

Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais da União: Política Atual e Recomendações de Reforma

por Renato Friedman e

Edmundo Montalvão

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo descreve a natureza das compensações financeiras e mostra a sua relação com a propriedade pública de determinados recursos naturais. Em especial, procura distinguir as compensações financeiras das receitas tributárias e assinalar seu caráter monopolista, esclarecendo as conseqüências da propriedade exclusivamente pública desses recursos.

Ademais, apresenta-se a teoria clássica da renda da terra e enunciam-se alguns de seus resultados básicos, mostrando que adaptações são necessárias para compreender a situação brasileira.

Finalmente, o estudo explora a questão do desenho mais adequado para as compensações financeiras. Não é tarefa simples, nem se pretende esgotar o assunto em poucos parágrafos. O intuito é tão-somente comentar brevemente algumas alternativas.

2. OS *ROYALTIES* E A RENDA DA TERRA

As compensações financeiras são mais uma das receitas do setor público brasileiro, coexistindo com os impostos, as contribuições sociais, as taxas e os dividendos relativos às empresas públicas e sociedades de economia mistas, entre outras fontes.

Vivemos um momento em que os temas fiscais e, em especial, a reforma tributária vêm dominando praticamente qualquer outro no terreno das discussões de políticas públicas. Nesse contexto, o pacto federativo, a desoneração fiscal da produção e a competitividade dos produtos brasileiros no exterior são questões recorrentes e, diga-se de passagem, todos relacionados com a discussão dos *royalties*, que, a um tempo, são fonte de recursos para as três esferas de poder, têm onerado os produtores e, por isso mesmo, reduzem a competitividade desses produtos e também dos inúmeros bens aos quais servem de insumo.

Qual é o papel dos *royalties*? Que impactos podem ter na atividade produtiva, na balança comercial, no nível de preços e na receita pública? Qual é o melhor desenho para sua incidência e cobrança? São esses os temas de que trataremos a seguir.

2.1 Os royalties como renda de propriedade

A Constituição Federal lista, em seu art. 20, os bens de propriedade da União.

Art. 20. São bens da União:

(...)

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

(...)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

(...)

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...)

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

(...)

Segundo o texto da Constituição, a água, inclusive como potencial de geração de energia, as jazidas de petróleo e de recursos minerais, que são fundamentais para o funcionamento regular da economia do país, não estão nas mãos de pessoas (físicas ou jurídicas) de direito privado, e não se encontram sujeitas aos incentivos que o sistema de mercado espontaneamente oferece para a sua exploração.

No entanto, essa determinação constitucional não impede que a exploração econômica desses recursos seja realizada pelo setor empresarial, desde que seja atendida a legislação em vigor, que estabelece a compensação financeira, por parte do explorador, ao poder público.

Pelo exposto, vemos que os *royalties* não deveriam ter natureza tributária. Conceitualmente, não constituem imposto ou contribuição incidente sobre atividade econômica separada do Estado, mas, ao contrário, remuneram propriedades do Estado utilizadas para o fim econômico de exploração. Nesse sentido, não se diferenciam da remuneração de qualquer outro bem (privado ou público) utilizado na produção, como, por exemplo, a mão-de-obra, o capital ou a terra, nem de outras propriedades públicas utilizadas por particulares, como, por exemplo, prédios alugados ou terras arrendadas. Apenas ocorre que, nesse caso, o recurso pertence à União, no mesmo sentido em que se diz que as terras de determinada localização pertencem a determinados cidadãos

privados, que dela farão o uso que bem entenderem, explorando-as diretamente ou cedendo-as, se assim desejarem, mediante remuneração.

