



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 159

NOTAS SOBRE A RENDA DO SOLO E A TRIBUTAÇÃO NO PARÁ

Stephen Bunker

Belém, Março de 2001

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Alex Bolonha Fiúza de Mello

Vice-reitor

Marlene Rodrigues Freitas

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Luis Eduardo Aragon Vaca

Diretor Adjunto

Marilia Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Francisco de Assis Costa

Indio Campos

Maurilio Monteiro

Luis Aragon

Marilia Emmi

Setor de Editoração

E-mail: editora_nea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_nea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 159

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

NOTAS SOBRE A RENDA DO SOLO E A TRIBUTAÇÃO NO PARÁ

Stephen Bunker¹

Resumo:

Neste texto o autor questiona a capacidade dos estados de economia extrativa cobrarem das firmas mineradoras valores proporcionais às vendas ou ao volume de minério extraído, fundamentando-se nas teorias da renda do solo. Para isto examina tanto a evolução acerca da institucionalização governamental e das regulamentações do acesso aos bens minerais quanto a geração e as regulamentações dos *linkages* fiscais (*royalties* e impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços). À propósito da Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) e da autonomia tributária dos estados-membros, o autor analisa as contradições entre os propósitos de reversão das tendências centralizadoras na estrutura da Federação Nacional, expressos na Constituição brasileira de 1988, e as implicações desta lei na economia dos estados mineradores, como o Pará, na Amazônia.

Palavras chaves: Autonomia tributária. Economia extrativa. Estado do Pará. Lei Kandir. *Linkages* fiscais. *Royalties*.

Abstract:

Drawing on theories of ground- rent, the author questions the capacity of states with extractive economies to collect values from mining companies that are proportional to their sales or the volume of mineral extracted. He examines both the evolution of governmental institutionalization and regulation of access to mineral resources, as well as, the generation and regulation of fiscal linkages (royalties and taxes on the circulation of goods and services). From the perspective of the Lei Complementar 85/96 (Lei Kandir) and the tributary autonomy of member states, the author analyses contradictions between the objective of reversing the centralizing tendencies in the structure of the National Federation, expressed in the Brazilian Constitution of 1988, and the implications of this law for the economies of mining states, such as Pará, in the Amazon.

Keywords: Tributary autonomy. Extractive economics. State of Pará. Law Kandir. *Linkages* fiscais. *Royalties*.

¹. Sociólogo, Ph.D. pela Universidade Duke e professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Wisconsin- Madison, USA

Que efeito tem a riqueza de recursos naturais no desenvolvimento nacional ou regional? A crise econômica que se seguiu logo após o *boom* das receitas na grande maioria das economias petrolíferas estimulou uma onda enorme de análises sobre esta questão. Está emergindo um forte consenso (Bunker and Ciccantell, 1994; Karl, 1991; Coronil, 1997; Sachs and Wanes, 1995; Shafer, 1994; ver também resumo de literatura, Ross, 1999) de que estados com recursos naturais abundantes têm pior desempenho do que os estados pobres em recursos naturais.

As razões propostas para este fenômeno entraram em debate desde os anos 50, quando Presbisch e Singer notaram uma tendência secular para a queda nos termos de troca para as matérias-primas². Logo em seguida, Hirschman (1958), Baldwin (1966) e Levin (1960) notaram que as economias exportadoras de recursos naturais formaram enclaves com receitas elevadas, mas poucos *linkages* para frente ou para trás³.

Além destas explicações macro-estruturais, surgiram explicações político-institucionais. Moran (1974), Mommer (1983), O'Hearn (1994) e Campbell (1994) observaram em estudos sobre o Chile, a Venezuela, a Jamaica e a Guiné um conjunto de fatores, tais como: 1) o desejo de alguns atores influentes atraírem capital industrial; 2) a incerteza de retorno alegado pelas firmas multinacionais; e 3) a falta de informações e experiências em mercados globais minerais nos quais a companhia mineradora detinha um poder oligopolístico sobre informações técnicas e econômicas. Tais fatores contribuíram para reduzir sensivelmente a capacidade e a vontade de estes Estados cobrarem mais do que uma ínfima proporção dos valores que as teorias de renda diferencial do solo teriam justificado. Mommer, inclusive, sugere que preconceitos teóricos, ricardianos e marxistas, contra a renda do solo como um atributo de classes retrógradas ficaram embutidos na formação teórica de muitos intelectuais não só venezuelanos, mas também de outros países latino-americanos. Este preconceito impedia a criação de uma estratégia desenvolvimentista apropriada para um estado cuja "vocação" econômica deveria ter sido "rentista"⁴. Somente nos anos 60, a Venezuela e o Chile demonstram vencer este preconceito. Poder-se-ia dizer que o Brasil, pelo menos em termos de sua legislação, ainda não o superou.

