

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 01, de 2011, do Senador FLEXA RIBEIRO, que *altera o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e o art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para que a base de cálculo da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais considere o faturamento bruto resultante da venda do produto mineral.*

RELATOR: Senador AÉCIO NEVES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 01, de 2011, de autoria do Senador FLEXA RIBEIRO, altera o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e o art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Com isso, pretende que a base de cálculo da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) considere o faturamento bruto resultante da venda do produto mineral.

A medida objetiva aumentar a receita dos entes federados (União, Estados e Municípios) com a respectiva compensação financeira, mediante a ampliação da sua base de cálculo, além de buscar solução para o conflito entre

dispositivos legais vigentes que regulam a matéria e geram insegurança jurídica nos atores que participam ou têm relação com o setor de mineração no país. Esses são os principais argumentos do autor para justificar a matéria.

A proposição, que se encontra nesta Comissão de Serviços de Infra-estrutura (CI), tramitará, ainda, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a quem caberá decisão em caráter terminativo.

Na CI, foram oferecidas duas emendas à proposição no prazo regimental, ambas de autoria do Senador FLEXA RIBEIRO. Uma das emendas propõe dispositivo que cria a cobrança de participação especial para jazidas de grande produtividade, em formato semelhante a cobrança realizada na exploração de petróleo. A outra emenda propõe que a base de cálculo da CFEM seja tomada com base em preço de referência estabelecido pelo Poder Executivo.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Serviços de Infra-estrutura (CI), nos termos do art. 91, I, combinado com o art. 104, I, do Regimento Interno do Senado Federal, manifestar-se sobre o mérito do presente projeto de lei.

Preliminarmente, é de fundamental importância registrar o bom e oportuno propósito que orientou a elaboração da presente proposição. Registro, também, que os aspectos relativos à iniciativa e a competência legislativa da presente proposição, serão analisados, posteriormente, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Como já foi mencionado o PLS nº 1, de 2011, traz alterações às Leis nº 7.990, de 1989, e nº 8.001, de 1990, que disciplinam o pagamento da compensação financeira prevista no art. 20 da Constituição Federal, em particular, da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

(CFEM). De acordo com esses normativos, a CFEM deve ser calculada com base no faturamento líquido da exploração de recursos minerais, do modo especificado nesses diplomas legais.

Considerando o disposto na Constituição Federal de 1988, art. 20, § 1º, a CFEM é devida aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da Administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais extraídos do subsolo, recursos esses que são considerados bens da União, conforme disposto no mesmo artigo da Constituição. Assim reserva-se o direito da União e de seus entes federados a serem compensados pela exploração desses recursos. É importante mencionar que o órgão responsável pela regulação e a fiscalização da arrecadação da CFEM, atualmente, é o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), segundo o disposto no art. 3º, IX, da Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994.

Para se determinar o valor da CFEM, as alíquotas aplicadas sobre o faturamento líquido variam de acordo com a substância mineral. Os recursos obtidos dessa cobrança são distribuídos da seguinte forma: 12% para a União (Ministério de Minas e Energia e Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico – FNDCT); 23% para o Estado onde for extraída a substância mineral; e 65% para o Município produtor. Tais recursos devem ser aplicados em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local e não podem ser usados para pagamento de dívida, ou do quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

A CFEM é devida, portanto, pelas mineradoras em decorrência da exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico. O fato gerador da CFEM é a saída, por venda, do produto mineral das áreas de exploração do recurso, bem como a sua transformação industrial, ou seu consumo por parte do minerador.

Ocorre que a respectiva compensação financeira tem sido calculada sobre o valor do faturamento líquido, obtido por ocasião da venda do produto mineral. O faturamento líquido é resultado do valor da venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos que incidem na comercialização, as despesas com transporte e o valor do seguro. Essa mecânica de cálculo considera como base o preço que no jargão do comércio internacional é denominado de *Free On Board* (FOB-Mina), ou seja, o valor do produto embarcado no porto de origem ou respectivo terminal de embarque.

Permite-se, assim, que, a partir de faturamento calculado com base num outro preço, denominado preço *Cost of Insurance and Freight* (CIF), que inclui transporte e seguro, sejam deduzidos esses dois componentes de formação do preço para que se chegue ao preço FOB, inferior ao preço CIF. A base de cálculo da compensação financeira, então, é reduzida, uma vez que se considera para seu cálculo o preço FOB, e não o preço CIF.

