



# **O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO NO CONTEXTO DOS GRANDES DESAFIOS DA MINERAÇÃO BRASILEIRA**

Brasília, 24 de Agosto de 2015

Senado Federal



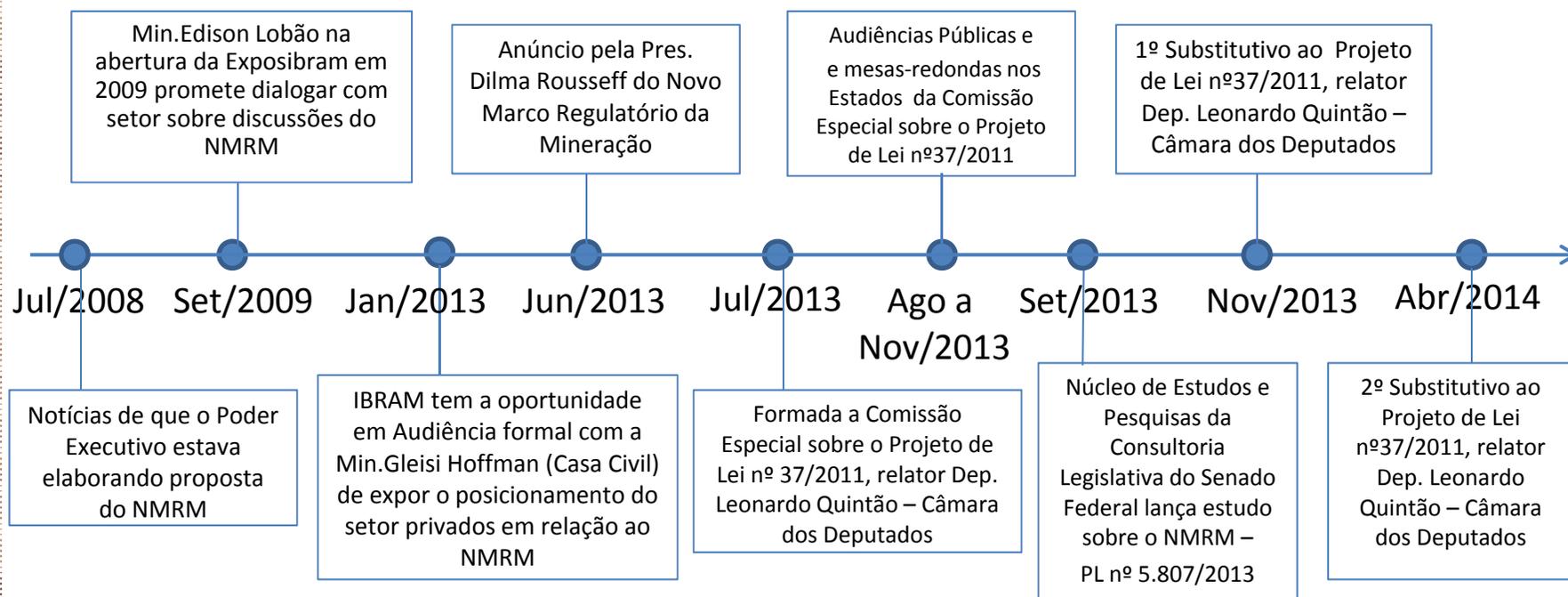
**IBRAM**  
INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO

# GRANDES DESAFIOS

Dada a relevância da indústria mineral para a economia brasileira e as dificuldades externas ao setor, como a queda nos preços, é preciso analisar os principais fatores que têm travancado a produção mineral brasileira. São eles:

- I. Legislação Ambiental**
- II. Gestão dos Recursos Minerais**
- III. Investimentos Elevados**
- IV. Falta de Mão de Obra Qualificada**
- V. Inflação dos Custos Operacionais**
- VI. Novo Marco Regulatório da Mineração NMRM**
- VII. Percepção dos Impactos da Atividade Mineradora**

# LINHA DO TEMPO PARA O NMRM



# Gestão dos Recursos Minerais

A Legislação e o licenciamento ambientais, constituem, sem dúvida, pilares de uma **gestão sustentável da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais**, a qual, no entanto, repousa também em outros de igual importância.

No Brasil, prevalece um sistema desde a Constituição de 1934 no qual os recursos minerais integram a dominialidade pública – *“constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União”*, como reza o atual texto da Lei Magna – mas passam à dominialidade privada, uma vez que, por via *“de autorização ou concessão”*, são legalmente extraídas do solo ou do subsolo – *“garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”*.