No entanto, a legislação brasileira – e nisso o País não é exceção – trata os *royalties* como se fossem tributos. As leis nº 7.990, de 27 de dezembro de 1989, e nº 8.001, de 13 de março de 1990, que regulamentam o dispositivo constitucional acima descrito, estabelecem percentuais de royalties que os tornam similares a um imposto *ad valorem*. Por exemplo, a compensação financeira por exploração de recursos hídricos é de 6,5% sobre o faturamento, enquanto que a alíquota incidente sobre a exploração de recursos minerais varia entre 0,2% e 3%. No entanto, essa não é a única participação governamental. O petróleo e os recursos hídricos pagam também um bônus fixo na assinatura do contrato de concessão. Finalmente, o petróleo paga uma participação especial, que só incide quando o volume ou a rentabilidade ultrapassam determinados patamares, e um pagamento pela ocupação da área de exploração.

Essa ambigüidade na natureza dos royalties acabou por gerar legítimas contestações judiciais. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região julgou improcedente a apelação cível de uma mineradora que desejava isentar-se do pagamento dos *royalties* sob a alegação de que constituíam impostos indiretos, vedados, portanto, pelo princípio da não-cumulatividade tributária.

A fundamentação sobre o qual se baseou a Corte é a mera letra da Constituição, que a define como receita patrimonial, e não a natureza mesma do *royalty*, que, contrariando o princípio constitucional, assumiu na legislação ordinária a forma de tributo indireto.

Dito isso, queremos deixar claro que o problema que vamos abordar não é, do ponto de vista econômico, um problema de tributação, mas um problema de remuneração de recursos produtivos; que esses recursos produtivos pertençam ao Estado ou a particulares, pouco importa. Como ver-se-á a seguir, o elemento importante a ser ressaltado é o caráter exclusivamente público da propriedade desses recursos naturais.

2.2 Natureza da propriedade dos recursos minerais, fósseis e hidráulicos no Brasil

Note-se que os recursos naturais supracitados são atribuídos ao Estado em sua totalidade, de forma que não coexiste ao lado das reservas públicas uma oferta privada independente que possa servir de balizamento para práticas de remuneração desses recursos. Em outras palavras, os termos do art. 20 da Constituição Federal não permitem a emergência de um mercado plenamente concorrencial entre compradores e vendedores dos recursos hídricos, petrolíferos e minerais, reservando ao Estado a sua propriedade exclusiva. O fato de se tratar de recursos públicos abre a possibilidade de que os critérios estabelecidos de cobrança pela sua exploração não criem um arcabouço institucional adequado à exploração mais eficiente dos recursos naturais. Por isso mesmo, nunca se pode perder de vista as implicações econômicas de cada espécie de regulamentação legal, pois a cada forma de cálculo e incidência das compensações corresponderá um nível e um padrão do aproveitamento dos recursos naturais.

Em outras palavras, estamos relacionando a compensação financeira à utilização do recurso produtivo. Como dissemos acima, estratégias diferentes de fixar e calcular essa compensação financeira trarão conseqüências diferentes, cabendo a discussão a respeito da forma a ser adotada, tal que seja adequada aos objetivos do governo, sejam quais forem esses objetivos.

Tomemos como exemplo a atual configuração. Atualmente, o concessionário paga pela exploração o equivalente a um percentual da produção. Esse mecanismo é similar, em suas conseqüências, à incidência de um imposto indireto: onera a produção, incentiva a importação e inibe a exportação e o consumo.

2.3 Objetivos possíveis da política de compensações financeiras

Antes de qualquer coisa, é necessário traçar os objetivos prioritários que o governo pode eleger – não todos ao mesmo tempo, mas com algum sacrifício na perseguição de um em troca de maior eficiência na obtenção de outro. Em caráter preliminar, apontamos os seguintes possíveis objetivos para a administração pública:

1. controlar a produção total; esse controle pode apontar na direção da maximização da produção ou no controle restritivo do uso de recursos não renováveis possivelmente estratégicos;
2. controlar impactos, especialmente de caráter ambiental;
3. auferir receita pública;
4. gerar um resultado economicamente eficiente, isto é, que utilize os recursos naturais na medida de seu valor econômico, e não mais nem menos;

Embora os três primeiros objetivos sejam auto-explicativos, o último merece uma palavra a mais. Uma analogia com impostos indiretos ajuda a esclarecer. A aplicação de um imposto sobre um bem qualquer aumenta o custo para o comprador e diminui a remuneração do vendedor, desestimulando, simultaneamente, a produção e o consumo. Esse efeito é obtido através da distorção do preço que vigoraria em um mercado concorrencial sem o imposto, e a distorção é tão maior quanto maior for a alíquota cobrada. Designaremos o objetivo de evitar esses efeitos distorcivos como “neutralidade”.

