% do investimento estrangeiro. Suas características no país, assim como ocorre no Brasil, demandam custo intensivo de capital, gerando, com isso, poucos empregos diretos (2% do total nacional). Mas a cadeia de serviços em torno da mineração australiana emprega números expressivos – como também visto em terras brasileiras –, sendo responsável, por exemplo, por 78% da mão de obra em Western Australia, que é o seu principal Estado minerador.[30]

---

27 Cf. <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2015/natrestax/pdf/guj.pdf >. Acesso em 11.07.2022.

28 LEDERMAN Daniel, MALONEY, William F (Edit.). *Natural resources: neither curse nor destiny*. A copublication of Stanford Economics and Finance and the World Bank, 2007.

29 HARDING, Keith R. Mining Development in Australia. *Journal of the Royal Society of Arts*, Vol. 116, 1968, p. 521.

30 Cf.<https://ecdpm.org/great-insights/growth-to-transformation-role-extractive-sector/mining-and-development-in-australia/>. Acesso em 11.07.2022.

Caso o setor de mineração australiano seja considerado como a atividade extrativa mineral somada ao segmento nacional de serviços, tecnologia, máquinas e equipamentos voltados apenas à mineração (chamado de *METS - mining and mining equipment, technology and services*), esse setor corresponde a 15% do PIB e a 10% de todos os empregos do país (1 milhão e 100 mil empregos).[31]

A diversificação econômica verificada na Austrália tem origem na extração mineral. Conforme Ian Satchwell, Diretor do *International Mining for Development Centre*, em Perth, Western Australia, "outros setores, como equipamentos, tecnologia e serviços de mineração, educação, construção e serviços financeiros cresceram rapidamente, em resposta à rápida expansão do setor de mineração."[32] Prossegue demonstrando que o setor de equipamentos, tecnologia e serviços de mineração é um relevante exportador (como se verifica no Brasil, que importa tais produtos e serviços da Austrália), tendo se transformado em fonte de desenvolvimento tecnológico para vários outros setores industriais no país.

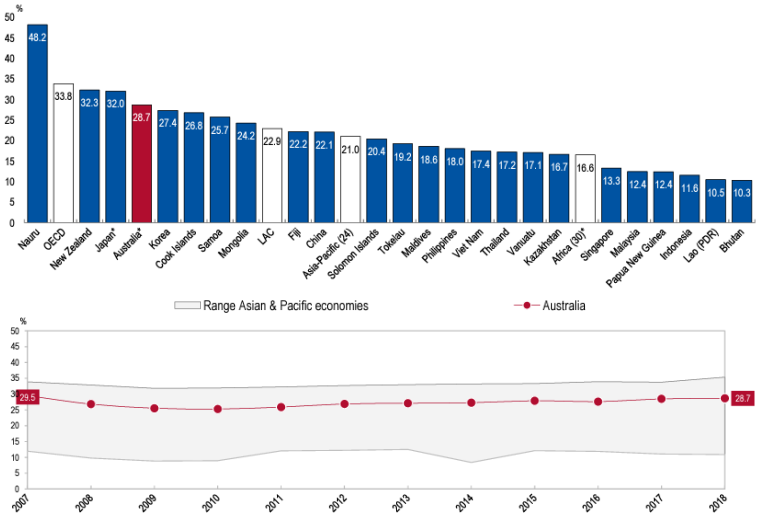
O resultado desse processo de crescimento, iniciado no começo do século XX, é notável: a Austrália possui o 8º maior IDH do mundo (0,944). De 1990 a 2019, o índice australiano cresceu 8,4%, de 0,871 para 0,944. A desigualdade, inclusive de gênero, é baixa no país. As mulheres possuem melhor formação educacional do que os homens, sendo que 60% delas participam da força de trabalho nacional, ocupando quase 40% do parlamento. A expectativa de vida é superior a 80 anos para homens e mulheres33. A pobreza é estimada em 13%, o que faz da Austrália o 22º país menos pobre do mundo, à frente de Estados Unidos e Canadá.[34] A carga tributária geral na Austrália, segundo a OCDE, representa 28,7% do PIB, abaixo da média da OCDE (33,8%) e da carga tributária brasileira (31,6%). Não houve relevantes alterações ao longo do tempo, visto que, em 2007, o percentual perfazia 29,5%, tendo atingido a sua variação mínima em 2010, com 25,3%:

31Cf. <https://www.mining-technology.com/analysis/featureaustralias-mining-tax-regime-is-i-t-too-tough-5805991/>. Acesso em 11.07.2022.