Essa situação, dentre outras, é fonte de conflitos, na medida em que há divergências de interpretação, relativamente ao que pode ou não ser considerado como uma despesa dedutível. Por exemplo, tome-se o caso de uma empresa que extraia o minério do subsolo e ela mesma faça o seu transporte por longas distâncias para outra planta, a fim de que o minério seja, então, beneficiado ou industrializado. A primeira dificuldade reside no fato de que a lei não deixa claro se o transporte interno pode ser deduzido da base de cálculo. As mineradoras afirmam que sim, ao passo que o DNPM defende que não. Ocorre que o texto da lei não deixa claro se investimentos em caçambas fora-de-estrada, seus custos, ou esteiras de transporte de minério a longas distâncias, podem ser classificados como transporte, para efeito da dedução. Isso pode tornar a base de cálculo da CFEM irrisória, pois as deduções podem ser muito altas, e o valor da compensação financeira (CFEM), como consequência, torna-se inexpressivo. Además, essa metodologia de cálculo trata de forma desigual competidores no mercado, dependendo de se eles realizam, ou não, o próprio transporte interno do minério.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é o de que com a edição do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991, que regulamentou o pagamento da CFEM, permitiu deduzir da sua base de cálculo os custos operacionais. O fato gerou ainda mais incerteza e confusão na interpretação da lei. Então, muitas empresas mineradoras começaram a obter êxitos em ações judiciais que lhes reservavam a condição mais benéfica trazida pelo ato normativo citado, ainda em vigor.

Portanto, pelas razões acima colocadas, ressalto a necessidade e a urgência da alteração da legislação vigente, daí a importância do projeto de lei de autoria do ilustre Senador Flexa Ribeiro, contudo, apresento a seguir um Substitutivo, que tem por escopo complementar a proposta original, nos termos e pelas razões a seguir relatados.

No art. 6º da Lei nº 7.990, de 1989, propõe-se que a alíquota máxima da CFEM – atualmente de até 3% (três por cento) – seja de até 5% (cinco por cento), e incida sobre o faturamento bruto e não sobre o faturamento

líquido, com o objetivo de atenuar a enorme diferença existente entre os valores arrecadados com os *royalties* do petróleo e os *royalties* do minério (ou CFEM).

Isto porque os *royalties* do petróleo possuem alíquotas de 10% (dez por cento), podendo ser reduzida para 5% (cinco por cento) em situações específicas, alíquotas essas bem superiores às previstas para os *royalties* do minério, que variam de 0,2% (dois décimos por cento) a no máximo 3% (três por cento), e ainda incidem sobre o faturamento líquido, ao passo que os *royalties* do petróleo incidem sobre o faturamento bruto.

Certamente existem diferenças significativas entre esses dois setores econômicos – o de petróleo e o de mineração – mas nada que justifique uma disparidade tão profunda no volume de recursos gerados a título de compensação pela exploração dessas riquezas naturais.

Em razão disso, propõe-se que os *royalties* do minério também incidam sobre o faturamento bruto, com o intuito de corrigir essa injustificada distorção metodológica em relação aos Estados mineradores, bem como evitar infundáveis discussões na esfera administrativa ou judicial a respeito de quais despesas seriam admitidas como dedução para se obter o faturamento líquido.

Outro importante aprimoramento no art. 6º da Lei 7.990/89 refere-se à equiparação expressa no texto da lei, das operações de consumo, transferência ou utilização da substância mineral à operação de venda do produto mineral, bem assim a definição de que o faturamento bruto do produto mineral que tiver *status* de *commodity* mineral, ou seja, que tiver cotação no mercado internacional, a base de cálculo não poderá ser inferior ao valor de mercado dessa *commodity*.

Para alcançar esse desiderato, o Ministério de Minas e Energia divulgará, por força da lei projetada, o valor dessa cotação no mercado internacional, e, na sua omissão, o setor poderá utilizar da cotação divulgada pelas respectivas Secretarias de Fazenda estaduais, de forma a assegurar que esse valor mínimo seja previamente conhecido pelos contribuintes.

No art. 2º da Lei nº 8.001, de 1990, propõem-se novos percentuais de incidência da CFEM para as substâncias ou produtos minerais que especifica, tendo em vista os percentuais cobrados a esse título no contexto de uma economia globalizada, em função das disponibilidades mundiais de oferta e procura desses bens naturais.

Outra importante modificação no art. 2º da Lei nº 8.001/90 consiste na redefinição dos percentuais de rateio dos recursos arrecadados entre os entes federativos, passando da atual distribuição de 12% (doze por cento) para a União, 23% (vinte e três por cento) para os Estados e o Distrito Federal, e 65% (sessenta e cinco por cento) para os Municípios, para a seguinte forma: 30% (trinta por cento) para os Estados e o Distrito Federal; 50% (cinquenta por cento)

para os Municípios; 12% (doze por cento) para a União, observadas as mesmas destinações específicas atualmente vigentes para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e para o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e 8% (oito por cento) para a constituição de um fundo especial, a ser distribuído entre todos os Municípios do Estado arrecadador.