Uma forma simples de atingir a neutralidade é renunciar a toda e qualquer cobrança, mas isso conflitaria com o objetivo de auferir receitas públicas. Como mostraremos, há meios de conciliar a cobrança do

royalty com a neutralidade, mas para isso é necessário desenhar a incidência da compensação de forma adequada.

No presente estudo, vamos nos concentrar nos dois últimos objetivos, que estão mais diretamente vinculados às preocupações atuais da política econômica e da reforma tributária. Para entender adequadamente os problemas econômicos envolvidos, é necessário reportarmo-nos à teoria clássica da renda da terra, o que faremos na próxima seção.

3. A TEORIA CLÁSSICA DA RENDA DA TERRA

A chamada Teoria Clássica da Renda da Terra foi estabelecida pelos fundadores da chamada Escola Clássica de Teoria Econômica, Adam Smith e David Ricardo. Tomaremos aqui a teoria tal como foi apresentada por Ricardo, pelo grau de acabamento que encontrou em sua obra, na qual as idéias originais de Adam Smith foram aperfeiçoadas e refinadas.

3.1 Natureza e abrangência do conceito de renda da terra

Antes de começar a expor a teoria da renda da terra, convém esclarecer a sua abrangência. Embora dedique à renda da terra e à renda das minas dois capítulos separados, Ricardo não as diferencia sob o ponto de vista da teoria econômica. Na verdade, Ricardo mostra no capítulo III de seus Princípios de Economia Política e Tributação que a renda da terra não se aplica apenas à produção agrícola ou pecuária, mas a qualquer recurso natural, entre os quais poderíamos incluir, dentro do rigor da teoria, os potenciais hidrelétricos, as minas de metais e os campos de petróleo e de gás natural.

3.2 Hipóteses básicas da teoria clássica da renda da terra

A teoria ricardiana da renda da terra parte de duas hipóteses básicas. A primeira é a de que existe uma grande quantidade de terrenos em condições de produzir e que a propriedade dos mesmos está diluída entre um grande número de pessoas, que se comportam entre si como concorrentes no mercado de arrendamento de terras.

A segunda hipótese refere-se à produtividade e à localização de cada um desses terrenos. É fundamental para a análise ricardiana que os terrenos tenham diferentes graus de fertilidade ou, pelo menos, que estejam localizados em distâncias distintas dos centros consumidores. No caso de campos de petróleo ou de minas, o conceito de fertilidade pode ser traduzido como a maior ou menor riqueza da jazida subterrânea e facilidade ou dificuldade em explorá-la. Seja qual for o caso – fertilidade para o plantio, riqueza da jazida ou distância dos centros consumidores –, o fato é que a teoria da renda da terra abrange, sem maiores distinções, cada um deles.

3.3 A teoria clássica da renda da terra

Para entender a teoria da renda da terra de forma simplificada, vamos usar um exemplo hipotético. Suponhamos que um determinado país dispõe de três tipos de terras. A terra do tipo “A” é a mais fértil, a de tipo “B” é intermediária e a de tipo “C” é a relativamente menos produtiva. Suponhamos também, por simplicidade, que cada uma delas possua um potencial de produção máximo de cem unidades.

É natural supor que o custo de produção de cada terreno seja inversamente proporcional à sua produtividade. Quanto maior a produtividade, menor a quantidade de trabalho e capital necessária para produzir o mesmo montante de produto.

A operação do mercado privado é sempre no sentido de conter custos. Logo, o primeiro terreno a ser procurado para produzir é o mais fértil – o terreno de tipo “A”. Nele, os custos de produção são mínimos.