²Esta tendência, amplamente controvertida nos anos 60-70, tem recebido robusto apoio nos anos 80-90, com análise de dados muito melhores dos que estavam disponíveis antes (Ross, 1999:303).

³Esta velha advertência aparece também fortalecida em estudos recentes (Ross, 1999:305).

⁴É notório que estes preconceitos ainda existem neste meio. Nota-se que a oposição aos *royalties* na constituinte de 1985 se baseava na rejeição da validade das rendas do solo tanto pelo Partido dos Trabalhadores - PT quanto pela Central Única dos Trabalhadores - CUT (Bunker, entrevista com vários assessores aos constituintes paraenses, 1990)

Até agora, não existe nenhuma fórmula na legislação brasileira para cobrar uma renda calculada em base da contribuição diferencial que a riqueza natural do solo faz à produtividade do capital e da mão-de-obra e, portanto, o lucro dos setores industriais que incorporam esta riqueza como matéria-prima nos seus produtos.

Nos últimos anos, Shafer (1994) & Karl (1997) argumentam que os Estados das economias extrativas evoluem em conformidade com suas próprias economias, formando agências estatais aptas para, entre outras coisas, regular acesso aos bens da terra, criar infra-estrutura mineral, monitorar aspectos ambientais e tributar. A implicação de tudo isto é que a realidade da mineração requer aprendizagem, institucionalização governamental e regulamentações apropriadas, por se diferenciar das características econômicas da produção.

As teorias de Mommer, Shafer e Karl vêem como um processo de aprendizagem e institucionalização a formação de um Estado nacional coerente com a economia mineral. Karl e Shafer vêem também graves inflexibilidades no estado mineral (“petro-State” para Karl). Conseqüentemente, para todos os três teóricos, é claro que o Estado que possui reserva mineral precisa de certos tipos de conhecimento, estrutura e administração para ter sucesso. Basicamente, a idéia central é de que o Estado mineral tem que aprender a funcionar bem como estado-rentista. Daí tem também que aprender as técnicas mais adequadas a sua própria realidade de administrar os *linkages* fiscais, como postula Hirschman (1958).

Dentro deste marco, podemos observar que o estado do Pará, como estado-membro da União, padece de graves desvantagens. Se o Chile, o Peru, a Zâmbia e a Venezuela enfrentam dificuldades em elaborar instituições e tributos aptos ao estado rentista, tanto mais difícil é para o Pará resolver os problemas de exportação de minérios como estado-membro numa União, cuja grande maioria dos membros evoluíram com a agricultura e a indústria e, portanto, desenvolvem mecanismos econômicos e de tributação que respondem a estruturas e processos muito diferentes dos da mineração, sobretudo porque não dependem das rendas minerais, ou do solo.

O problema se agrava pelas tendências altamente centralizadoras na estrutura da Federação Nacional. Em contraste com as nações federativas, onde a mineração sustentou o significativo desenvolvimento industrial e agrícola, como os EEUU, o Canadá e a Austrália, os estados-membros da União brasileira desde 1946 têm muito pouca autonomia na regulação ou na tributação de atividades econômicas.

A Constituição de 1988 manifestava certo intuito de descentralização, mas esta se limitou ao ato de arrecadar impostos, cujas naturezas, objetos e alíquotas ficaram totalmente sob autoridade nacional, seja do Congresso Nacional seja do Conselho de Fazenda - CONFAZ. Assim, os estados possuem autonomia só na capacidade de aprimorar sua eficiência na arrecadação dos tributos, não na sua formulação ou estruturação.

Esta falta de autonomia vem a ser um problema para um estado como o Pará, de economia diferente da grande maioria dos outros estados, basicamente por ser fundamentada na exportação de recursos naturais, cuja base de retorno deveria incluir fortes elementos da renda do solo. A Constituição de 1946 e o Código Mineral Brasileiro, porém, não incluem fórmulas para a captura de tais rendas. Muito pelo contrário, a legislação brasileira permite que o estado conceda o direito de lavra sem especificar nenhum pagamento para o valor do minério tirado, menos no caso de um pagamento ao dono da terra particular em cima do subsolo explorado.

