

## Royalties sobre Mineração: A Experiência Australiana

José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>

Setembro de 2012

### 1. Introdução

Em 1º de julho de 2012, entrou em vigor na Austrália o *Minerals Resource Rent Tax* (MRRT), que estabelece uma alíquota de 22,5% sobre os lucros da mineração de ferro e carvão. O MRRT será cobrado anualmente, com base nos rendimentos de cada mina em operação no país. Esta medida foi encaminhada ao parlamento pela Primeira Ministra Julia Gillard em julho de 2010, no âmbito de um dos mais intensos debates políticos nacionais das últimas décadas. A proposta foi aprovada na Câmara de Deputados em novembro de 2011, e ratificada pelo Senado em março de 2012.

Como relatou Smith (2010):

*“The [MRRT] announcement has given rise to a heated debate, if that term appropriately describes a barrage of assertions and counter-assertions degenerating into a largely misleading advertising battle. The premier of Queensland has recently appealed to both the mining industry and the government to ‘put away the baseball bats’ and to engage in serious and sensible discussion. A prerequisite for that is a clear recognition and understanding of the issues.”* (p. 1)

Na mesma linha, Garnaut (2012) observou que:

*“I have many good friends in senior places in the mining industry, and most of them are opposed to the new tax with a passion that has no near comparator in my memory; not even the car industry when it was the home of the great passions and trade liberalization was the public policy issue of the day. I hope my friends can accept my being analytical about the object of great passion.”* (p. 3)

A polêmica sobre o equilíbrio entre equidade e eficiência do regime tributário da mineração na Austrália é antiga, e foi acentuada no passado recente em virtude do crescimento exponencial dos preços de minério de ferro no mercado internacional, que registraram uma elevação de 700% entre 2004 e 2011. Na visão do governo Gillard, os lucros

---

<sup>1</sup> Diretor do Cindes ([www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)). O autor agradece a assistência de pesquisa de Julia Fontes e os comentários de Eduardo Augusto Guimarães e Sandra Polónia Rios.

extraordinários desse ramo deveriam ser compartilhados com a população australiana, a quem pertencem, por direito constitucional, os recursos minerais do país. Assim, cabe ao regime tributário assegurar que as firmas mineradoras sejam remuneradas adequadamente pelo trabalho de extrair o minério e vendê-lo no mercado local e/ou internacional, e que a renda excedente seja apropriada pela união. Ademais, neste caso não se trata, a rigor, de um *tributo*, mas de um *royalty* pelo direito de explorar um bem público.<sup>2</sup>

De fato, essas teses já estavam em discussão no país desde 1991, quando a *Productivity Commission* (PC), que então se chamava *Industry Commission* (ver quadro 1), realizou um amplo estudo sobre o setor de mineração na Austrália, dedicando atenção especial ao regime tributário vigente no país naquela época, que era baseado em royalties sobre quantidades extraídas. O estudo mostrou que aquele regime gerava decisões econômicas ineficientes, e que era particularmente injusto nos momentos em que os preços internacionais estivessem crescendo. Após examinar os distintos modelos possíveis de tributação, a PC recomendou uma solução similar à que foi adotada pelo governo Gillard, como veremos a seguir.

Tal como outras economias exportadoras de produtos primários, a australiana foi marcada por uma tendência à apreciação da taxa de câmbio durante a última década. Em consequência, as preocupações com os riscos de doença holandesa e de desindustrialização também se tornaram frequentes na imprensa e nos meios acadêmicos (Banks, 2011; Corden, 2012). Entretanto, ao contrário de outros países, como o Brasil, por exemplo, estes riscos não serviram de pretextos para medidas protecionistas e tentativas de controlar a volatilidade cambial, mas criaram a oportunidade para a adoção de providências importantes para o desenvolvimento da indústria doméstica, sem prejudicar os ganhos de bem estar advindos da apreciação cambial. Visando evitar que a instituição do MRRT elevasse a carga fiscal do país, o governo introduziu, simultaneamente, um corte generalizado dos impostos sobre pequenas e médias empresas.