32 SATCHWELL, Ian. From Growth to Transformation – What Role for the Extractive Sector? **Great Insights**, Volume 2. Maastricht: 2013.

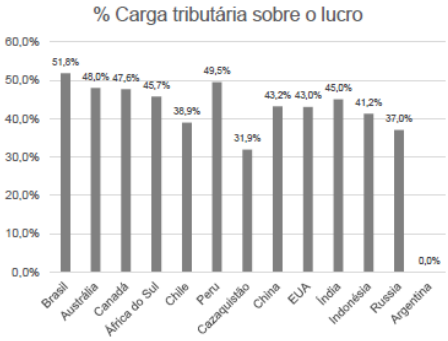
33 Cf. << /https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/AUS.pdf >>. Acesso em 11.07.2022.

34 Cf. <https://povertyandinequality.acoss.org.au/wp-content/uploads/2020/02/Poverty-in--Australia-2020_Part-1_Overview.pdf >. Acesso em 11.07.2022.



Fonte: OCDE (2022)

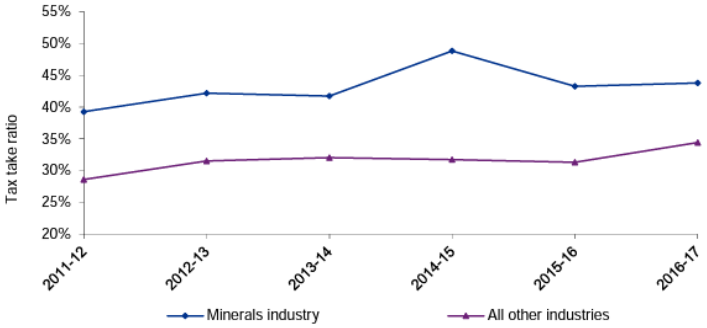
A composição de incidências fiscais é fortemente determinada, na Austrália, por imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas, imposto sobre bens e serviços (IVA) e *royalties* minerais. Se a carga tributária geral australiana não é baixa, mas também não é alta, o volume de imposições fiscais sobre a mineração é bastante elevado. Estudo da EY,[35] encomendado pelo IBRAM, aponta que 48% do lucro das mineradoras australianas de minerais metálicos é capturado pela composição de imposto sobre a renda e *royalties*:



Fonte: EY (2019)

35 EY. *Estudo comparativo da carga e prática tributária internacional do setor mineral*. IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração: novembro, 2019.

Historicamente, a carga fiscal sobre a mineração, na Austrália, é 10% a 15% superior à carga geral:[36]



Fonte: KPMG (2019)

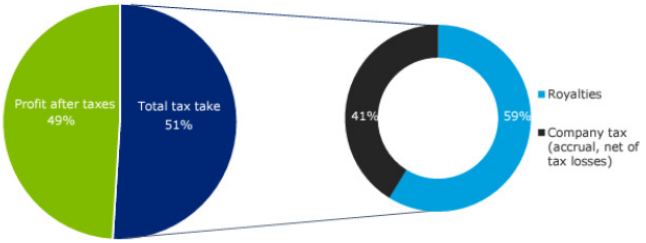
O *imposto sobre a renda* incide, na Austrália, a 30% sobre o lucro líquido, sem quaisquer benefícios fiscais para mineradoras. Empresas com faturamento bruto anual inferior a AUD 50 milhões, pagam o imposto sobre a renda a uma alíquota de 25%. Há IRRF sobre dividendos, inclusive quando destinados ao exterior, cobrados igualmente a 30%.[37] O imposto é de competência do *Commonwealth government.* As regras australianas de controle de preços de transferência determinam que transações com partes vinculadas devem ser consistentes com o padrão OCDE (*arm's legnth*), não havendo regra específica para *commodities*, diferentemente do que ocorre no Brasil (Pecex, com ajustes limitados).