No entanto, os terrenos de tipo “A” são limitados, e o crescimento vegetativo da população ao longo do tempo tende a criar uma demanda maior do que a que pode ser atendida por eles. Uma vez que a demanda supere as cem unidades que os terrenos de alta produtividade podem oferecer, será necessário estender a produção a outros terrenos. O candidato natural é, obviamente, o terreno de tipo “B”.

Como o mercado reagirá à entrada das novas terras na produção? Para que se viabilize a produção com custos maiores, esses custos terão de ser compensados por um aumento do preço do produto, senão o trabalho e o capital empregados nas novas terras não poderão ser remunerados. Isso é necessário porque as novas terras a incorporar no processo produtivo apresentam maiores custos de produção, e é também viável porque a demanda aumentou, pressionando o mercado.

Agora estamos em posição de entender como surge a renda da terra. Quando a única terra em uso era a terra mais fértil, não havia nenhuma compensação pelo seu uso; a terra nada valia, pois, se o seu proprietário exigisse uma compensação (ou remuneração) pelo uso da sua terra, bastaria ao produtor rural buscar outro proprietário, com terra ociosa, e nela produzir. Em suma, a concorrência eliminava qualquer pretensão dos proprietários em exigir contrapartida pelo uso da terra abundante.

No entanto, agora as terras mais férteis já se esgotaram e é necessário recorrer às terras de tipo “B”, onde o custo de produção é mais alto. É fácil perceber que os produtores preferirão produzir onde os custos são menores – isto é, nas terras de tipo “A”. Por isso, essas terras serão mais disputadas no mercado e seus proprietários poderão exigir uma contrapartida pelo seu uso; quem não quiser pagá-lo, terá de utilizar as terras de tipo “B” e produzir a um custo mais alto.

Essa remuneração – ou “compensação financeira” pelo uso da terra com fins de exploração empresarial –, que é exigida do produtor pelo proprietário, é o que se conhece por renda da terra. Como já apontavam os economistas clássicos, essa renda tem o caráter de uma renda diferencial, pois sua origem é justamente o diferencial de produtividade entre os terrenos. Além disso, o mercado determina a renda de cada terreno na exata proporção da sua diferença de fertilidade em relação ao terreno menos fértil em uso.

Para entender melhor, vamos examinar um exemplo numérico. Suponhamos que a produtividade da terra de tipo “A” é tal que se colhe uma tonelada de trigo por R\$ 60, aí computados todos os custos, inclusive os lucros normais de operação de uma empresa nesse mercado. Suponhamos também que, nas terras de tipo “B”, os custos sobem a R\$ 80. Quando a demanda superar as cem unidades, será necessário utilizar as terras de tipo “B”. Nesse caso, o preço de mercado do trigo deve subir para, pelo menos, R\$ 80, sem o que nenhuma empresa rural aceitará plantar trigo nas terras de tipo “B”.

O que acontece no âmbito das empresas que produzem nas terras mais férteis? Lá o custo de produção permanece sendo de R\$ 60, o que, frente à elevação do preço de mercado para R\$ 80, resulta em um excedente de R\$ 20 por tonelada de trigo. No entanto, quem se apropria desse excedente não é a empresa, nem são os trabalhadores nela empregados. Quem se apropria desse excedente é o proprietário rural. Por isso, dizemos que a renda é *da terra*.

O que aconteceria se, devido a aumentos adicionais na demanda por trigo, mesmo as terras de fertilidade intermediária acabassem se esgotando?

Nesse caso, seria necessário passar a produzir nas terras menos férteis, as quais, por isso mesmo, apresentam o maior custo de produção – digamos, de R\$ 100 por tonelada de trigo.

Pelo mesmo mecanismo, o plantio nessas terras somente seria economicamente viável se ocorresse um novo aumento do preço de mercado, de tal forma que o custo de produção de R\$ 100 por tonelada de trigo pudesse ser coberto pelo preço de mercado.