---

<sup>2</sup> “The Gillard Government is committed to ensuring that the Australian people receive a better return on the profits made from extracting the resources which belong to the Australian community and that our strong resource sector remains sustainable into the future. These are non-renewable resources which can only be extracted once. That is why it is important that the Australian community gets a fair return for them, to put towards building a stronger economy and securing Australian living standards for the future.” (Australian Government, 2012, p. 3)

## *Quadro 1*

### *As atribuições da Productivity Commission e suas origens*

A *Productivity Commission* (PC), criada em 1973 sob a denominação de *Industries Assistance Commission* (IAC), desempenhou um papel central nas reformas econômicas daquele país nas décadas de oitenta e noventa. Desde sua criação, a IAC mudou de nome duas vezes. Em 1990, passou a ser *Industry Commission*, e adquiriu o título atual em 1998.

A PC é um centro de estudos governamental, dirigido por um conselho de 11 membros nomeados pelo Senado, por um período fixo e renovável, e que não podem ser demitidos pelo Poder Executivo. Suas atribuições principais são as de promover a transparência das políticas públicas e identificar eventuais conflitos entre regulamentos setoriais e o interesse nacional. A PC não tem qualquer função executiva. Seu mandato se restringe à elaboração de relatórios sobre temas em destaque na agenda de política econômica, social e ambiental do país em determinado momento, e divulgá-los em tempo hábil.

A PC surgiu de uma peculiaridade da economia australiana durante a época da substituição de importações, que foi a persistência do debate público sobre custos e benefícios do protecionismo ao longo do século passado. Não por acaso, o conceito de proteção efetiva foi formulado originalmente em 1957 por um economista australiano, Max Corden, no artigo clássico “*The Calculation of the Cost of Protection.*” Já em 1921, o Parlamento havia criado o *Tariff Board*, com funções similares àquelas exercidas pela Comissão de Política Aduaneira (CPA) no Brasil entre 1957 e 1990, mas com uma diferença importante, que era a obrigação de divulgar relatórios periódicos sobre as consequências macroeconômicas das barreiras comerciais em vigor no país. O primeiro deles foi o *Brigden Report*, que apresentou uma análise abrangente da estrutura tarifária da Austrália em 1929, e que inspirou inúmeros estudos acadêmicos nas décadas seguintes, inclusive os de Corden.

Até a década de sessenta, os relatórios do *Tariff Board* não estimularam qualquer antagonismo às políticas industriais executadas pelo governo. Pelo contrário, o consenso da época era o de que os benefícios gerados pelo crescimento industrial superavam em muito os custos da proteção. A tarifa de importação era percebida como um investimento social cujo valor presente deveria ser confrontado com a expectativa de expansão da economia no futuro próximo (Corden, 1957).

Nos anos setenta, aquele consenso começou a desaparecer. O *Tariff Board* foi substituído pela IAC, com um mandato mais amplo de promover a transparência das condições de concorrência na economia australiana, indo além da política comercial e passando a incluir qualquer política pública que possa afetar as barreiras à entrada em indústrias locais, elevar os lucros de firmas selecionadas, estimular condutas oportunistas e outras distorções de mercado.

Para promover transparência, a IAC deu início a uma série de estudos com foco em três temas principais: [a] as características do processo de competição nos diferentes setores da economia; [b] a efetividade das políticas públicas vigentes no país em diversas áreas, como ciência e tecnologia, serviços de saúde, meio ambiente, regulação de monopólios naturais, etc.; [c] avaliação de eventuais conflitos entre o interesse nacional e os incentivos seletivos a determinados tipos de atividade. Rapidamente, este último tema se tornou uma das marcas da IAC. Ao invés de estimular controvérsias teóricas sobre a definição de interesse nacional, a Comissão procurava, de forma pragmática, confrontar os ganhos auferidos pelos beneficiários de incentivos seletivos com os impactos gerados em outros segmentos da economia.

Fontes: [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au); Banks e Carmichael (2007); Rattigan (1986); Rattigan, Carmichael e Banks (1989).