O *royalty* definido na Constituição de 1988 considera e compensa os danos e os custos sociais e ambientais decorrentes do ato de mineração, mas não leva em conta o valor do recurso em si. Portanto, os *royalties* são pagos em alíquotas bem abaixo dos valores cobrados em outros países, como os EEUU, o Canadá e a Jamaica. O velho Imposto Único sobre Mineração - IUM também não considerou as desproporções no teor relativo de diferentes depósitos em comparação com outras fontes da matéria-prima, mas pelo menos reconheceu a variação existente entre bem produzido por capital e trabalho e bem extraído do solo. A submersão do IUM dentro do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviço - ICMS eliminou ainda esta distinção, deixando o estado-membro dependente da economia extrativa totalmente desamparado nas negociações tributárias com a União.

Só neste contexto torna-se possível entender como a Lei Kandir⁵, criada em setembro de 1996, não só acarreta perdas na arrecadação do ICMS sobre recursos extraídos dos solos, mas também desvirtua qualquer reconhecimento da natureza específica da economia paraense, i.e., sua dependência não da mais-valia gerada na produção mas na riqueza de seu subsolo. O minério que sai deste estado é de baixo custo de extração e, portanto, deveria desfrutar de uma renda diferencial muito mais elevada. Todavia, a aplicação de uma lei nacional ao Pará não permite tal distinção.

A ausência de uma forma de captar renda do solo é especialmente notória quando se considera que, para os economistas neoclássicos, (ver Adelmam) clássicos (ver Ricardo) e Marxistas (ver Capital Vol. III, Harvey, 1983), a renda deve aumentar com o teor relativo do depósito ou, inversamente, com o custo de extração. No caso do ferro, o Pará oferece um depósito com teor acima de 66%. Além de ser dos teores mais elevados no mundo, possui a característica de *natural pellet*, o que reduz o custo de processamento. No caso do alumínio, a Mineração Rio do Norte - MRN apresenta grandes vantagens topográficas e fluviais que barateiam a extração, processamento e transporte.

⁵ A Lei Complementar 087 de setembro/96, que ficou nacionalmente conhecida como Lei Kandir, liberou os exportadores de matéria-prima do pagamento do principal imposto dos estados exportadores de matérias-primas, o ICMS.

Segundo todas as teorias acima mencionadas, as firmas mineradoras destes depósitos e outros de qualidade equivalente deveriam pagar uma renda diferencial proporcional inversamente ao custo operacional comparativo. Sob a legislação brasileira, não pagam renda nenhuma.

A renda do solo pode consistir num pagamento pelo direito de extrair ou um pagamento pelo valor monetário ou pelo volume extraído. O ICMS, restrito ao valor agregado, não cobra nenhuma destas formas de renda, efetivamente dando de graça o valor-terra à firma mineradora. Neste sentido, pode-se afirmar que o Estado brasileiro, por não ter a experiência extrativa dos países que dependem da extração dos recursos minerais, não sofreu a necessidade de aprender as formas institucionais e tributárias o suficiente para tornar a economia extrativa num motor de desenvolvimento.

Sem dúvida, o Brasil como um todo sofre perdas, que são, no entanto, relativamente pequenas num contexto nacional onde a indústria transformadora e a agrícola se destacam. Todavia, para um estado que depende das exportações de recursos naturais, tais perdas representam prejuízos elevados. Além do mais, tais prejuízos se multiplicam porque, pela ausência destas rendas, o estado paraense não tem grandes recursos para aprender a criar *linkage* fiscal numa área eficaz de desenvolvimento.

O imposto sobre valor agregado, como o ICMS, é apropriado para uma economia de transformação industrial e, em certas hipóteses, seria coerente sua supressão nos produtos exportados. A isenção de ICMS sobre matérias-primas ou semi-elaboradas, porém, abstrai a única possível compensação pela ausência de qualquer forma de renda do solo. Quando à isenção se agregam os créditos de ICMS pagos por insumos nos processos de extração e semi-elaboração, vê-se que a renda do solo passou a ser negativa.