As regras de controle de subcapitalização tem por referência o limite de dedutibilidade das despesas com juros e equivalentes mediante uma relação dívida-capital de 1,5:1. As deduções de juros são negadas na medida em que o empréstimo excede uma vez e meia o capital social da empresa. Por outro lado, alternativamente, à escolha do contribuinte, pode-se considerar a proporção de endividamento baseado em todo o grupo multinacional. A partir de 1º de julho de 2023, a Austrália deverá adotar o padrão estabelecido na Ação 4 do Plano BEPS, que limita a dedutibilidade das despesas líquidas de juros a 30% do EBITDA do grupo multinacional.

36 Cf. << https://www.minerals.org.au/sites/default/files/MCA_TaxReport_16Dec2019.pdf >>. Acesso em 12.07.2012.
37 Cf. <https://taxsummaries.pwc.com/australia/>. Acesso 12.07.2022.

O IVA é cobrado pelos Estados a 10% sobre operações domésticas, ou seja, não incide sobre as exportações, garantindo-se aos exportadores o ressarcimento dos créditos acumulados em prazo inferior a um ano.

Observa-se que a carga tributária brasileira sobre a mineração, segundo o referido estudo da EY, é superior à australiana. Os dados variam ao longo do tempo. Por exemplo, no estudo *Minerals industry tax survey* 2017, elaborado pela Deloitte a pedido do *Minerals Council of Australia,*[38] apurou-se que 51% do lucro das mineradoras australianas foram destinados ao pagamento de imposto sobre a renda e de *royalties* minerais, analisando-se os anos de 2015-2016:



Fonte: Deloitte (2017)

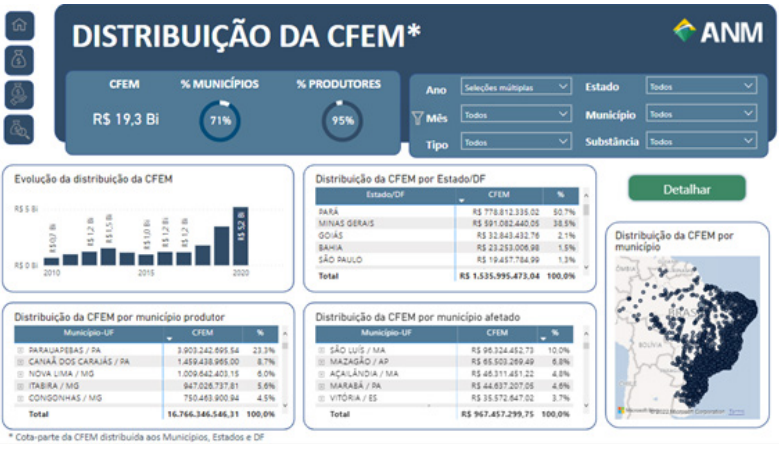
Digno de nota, nessa pesquisa, que 59% do valor total pago pelas mineradoras australianas em 2016 se refiram a *royalties*, destinados aos Estados e Territórios, ao passo que o imposto sobre a renda (41%) é destinado ao *Commonwealth government* (federal). Essa é uma hipótese importante que surge dos dados avaliados: o volume de recursos destinado ao local onde a mineração é exercida, sendo expressivo como é, pode representar uma das chaves para o sucesso da mineração como fator de desenvolvimento econômico e social na Austrália. Nesse sentido, vale citar que a receita de *royalties* representa 25% da receita pública total de Western Australia,[39] como exemplo da sua importância para o financiamento das políticas públicas locais.

Segundo a Deloitte, em estudo posterior feito também a pedido do *Minerals Council of Australia*, de 2010 a 2020, as empresas mineradoras australianas pagaram $ 238,8 bilhões de dólares australianos a título de imposto

38Cf.<https://www.minerals.org.au/sites/default/files/DAE-MCA%202017%20tax%20survey%20report%20-%20December%202017.pdf>. Acesso em 12.07.2022.
39 Cf. <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2015/natrestax/pdf/guj.pdf >. Acesso em 12.07.2022.

de renda (55%) e *royalties* minerais (45%).[40] Isso equivale a aproximadamente R$ 876 bilhões de reais, considerando a cotação de R$ 3,67 reais para cada dólar australiano. Ou seja, R$ 394,2 bilhões de reais foram destinados apenas aos Estados australianos nesse período, a título de *royalties*.