## 2. Os regimes alternativos de tributação

O objetivo do estudo realizado pela PC em 1991 foi o de formular uma estratégia de exploração dos recursos minerais australianos que atendessem aos princípios da racionalidade econômica, responsabilidade ambiental e justiça social. Além de sua complexidade técnica, este era um tema impregnado por paixões políticas e ideológicas, dada a importância do setor de mineração na economia nacional, que representa, há várias décadas, cerca de 10% do PIB, mais da metade das exportações de mercadorias, e 20% da formação bruta de capital fixo. Entretanto, seguindo o pragmatismo que costuma caracterizar os trabalhos da Comissão, os propósitos do texto são anunciados da seguinte forma:

*“An underlying thrust of this report is to address the issue of how Australia could sell more mineral resource based products, either as raw materials or in progressively more processed form – while at the same time containing adverse environmental effects associated with these activities within acceptable limits. Success in this endeavor would increase national income and thus the average material living standards of all Australians.” (PC, 1991, p. XI)*

Ao abordar a questão dos regimes tributários aplicáveis à mineração, a PC adota a visão que mais tarde seria defendida pelo governo Gillard, que trata os impostos sobre as atividades desse setor como royalties:

*“Royalties are payments to owners of minerals for the right to exploit them. They should not be regarded as a tax (even though some types of royalties are often referred to as taxes – for example, resource rent taxes). Correctly interpreted, royalties are not an unwarranted impost on miners, but a charge analogous to payments for access to other ‘gifts of nature’ – such as broadcasting license fees for the right to use part of the electromagnetic spectrum or payments for fishing quotas which represent a right to take a certain quantity of fish from a fishery.” (p. XXV)*

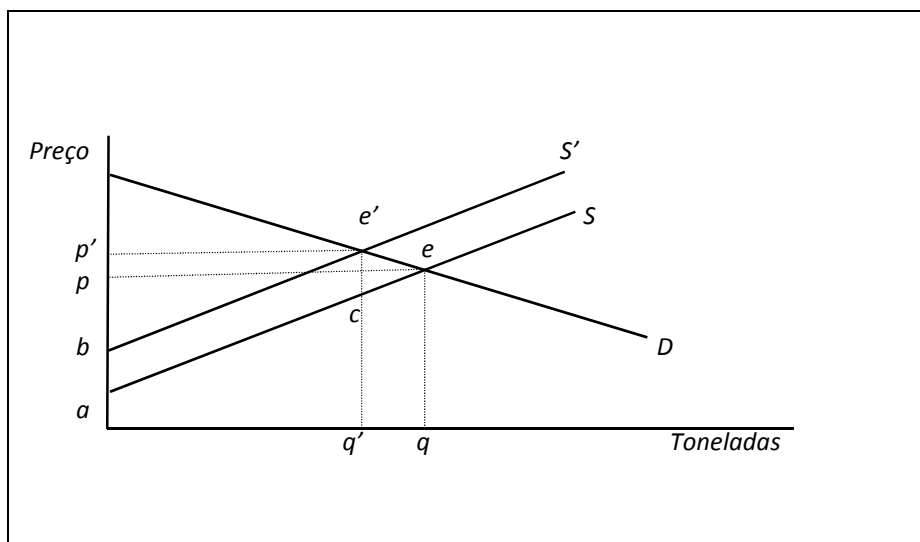
Naquele momento, o regime tributário australiano acompanhava o padrão vigente no resto do mundo, que era o de tributar sobre o volume da produção mineral. A PC observa que este tipo de tributo, quer seja específico ou *advalorem*,<sup>3</sup> gera resultados ineficientes, ao contrário do que ocorre com a tributação sobre a rentabilidade das minas. As figuras 1 e 2 esclarecem as diferenças entre os dois tipos de tributos.

---

<sup>3</sup> O imposto específico, ou *ad-rem*, incide sobre as quantidades produzidas, e o *advalorem* constitui uma percentagem sobre o valor da produção.