Com as mudanças nos percentuais das alíquotas das substâncias ou produtos minerais, os quais passam a incidir sobre o faturamento bruto, não haverá perdas de arrecadação para nenhum ente federativo.

No art. 3º do projeto de lei, propugna-se a criação de uma “participação especial” na exploração dos recursos minerais, a exemplo da já existente sobre a exploração do petróleo, porém com um formato mais simples e objetivo, visando facilitar sua apuração e recolhimento.

Assim, em vez de complexas regras de incidências e deduções para ao final aplicar alíquotas que variam de 10% (dez por cento) a 40% (quarenta por cento), como no caso da participação especial do petróleo e do gás natural, utiliza-se como pressuposto da alta rentabilidade da exploração dos recursos minerais a sua exportação para o exterior, aplicando-se sobre a mesma base de cálculo da CFEM, alíquotas específicas e inferiores àquelas, de 1% (um por cento) a no máximo 2,5% (dois e meio por cento), para cálculo da participação especial do minério.

Com o objetivo de assegurar maior eficiência na fiscalização e cobrança da CFEM e da participação especial do minério, propõe-se atribuir tais competências aos Estados-membros e ao Distrito Federal, relativamente às suas quotas-partes e às dos Municípios, garantindo-se a estes o repasse imediato das parcelas a que têm direito na arrecadação, tal como funciona hoje em relação ao ICMS e ao IPVA.

Preserva-se também a competência do DNPM em relação às parcelas da União, com permissão para celebração de convênios para adoção de sistemas de fiscalização e cobrança unificados, tal como já funciona perfeitamente hoje, em relação aos tributos submetidos ao regime do Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 2006. Para tanto, proponho, também, a alteração do art. 3º da Lei 8.876, de 1994, que dispõe sobre o DNPM.

Por último, acolho, no mérito, as duas emendas apresentadas pelo Senador Flexa Ribeiro, o que me leva a incorporá-las no Substitutivo que ora apresento ao PLS nº 1, de 2011.

III – VOTO

Assim, sensibilizado pela nobre iniciativa parlamentar, e entendendo que essa proposta é importante para que o tema venha à discussão nas Casas do Congresso Nacional, pedimos o apoio de nossos pares para a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 1, de 2011, na forma do substitutivo que apresento a seguir.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 01, DE 2011 (SUBSTITUTIVO)

Altera o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, o art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, o art. 3º da Lei nº 8.876, de 02 de maio de 1994, para alterar a base de cálculo da *Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais* e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 5% (cinco por cento) sobre o valor do faturamento bruto resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa de beneficiamento inerente ao processo de extração adotado e antes de sua transformação industrial, observado o seguinte:

I - equipara-se à venda, o consumo, a transferência ou a utilização da substância mineral como insumo no processo industrial, ainda que por outro estabelecimento do mesmo titular dos direitos minerários;

II – no caso de produto mineral que tiver cotação no mercado internacional, a base de cálculo não será inferior ao valor da cotação vigente no 15º (décimo quinto) dia útil anterior ao da venda, consumo, transferência ou utilização como insumo.

.....

§ 4º Para os fins do disposto no inciso II deste artigo, o valor da cotação do produto mineral no mercado internacional será divulgado, diariamente, pelo Ministério de Minas e Energia.

§ 5º No caso da não divulgação de que trata o § 4º deste artigo, o índice a ser utilizado poderá ser o divulgado pela respectiva Secretaria Estadual ou

Distrital de Fazenda, até o 5º (quinto) dia útil anterior as hipóteses indicadas no inciso II do *caput* deste artigo. (NR)

Art. 2º O artigo 2º da Lei nº. 8.001, de 13 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Para efeito do cálculo de compensação financeira de que trata o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, considera-se faturamento bruto o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral.

§ 1º O percentual da compensação, de acordo com as classes de substâncias ou produtos minerais, será de:

I – minério de alumínio, caulim, cobre, ferro, manganês, nióbio e níquel: 5% (cinco por cento);

II – potássio e sal-gema: 3% (três por cento);

III – carvão, fertilizante, rochas ornamentais e demais substâncias minerais: 2% (dois por cento);

IV – ouro, pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 2% (dois por cento), quando extraído por empresas mineradoras, e 0,2% (dois décimos por cento), quando extraído por garimpeiros individuais, associações ou cooperativas de garimpeiros.(NR)”

§ 2º.....