Embora as terras de tipo “C” não fossem disputadas pelos produtores, por serem as de menor fertilidade, e não gerarem, por isso mesmo, nenhuma renda, elas afetariam a renda auferida pelas terras de tipo “A” e “B”. Quando o preço de mercado sobe para R\$ 100, de forma a justificar economicamente a utilização das terras de menor fertilidade, o excedente que havia nas terras de tipo “A” sobe de R\$ 20 para R\$ 40 (é a diferença entre R\$ 100, o preço de mercado, e o custo de produção nas terras mais férteis, de R\$ 60), e as terras de tipo “B”, que antes não auferiam renda, passam a gerar um excedente de R\$ 20 por tonelada.

Por meio desse mecanismo, o esgotamento progressivo das terras mais produtivas tende a gerar um aumento secular no preço dos recursos naturais. Na direção oposta, contendo e por vezes até revertendo essa tendência, operam a evolução tecnológica e a descoberta de novas terras (ou de novos campos ou minas para exploração).

3.4 Primeiro princípio da teoria clássica da renda da terra

Nesse ponto já somos capazes de enunciar o primeiro princípio da teoria clássica da renda da terra:

A renda da terra existe na medida da diferença de custos de produção entre os diversos terrenos efetivamente utilizados; terrenos que estão fora de uso em nada contribuem para a determinação da renda da terra.

Note-se que o preço do produto sempre acompanha o custo da produção no terreno menos fértil. Este terreno não recebe renda, e os outros a recebem apenas na medida do seu diferencial de produtividade em

relação ao terreno menos fértil, cujos custos de produção (aí incluídos, repetimos, todas as remunerações, inclusive juros e lucros normais da atividade) balizam o preço de mercado do produto.

3.5 Segundo princípio da teoria clássica da renda da terra

Podemos enunciar o segundo princípio da teoria clássica da renda da terra, que não é, a bem da verdade, senão um corolário do primeiro:

A renda da terra não determina o preço de mercado; é o preço de mercado que determina a renda de cada pedaço de terra em atividade.

Embora componha o preço final de grande parte da produção agrícola, pecuária e extrativa mineral, a renda da terra não é um custo de produção, mas o resultado das diferenças de custo de produção em terras diferentes.

Por isso, a renda da terra, embora componha o preço do produto, compõe-no de forma passiva, isto é, ela aumenta quando o preço de mercado sobe, mas o preço de mercado não sobe por causa da renda da terra. O preço sobe pela necessidade de incentivar a exploração de terrenos de menor produtividade e, portanto, maior custo. A renda da terra surge apenas porque, embora o preço do produto seja idêntico para todos os produtores, os custos são diferenciados.

3.6 Terceiro princípio da teoria clássica da renda da terra

A transição do terreno teórico para o prático é imediata. Dos dois princípios acima surge um princípio fundamental para orientar da política de royalties:

Qualquer espécie de tributação que incida exclusivamente sobre a renda da terra é neutra, isto é, não tem efeito nenhum sobre o preço do produto, embora um tributo incidente sobre os custos de produção (ou sobre o preço final) resultem em aumento do preço de mercado.

Esse resultado está em conformidade com a própria teoria ricardiana, que associa o preço de mercado aos custos de produção no terreno menos fértil. Como esse terreno não gera renda, a tributação da renda não lhe diz respeito e, portanto, não afeta o preço de mercado.

4. ROMPENDO AS HIPÓTESES DE RICARDO

A importância da teoria da renda da terra de Smith e Ricardo é inestimável para a compreensão da remuneração dos recursos naturais em uma economia de mercado. No entanto, as condições brasileiras são um pouco diferentes das hipóteses adotadas por esses autores – pelo menos no que diz respeito aos recursos naturais de propriedade da União –, forçando uma adaptação da teoria. É esse o objeto da presente seção.

4.1 No Brasil, a propriedade exclusiva da União rompe a primeira hipótese de Ricardo

A diferença entre o caso brasileiro e a teoria de Ricardo é que aqui não se verifica a primeira hipótese da teoria clássica porque a União é proprietária exclusiva do subsolo e do potencial hidráulico e nada pode ser feito sem sua permissão, a qual, via de regra, é cobrada. Em outras palavras, a União, na condição de proprietária única de vários recursos naturais, faz jus à renda da terra gerada por esses recursos, e é nisso que consiste – ou deveria consistir – a compensação financeira pelo seu uso privado.