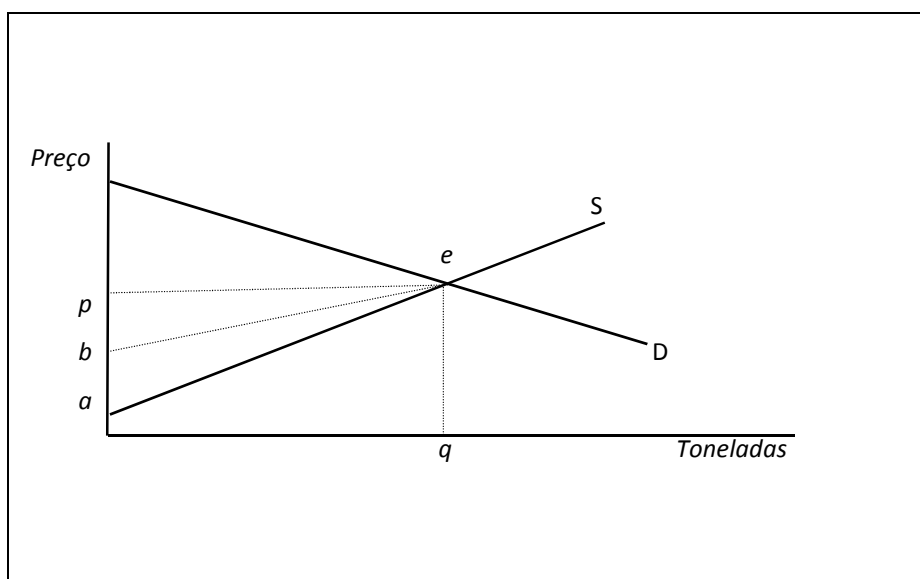
**Figura 1**

**Impacto de um royalty sobre a quantidade produzida**



**Figura 2**

**Impacto de um royalty sobre a renda econômica**



A figura 1 descreve as consequências provocadas por um royalty aplicado sobre as quantidades produzidas. Suponha-se que num momento inicial o país esteja produzindo  $q$  toneladas de minério, que são vendidas a um preço  $p$ . Se o governo decidir cobrar um royalty no valor de  $b - a$  por tonelada, a curva de oferta se deslocará para cima, e um novo equilíbrio será alcançado no ponto  $e'$ , quando  $q'$  toneladas serão vendidas ao preço  $p'$ . Neste instante, o montante arrecadado pelo governo corresponderá à área do quadrilátero  $abe'c$ .

Entretanto, se o royalty incidir sobre a renda econômica da mineração, não haverá impacto sobre os preços e as quantidades produzidas, como mostra a figura 2. A renda econômica, que é a diferença entre o faturamento das mineradoras e o custo de oportunidade da mineração<sup>4</sup>, corresponde ao triângulo  $pea$ . Se o valor do royalty for de  $ba/pa$ , o governo terá uma receita equivalente ao triângulo  $abe$ , sem provocar as distorções do caso anterior, que resultou em elevação de preços e redução de quantidades produzidas.

A arrecadação do segundo tipo de royalty é, sem dúvida, mais complicada do que a do primeiro. Enquanto que neste o governo precisa saber apenas o volume de produção de cada mineradora para calcular o imposto devido, naquele é indispensável avaliar anualmente a rentabilidade de cada mina em operação no país. Contudo, a PC considerou que este custo administrativo é negligenciável diante dos ganhos de eficiência propiciados pelo segundo tipo de royalty.

Outra dificuldade inerente aos royalties sobre a renda econômica é de determinar a alíquota adequada. Se o governo decidir adotar este regime num momento em que os preços do minério estiverem deprimidos, é provável que a alíquota escolhida seja pequena. Esta escolha pode, no entanto, provocar o chamado risco soberano, porque as mineradoras sabem que o governo será estimulado a elevar a alíquota se a demanda internacional voltar a crescer durante um período duradouro. Tal expectativa tende a alimentar estratégias defensivas por parte do setor privado, gerando distorções como investimentos insuficientes em infraestrutura, P&D e preservação ambiental.

---

<sup>4</sup> Cabe lembrar que o custo de oportunidade inclui não apenas os gastos de prospecção, exploração, transporte e comercialização do minério, mas também uma taxa de retorno “normal” sobre o capital empregado pela mineradora.