Para se ter a correta dimensão desse valor, é preciso ter em conta que, no mesmo período, de 2010 a 2020, pagou-se R$ 19,3 bilhões a título de CFEM no Brasil, sendo R$ 16,7 bilhões destinados aos Municípios e R$ 1,5 bilhões destinados aos Estados. Ou seja, menos de 5% da arrecadação de *royalties* na Austrália no mesmo interregno temporal:



Fonte: ANM – Observatório da CFEM (2022)

Apesar de a CFEM representar menos de 5% da arrecadação de *royalties* na Austrália, a carga fiscal total sobre a mineração no Brasil é maior (51,8% *versus* 48%). Disso, pode-se concluir que o problema no Brasil não é necessariamente a carga, e sim a sua distribuição federativa, que parece concentrar excessivamente recursos na União, principalmente por meio de IRPJ/CSLL. Essa hipótese é confirmada pelo exemplo da Vale – única empresa mineradora que publica relatório de transparência fiscal no Brasil.[41] No relatório publicado em maio de 2022, relativamente ao exercício de 2021, fica claro o seguinte:

40 Cf. <https://www.minerals.org.au/sites/default/files/DAE%20-%20MCA%20-%202019-20%20Royalties%20and%20Company%20Tax.pdf >>. Acesso em 12.07.2022.
41Cf.<http://www.vale.com/brasil/PT/investors/information-market/annual-reports/relatorio-de-transparencia-fiscal/Paginas/default.aspx >. Acesso em 12.07.2022.

a) A Vale pagou US$ 8,361 bilhões em imposições fiscais no Brasil;
b) Desse valor, US$ 4,314 bilhões se refere apenas a IRPJ/CSLL e US$ 621 milhões são tributos incidentes sobre a folha de 170.000 empregados, destinados à União;
c) De CFEM, foram pagos US$ 1,245 bilhões, o que significa US$ 933,75 milhões para Municípios, US$ 186,75 milhões para Estados e US$ 124,5 milhões para a União;
d) De taxas sobre a mineração, pagou-se US$ 127 milhões, destinadas aos Estados.

Em síntese, considerando-se os dados acima, a União recebeu US$ 5,06 bilhões, correspondentes a 60,5% da carga tributária suportada pela Vale S/A em 2021. Os 39,5% restantes foram repartidos entre Estados e Municípios. Considerando que US$ 2,182 bilhões foram pagos pela Vale aos Estados a título de ICMS e taxas, somando-se a parcela de US$ 186,75 milhões relativa à transferência da CFEM, tem-se que os Estados receberam US$ 2,369 bilhões (28,5%), e os Municípios US$ 933,75 milhões (11%).

Caso a proporção, no Brasil, fosse a média verificada na Austrália (45% para Estados e 55% para a União), entre 2010 e 2020, Estados e Municípios brasileiros teriam recebido, no exemplo acima, 45% de US$ 8,361 bilhões, o equivalente a US$ 3,762 bilhões, ou seja, US$ 460 milhões a mais do que o valor atual. Em reais, isso representaria um aumento de arrecadação estadual e municipal de R$ 2,502 bilhões por ano, apenas decorrente do valor já pago pela Vale S/A, que seria redistribuído, dada uma cotação do dólar americano de R$ 5,44 por cada real,

Feitas essas comparações, cumpre verificar o *design* dos *royalties* minerais cobrados pelos Estados australianos.