No entanto, essa cobrança não segue os princípios da teoria clássica, devido ao simples fato de que não aparece somente nos terrenos mais férteis e na medida de sua produtividade relativa, mas configura um pagamento igual e obrigatório para todos (a alíquota é a mesma).

A distinção feita acima não é de interesse meramente teórico. Muito antes pelo contrário, sua relevância prática é imensa, pelas razões que aduzimos a seguir.

4.2 Cai o corolário da neutralidade (2º princípio)

No atual caso brasileiro, o corolário de que a compensação financeira não compõe o preço de mercado cai por terra. Como a compensação se aplica a todos os terrenos, onerando inclusive a produção no terreno menos fértil, ela força a elevação do preço de mercado que seria necessário para viabilizar sua produção. Nesse caso, tudo se passa como se o governo, ao invés de exigir o pagamento da renda da terra pela exploração do subsolo, coletasse um imposto indireto.

4.3 Royalties de renda da terra e royalties de monopólio

Nesse ponto seria útil distinguir entre dois conceitos: os *royalties* de renda da terra, através dos quais a União retira valor que existe e que se deve à riqueza natural, e *royalties* de monopólio, derivados da propriedade exclusiva desses recursos e cujos efeitos são, de forma geral, similares aos dos tributos indiretos.

4.4 Primeiro caso: economia fechada

Para analisar os efeitos básicos da exigência de *royalties* de monopólio precisamos distinguir dois casos.

O primeiro caso é o de uma economia fechada, isto é, que não importa nem exporta o produto que rende *royalties* nem seus derivados ou substitutos. É o caso da água e da energia elétrica que dela deriva.

Quando isso ocorre, o preço forma-se pela interação da oferta e da demanda no mercado interno. A cobrança de royalties de monopólio eleva os custos de produção em todos os terrenos e força o preço de mercado para cima, reduzindo, no mesmo movimento, a utilização e, portanto, a exploração do recurso natural.

A terra menos produtiva será abandonada, e somente sobreviverão aqueles produtores cujas terras já forneciam excedente – renda da terra – pelo menos suficiente para pagar o *royalty* exigido pela União.

Em síntese, haverá uma combinação de efeitos: aumento de preços e redução de produção e consumo.

4.5 Segundo caso: economia aberta

O segundo caso é ligeiramente diferente. Suponhamos que, ao contrário do caso acima, agora se trate de produto livremente transacionado com o exterior. Também pode ser o caso de produto com substituto importado ou ainda de recurso natural que sirva de insumo a produto que tenha um substituto economicamente viável, seja no mercado interno, seja no externo.

Agora o preço interno já não depende do custo de produção, pois um eventual aumento desse custo não poderá ser repassado aos preços. Se o fosse, os produtos perderiam a competitividade e não seriam vendidos, já que os compradores prefeririam substituí-los por similares ou substitutos, importados ou nacionais.

Por isso, os efeitos de uma elevação dos royalties de monopólio não incluem, sob economia aberta, o aumento do preço de mercado nem a redução da sua utilização. Mas incluem – e em maior intensidade – a redução da produção nacional e o aumento das importações, reduzindo o saldo comercial do balanço de pagamentos.

5. CRITÉRIOS PARA DESENHAR AS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS

Que regras devem ser seguidas para que se conciliem a neutralidade e a arrecadação da renda dos recursos naturais que cabem à União? Essa questão, bem como as dificuldades que encerra, é objeto da presente seção.