Para contornar este problema, a PC recomendou a instituição de uma taxa sobre a renda pura (*pure-rent tax*), também conhecida como taxa Brown, em reconhecimento ao economista E. C. Brown, autor pioneiro desta proposta em 1948. A taxa Brown é uma forma de parceria público-privada (PPP) na qual o governo detém uma participação da ordem de 40% a 50% na empresa mineradora. Ela é mais transparente do que o royalty sobre a renda econômica, porque dispensa a necessidade de se avaliar anualmente a rentabilidade de cada mina – tarefa que sempre envolve algum grau de subjetividade – e minimiza o risco soberano, porque o governo não terá interesse em mudar sua conduta durante as fases de bonança dos preços internacionais.

Embora o governo australiano não tenha escolhido esta alternativa, existe certo consenso entre os especialistas em mineração de que a taxa Brown é uma solução eficaz para lidar com o dilema fundamental deste setor, que reside no conflito entre a propriedade pública dos recursos minerais e o caráter privado de sua exploração, cuja complexidade é agravada pela volatilidade dos preços internacionais destes bens. Smith (2010), por exemplo, destaca os seguintes aspectos:

*“The Brown (or Pure Rent) Tax is neutral in its effects on investment decisions because at least in its most transparent form, it is not a ‘tax’ at all. The government effectively purchases a silent equity share in the exploration/mining project equal to the tax rate and, like any private joint venturer, receives a corresponding share of the profits. Thus, if the tax rate were 40 per cent, the government would contribute that share of all investment costs and the 40 per cent ‘tax’ on future returns to the project would simply be the means by which the government collected its equity share of the profits. The mining company would have put up 60 per cent of the cost of the project and would receive 60 percent of the returns, subject to no charge, so its incentive to undertake the project would be unaffected.”* (p 4)

Entretanto, uma característica inconveniente da taxa Brown é a de envolver o governo no risco do negócio, sem ter direito a intervir na sua gestão. É uma “participação silenciosa”, como disse Smith. A União auferir ganhos extraordinários durante as épocas de bonança, mas também está exposta a eventuais prejuízos durante os períodos de retração do mercado internacional. Este ponto talvez explique a decisão que o governo Gillard tomou em 2010: entre o risco soberano inerente ao MRRT e o risco empresarial da taxa Brown, preferiu a primeira opção.

É interessante notar que, no debate público ocorrido na Austrália durante as duas últimas décadas sobre o regime tributário da mineração, em nenhum momento se cogitou usar tarifas sobre as exportações de minérios. Este mérito deve ser creditado, em parte, ao relatório divulgado pela PC em 1991. Em países que são grandes exportadores de minérios, e cujas empresas têm poder de mercado suficiente para afetar os preços internacionais, como Austrália e Brasil, por exemplo, uma tarifa sobre as exportações gera três efeitos: (a) reduz artificialmente o preço do minério no mercado doméstico; (b) eleva o preço internacional; (c) restringe o volume de comércio (Piermartini, 2004). Logo, esta tarifa constitui um tipo particular de imposto sobre quantidades produzidas (ver figura 1) e, portanto, é inferior à taxa Brown e demais regimes de royalties sobre a renda econômica. De fato, este ponto está subentendido no relatório da PC, que sequer menciona qualquer tipo de restrições às exportações.

### **3. Perspectivas**

Em síntese, a experiência australiana recente contém dois atributos notáveis. O primeiro foi o de haver introduzido uma solução inovadora e racional para um conflito distributivo enfrentado secularmente pelos países dotados de recursos minerais abundantes. O regime implantado pelo governo Gillard procura evitar as duas mazelas clássicas que marcaram as soluções anteriores: a ineficiência econômica – em geral presente nos regimes de produção estatal – e a apropriação privada indevida dos ganhos extraordinários gerados durante os períodos de bonança dos preços internacionais. O segundo atributo foi o de também inovar em relação a outro desafio, o da tendência à apreciação cambial que costuma surgir nas fases de bonança. Em lugar de medidas protecionistas convencionais, o governo decidiu usar as receitas fiscais criadas pelo novo regime para ampliar as possibilidades de expansão das pequenas e médias empresas nacionais e, desta forma, afastar o espectro da desindustrialização.