Pode-se, assim, dizer, que no Brasil se configura uma verdadeira *“gestão compartilhada dos recursos minerais”*, na qual, ainda com embasamento constitucional, se distinguem as competências, direitos e deveres dos dois segmentos, o público e o privado.

É, pois, oportuno assinalar dispositivos da Constituição de 1988 que mostram ser a mineração objeto de atenção especial, que, além de a resguardar, são também pressupostos norteadores de qualquer legislação infraconstitucional que envolva essa atividade.

# Gestão dos Recursos Minerais

Dentre eles, destacam-se:

- Atribui à União o domínio dos recursos minerais (**art. 20, IX**) e a competência para legislar sobre a matéria (**art. 22, XII**);
- A atividade minerária é considerada como de **interesse nacional (art. 176, §1º)**;
- Em função dos altos riscos envolvidos, principalmente na fase de pesquisa mineral, **a atividade está reservada aos agentes privados (art. 176, § 1º)**, diferentemente das áreas de energia e de petróleo, onde o Poder Público pode exercer diretamente as correspondentes atividades;
- A **jazida mineral** (um recurso natural) é marcada pela **rigidez locacional** e seu aproveitamento **demandam interferência com o meio ambiente**. Por isso mesmo a mineração é contemplada no **art. 225**, requerendo-se ao minerador que, ao interferir, recupere a respectiva área;
- Ao se prever a possibilidade de pesquisa e lavra minerais em **terras indígenas**, permite-se o desenvolvimento das atividades da **mineração** nas mesmas (**art. 231, § 3º**).

# Gestão dos Recursos Minerais

Ressalte-se, também, no contexto de tal gestão, dois importantes papéis desempenhados pelo setor público:

- a ampliação do conhecimento geológico do País, com foco, no caso da mineração, em mapeamentos em escalas adequadas às atividades da mesma, incluindo os levantamentos aerogeofísicos sistemáticos;
- o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração.

Desde 1934, ou seja, há oitenta e um anos, o segundo desses papéis vem sendo exercido pelo **Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM**. O desenvolvimento do Brasil, na mineração e na produção mineral acima abordado, atesta quão bem, ao longo de tantos anos, aquele Departamento cumpriu e se fez presente em todos os estágios que as marcaram.

No entanto, é forçoso reconhecer que o seu atual modelo institucional é anacrônico e demanda modificações que tornem aquela Instituição mais moderna e eficiente.

# Gestão dos Recursos Minerais

Daí a proposta incluída na do NMRM ora em curso no Congresso Nacional, de a substituir por uma agência: a **Agência Nacional de Mineração – ANM**.

Essa é uma iniciativa que tem apoio, pode-se dizer, unânime, do setor mineral brasileiro. Mas, não basta e nem se quer uma simples mudança de nome.

É preciso aparelhar e dotar a nova entidade com recursos humanos e orçamentários, com instalações e equipamentos que lhe permitam exercer, com eficiência, suas competências e responsabilidades.

O desejo dos que, no segmento privado, legal e legitimamente, se dedicam às atividades de mineração é o de poder contar com uma entidade, na esfera federal, que, como acima mencionado e de fato, assegure, controle e fiscalize o exercício das mesmas, ao tempo em que coíba aquelas clandestinas e à margem da lei, que, além de concorrência desleal, dilapidam o patrimônio mineral do País e ocasionam, também, perdas ao seu acervo ambiental.

# Novo Marco Regulatório

A manutenção de uma carteira de direitos minerários também é um assunto desafiador. No Brasil, a legislação sobre o acesso aos recursos minerais passou por diversas modificações ao longo da história. No período republicano, inicialmente o direito ao bem mineral pertencia ao dono da terra. Com a Constituição de 1934, os recursos minerais passaram a pertencer à Nação brasileira.

No entanto, na mesma época, a figura do Manifesto de Mina garantiu ao proprietário do solo, o direito de manifestar jazidas ou minas conhecidas como de sua propriedade. Posteriormente, a Constituição de 1967 reforçou a separação entre solo e bem mineral, instituindo-se o direito de prioridade. Essa legislação permanece vigente até os dias de hoje e prevê a concessão, por parte da União, do direito de exploração da jazida, por prazo indeterminado, depois de cumpridas etapas de pesquisa mineral, que também é objeto de autorização, e definição das reservas.

Nos últimos anos, o Brasil vive um período de expectativas com a iminente modificação do conjunto de leis que regulam a mineração, por intermédio do Novo Marco Regulatório da Mineração – NMRM.