Western Australia

O Estado de Western Australia é o local onde a atividade de mineração é mais expressiva na Austrália (65% de toda a produção nacional), sendo responsável por 80% do PIB estadual. Apenas em empregos diretos no Estado – desconsiderando a larga cadeia de serviços, tecnologia, máquinas e equipamentos

para a mineração –, o setor responde por aproximadamente 160.000. Quase 60% de todo investimento estrangeiro em mineração, na Austrália, é destinado ao local. A principal substância de interesse econômico é o minério de ferro, seguida do ouro e da bauxita.[42] Em 2021, arrecadou aproximadamente $ 9 bilhões de dólares australianos em *royalties* minerais, superando a expressiva marca do ano anterior, de quase $ 7 bilhões.[43]

O Estado adota *royalties ad valorem*, incidentes sobre *o valor de cotação do mineral admitidas deduções do IVA, frete e seguro*, introduzidos pelo *Mining Act* de 1978 e regulado pelo *Mining Regulations* de 1981. Existem três faixas de alíquotas, que incidem dependendo da forma em que o mineral é vendido (minério bruto, concentrado ou forma final) e a intensidade da sua industrialização. As faixas são:

- Minério bruto: 7,5%
- Minério concentrado (beneficiamento): 5%
- Metais (transformação industrial): 2,5%

Por outro lado, cobra-se *unit-based royalties*, incidentes a uma alíquota específica sobre volume de produção, tal qual a TFRM, apenas em casos de agregados para a construção civil e minerais industriais. Há duas alíquotas, que são tabeladas por tipos de minerais (*Amount A*, de 73 centavos por tonelada; e *Amount B*, de 117 centavos por tonelada). Insumos da construção civil pagam conforme o *Amount A*, ao passo que rochas ornamentais pagam conforme o *Amount B*, por exemplo.

Há, ainda, os *State Agreement Acts*[44] – parecidos com os regimes especiais estaduais brasileiros –, celebrados entre o Estado de Western Autralia e mineradores. Os *State Agreements* são ratificados por lei e especificam direitos, obrigações, termos e condições para o desenvolvimento do projeto. Em alguns casos, contêm cláusulas específicas sobre *royalties*, enquanto, em outros casos,

42Cf. <https://www.dmp.wa.gov.au/About-Us-Careers/Quick-resource-facts-3961.aspx> Acesso em 12.07.2022.
43Cf.<https://www.dmp.wa.gov.au/About-Us-Careers/Latest-Resources-Investment-4083.aspx>. Acesso em 12.07.2022.
44 Cf. <https://www.wa.gov.au/system/files/2020-10/List%20of%20State%20Agreements.pdf >. Acesso em 12.07.2022.

apenas mencionam as disposições sobre *royalties* existentes na lei. O mais relevante é que esse acordo ou regime especial pode fixar as alíquotas dos *royalties* minerais. Em torno de 70% dos *royalties* são cobrados a partir das definições contidas nesses instrumentos,[45] o que os torna muito importantes no Estado.

Eric Lilford,[46] em seu recente manual de tributação mineral, aborda a experiência australiana, citando o exemplo de Western Australia. Para o autor, esse sistema de *royalties*, com alíquotas menores conforme o índice de industrialização, possui desvantagens, porque (i) os custos de fundição e refino representam 50% do valor do metal refinado; (ii) o custo de concentração e transporte de produtos minerais representa 33% do valor do metal refinado; e (iii) a britagem e o peneiramento do minério representam 25% do valor do metal refinado. Sendo assim, os minerais fortemente industrializados, que possuem maior valor, seriam subtributados.

Há aqui um importante alerta sobre o que não deve ser feito, caso se pretenda instituir uma tributação mineral efetivamente progressiva. A distinção de alíquotas de *royalties* por substância tende a ser, em si mesma, arbitrária e passível de equívocos, uma vez que há diferenças relevantes de teor em um mesmo grupo de substâncias minerais, sendo que seus preços variam consideravelmente, a depender de contextos de mercado. Basta ver o caso recente de níquel e lítio, que se transformaram no grande foco das pesquisas mundiais em razão de serem insumos na produção de baterias elétricas para os veículos. O modelo brasileiro é prova desse equívoco, ao estabelecer alíquotas para a CFEM de modo obscuro, variando conforme substâncias sem um critério justo e transparente, conforme a Lei nº 13.540/2017.