Em virtude destes méritos, o regime australiano provavelmente irá influenciar as discussões em curso em outros países exportadores de minérios, como África do Sul, Canadá, Chile e Indonésia. No Brasil, após o intenso debate que antecedeu à privatização da Vale em 1997, o tema saiu da agenda pública nos anos seguintes, e só veio a ser retomado recentemente, no início de 2012, embora restrito ao Estado de Minas Gerais. No regime atual,



estabelecido pela lei n.º 7990, de 28.12.89, os royalties são denominados de *compensação financeira pela exploração dos recursos minerais* (CFEM), e no caso do minério de ferro é de 2% sobre o valor do faturamento líquido da mineradora, obtido na última etapa do processo de beneficiamento do minério, e antes de sua transformação industrial. A receita do CFEM é distribuída da seguinte forma: 12% para a União; 23% para o Estado de origem do minério; 65% para o município produtor.

A alíquota do CFEM é, sem dúvida, modesta quando comparada às de outros países. Na Austrália, por exemplo, principal competidor do Brasil no mercado internacional de minério de ferro, a alíquota do antigo regime era de 7,5% sobre o faturamento bruto da mineradora na etapa final do processo de beneficiamento do minério.<sup>5</sup> Cabe lembrar, ademais, que a participação do governo na principal mineradora do país, a Vale, não pode ser interpretada como uma taxa Brown, por dois motivos. Em primeiro lugar, porque o governo interfere na governança da empresa, uma vez que controla, direta ou indiretamente, cerca de 40% do capital votante. Em segundo lugar, porque apenas 7% das ações pertencem ao governo federal, e os demais 33% estão distribuídos entre o BNDES e fundos de pensão de órgãos estatais (Banco do Brasil, Banco Central e Caixa Econômica Federal).

Para que esta presença estatal se torne uma taxa Brown efetiva seria necessário que todas essas ações fossem convertidas em preferenciais e transferidas à União, e seus lucros distribuídos segundo os critérios do CFEM. Contudo, a experiência australiana indica que, sob a ótica do interesse nacional, a solução mais adequada seria transformar o CFEM num royalty similar ao MRRT. As resistências políticas a esta iniciativa não seriam pequenas, como vimos aqui, mas os benefícios para o país seriam inequívocos.

---

<sup>5</sup> Considerando-se que a diferença entre o faturamento bruto e o líquido seja da ordem de 25%, isto significa que a alíquota do antigo regime australiano era cinco vezes mais elevada do que a do CFEM.

## Referências

- Australian Government. 2012. “*A New Resource Taxation Regime*”, **Fact Sheet**, 21 March 2012, Canberra.
- Banks, G. 2011. “*Australia’s Mining Boom: What’s the Problem?*”, Address to **The Australian Economic and Social Outlook Conference**, Melbourne Institute, 30 June 2011.
- Banks, G., e Carmichael, W. 2007. “*Domestic Transparency in Australia’s Economic and Trade Reforms: the Role of the Commission*”, in **Enhancing Transparency in the Multilateral Trading System**, Lowy Institute for International Policy, Sydney.
- Brown, E. C. 1948. “*Business-Income Taxation and Investment Incentives*”, in **L. Metzler, H. Perloff and E. Domar (eds.) Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin H. Hansen**, Norton, New York.
- Corden, M. 2012. “*The Dutch Disease in Australia: Policy Options for a Three-Speed Economy*”, **Working Paper No. 5/12**, Melbourne Institute.
- Corden, M. 1957. “*The Calculation of the Cost of Protection*”, **Economic Record**, 33 (64), pp. 29-51.
- Garnaut, R. 2012. “*The New Australian Resource Rent Tax*”, **The Australian**, May 21, 2012, Sydney.
- Piermartini, R. 2004. “*The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*”, **Discussion Paper**, World Trade Organization, Geneva.
- Productivity Commission. 1991. **Mining and Minerals Processing in Australia**, Report no. 7, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Rattigan, A. 1986. **Industry Assistance: the Inside Story**, Melbourne University Press.
- Rattigan, A., Carmichael, W., e Banks, G. 1989. **Domestic Transparency and the Functioning of the GATT System**, Trade Policy Research Centre, Londres.
- Smith, B. 2010. “*Charging for Non-Renewable Resource Depletion*”, paper prepared for the conference **Australia’s Future Tax System: A Post-Henry Review**, Sydney, 21-23 June, 2010.