5.1 Os efeitos serão perniciosos apenas se desenharmos as compensações financeiras como royalties de monopólio

Agora chegamos ao ponto fundamental. **Nenhum dos efeitos perniciosos descritos nas subseções 4.4 e 4.5 acima ocorreria se o *royalty* refletisse exclusivamente a renda da terra, ao invés de consistir em *royalty* de monopólio.**

Por isso, o cuidado fundamental no momento de desenhar a fórmula de cobrança e a base de incidência do *royalty* é evitar, a todo custo, que ela configure uma renda derivada da propriedade exclusiva do recurso natural e garantir que se restrinja a apropriar a renda da terra.

5.2 Como desenhar um sistema de royalties de renda da terra

A “receita do bolo” para circunscrever os royalties à renda da terra não é única. Há variações que geram aproximadamente o mesmo

resultado, e nem todas envolvem o pagamento periódico de *royalties*. Exemplo disso são os mecanismos que envolvem licitações prévias através de leilões. É desnecessário dizer que cada alternativa traz vantagens e desvantagens.

O ingrediente básico é fazer com que a incidência dos royalties recaia sobre o faturamento, descontados todos os custos de produção – inclusive de combate aos possíveis malefícios ao meio-ambiente –, como salários, insumos, depreciação, juros sobre o capital, tributos indiretos e o lucro normal da atividade empresarial.

Elimina-se assim, como já vinha se desenhando ao longo do texto, qualquer incidência sobre o faturamento bruto, sobre o preço do produto, sobre o volume da produção ou ainda sobre o potencial de produção total (que pode ser maior em terrenos onde a exploração é mais custosa).

Embora a regra acima pareça simples e direta, sua aplicação – como demonstra a experiência recente das agências reguladoras de serviços públicos concedidos no Brasil – é uma estrada repleta de buracos e ramificações. Faremos a seguir uma descrição introdutória do tema. Uma discussão mais aprofundada exigiria um estudo à parte.

5.3 Vicissitudes a enfrentar

As dificuldades a enfrentar são várias. Em primeiro lugar, a identificação dos custos reais de produção em cada terreno não é nada óbvia, e um controle meramente contábil gera o perigo de que o produtor o infle com o propósito de aumentar a parcela de seu faturamento isenta das compensações financeiras. Como o produtor conhece seus custos muito mais detalhadamente do que o poder concedente, o perigo de fraude é uma ameaça real.

Outra dificuldade a ser enfrentada é o risco da atividade de exploração e seus efeitos na rentabilidade do negócio. O preço do bem produzido, o potencial efetivo de exploração, os custos efetivos (que podem aumentar, à medida que, por exemplo, a mina vai-se esgotando e a exploração deve ser realizada em jazidas mais profundas; ou que as técnicas empregadas vão se aprimorando, permitindo uma redução de custos, embora exigindo um novo investimento na adequação dos equipamentos e no treinamento da mão-de-obra), entre outros itens, são passíveis de revisão após a assinatura do contrato de concessão ou após a adoção de uma fórmula de cálculo.

Nos setores de petróleo e energia elétrica já foram criadas agências reguladoras responsáveis pela licitação e pela assinatura de novos contratos de concessão. A criação de uma agência específica para regular o setor de mineração pode ser uma boa forma de viabilizar uma possível transição do modelo atual de *royalties* para o proposto no presente estudo.

A realização de estudos geológicos periódicos para avaliar o potencial e os custos da exploração de cada terreno pode ser uma fonte complementar de informações. Um mecanismo adicional de controle é saber que os terrenos menos férteis em utilização – e para isso os estudos geológicos podem ser o ponto de partida – pagarão pouco ou nenhum *royalty*, enquanto que os demais pagarão na medida de sua fertilidade relativa.

Além do controle regulatório – que envolve o uso de uma “fórmula” que seja uma variação ao redor dos princípios delineados acima –, existe a possibilidade de extrair a renda da terra através de mecanismos que estimulem o concessionário a declarar os seus custos verdadeiros, sem necessidade de acompanhamento técnico ou de fiscalização. Esses mecanismos envolvem, de uma forma ou de outra, leilões entre candidatos concorrentes à concessão. Atualmente, as concessões de prospecção de petróleo e de exploração de potencial hidroelétrico estão sujeitas a processos licitatórios, mas o mesmo não é verdade com relação às lavras de

minério. Para isso, seria necessário reformar o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

A grande vantagem dos leilões consiste no estímulo que automaticamente se concede aos concorrentes para que revelem com razoável exatidão o quanto estariam dispostos a repartir com o Estado de seu lucro total. No caso em tela, supondo que o leilão seja adequadamente montado, esse total coincide com o montante da renda da terra, pois esse é o valor gerado pela exploração que excede a remuneração normal da atividade. Quem oferecer menos do que esse valor corre o risco de ver sua proposta ultrapassada, no leilão, por um concorrente.