De fato, é difícil imaginar qualquer justificativa para o Estado dar crédito a um tributo que não tem o direito de cobrar! A isenção de ICMS e os créditos que estão em vigor produzem outros resultados que merecem ser observados. Necessariamente, aumentam o lucro da empresa mineradora, assim engrossando, ao custo do membro-estado, o valor que a União cobra em forma de imposto de renda. Realmente, o intuito de descentralização na Constituição de 1988 fica totalmente descartado.

Por fim, vale anotar que a lógica da lei Kandir de não exportar tributos pode ser relevante num contexto de competição para mercados dos produtos industrializados, onde a poupança no custo de produção determina competitividade. Para recursos naturais, porém, a competitividade resulta da qualidade (teor) do depósito e a eficiência da infra-estrutura de escoamento. É absolutamente coerente exportar a renda paga por estas vantagens porque formam parte do patrimônio natural que a economia exportadora está cedendo à economia importadora.

Deficiências institucionais decorrentes da falta de autonomia tributária do estado-membro mineral

Fica patente nos estudos de Shafer, Mommer, Coronil e Karl, acima citados, que aprender a captar renda do solo de uma forma eficiente e estável é só um primeiro passo. O segundo, mais difícil, é aprender a aplicar as receitas para estimular um desenvolvimento que eventualmente se torna autopropulsor e, portanto, sustentável.

Isto também requer autonomia do estado com relação às influências das firmas mineradoras, criação de conhecimento, capacidade técnica e instituições adequadas e uma vinculação entre Estado e sociedade que permita ampla participação da última. Existem, no entanto, poucos estudos de como um estado-membro minerador poderia alcançar tais requisitos.

Podemos, porém, afirmar que isto requereria, antes de tudo, uma autonomia tributária com relação aos recursos naturais e um grau de contabilidade estado-sociedade muito difícil de lograr numa união federativa altamente centralizadora de poder decisório e fiscal. Além desta especulação, porém, qualquer resposta depende de pesquisas e análises bastante inovadoras.

Referências

- BALDWIN, Robert. *Economic Development and Export Growth*. Berkeley: University of California, 1966.
- BARHAM, Bradford, BUNKER, Stephen, O'HEARN, Denis. *States, Firms, and Raw Materials*. Madison: University of Wisconsin, 1994.
- BUNKER, Stephen. "Staples, Links, and Poles in the Construction of Regional Development Theories." *Sociological Forum*, v.4, n.4, p.589-610, Dec. 1989.
- BUNKER, Stephen, CICCANTELL, Paul. "Restructuring Markets, Reorganizing Nature". *Journal of World Systems Research*, v.1 (eletrônico), 1995.
- BUNKER, Stephen, O'HEARN, Denis. "Strategies of Economic Ascendants for Access to Raw Materials.. In: PALAT, Ravi (ed.) *Pacific Asia and the Future of the World System*. Greenwood,1992. p.83-102
- CAMPBELL, Bonnie. "The Impact of the Restructuring of the Aluminium Industry". In: BARHAM, BUNKER, O'HEARN. (Eds) *States, Firms, and Raw Materials*. Madison: University of Wisconsin, 1994.
- CARVALHO, David Ferreira. "*Desoneração do ICMS nas Exportações e a Crise das Finanças Públicas do Estado do Pará*". Belém,1997. (mimeo).
- CORONIL, Fernando. *The Magical State*. Chicago: University of Chicago, 1997
- HIRSCHMAN, Albert.. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University, 1958
- LEVIN, Jonathan.. *The Export Economies*. Cambridge: Harvard University, 1960
- MOMMER, Bernard.. *Petroleo, Renta del Suelo, Y Historia*. Merida: Universidad de Los Andes, 1983
- MORAN, Theodore. *Multinational Corporations and the Politics of Dependence*. Princeton: Princeton University, 1974
- O'HEARN, Denis. "Creating Imperialism Anew". In: BARHAM, BUNKER, O'HEARN. *States, Firms, and Raw Materials*. Madison: University of Wisconsin, 1994
- RODRIGUES DA SILVA, Maria Amélia. 1997. "Royalties da Mineração - Problemas e Perspectivas para Promover o Desenvolvimento Sustentável de Regiões Mineradoras na Amazônia Oriental". Recife: *Anais da ANPEC* (Encontro Nacional de Economia), Dezembro, Volume 2.
- SHAFER, Michael. *Winners and Losers*. Ithaca: Cornell University, 1994