# Novo Marco Regulatório

O Projeto de Lei 5.807/2013, de iniciativa do Poder Executivo, embora com o objetivo de atualizar a legislação minerária, gerou várias incertezas ao setor mineral.

Foi constituída Comissão Especial na Câmara dos Deputados para exame da matéria, a qual recebeu 327 emendas.

Produzido naquela Comissão, com base nas citadas emendas e dezenas de audiências públicas, encontros, seminários e outros promovidos ou com participação da mesma, o Relatório, em Substitutivo, dirimiu muitas dessas incertezas, embora contenha ainda algumas divergências com o PL 5.807/2013.

Importantes convergências se encontram:

- ✓ Na criação do **Conselho Mineral de Política Mineral – CNPM**, com competência, dentre outras, para definir políticas para o setor;
- ✓ Na extinção do **Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM** substituindo-o pela **Agência Nacional de Mineração – ANM**, a ser criada.

# Novo Marco Regulatório

Em função de envolver interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, bem como das mineradoras, a **Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM** – têm merecido destaque no exame do Novo Marco Regulatório da Mineração.

A **CFEM** foi instituída pelo Art. 6º da Lei nº 7.990/89 a qual estabeleceu ser a mesma ***“de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial”***.

A Lei nº 8.001/90, em seu Art. 2º, determinou que ***“para efeito do cálculo de compensação financeira de que trata o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, entende-se por faturamento líquido o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros”***.

# Novo Marco Regulatório

## CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

E mais (art. 2º, § 1º) definiu que *“o percentual da compensação, de acordo com as classes de substâncias minerais, será de:*

*I – minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3% (três por cento);*

*II – ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais: 2% (dois por cento), ressalvado o disposto no inciso IV deste artigo;*

*III – pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2% (dois décimos por cento);*

*IV – ouro: 1% (um por cento), quando extraído por empresas mineradoras e 0,2% (dois décimos por cento) nas demais hipóteses de extração”.*

Determinou, ainda (§ 2º) que a distribuição da compensação financeira *“será feita da seguinte forma:*

*I – 23% (vinte e três por cento) para os Estados e o Distrito Federal;*

*II – 65% (sessenta e cinco por cento) para os Municípios, e*

*III - 12% (doze por cento) para a União.”*

# Novo Marco Regulatório

## CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

Por sua vez, o **Decreto nº 1/91**, que regulamentou o pagamento da **CFEM**, em seus **art. 13 a 15** buscou detalhar melhor os respectivos procedimentos, baseando-os em definições tais como faturamento líquido, processo de beneficiamento, despesas de transporte e fato gerador.

No entanto, na sua aplicação prática e devido a imperfeições de redação, esse Decreto nº 1/91 deu margem a divergências de interpretação que, por sua vez ocasionaram inúmeras ações tanto no âmbito administrativo quanto no judicial, o que acabou por fragilizar todo o arcabouço jurídico-administrativo da **CFEM**.

Após mais de duas décadas e, no contexto da proposta do Novo Marco Regulatório da Mineração – **NMRM**, ora tramitando na Câmara dos Deputados, se busca corrigir tal situação.

# Novo Marco Regulatório

## CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

Basicamente, devem ser consideradas para análise:

- a proposta do Poder Executivo (**PL nº 5.807/2013**)
- o Substitutivo formulado pelo Relator Leonardo Quintão, na Comissão Especial criada para exame da matéria.

Ambos têm, em comum, a mudança da base de cálculo passando de faturamento líquido para faturamento bruto, o que, por si só representará aumento expressivo nos encargos da **CFEM**.

Onde divergem é no estabelecimento de alíquotas. Enquanto no Substitutivo se propõe que isso se faça – a exemplo da atual legislação ainda vigente – no corpo da própria Lei, o **PL 5.807/2013** introduz outra mudança, de caráter estrutural, qual seja as **alíquotas deverão ser definidas em Decreto do Poder Executivo**.

# Novo Marco Regulatório

## CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

O argumento para tanto apresentado – olvidando que por tal via se configura um exercício *ad hoc* de arbitrariedade – é o de que tal direito de intervir e alterar as alíquotas da **CFEM**, sempre que julgar necessário, tem por objetivo promover maior alinhamento com situações de mercado que configurem, por exemplo, preços muito elevados.

Nos vários encontros, reuniões e audiências públicas promovidos pela referida Comissão Especial houve como um consenso quanto não se aceitar tal prerrogativa proposta pelo Governo.

Um dos motivos para tal recusa é o de que a incidência da **CFEM** é do tipo *ad valorem* e dessa forma já garante captura do percentual acordado e fixado na lei sobre a base de cálculo.