Entretanto, mesmo os leilões enfrentam problemas, sendo o mais básico deles o congelamento de uma situação prévia à exploração. Se, no decorrer da exploração, algumas variáveis fundamentais se modificarem – como os custos de exploração, a avaliação das jazidas, os preços de mercado –, a avaliação inicial perde seu valor e a compensação financeira que integrava o contrato original deixam de refletir a renda da terra. Até certo ponto, isso pode ser contornado através de um leilão que não fixe preços, mas parâmetros de uma fórmula. No entanto, se essa fórmula tiver entre suas variáveis os custos, poderemos retornar ao problema inicial da dificuldade de monitoramento.

Talvez o mecanismo ideal implique um misto de cada um desses instrumentos – leilões, estudos geológicos prévios e periódicos e controles regulatórios.

5.4 Dois objetivos compatíveis: desoneração e receita pública

É importante ressaltar, mais uma vez, que é possível obter um sistema que, ao mesmo tempo, seja neutro e forneça substancial receita pública, desde que a política de compensações financeira reflita exclusivamente a renda da terra. A forma de assegurar a máxima receita

pública através do *royalty* é cobrar, de cada produtor, o máximo da renda diferencial que dele se puder extrair. Certamente esse não é o máximo que se pode arrecadar, mas é o máximo com neutralidade, isto é, sem lançar mão do poder de mercado que provém da propriedade exclusiva dos recursos naturais.

6. CONCLUSÃO

É possível a qualquer monopolista – especialmente se for o Estado – agir como se operasse sob condições de concorrência e limitar-se a arrecadar como *royalty* a renda diferencial da terra. Isso traria consigo a vantagem da neutralidade, mas implicaria mudanças na forma de cálculo e na incidência das compensações financeiras. Algumas dessas mudanças são de implementação nada trivial.

Não obstante, achando-se a forma “correta” seria possível atingir a desejada neutralidade, mesmo que se ampliassem substancialmente as alíquotas de royalties, preservando ou até ampliando as receitas públicas.

Antes de empreender a reforma do sistema de cálculo, contudo, convém avaliar se o diferencial de custos existente é de relevância prática. Essa é uma questão essencialmente empírica, e implica estudo em separado para cada recurso natural específico.

Apesar de a legislação brasileira estar longe do ideal na fórmula adotada para cálculo dos *royalties*, seus efeitos não parecem graves, pelo menos conforme estudo elaborado pelo Prof. Brian Mackenzie, da Queen’s University do Canadá. Em parte, isso se deve ao fato de que muitos países adotam sistemas assemelhados e acabam sofrendo a mesma perda de competitividade no setor de mineração. Além disso, a alíquota dos royalties sobre mineração no Brasil ainda é relativamente reduzida.

No entanto, se essas alíquotas vierem a sofrer elevação no futuro, os efeitos negativos tenderão a acentuar-se. Por outro lado, uma adaptação da legislação brasileira poderá permitir, como já apontamos acima, uma elevação da arrecadação sem comprometer a neutralidade e a eficiência econômica.

Também não se deve esquecer a dimensão política da reforma, que implicaria uma redistribuição do pagamento de *royalties* entre produtores diferentes e, portanto, a apropriação de suas receitas por estados e municípios diferentes, o que pode acarretar resistências contra qualquer proposta de alteração legal.

Consultoria Legislativa, 26 de março de 2003.

Renato Friedmann

Edmundo Montalvão

Consultores Legislativos