I - 30% (trinta por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

II - 50% (cinquenta por cento) para os Municípios;

.....

IV – 8% (oito por cento) para constituição de um fundo especial, a ser distribuído entre todos os Municípios do Estado arrecadador.

.....(NR)

Art. 3º Os titulares de direitos minerários ficam obrigados ao pagamento de participação especial sobre o resultado da exploração econômica de substância ou produto mineral, nas seguintes situações:

I – quando o percentual de produto mineral destinado à exportação, ainda que por intermédio de estabelecimento de terceiro, for superior ao destinado à industrialização no mercado nacional, verificado no segundo trimestre anterior ao do pagamento;

II – quando houver substancial volume de extração ou de rentabilidade, nos termos a serem definidos em decreto do Presidente da República.

§ 1º A base de cálculo da participação especial de que trata o caput deste artigo será a mesma da compensação financeira pela exploração de recursos minerais prevista no art. 6º da Lei nº 7.990, de 1989, com a redação dada por esta Lei.

§ 2º A distribuição da participação especial referida no *caput* deste artigo será feita da seguinte forma:

I - 50% (cinquenta por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

II - 30% (trinta por cento) para os Municípios;

III - 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;

IV - 10% (dez por cento) para o 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;

V – 8% (oito por cento) para constituição de um fundo especial, a ser distribuído entre todos os Municípios do Estado arrecadador.

§ 3º A participação especial de que trata o inciso I deste artigo alcança as seguintes classes de substância ou produto mineral e será apurada mediante aplicação das alíquotas a seguir discriminadas sobre a base de cálculo definida no § 1º deste artigo:

I – minério de alumínio, caulim, cobre, ferro, manganês, nióbio e níquel: 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento);

II – potássio e sal-gema: 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento);

III – carvão, fertilizante, rochas ornamentais e demais substâncias minerais: 1% (um por cento);

IV – ouro, pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 1% (um por cento), quando extraído por empresas mineradoras.

§ 4º A extração das substâncias ou produtos minerais indicados no inciso IV, do § 3º, deste artigo, quando realizada por garimpeiros individuais, associações ou cooperativas de garimpeiros, é isenta do pagamento da participação especial.

Art. 4º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades envolvidos no registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direito de pesquisa e na participação no resultado da sua exploração, bem assim na compensação financeira pelo desenvolvimento dessa atividade em seu território, dos 3 (três) âmbitos de governo, deverão considerar a unicidade do processo, para tanto devem articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, e buscar, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a sua eficácia e linearidade.

Art. 5º O artigo 3º da Lei nº. 8.876, de 2 de maio de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º

VI - fiscalizar a pesquisa, a lavra, o beneficiamento inerente ao processo de extração e a comercialização dos bens minerais, podendo realizar vistorias, autuar infratores e impor as sanções cabíveis, na conformidade do disposto na legislação minerária;

.....

IX - exercer fiscalização e baixar normas de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal sobre a participação no resultado e na arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, relativamente a quota-parte da União.

.....(NR)

Art. 6º Relativamente à parcela da compensação financeira pela exploração de recursos minerais e à participação especial de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal que cabe aos entes federados, compete aos Estados e ao Distrito Federal:

I - baixar normas para disciplinar a forma, os prazos e as condições de cumprimento das obrigações dos contribuintes de recolher a contribuição financeira e a participação especial, e de prestar as informações necessárias ao controle fiscal da sua arrecadação, bem como instituir penalidades em razão do inadimplemento dessas obrigações e os procedimentos relativos ao contraditório e à ampla defesa;

II - exercer a fiscalização e cobrança da contribuição financeira e da participação especial, podendo realizar vistorias, diligências, autuar infratores, exigir o seu recolhimento e impor as sanções cabíveis, conforme dispuser a legislação estadual ou distrital;

III – inscrever o débito relativo à contribuição financeira e à participação especial e seus acréscimos legais em dívida ativa, bem como promover a sua cobrança judicial.

§ 1º Os Estados creditarão aos Municípios situados em seu território a parcela da contribuição financeira e da participação especial que lhes cabe, observando os mesmos prazos com que promovem os repasses de que trata o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, poderão instituir procedimentos unificados de controle, fiscalização e cobrança da contribuição financeira e da participação especial.

§ 3º Os Estados deverão franquear aos Municípios acesso às informações relativas à fiscalização e cobrança da contribuição financeira e da participação especial, cujos fatos geradores ocorrerem em seus territórios, desde que preservado o sigilo fiscal sobre a situação econômica ou financeira do contribuinte e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.