Há grandes mineradores de minério de ferro, com altas margens de lucro, que se sujeitam à alíquota da CFEM de 3,5%, assim como os pequenos mineradores de ferro, com pequenas margens. Ademais, a Lei nº 13.540/2017, ao estabelecer o valor de referência como base no consumo, levou em consideração o índice de enriquecimento do mineral. Mas, tratando-se de aspecto técnico de difícil apreensão, a Portaria DNPM nº 239/2018 optou por ignorar a disposição

45 Cf.<www.jtsi.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/mrra_stakeholder_consultation_paper_2013.pdf?sfvrsn=3c746b1c_5 >>. Acesso em 12.07.2022.
46 LILFORD, Eric; GUJ, Pietro. **Mining Taxation**. Reconciling the Interests of Government and Industry. Gewerbestrasse: Springer, 2021, p. 49.

legal, e praticamente sedimentou a aplicação do fator 1 para a maior parte das substâncias listadas (equivalendo a base valor de referência ao custo de produção).

A ausência de progressividade na tributação mineral pode ser, como aponta Auty, um risco para a maldição dos recursos minerais. Por isso, há uma tendência global por adotar modelos baseados em lucro e em margens de lucro para capturar rendas minerais.

Queensland

O Estado de Queensland possui o carvão mineral como principal substância de interesse econômico. Sozinho, esse mineral responde por 16% do PIB do Estado, gerando aproximadamente 300.000 empregos (12% do total estadual). Entre 2020 e 2021, o Estado arrecadou $ 1,7 bilhões de dólares australianos em *royalties* cobrados apenas sobre carvão.[47] Por outro lado, arrecadou $ 479 milhões de dólares australianos a título de *royalties* cobrados sobre substâncias metálicas em geral, totalizando $ 2,1 bilhões de dólares australianos em um único ano. A indústria de metais do Estado gera 70.000 empregos e responde por 4% do PIB estadual.[48]

O Estado adota modelo parecido ao de Western Australia, no sentido de que, dependendo do mineral, os *royalties* são do tipo *ad valorem* ou *unit-based,* conforme o *Mineral Resources Regulation* de 2013.

A alíquota padrão, para minerais não listados expressamente, é de 2,5%, sendo que há alíquotas tabeladas da seguinte forma (exemplificativa, considerando que há inúmeros detalhes no cálculo para cada substância)[49]:

Metálicos

- Metais preciosos: variável entre 2,5% e 5% (variando em incrementos de 0,02%), dependendo dos preços médios dos metais. As alíquotas são publicadas periodicamente pelas autoridades fiscais;

47 Cf. <https://www.qrc.org.au/wp-content/uploads/2021/12/Coal2021.pdf>. Acesso em 12.07.2022.
48Cf.<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.qrc.org.au/wp-content/uploads/2021/12/Metals2021.pdf >>. Acesso em 12.07.2022.
49Cf.<https://www.business.qld.gov.au/industries/mining-energy-water/resources/minerals--coal/authorities-permits/payments/royalties/calculating/rates >. Acesso em 12.07.2012.

- Minério de ferro: (a) $ 1,25 por tonelada, caso o preço médio por tonelada seja de $ 100 ou menos; (b) e, caso o preço médio por tonelada seja superior a $ 100, incidem duas faixas de alíquotas, a primeira de 1,25% sobre a primeira tonelada e 2,5% desse patamar em diante.

Carvão mineral

- Consideram-se os preços médios do carvão vendido ou consumido, para determinar as alíquotas, conforme tabela progressiva:
  - Até $100 – 7%
  - Acima de $100 e até $150
    - Primeiros $100 – 7%
    - A partir disso – 12.5%
  - Acima de $150 até $175
    - Primeiros $100 – 7%
    - Próximos $50 – 12.5%
    - A partir disso – 15%
  - Acima de $175 até $225
    - Primeiros $100 – 7%
    - Próximos $50 – 12.5%
    - Próximos $25 – 15%
    - A partir disso – 20%
  - A partir de $225 até $300
    - Primeiros $100 – 7%
    - Próximos $50 – 12.5%
    - Próximos $25 – 15%
    - Próximos $50 – 20%
    - A partir disso – 30%
  - Acima de $300
    - Primeiros $100 – 7%
    - Próximos $50 – 12.5%
    - Próximos $25 – 15%
    - Próximos $50 – 20%
    - Próximos $75 – 30%
    - A partir disso – 40%

No caso dos *royalties ad valorem*, a base de cálculo é a *receita bruta* de vendas ou o valor de cotação – a depender do mineral –, deduzida das despesas com frete e seguro marítimos, perdas no transporte e outras deduções porventura aprovadas pelas autoridades fiscais.

As regras acima descritas para carvão mineral, fortemente progressivas, que fazem com que a alíquota dos *royalties* possa chegar a até 40% do valor do mineral vendido ou consumido (acima de $ 300 dólares), entraram em vigor em 1º de julho de 2022. Trata-se de um dos *royalties* mais gravosos do mundo. Até então, a alíquota máxima sobre carvão era 15%, quando o preço da *commodity* superasse $ 150 dólares australianos. A decisão se pautou na recente alta dos preços do carvão mineral, que passaram a ser comercializados a até $ 500 dólares australianos por tonelada.

Trata-se de um *Royalty ad valorem* com elementos de *Windfall tax,* uma vez que foi estruturado para capturar rendas minerais consideradas extraordinárias e eventuais, em virtude da inesperada e expressiva alta dos preços do carvão mineral.

A Experiência do Mineral Resource Rent Tax (MRRT)

Um *Mineral Resource Rent Tax* (MRRT) foi introduzido na Austrália em 2012 pelo *Commonwealth government*. A exação era limitada a minério de ferro e carvão, em um momento de preços anormalmente altos (*boom* global) e de uma percepção popular de que os lucros das empresas alcançavam patamares elevados, sem que houvesse uma contrapartida justa à população.

A criação do MRRT ocorreu após uma proposta anterior ter sido descartada, de imposição de um *Resource Super Profit Tax* (RSPT) sobre todos os minerais produzidos na Austrália. Na visão de Lilford e Guj, o RSPT foi abandonado por ter se mostrado impraticável e por ter enfrentado enorme resistência da mineração australiana50.

O MRRT australiano representou um compromisso negociado pelo *Commonwealth government* com apenas os quatro maiores produtores de minério de ferro e carvão da Austrália, no auge de uma eleição federal e sob

50 LILFORD, Eric; GUJ, Pietro. **Mining Taxation - Reconciling the Interests of Government and Industry**. Gewerbestrasse: Springer, 2021, p. 59.

uma nuvem de sigilo, que, nas palavras de Lilford e Guj, "plantou a semente de sua morte final", apenas dois anos depois, em 2014.

As quedas sucessivas nos preços das *commodities* que se verificaram após a criação do MRRT, a baixa arrecadação e a mudança de governo na Austrália, geraram a sua revogação. Atualmente, não há país que cobre exação similar sobre a mineração, ainda que, no Brasil, ela exista no setor de petróleo, como mencionado (vide art. 50 da Lei nº 9.478/1997).

Aplicava-se, para cobrança do MRRT, uma alíquota de 30%, sobre a seguinte base de cálculo:

Fórmula do *Mineral Resource Rent Tax* (MRRT)

+ Receita bruta, na saída da mina
- Deduzidos:
- Despesas operacionais recorrentes
- Despesas de capital
- Prejuízos de exercícios anteriores (apuração do "lucro normal")
- Saldos negativos em MRRT de exercícios anteriores
= Base de cálculo do MRRT

Fonte: elaboração própria com dados do governo australiano

Como os Estados também cobravam seus *royalties*, o *Commonwealth government* admitiu que, após a apuração do saldo a pagar, fossem deduzidos os *royalties* estaduais.

Na prática, a fórmula acima permitia que se calculasse o MRRT a partir da multiplicação de uma alíquota nominal de 30% sobre o lucro de um projeto de mineração, admitidas certas deduções, descritas na tabela. Com isso, capturava-se a renda mineral tida como extraordinária ou excessiva. Ocorre que, como visto, os preços altos não duraram e a arrecadação do MRRT foi

considerada baixa. Daí que o custo político de se manter uma exação tão gravosa, com baixa efetividade, gerou a sua revogação apenas dois anos após a sua criação.

Conclusões

No Brasil, há vultosos recursos sendo arrecadados das empresas de mineração e o problema não é, necessariamente, o volume da carga, e sim (i) a sua distribuição federativa, na medida em que concentra excessivamente recursos de IRPJ, de CSLL e da CFEM na União, em detrimento dos Estados e Municípios – mais de 60% das rendas minerais são destinadas à União, ao passo que, na Austrália, esse é o percentual destinado aos Estados; e (ii) a complexa e obsoleta estrutura de composições fiscais, com número elevado de tributos e *royalties,* repletos de problemas e inconstitucionalidades, o que gera contencioso, compromete a arrecadação e afugenta investimentos, que poderiam ser direcionados para o florescimento do potencial brasileiro no setor mineral. Esse desequilíbrio federativo parece ser a principal causa da histórica pressão de Estados e Municípios para que se aumente a carga tributária sobre a mineração. Como exemplo, tem-se a criação, a partir de 2011, das taxas de fiscalização de recursos minerais (TFRM), criadas por Minas Gerais (Lei nº 19.976/2011), Pará (Lei nº 7.591/2011), Amapá (Lei nº 1.613/2011), Goiás (Lei nº 20.942/2020) e Mato Grosso do Sul (Lei nº 4.301/2012).

A nosso ver, trata-se de uma "CFEM estadual", apesar de os Estados não possuírem competência para criar uma participação no resultado da exploração mineral, que é privativa da União, nos termos do art. 20, § 1º, da CRFB/1988, tendo isso sido feito na modalidade de um *specific* ou *unit-based royalty*. A criação dessas taxas parece se tratar de fenômeno intrinsecamente relacionado à crise do federalismo fiscal brasileiro, uma vez que os Estados mineradores, sem a adequada distribuição da CFEM – como visto na comparação com os Estados australianos –, precisaram recorrer a expedientes inconstitucionais para remediar o problema. A solução, além da necessária pronúncia de invalidade desses tributos (que não acabou com a decisão do STF nas ADIs 4.785, 4.786 e 4.787, estando pendentes embargos de declaração da CNI e pelo fato de as ações individuais das mineradoras possuírem causa de pedir distinta da CNI, por exemplo no que se refere ao argumento de incompetência), é remodelar o sistema de tributação mineral brasileiro e sua repartição federativa.

Referências bibliográficas

BAUNSGAARD, Thomas. A Primer on Mineral Taxation. **IMF Working Paper**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2001.

BRAZ, Eliezer. Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Selecionados. In: **Aspectos Tributários da Mineração Brasileira**. Banco Mundial: 2009.

DANIEL, Philip; SUNLEY, Emil M. Contractual Assurances of Fiscal Stability. **Taxing Natural Resources**: New Challenges, New Perspectives. International Monetary Fund: 2008.

EY. **Estudo comparativo da carga e prática tributária internacional do setor mineral**. IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração: novembro, 2019.

GARNAUT, Ross; ROSS, Anthony Clunies. Uncertainty, Risk Aversion and The Taxing of Natural Resources Projects. **Economic Journal**, 1975.

HARDING, Keith R. Mining Development in Australia. **Journal of the Royal Society of Arts**, Vol. 116, 1968.

HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. **The Taxation of Petroleum and Minerals**. New York: Routledge, 2010.

JEFFERIS, Keith. **Public Finance and Mineral Revenues in Botswana**. Technical Report: Republic of Botswana and World Bank Group, 2016.

LEARY, Jay; KERRIGAN, Geoff. Australia. In: **The Mining Law Rev***iew,* 6th Edition. Londres: The Law Reviews, 2017.

LEDERMAN Daniel, MALONEY, William F (Edit.). **Natural resources: neither curse nor destiny**. A copublication of Stanford Economics and Finance and the World Bank, 2007.

LILFORD, Eric; GUJ, Pietro. **Mining Taxation - Reconciling the Interests of Government and Industry**. Gewerbestrasse: Springer, 2021.

RICARDO, David. **On the principles of political economy and taxation**, 3rd ed. London: John Murray, 1821.

SATCHWELL, Ian. From Growth to Transformation – What Role for the Extractive Sector? *Great Insights, Volume 2*. Maastricht: 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Manual da tributação direta da renda*. São Paulo: IBDT, 2020

YUNIS, Jairo; ALIAKBARI, Elmira. **Annual Survey of Mining Companies***, 2021*. Frasier Institute, 2022.