Nesse particular, o sistema atual – que se repete no Substitutivo – encerra grande virtude à medida em que garante, de forma dinâmica e automática, tratamento simétrico da questão.

# Novo Marco Regulatório

## CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

Não está ele associado ao intervencionismo, ao casuismo, aos desarranjos, conveniências e disfunções governamentais, assim como avaliações subjetivas sobre a natureza do ciclo econômico – expansão ou contração nos preços – que prevaleça á época.

Por outro lado, considerando que as alíquotas passariam a incidir diretamente sobre a receita bruta, a arrecadação da **CFEM** está praticamente garantida (receita) já que dissociada de resultado econômico.

De um modo geral, as novas alíquotas propostas no Substitutivo estão alinhadas com os patamares observados em outros países mineiros com tamanho e sistema federativo similar. Na quadra atual, caracterizada por grandes incertezas, faz-se mister que se mantenha a sintonia com o arcabouço atual sempre que possível. A fixação das alíquotas definitivas da **CFEM** em lei afasta a ameaça do casuismo derivado de deixar ao arbítrio do Executivo definir o valor por decreto. Assim sendo, oferece a estabilidade nas regras do jogo tão necessária para a gestão de uma indústria de alto risco, de longo prazo de maturação e com orientação natural para o longo prazo.

# Novo Marco Regulatório

## CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM)

Por fim, na eventualidade de que a proposta do governo venha a prevalecer, é fundamental que sejam promovidas as seguintes alterações:

- ✓ Estabelecer uma banda para variação das alíquotas. Essa banda deverá fixar limites simétricos - superior e inferior – a serem respeitados na eventualidade da introdução de mudanças que busquem maior alinhamento com os níveis de preços da época;
- ✓ Compatibilizar o texto com a proposta do Projeto Substitutivo que propõe a redução da **CFEM** incidente sobre bens minerais submetidos a uma ou mais operações de industrialização dentro do País para cinquenta por cento da **CFEM** incidente sobre o bem mineral exportado *in natura* (Art. 65, § 2º); e
- ✓ Definir que a eventual decisão para alterar as alíquotas deverá ser atribuição exclusiva do Conselho Nacional de Política Mineral – **CNPM**, cuja criação está proposta tanto no PL nº 5.807/2013, quanto no Substitutivo do Relator.

# Considerações Finais

Pelo exposto, conclui-se que a mineração é um negócio desafiador e de alto risco. Além de necessitar de elevados investimentos, a indústria tem convivido, recentemente, com um cenário externo ruim, de queda de preços. Internamente, os processos de licenciamento ambiental mostram-se complexos e morosos em relação a outras nações de tradição mineradora. Tais pressões têm prejudicado/inviabilizado o investimento das empresas em projetos e, até mesmo na manutenção de suas operações. No cenário atual, o empobrecimento das minas, as pressões ambientais e a escassez de mão de obra qualificada contribuem para a inflação dos custos da indústria mineral. Para além, a mineração vive a tensão da potencial quebra de paradigmas, a depender do texto final do novo marco regulatório, e precisa lidar com as percepções, muitas vezes equivocadas, da maioria da população sobre os impactos socioambientais da atividade mineradora.





<http://www.exposibram.org.br/>



▶ EXPOSIBRAM 2015 - Informações



▶ Congresso Brasileiro de Mineração





**24<sup>th</sup> World Mining Congress**  
MINING IN A WORLD OF INNOVATION

**18 a 21 de outubro de 2016**  
Centro Empresarial SulAmérica  
Rio de Janeiro/RJ

## APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS TÉCNICOS

O evento, que terá como tema **“Mineração no Mundo da Inovação”**, congregará área de exposição, congresso e apresentação de trabalhos técnicos. A integração de altos executivos, profissionais da mineração e acadêmicos, bem como de importantes investidores brasileiros e internacionais significará, sem dúvida alguma, uma ampla troca de informações em relação ao desenvolvimento da mineração, ciência, tecnologia, economia, saúde e segurança do trabalhador e sustentabilidade ambiental.

### TEMAS

- Pesquisa Mineral
- Mina a Céu Aberto
- Mineração Subterrânea
- Economia Mineral
- Sustentabilidade na Mineração
- Processamento Mineral
- Automação e Robótica
- Inovação na Mineração

<http://www.wmc2016.org.br/>





*Obrigado!*

**INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO**

**Marcelo Ribeiro Tunes**  
**Diretor de Assuntos Minerários**

[www.ibram.org.br](http://www.ibram.org.br)



**IBRAM**  
INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO