CADERNOS DO

observatório do pré-sal
e da indústria extrativa mineral

Rodrigo Salles P. Santos

# FUNDAMENTOS PARA A CRIAÇÃO DE UM FUNDO SOCIAL E COMUNITÁRIO DA MINERAÇÃO NO BRASIL

KIRKENS NØDHJELP
actalliance

observatório do pré-sal
e da indústria extrativa mineral

## EXPEDIENTE

**Cadernos do Observatório do pré-Sal**
Nº 2 - março de 2012

**Organização e Edição**
Carlos Bittencourt

**Revisão**
Renata Mattos / Avril Traduction

**Projeto Gráfico e Diagramação**
Flávia Mattos

**Fotos**
Acervo do Ibase e parceiros
Dreamstime Photos - RF
Imagens sob Creative Commons

Realização

Patrocínio

observatório do pré-sal

e da indústria extrativa mineral

# FUNDAMENTOS PARA A CRIAÇÃO DE UM FUNDO SOCIAL E COMUNITÁRIO DA MINERAÇÃO NO BRASIL

Rodrigo Salles P. Santos[1]

Sumário

05
1. Tributação

13
2. Definição de fundo social

15
3. Experiências de fundos sociais no mundo

3.1. Peru: *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas* ..... 15
3.2. Eua: *Alaska Permanent Fund* (APF) ..... 17
3.3. Noruega: *Government Pension Fund - Global* (GPFG) ..... 18
3.4. Canadá, *Alberta Heritage Savings Trust Fund* (AHSTF) ..... 19
3.5. Azerbaijão: *State Oil Fund Of The Azerbaijan Republic* (SOFAZ) ..... 20
3.6. África Do Sul: *Black Economic Empowerment* (BEE) e *National Empowerment Fund* (NEF) ..... 21

24
4. Reflexões e recomendações para a criação de um fundo social da mineração nacional

4.1. Quanto à propriedade dos recursos naturais ..... 25
4.2. Quanto aos objetivos de acumulação ..... 25
4.3. Quanto aos objetivos estratégicos ..... 26
4.4. Quanto à política de investimentos ..... 27
4.5. Quanto à estrutura de financiamento ..... 28
4.6. Quanto à abordagem programática ..... 29
4.8. Quanto ao foco geográfico ..... 29
4.9. Quanto à participação dos agentes ..... 29

31
Bibliografia

[1] Professor Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Contato: rodrigo.santos@ufjf.edu.br

# APRESENTAÇÃO

Esta é a segunda edição dos Cadernos do Observatório do Pré-Sal e da Indústria Extrativa Mineral (www.observatoriodopresal.com.br) e que conta com o apoio da Ajuda da Igreja Norueguesa (AIN). Com este estudo, queremos colaborar na elaboração de uma proposta de um Fundo Social e Comunitário da Mineração no Brasil.

O pesquisador da Universidade Federal de Juiz de Fora Rodrigo Santos elabora um panorama com diferentes experiências de Fundos Sociais pelo mundo, apresentando conclusões e recomendações sobre o tema. Desse aporte inicial, podemos definir aspectos que podem ser apropriados ou recusados em uma possível experiência brasileira.

A proposta de um Fundo Social e Comunitário integra um conjunto mais abrangente de iniciativas que combatem o modelo saqueador e destrutivo baseado nos grandes empreendimentos mineiros. Dizemos não à expansão desse modelo e, ao mesmo tempo, acreditamos ser fundamental a criação de medidas que mitiguem os efeitos destrutivos da grande mineração já existentes sobre as comunidades.

Esperamos que a presente publicação seja um instrumento nas mãos daqueles que sofrem cotidianamente as consequências da mineração em suas comunidades e daqueles que debatem essa temática a partir dessa perspectiva. Que com ela seja possível enfrentar a desproporção entre os lucros das empresas e o empobrecimento de nossos povos.

Boa leitura a todos.

# 1. Tributação

O debate sobre a tributação da atividade mineral no Brasil se insere no movimento generalizado de revisão da captura (HENDERSON *et al.*, 2011; SANTOS, 2011) de parcela das rendas minerais em todo o mundo[2]. A UBS AG[3] estima que a elevação dos preços das commodities minerais (o chamado primeiro *boom* das commodities, entre 2003 e 2008) e a explosão do déficit público nas economias desenvolvidas, ao acentuar a pressão para a busca de novas formas de receita governamental, compuseram um cenário global prospectivo de recrudescimento da taxação mineral, cuja média mundial é de 40% (UBS, 2010, p. 02).

A Austrália, maior produtor mundial de matérias-primas, é considerada, neste cenário, como o *first mover* no estabelecimento de um padrão mais duro de taxação mineral – a taxa efetiva de imposto passaria dos atuais 39% para 54%[4]. O Brasil, ao lado da República Democrática do Congo e da Mongólia, vem sendo tratado como um potencial seguidor/competidor (UBS, 2010, p. 01) da referida tendência, buscando equacionar maior equidade fiscal com a manutenção de níveis adequados de incentivo ao investimento no setor, esteio do Balanço de Pagamentos nacional[5].

A participação relativa do setor mineral, compreendendo a atividade extrativa mineral, assim como a transformação básica de minerais metálicos (metalurgia) e não metálicos, no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro se situa atualmente em 4,2% (cf. Tabela 1), segundo dados do Balanço Energético Nacional do Ministério de Minas e Energia (MME, 2010, p. 10). No entanto, quando se considera unicamente a atividade extrativa mineral, o ano de 2008 representa o ponto culminante de uma trajetória ascendente desde 1970 (cf. Tabela 1)[6]. Nesta perspectiva, a evolução da mineração *stricto sensu* ao longo dos anos 2000 excedeu consideravelmente o crescimento da economia brasileira, dando azo às teses da especialização reversa ou reprimarização[7] da economia brasileira (cf. Gráfico 1 e Gráfico 2).

**Tabela 1:**
**Participação do Setor Mineral no PIB do Brasil (%) (1970-2008)**

| Segmento | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2008 | 70' | 80' | 90' | 2000' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mineração | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 1,1 | 8% | -1% | 0% | 10% |
| Transformação | 5,1 | 5,4 | 4,1 | 2,6 | 3,4 | 3,1 | 8% | 1% | 0% | 2% |
| Não metálicos | 1,6 | 1,8 | 1,3 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 9% | -1% | -3% | 3% |
| Metálicos | 3,5 | 3,6 | 2,8 | 1,9 | 2,8 | 2,4 | 8% | -1% | -1% | 6% |
| Total | 5,9 | 6,4 | 4,7 | 3,2 | 4,2 | 4,2 | | | | |
| PIB BRASIL | | | | | | | 7,7% | 2,0% | 2,1% | 3,2% |

Fonte: MME (2010).
Nota: o cálculo da taxa média anual para os anos 2000 refere-se ao período 2000-2008.

*[2] Por exemplo, um novo código minerário foi aprovado no Peru, em setembro de 2011, alterando, sobretudo, a base de cálculo dos* royalties *minerais – da receita líquida à operacional (Ebit) – e instituindo dois novos impostos especiais, o* Impuesto Especial de la Mineria *(IEM) e o* Gravement Especial de la Mineria *(GEM) – este último opcional (DURÃO, 2011).*

*[3] Grupo global sediado na Suíça, especializado na prestação de serviços de gestão de ativos e investimento bancário.*

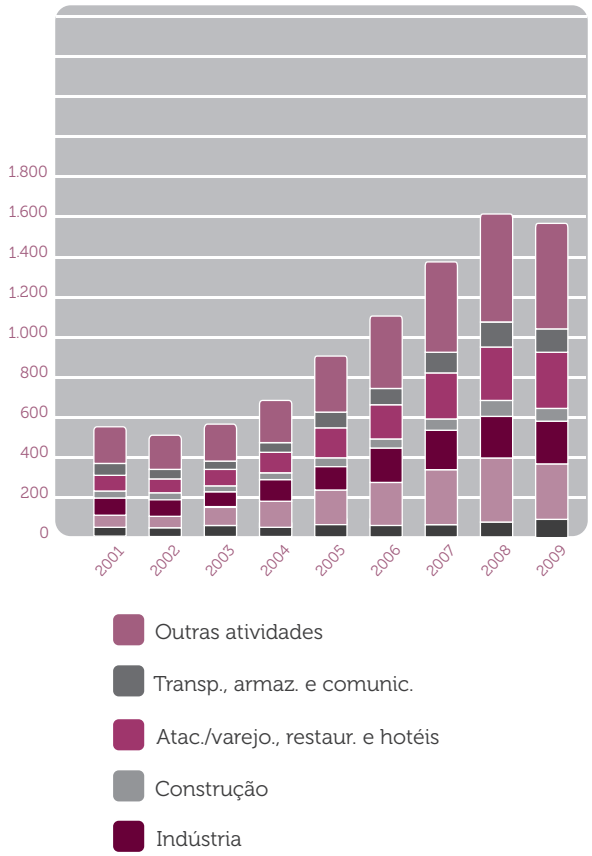
*[4] Em grande medida, estudos acadêmicos (OTTO* et al.*, 2006) ou encomendados a empresas de consultoria privada (UBS, 2010) tendem a exagerar a "grita" generalizada quanto à tendência mundial de recrudescimento da taxação. No caso da Austrália, por exemplo, classificada como* first *– e mais ousado –* mover *no processo de elevação da tributação mineral, foi abatida a proposta de criação, ainda no governo do Primeiro Ministro Kevin Rudd, da* Resource Super Profits Tax *(RSPT), estabelecendo a taxação de 40% sobre lucros "anormais". Estimava-se que a taxação efetiva sobre a atividade mineral de grande porte atinjiria entre 54% (UBS, 2010) e 57% (KWEK, 2010). Agências de classificação de risco, como a Moody's Co., e outros agentes engrossaram o coro de mineradoras globais como a BHP Billiton, Fortescue Metals Group e Xstrata, estimando uma redução de seus lucros em 1/3 e prevendo o redirecionamento geográfico de seus investimentos (TASKER, 2010). Após a ascensão de Julia Gillard como Primeira Ministra, em junho de 2010, e a controvertida confirmação do Partido Trabalhista no cargo, em agosto do mesmo ano, tornou-se explícita a fragilidade do posicionamento em favor da ampliação da taxação mineral. Assim, o governo Gillard alterou a proposta inicial, substituindo a RSPT pela* Minerals Resource Rent Tax *(MRRT), caracterizada pela alíquota básica de 30% (22,5% de imposto efetivo) aplicável somente à mineração de carvão e de ferro. Com previsão de vigência a partir de 1º de julho de 2012, a MRRT deve elevar a taxação efetiva total destes setores para 44% (BURRELL, 2010).*

*[5] O tema da defesa contra a "vulnerabilidade externa" (MME, 2010, p. 14) através da geração de divisas é poucas vezes tão explicitamente apresentado como na seguinte passagem do Plano Nacional de Mineração 2030: "(...) os bens minerais exercem um importante papel no equilíbrio das contas externas nacionais" (MME, 2010, p. 25).*

*[6] Encontra-se, portanto, muito aquém dos 6,4% atingidos em 1980 (cf. Tabela 1).*

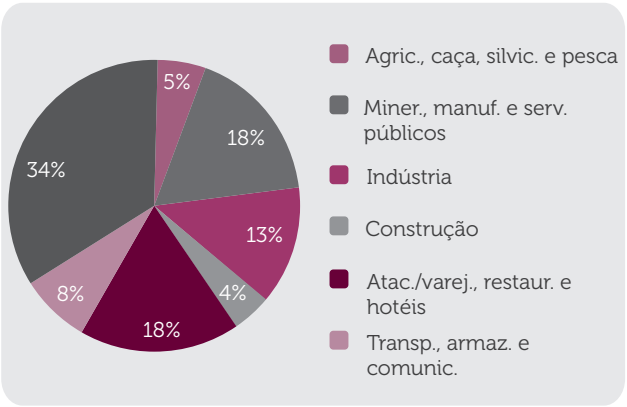
*[7] "Ao longo da primeira década deste século, o Brasil tem vivenciado um processo que os especialistas chamam de 'reprimarização' ou 'especialização reversa' de sua pauta de exportações, isto é, com a proeminência de bens primários em detrimento aos bens de média e alta tecnologia" (MME, 2010, p. 15). A noção de adensamento das cadeias ou redes de produção (transformação industrial, ainda que básica) centradas em commodities minerais vem sendo defendida com base nos chamados efeitos multiplicadores quanto ao investimento, valor da produção, inovação, emprego e renda, etc., e sob o lema da diversificação produtiva e redução da vulnerabilidade externa (*Ibidem, *p. 14).*

## Gráfico 1:
## Participação de Diferentes Setores no PIB do Brasil (2001-2009)




Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MDIC.

## Gráfico 2:
## Participação de Diferentes Setores no PIB do Brasil (2009)




Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MDIC.

Previsões consideradas realistas pelos técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), considerando perspectivas de crescimento econômico anual mundial de 3,8% e nacional de 5,1% até 2030 e, de melhor distribuição de renda, com consequente aumento do consumo *per capita* de produtos de base mineral, estimam que a extração e transformação primária de minerais deve crescer entre 3 e 5 vezes neste período – com elevação concomitante do emprego direto no setor. Investimentos previstos neste setor e em pesquisa mineral devem chegar a US$ 260 bilhões, promovendo, assim, um salto na produção de minério de ferro de 351 Mtpa. (2008) para 1.098 Mtpa. (2030), e, na de aço bruto, de 33,7 Mtpa. para 116 Mtpa. (MME, 2010, p. ix-x).

É nesse sentido que podem ser entendidos os esforços governamentais orientados à ampliação da taxação da atividade extrativa mineral, que experimenta taxas de crescimento da produção e da lucratividade (cf. Tabela 2 e Gráfico 3) superiores as do período desenvolvimentista clássico. Igualmente, contrastam-se essas taxas às experimentadas pelos segmentos transformadores do setor mineral (cf. Tabela 1), inferiores às médias de crescimento do PIB brasileiro nas últimas três décadas – o que vem estimulando o Poder Executivo a reduzir sua taxação com vistas à ampliação do investimento.

## Tabela 2:
## Produção, Importação, Exportações e Consumo de Minerais Metálicos (2008)

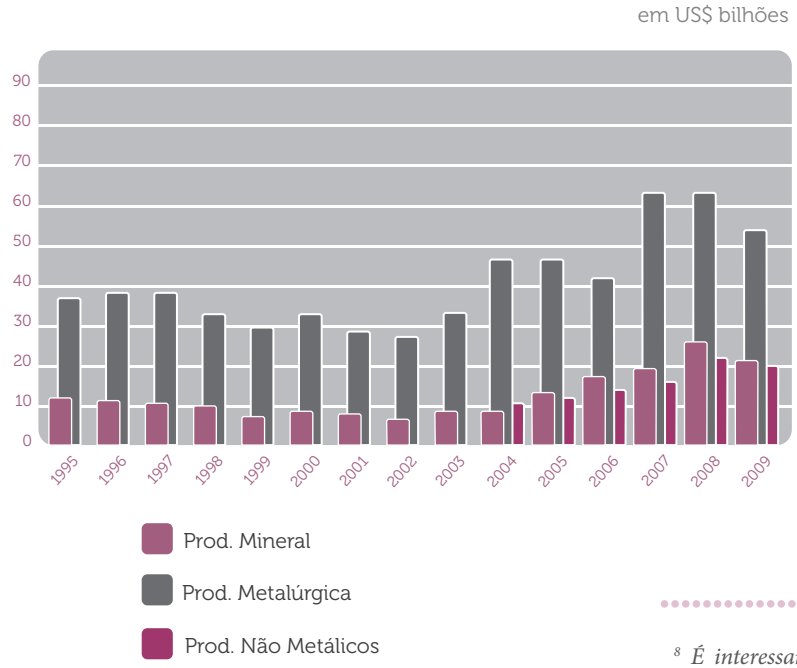
| Ferrosos | Un. | Produção | Importação | Exportação | Consumo |
|---|---|---|---|---|---|
| Minério de Ferro | Mt | 351 | 0 | 231 | 120 |
| Pelotas | Mt | 55 | 0 | 50 | 5 |
| Manganês | Mt | 3,21 | 0,12 | 2 | 1,33 |
| Nióbio (Nb203 contido) | kt | 61 | 0 | 0 | 61 |
| Cromo (Cr203 contido) | kt | 300 | 0 | 24,4 | 288 |
| **Não-Ferrosos** | **Un.** | **Produção** | **Importação** | **Exportação** | **Consumo** |
| Bauxita (metalúrgica) | Mt | 26,8* | 0 | 6,22 | 17,4 |
| Alumina | Mt | 7,82 | 0 | 4,56 | 3,26 |
| Cobre (Cu contido) | kt | 216 | 143 | 152 | 207 |
| Chumbo (Pb contido) | kt | 15,4 | 0 | 15,4<br>0 | 0 |
| Estanho (Sn contido) | kt | 13 | 0 | 0 | 13 |
| Níquel (Ni contido) | kt | 67,2 | 0 | | 67,2 |
| Zinco (Zn contido) | kt | 174 | 111 | 0 | 285 |
| **Ferrosos** | **Un.** | **Produção** | **Importação** | **Exportação** | **Consumo** |
| Ouro | t | 55 | 0,26 | 37 | 18 |
| Tantalita (concentrado) | t | 264 | 0 | 54 | 210 |

Fonte: MME (2010).

Assim, os principais elementos do debate sobre a taxação mineral no Brasil – tal como expressos previamente no Plano Nacional de Mineração 2030, PNM - 2030 (MME, 2010)[8] – são hoje delimitados pela discussão da mudança no marco institucional que regula as atividades minerais em solo nacional, e que compreende três projetos de lei em processo de elaboração pelo Poder Executivo – a partir, em especial, da equipe técnica do DNPM do Ministério de Minas e Energia (MME).

Dentre estes elementos, podem ser destacados: a ampliação da intervenção estatal ("fortalecimento do marco regulatório"); a maximização operacional de jazidas e

## Gráfico 3:
## Valor da Produção da Mineração, da Metalurgia e de Não-Metálicos no Brasil (1995-2009)




Fonte: MME (2010).

minas, em detrimento de concessões especulativas; o aumento da competição e dos investimentos no setor; a ampliação da agregação de valor na cadeia ou rede produtiva; dentre outros. Deve ser ressaltada, nesse sentido, a lógica produtivista do marco regulatório proposto[9].

Um dos projetos de lei propõe a alteração do marco institucional em si, instituindo um novo Código da Mineração, em substituição ao código de 1967[10]. Um segundo institui o Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM), uma espécie de agência reguladora do setor[11], também encarregada do recolhimento dos *royalties* – hoje sob responsabilidade do DNPM. Por fim, o terceiro projeto altera a estrutura dos *royalties* no setor.

Quanto a este último, o Poder Executivo planeja elevar a alíquota média da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) de 2% sobre o faturamento líquido das companhias mineradoras (cf. Tabela 3) para 4% sobre o faturamento bruto, assim como estabelecer bandas de variação das alíquotas da CFEM por minério individual, tornando a taxação mais sensível às variações físicas (volume, qualidade, etc.) e de mercado (preços internacionais, lucros, etc.) (BITTENCOURT, 2011).

A previsão de elevação da alíquota média da CFEM vem gerando reações de oposição por parte das companhias mineradoras operacionais no Brasil. Em realidade, estudos como o da consultoria UBS (2010) e o de OTTO *et al.* (2006) expressam, com notável clareza, preocupações dos agentes econômicos com o *tradeoff* entre

## Tabela 3:
## Compensação Financeira pela Exportação de Recursos Minerais (CFEM), Alíquotas Vigentes (2011)

| Recurso | Alíquotas (%) |
|---|---|
| Bauxita, manganês, sal-gema e potássio | 3 |
| Ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias | 2 |
| Ouro* | 1 |
| Pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonatos e metais nobres | 0,2 |

Fonte: MME (2010).
Nota: *quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros.

*[8] É interessante notar o uso da metodologia participativa como prova de legitimidade da elaboração do PNM – 2030: "as oficinas contaram com 400 participações (...), incluindo representantes de entidades e empresários do setor mineral, trabalhadores, gestores públicos de estados e municípios mineradores, profissionais da área técnico-científica, professores universitários e participantes de ONGs" (MME, 2010, p. 3). Em realidade, os eventos contaram com 189 diferentes participantes nas 10 oficinas realizadas e sua vinculação institucional demonstra o peso desproporcional do Estado na formulação da política pública de extração e transformação mineral. Apenas os representantes somados (92) dos ministérios de Minas e Energia – MME (64), do Meio Ambiente – MMA (13), de Ciência e Tecnologia – MCT (10) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (5), lotados em secretarias, departamentos, coordenadorias, autarquias e mesmo empresas públicas, respondiam por quase 50% do total de representantes. Quanto aos agentes não governamentais, apenas a Vale S.A. (6) e o Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM (4) se fizeram notar quanto à representatividade, em detrimento dos sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais e ONGs – sub-representados ou virtualmente ausentes das oficinas.*

*[9] Lógica que se coaduna com os interesses do projeto neodesenvolvimentista (DOERING; SANTOS, 2011) que se encontra em disputa na esfera política nacional e se assenta, fundamentalmente, em crescimento com orientação exportadora (export-oriented industrialization) e investimento direto externo (IDE).*

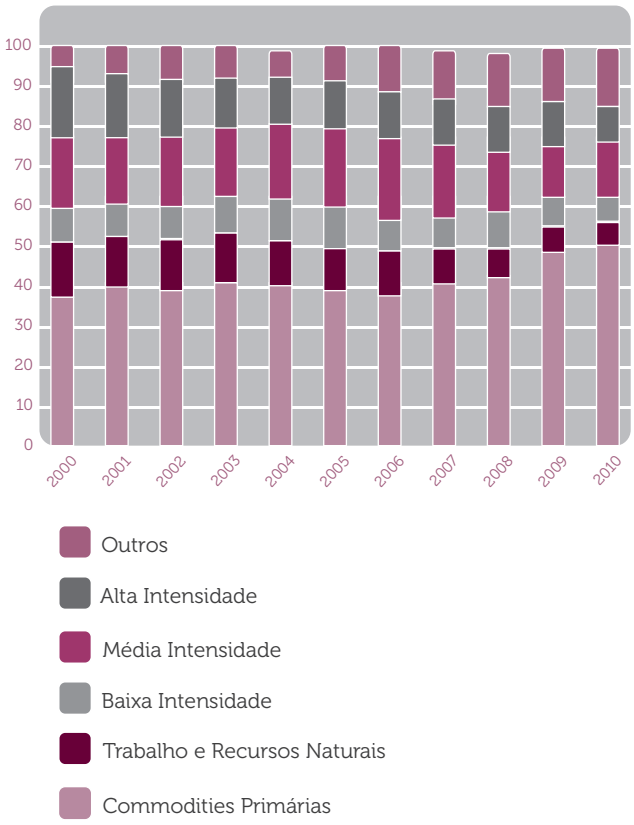
*[10] Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Um dos temas centrais alterados no novo código diz respeito à limitação a 20 anos do período da concessão de exploração de jazidas, anteriormente ilimitado (BITTENCOURT, 2011).*

*[11] Aparentemente, o atraso do envio dos projetos para tramitação no Congresso Nacional é explicado em função da estrutura administrativa projetada para o CNPM, que prevê a incorporação de funcionários do DNPM e sua equiparação salarial aos funcionários das demais agências regulatórias de concessões públicas federais – incorrendo na elevação da folha salarial em até 30% (BITTENCOURT, 2011).*

investimento e taxação, apontando para um movimento ascendente de captura das rendas minerais por parte dos Estados nacionais em todo o mundo.

Da perspectiva governamental, a conjuntura internacional de elevação de preços dos minerais (cf. Gráfico 3), assim como a posição do setor mineral no Balanço de Pagamentos – sendo um dos principais exportadores em termos físicos e monetários (cf. Tabela 2 e Gráfico 4) – reduz as restrições impostas pelo referido *tradeoff*. Em fato, amplia-se o escopo para a expansão dos níveis de tributação no setor sem que haja fortes desincentivos à propensão ao investimento em pesquisa e exploração mineral.

## Gráfico 4:
## Participação de Diferentes Grupos de Produtos, Segundo Intensidade Tecnológica, nas Exportações Brasileiras (%) (2000 a 2009)




Fonte: DE NEGRI; ALVARENGA (2011).

O documento "Tributação da Mineração no Brasil: análise da situação atual e das mudanças propostas na reforma tributária", lançado pelo DNPM, já em 2000, com vistas a prover orientações ao investidor no setor, levanta a questão da seguinte forma:

> Um dos questionamentos mais insistentemente levantados quanto à tributação no Brasil se refere à elevada carga tributária, que colocaria o País em posição desvantajosa em relação ao restante do mundo tanto na competitividade dos empreendimentos já em operação como na capacidade de atrair novos investimentos. Dois estudos recentes demonstram que, na realidade, a posição do Brasil, quanto à tributação aplicável à mineração, é vantajosa, embora possa ser aperfeiçoada no que diz respeito à incidência excessiva no número de tributos sobre a receita (DNPM, 2000b).

Os dois estudos citados, Mackenzie (1998) e Albavera, Ortiz & Moussa (1998), apontam para a razoável competitividade do sistema tributário mineral brasileiro, em comparação aos demais países da América Latina[12] e de outros continentes[13]. Por outro lado, ainda que as taxas de retorno sobre o investimento possam ser afetadas de modo a influir negativamente nos níveis de investimento dos diferentes subsetores minerais, a ação governamental é também pautada em uma estratégia de incentivo à adição de valor via beneficiamento mineral primário e secundário.

O relatório da empresa de consultoria J. Mendo (2009) buscou estimar, de forma extensiva, os diferentes tributos incidentes sobre o setor mineral. A análise dos diferentes instrumentos componentes da taxação total efetiva sobre o setor mineral é, assim, de grande importância para o entendimento do problema e para comparar a situação do regime tributário mineral nacional em relação aos seus congêneres. É necessário aqui, dessa forma, explicitar os principais componentes deste regime.

Em primeiro lugar, o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) incide sobre a receita da empresa mineradora, sendo calculado sobre a receita bruta mensal. A alíquota de cálculo básica é de 15% sobre o lucro real[14] para até

*[12] O estudo de Mackenzie (1998) avaliou os impactos da aplicação dos regimes tributários minerais de dez países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana Francesa, Guiana, Peru e Venezuela) a 57 jazidas metalíferas básicas e preciosas chilenas. Chegou ao resultado de que o Brasil apresenta a mais baixa carga tributária efetiva, onerando 39% da totalidade das rendas minerais.*

*[13] A pesquisa de Albavera, Ortiz & Moussa (1998) utilizou um modelo compreendendo dois projetos minerais hipotéticos, de ouro e cobre, de modo a atestar os efeitos dos regimes tributários minerais de 23 países e territórios sobre a taxa interna de retorno dos projetos (África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Cazaquistão, Chile, China, Etiópia, EUA, Filipinas, Gana, Groelândia, Índia, Indonésia, México, Namíbia, Papua Nova Guiné, Peru, Suécia, Tanzânia e Uzbequistão). Nela, o regime tributário mineral brasileiro aparecia como medianamente competitivo (11ª posição no projeto aurífero e 13ª no cuprífero).*

*[14] No caso de lucro presumido, assim designado porque em seu cálculo presume-se o lucro a partir de percentual incidente sobre a receita bruta, a alíquota praticada é de 8% no setor mineral. Quanto ao lucro arbitrado, esta modalidade representa uma forma de apuração em geral empregada pela autoridade tributária quando a pessoa jurídica deixa de cumprir obrigações relativas à determinação do lucro real ou presumido – sendo sua alíquota geral de 9,6%. Na prática, empresas mineradoras com receita bruta total, no ano-calendário anterior, que exceda R$ 48 milhões e/ou que possuam ganhos de capital, lucros ou rendimentos do exterior, são*

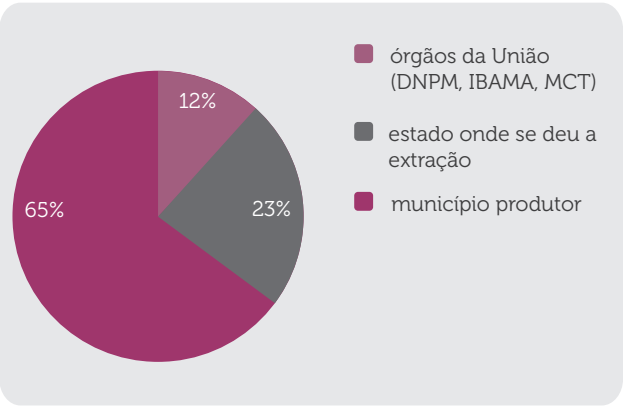
R$20.000,00 apurados mensalmente e de 25%[15] acima deste limite. Efetivamente, considerando as características de volume e preço que importam para esta análise, a alíquota considerada é a última apresentada, isto é, de 25%. J. Mendo (2009, p. 11) ressalva que, quanto à aplicação do IRPF à mineração, há importantes deduções[16] relativas à depreciação e à amortização e exaustão de mina que devem ser consideradas para o cálculo total da tributação sobre a receita bruta.

No caso brasileiro, a parcela de tributação destinada à participação nos lucros, instituída através da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), se destina à provisão da seguridade social – que compreende a assistência social, a previdência e a saúde –, sendo calculada a partir de alíquota de 12% sobre o lucro líquido (real, presumido ou arbitrado) da companhia mineradora, previamente à incidência do IRPJ (DNPM, 2000a).

Por sua vez, o Brasil não tributa o capital mineral (imposto sobre capital), ou seja, não considera os ativos minerários como item passível de apropriação por tributação. Na América Latina, apenas a Argentina, a Colômbia, o Peru e a Venezuela praticam a taxação sobre capital na mineração, enquanto que no Canadá, a maioria das províncias aplica alíquotas que variam de 0,225 a 0,6% dos referidos ativos (KUYEK, 2004, p. 06).

Os chamados *royalties* governamentais[17], por sua vez, constituem um pagamento pela exploração de recursos não renováveis de propriedade pública/estatal[18]. Assim, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no Brasil incide sobre o valor do faturamento líquido[19] (matéria bruta e/ou prima, antes da transformação industrial), e sua alíquota varia entre 0,2% e 3% de acordo com a substância tributada. No caso da mineração de ferro, a alíquota incidente é de 2% atualmente (cf. Tabela 3 e Gráfico 5).

## Gráfico 5:
## Distribuição da Compensação Financeira pela Exportação de Recursos Minerais (CFEM) (%)




Fonte: Elaboração do autor, a partir de MME (2010).

> A arrecadação da CFEM, em 2009, revela a concentração do recolhimento em poucas substâncias (...). Os 16 minerais listados respondem por 95% da arrecadação e apenas 10 deles somam 90%. A preponderância é para o minério de ferro (58%)[20], na classe dos ferrosos, cobre (7%), na classe dos não-ferrosos, ouro (4%), nos metais preciosos e fosfato (4%), na classe dos não-metálicos" (MME, 2010, p. 30).

Outros encargos sociais de incidência geral também oneram as atividades minerárias. O Programa de Integração Social (PIS) é destinado ao financiamento do programa de seguro desemprego. O PIS faz incidir uma alíquota de 0,65% sobre a receita operacional bruta – o somatório das receitas que originam o lucro operacional. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) objetiva, por sua vez, o custeio de gastos públicos assistenciais e apura 3% da receita bruta mensal relativa à venda de

*obrigadas a apurar lucro real. A dimensão, nível de lucratividade e operação internacionalizada de tais empresas as configuram como esteio da tributação pública do setor e, portanto, interessam em particular a este relatório. Segundo estimativa do MME, do total de minas em operação no Brasil (2.647), 5% (119) são grandes, operando atividades extrativas superiores a 1 Mtpa., 24% (633) são médias (acima de 100 kta.) e 71% (1.895) possuem pequeno porte (acima de 10 kta.).*

*[15] Em caso de o lucro líquido exceder R$20.000,00 mensais, R$60.000,00 trimestrais ou R$240.000,00 anuais, há incidência do Adicional de Imposto de Renda, cuja alíquota é de 10% sobre o excedente.*

*[16] Autarquias Federais com atribuições de planejamento econômico, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, principalmente, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), atuam em territórios caracterizados por operações minerais de grande porte e que, em alguns casos, lhes oferecem benefícios fiscais que reduzem, por tempo determinado, o IRPJ a zero.*

*[17] Etimologicamente,* royalty *deriva da palavra inglesa royal (real) e originalmente representava um pagamento pela exploração de recursos naturais e bens localizados em territórios de propriedade da nobreza. O* royalty *se diferencia da compensação financeira devida ao impacto ambiental de um dado empreendimento, que visa tão somente o ressarcimento do dano – potencial e/ou real.*

*[18] Suas vantagens são a relativa simplicidade e estabilidade da receita apropriada pelo governo, já que "(...) esquemas de* royalty *baseados na lucratividade são inerentemente mais difíceis de implementar" (OTTO* et al.*, 2006, p. 03). A principal desvantagem é a insensibilidade a variações nos custos e à rentabilidade das empresas (lavra seletiva e inviabilização de minas marginais).*

*[19] O faturamento líquido é calculado a partir do total das vendas menos os tributos incidentes sobre a comercialização, as despesas de transporte e de seguros (DNPM, 2000a).*

*[20] A capacidade de geração de receita tributária, assim como de divisas, do minério de ferro é notável e, portanto, justifica o foco deste relatório. Entretanto, "A excessiva concentração do minério de ferro na pauta de exportações de bens minerais, com o agravante de a maior parte das vendas se direcionar a um único mercado, a China, desperta preocupações, pois qualquer mudança econômica ou política que ocorra nesse país terá reflexos imediatos nas contas externas nacionais. Em 1990, por exemplo, a China importava 2% do minério de ferro brasileiro e esta substância representava 5% nas exportações totais brasileiras. Duas décadas depois, em 2009, esses percentuais passaram para 59% e 9%, respectivamente" (MME, 2010, p. 13).*

mercadorias e prestação de serviços de quaisquer espécies. Quanto ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)[21], a alíquota básica praticada é de 17%[22].

No entanto, ambos os encargos, PIS e COFINS, assim como o ICMS, não são incidentes sobre receitas de exportação, sendo pouco relevantes para a formação da carga tributária efetiva de companhias mineradoras com parcela significativa de seus ganhos oriunda de mercados externos – como a Vale S.A., por exemplo. Além do ICMS, outros tributos não incidentes sobre as atividades minerárias são o Imposto sobre a Exportação (IE) e o Imposto sobre Produtos Industrializados[23] (IPI)[24].

Outros encargos sociais relevantes são a contribuição de 20% para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), calculada sobre a folha de pagamento, assim como a contribuição de 8% para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), apurada sobre os vencimentos devidos ou pagos aos empregados. Ainda que expressivos, por não incidirem sobre a receita e/ou lucro, os referidos encargos (INSS e FGTS)[25] também não são comparáveis ao IRPJ e à CSLL quanto aos impactos sobre a carga tributária efetiva de companhias mineradoras. Um resumo dos tributos e encargos incidentes sobre a mineração está disponível abaixo (cf. Tabela 4).

## Tabela 4:
## Resumo dos Tributos e Encargos Incidentes sobre a Mineração

| | Alíquota ou valor pago | |
|---|---|---|
| Tributo ou encargo | Mercado Interno | Exportação |
| IRPJ | 15% sobre o lucro real, mais adicional de 10% sobre a parcela que exceder R$ 20.000,00 mensais | Mesma |
| CSLL | 12% sobre o lucro líquido antes da provisão para o IRPJ | Mesma |
| PIS | 0,65% sobre o total das receitas auferidas | Imunes |
| COFINS não-cumulativa | 7,6% sobre o total das receitas auferidas | Imunes |
| IOF | Variáveis, conforme a operação | Mesmas |
| ICMS | 17% nas operações internas, 7% ou 12% nas operações interestaduais | Não-incidência |
| INSS | 20% do total das remunerações pagas | Mesma |
| FGTS | 8% das remunerações pagas | Mesma |
| Salário-Educação | 2,5% dos salários mais adicionais | Mesma |
| Seguro de Acidentes | 3% dos salários mais adicionais | Mesma |
| Gratificação de Natal | Um salário adicional por trabalhador | Mesmo valor |
| Adicional de férias | 1/3 do salário | Mesmo valor |
| Multa por dispensa sem justa causa | 40% do saldo da conta do FGTS | Mesmo valor |
| CFEM | 0,2% a 3% dependendo da substância mineral | Mesmas |
| Participação do superficiário | 50% da CFEM[26] | Mesma |
| Taxa anual hectare | R$ 1,90/ha; R$ 2,87 na renovação do Alvará | Mesmos valores |

Fonte: J. MENDO (2009), corrigida com base em DNPM (2000a).

Assim, tendo apresentado resumidamente os itens de tributação que incidem sobre a mineração, é possível analisar a tributação total efetiva sobre as atividades extrativas minerais a partir de uma perspectiva comparativa internacional. Optou-se, deste modo, por estabelecer um *ranking* da tributação total efetiva que, embora simples e baseado em fontes secundárias, pode propiciar uma dimensão aproximativa das margens de ação sociopolítica acerca da captura de parcela das rendas minerais.

*[21] Tributo de competência estadual e do Distrito Federal devido em todas as etapas de venda/prestação de produto/serviço, assim como em seu transporte. Outros tributos de competência estadual, como o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), assim como de competência municipal, como os impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sobre transmissão* inter vivos *de bens imóveis (ITBI) e sobre serviços não compreendidos no campo de incidência do ICMS (ISS), são, ainda, de menor importância específica na composição da carga tributária efetiva das atividades minerárias.*

*[22] Com exceção das operações interestaduais com origem nas regiões Sul e Sudeste e com destino ao Espírito Santo e às regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, cuja alíquota praticada é de 7%. A alíquota do ICMS apurada nas importações é também de 17%, sendo de 13% nas exportações – esta última não incidente sobre a mineração (DNPM, 2010a).*

*[23] No entanto, a transformação em alíquota federal do "imposto sobre o valor adicionado" (o ICMS modificado) poderá afetar a tributação dos produtos minerais.*

*[24] O Imposto sobre a Importação (II) possui alíquotas diferenciadas, variando entre 3% e 9%. Sobre minérios e concentrados importados, sendo de particular importância o carvão mineral coqueificável, incide a alíquota de 5%. Para a maioria de outros produtos, a alíquota praticada é de 7% (DNPM, 2000a).*

*[25] Encargos sociais comparativamente menos relevantes, como o seguro de acidentes (3% dos salários e adicionais), salário-educação (2,5%), gratificação de Natal ou 13º salário (um salário adicional anual), adicional de férias (1/3 do salário por trabalhador) e multa por dispensa sem justa causa (40% do saldo do FGTS) ainda incidem sobre a mineração (DNPM, 2000a), assim como sobre todas as demais atividades econômicas.*

*[26] O referido "processo participativo" (MME, 2010, p. viii), que se encontra na origem da elaboração do PNM – 2030, é expressão da forma como o Estado brasileiro cinde democracia e política pública. No rastro dos três planos de mineração prévios, a participação tem sido compreendida como interação entre Estado e especialistas – cientistas e representantes setoriais – como se a política pública não devesse também ser formulada e avaliada por seus "clientes". "No processo de elaboração de cenários e definição da visão de futuro até 2030, foi selecionada uma visão integrada do setor mineral, que destaca a importância da agregação de valor e da melhor distribuição dos benefícios que as cadeias produtiva do setor possibilitam" (MME, 2010, p. viii)".*

O *ranking* proposto, tendo por base os estudos da UBS (2010) e de OTTO *et al.* (2006), conforme tabelas 5 e 6, situa Estados nacionais e províncias minerais – formalmente constituídas – quanto à taxa de impostos efetiva aplicada às atividades minerais, sem qualquer discriminação de qualidade e quantidade das *commodities* minerais exploradas.

Reforça-se, ainda, que as premissas das quais partem ambos os estudos é a da elevada carga tributária incidente sobre a atividade mineral em escala internacional e a da tendência ao recrudescimento dos regimes tributários provinciais e nacionais em função dos chamados "superlucros" da mineração no contexto do *boom* das commodities minerais. Estes dois fatores responderiam, assim, pelo *tradeoff* postulado entre taxação efetiva e investimento no setor.

## Tabela 5:
## Ranking da Taxação Mineral Efetiva no Mundo (2010)

| Pos. | País/Região | Taxa de Impostos Efetiva | Pos. | País/Região | Taxa de Impostos Efetiva |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Ontário | 63,8 | 16 | Filipinas | 63,8 |
| 2 | Uzbequistão | 62,9 | 17 | EUA | 62,9 |
| 3 | Costa do Marfim | 62,4 | 18 | Bolívia | 62,4 |
| 4 | Gana | 54,4 | 19 | Papua Nova Guiné | 54,4 |
| 5 | Mongólia | 51 | 20 | Argentina | 51 |
| 6 | Groelândia | 50,2 | 21 | Zimbábue | 50,2 |
| 7 | Zâmbia | 50 | 22 | Austrália | 50 |
| 8 | México | 49,9 | 23 | Austrália Ocidental | 49,9 |
| 9 | Arizona (EUA) | 49,9 | 24 | Congo | 49,9 |
| 20 | Polônia | 49,6 | 25 | Rússia | 49,6 |
| 11 | Indonésia | 48 | 26 | Brasil | 48 |
| 12 | Canadá | 48 | 27 | China | 48 |
| 13 | Tanzânia | 47,8 | 28 | Cazaquistão | 47,8 |
| 14 | Peru | 46,5 | 29 | Suécia | 46,5 |
| 15 | África do Sul | 46 | 30 | Chile | 46 |

Fontes: UBS (2010); OTTO *et al.* (2006).
Nota: No caso de países/regiões iguais, optou-se por manter os valores - consistentenmente mais baixos - definidos por UBS (2010), por serem mais recentes.

## Tabela 6: Componentes de Taxação Mineral por País, Mundo (2010).

| | Pessoa Jurídica | Renda de Recurso | Exportação /Social | Empode-ramento | *Royalty* | Ajustes | Efetivo | Comentário |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Base de Taxação | lucro | lucro | lucro | lucro estimado | receita líquida | lucro | lucro | |
| Grandes elevadores potenciais em taxação mineral, alto *market share* | | | | | | | | |
| Austrália (atual) | 30 | | | | 5 | | 39 | *Royalties* variam em nível estadual. |
| Austrália (proposto) | 28 | 40 | | | | | 54 | Imposto *"Petroleum Resource Rent"* bem sucedido e necessidades de receitas são decisivos. |
| Brasil | 25 | | 9 | | 2 | -3 | 35 | Eleições, hiato na taxação minerais-petróleo, e necessidades de receita. |
| Mongólia | 25 | | | 6 | 2 | | 51 | Propriedade governamental deve crescer para 34%. |
| Zâmbia | 30 | | | | 3 | | 50 | Imposto sobre lucro variável sobre o cobre em 12%. |
| Chile | 20 | | 12 | | 5 | | 28 | Baseado em elevado imposto sobre pessoa jurídica para terremoto. |
| Congo | 30 | | 1 | 6 | 2 | | 36 | Segurança da posse mais importante que taxa de imposto. |
| Direção de impostos incerta, embora favoreça alterações ascendentes incrementais | | | | | | | | |
| EUA | 32 | | 2 | | 3 | | 45 | *Royalties* federais sobre propriedade pública em 2%. |
| Canadá | 35 | | | | 15 | -6 | 48 | *Royalties* de 10-17%; *royalty* especial sobre diamantes entre 5-13% em Ontário. |
| Indonésia | 35 | | 3 | 2 | 4 | | 48 | |
| África do Sul | 28 | | 1 | 6 | 4 | | 46 | BEE, forma de imposto social muito difícil de quantificar. |
| Procuram *market share* através de impostos relativamente mais baixos | | | | | | | | |
| Cazaquistão | 20 | | | | 6 | | 32 | Taxação baixa relativa encorajadora. |
| Rússia | 20 | | 5 | | 6 | | 35 | Impostos sobre exportação: imposto adicional chave que apóia a produção local. |
| China | 25 | | 2 | | 2 | | 32 | Taxação mineral ainda em desenvolvimento. |

Fonte: UBS (2010), corrigida com base em Kwek (2010), Tasker (2010) e Burrell (2010).

O que se observa, inicialmente, no ranking composto de 30 províncias e Estados-nação, é que apenas três deles ocupam uma faixa de taxação superior a 60%: Ontário (níquel, mas também cobalto, cobre, ouro, prata e zinco) ocupa o primeiro lugar, com um índice de taxação total efetiva de 63,8%, seguido pelo Uzbequistão (ouro e gás natural), com 62,9% e por Costa do Marfim (gás natural, ferro e estanho), com 62,4%. Na faixa superior a 50% de taxação efetiva, situam-se Gana (54,4%), Mongólia (51%) e a Groelândia (50,2%).

Nos estratos inferiores do ranking, há uma concentração maior de províncias e nações, de modo que a faixa entre 40,01% e 50% compreende 13 territórios, constituindo a Zâmbia (cobre), com 50%, e Papua Nova Guiné (ouro), com 42,7%, seus limites superior e inferior respectivamente. Na faixa compreendida entre 30,01% e 40% situam-se 9 territórios, de modo que a Argentina (carvão, ferro, prata, urânio e zinco) e o Cazaquistão (petróleo), com 40% e 32%, respectivamente, constituem seus limites.

No interior desta faixa, ocupando a 26ª posição, se situa o regime tributário mineral brasileiro, cuja taxação total efetiva é estimada em 35%. Este índice é obtido a partir de, principalmente, o somatório das alíquotas do IRPJ, de 25% quando se consideram as características de volume e lucratividade da exploração de minério de ferro, da CSLL, de 12%, e, finalmente, da CFEM, de 2% sobre o minério de ferro (cf. Tabela 5 e Tabela 6[27]). Os demais impostos e encargos são, como já fora apresentado, pouco relevantes para a composição da taxação total efetiva.

Abaixo do Brasil, apenas a China (alumínio, carvão, estanho, ferro, petróleo, dentre outros), com 32%, o já citado Cazaquistão (32%), a Suécia (principalmente ferro), com 28,6%, e o Chile (em especial, o cobre), com 28%, podem ser considerados como possuidores de regimes tributários minerais mais permissivos.

Desta forma, no que concerne ao posicionamento internacional comparativo da taxação mineral efetiva do Brasil, as companhias mineradoras têm pouco do que se queixar, com o agravante de que as estimativas previamente apresentadas consideram a incidência plena dos tributos e contribuições. Em realidade, os regimes de incentivos fiscais concedidos a determinados projetos e atividades de mineração implicam em uma carga tributária efetiva significativamente inferior[28].

Portanto, uma revisão em sentido ascendente das alíquotas minerais (cf. Tabela 6), particularmente no que concerne ao minério de ferro, tem pouca possibilidade de afetar negativamente o nível de investimento no setor. A proposta de criação de bandas de taxação, sensíveis à qualidade e quantidade de diferentes minérios (BITTENCOURT, 2011), apenas reforça a insuficiência dos argumentos destas companhias e de seus organismos de representação corporativa no sentido de um *tradeoff* entre taxação e investimento no Brasil.

Partindo de um patamar de taxação total efetiva comparativamente baixo, este relatório, entretanto, sustenta que a elevação das alíquotas da CFEM é não somente viável, mas, sobretudo, dá margem à ampliação e diversificação das formas de captura das rendas minerais. No sentido aqui atribuído a esta captura, admite-se que a mediação do Estado é ineficaz com vistas à redistribuição destas rendas em benefício das populações afetadas diretamente por atividades extrativas minerais.

Neste sentido, a segunda parte deste relatório se dedica a apresentar uma forma específica de captura de rendas minerais em benefício de populações afetadas pela mineração e que vêm se expandindo no contexto do *boom* das *commodities*. Assim, parte-se da definição do fundo social mineral como um modo prático e efetivo de captura de renda, passando pela análise de diferentes exemplos de fundos em países selecionados – dentre os quais a África do Sul, o Azerbaijão, o Canadá, os EUA, a Noruega e o Peru. Por fim, são apresentadas recomendações para a criação de um fundo social mineral nacional, particularmente adequado à captura de parcela das rendas geradas na extração de minério de ferro.



*[27] O estudo da UBS (2010), do qual a tabela foi extraída, estima a alíquota da CSLL aplicada ao setor mineral em 9%, explicando a discrepância nos valores apresentados. No entanto, a dimensão meramente aproximativa dos dados não invalida a argumentação geral que situa o regime tributário mineral brasileiro como um dos menos onerosos dentre os analisados.*

*[28] O informe à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) da maior mineradora brasileira ao final de 2010 registra que "A Vale no Brasil possui incentivo fiscal de redução parcial do imposto de renda devido, pelo valor equivalente à parcela atribuída pela legislação fiscal às operações nas regiões norte e nordeste com ferro, ferrovia, manganês, cobre, bauxita, alumina, alumínio, caulim e potássio" (VALE, 2009, p. 17). A Vale também desfruta de incentivos fiscais em Nova Caledônia (território dependente da França), Moçambique, Oman e Malásia. A companhia registrou em 2010 o recolhimento de R$ 9,5 bilhões de tributos e R$ 1 bilhão de encargos sociais compulsórios que, somados, equivalem a 12,4% de sua receita bruta consolidada no ano, de R$ 85,3 bilhões (VALE, 2010, p. 105). Ainda em 2010, a Vale apurou lucro líquido de R$ 30 bilhões, equivalente a 35% de sua receita bruta consolidada.*

** O autor agradece a gentil cessão desta análise das demonstrações contábeis de 2009 e 2010 da Vale S.A. elaborada por José Guilherme Carvalho Zagallo, Justiça nos Trilhos.*

# 2. Definição de fundo social

Recursos oriundos de receitas minerais, geridos por organizações especificamente criadas para este fim, remontam pelo menos à década de 1950, com a criação da The Alcoa Foundation e da Phelps Dodge Foundation (WALL; PELON, 2011, p. 19). Genericamente definidos como fundos, vêm sendo utilizados, desde então, como formas de gestão eficiente e maximização de ativos econômicos, seja por razões (macro)econômicas (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 10), seja com propósitos sociais.

No entanto, a "designação 'fundo' não confere um status legal separado e, ao contrário, é utilizada como um termo geral para descrever um item orçamentário de um fideicomisso, fundação ou empresa" (WALL; PELON, 2011, p. 20). Dada esta ausência de especificidade, fundos podem ser utilizados tanto por agentes públicos quanto privados, assim como pretender atingir objetivos os mais variados.

No entanto, Wall & Pelon acreditam que os fundos, assim como as fundações e trustes, constituem importantes "veículos para a partilha dos benefícios das operações de mineração com as comunidades circundantes" (*Ibidem*, p. 11). Isto porque sua estrutura, relativamente independente dos canais tradicionais disponíveis aos Estados e seus organismos, torna mais eficiente e rápido o processo de redistribuição de benefícios econômicos diretos e indiretos. Segundo eles, a utilização destes mecanismos pode permitir a um beneficiário experimentar um desenvolvimento mais rápido do que teria resultado da distribuição governamental de receitas para infra-estrutura devido a limitações de recursos, baixa capacidade, fatores políticos ou corrupção (*Ibidem*, p. 14).

Neste relatório, o fundo ou fideicomisso social é definido a partir da relação jurídica que se institui entre partes diversas e através da qual direitos de propriedade são assumidos e garantidos por uma dada organização em benefício de um ou mais indivíduos e instituições. O fiduciário desta relação é, essencialmente, uma entidade jurídica autônoma – em geral um banco comercial, uma parceria independente ou mesmo uma firma advocatícia.

Os termos equivalentes em espanhol e inglês seriam, respectivamente, fideicomiso e trust, para fundo ou fideicomisso, e, fiduciario e trustee, para fiduciário. Em geral, a organização fiduciária apenas media a relação entre indivíduos ou instituições previamente detentoras dos direitos de propriedade, isto é, aquelas que estabelecem o fideicomisso (trustor, fideicomitente ou fideicomitente) e seus beneficiários (beneficiary, fidecomisario e fideicomissário).

Neste relatório, opta-se então, por definir, normativamente[29], um fundo como social sempre que seu objetivo crucial seja a captura e acumulação de parcela das receitas associadas a direitos proprietários sobre territórios e seus recursos naturais e, sobretudo, sua reversão em benefício direto e imediato – sem a mediação de políticas operadas pelo Estado e/ou programas de investimento social privados – de agentes sociais, isto é, não privados e/ou estatais.

Nesse sentido, o primeiro elemento distintivo de um fundo social é a natureza restrita e plenamente identificável do grupo beneficiário, isto é, das comunidades, nativas ou não, urbanas e/ou rurais, potencialmente afetadas por projetos de exploração mineral. Deste critério, depreende-se que a principal garantia de que um dado fundo seja capaz de capturar parcela das rendas minerais em benefício dos agentes sociais é a participação dos referidos beneficiários em seus processos decisórios e gestionários – independentemente dos formatos institucionais que este possa vir a assumir. Nesse sentido, fundos sociais são, em grande medida, também fundos comunitários.

Em segundo lugar, considera-se que as atividades exploratória, extrativa, de beneficiamento primário e logística de redes de produção minerais em um dado território transformam, potencialmente, as condições de reprodução social das populações de seu entorno. Assim, fundos sociais comunitários, na medida em que se destinam a capturar rendas minerais e revertê-las em benefício de comunidades e grupos sociais localizados, tendem a reconstituir, sob novas bases, as condições de criação de valor em um dado território econômico.

Isto significa que o objetivo primário de um fundo social comunitário é modificar o contexto socioeconômico local no sentido da (re)constituição de formas alternativas de geração de valor e renda para as populações residentes, independentes da mineração. Dessa forma, fundos sociais, estruturados como comunitários, são, também, antagônicos aos circuitos extrativos não sustentáveis. Em resumo, fundos sociais comunitários são, fundamentalmente, pós-extrativistas.

[29] *Esta preocupação se justifica em face da enorme variedade de modelos institucionais que podem revestir os fundos sociais minerais, assim como a diversidade de objetivos implícitos e explícitos que perseguem, como os casos da seção seguinte se propõem a demonstrar. Nesse sentido, este relatório adota uma definição prescritiva ou normativa de fundo social mineral, buscando identificar uma espécie de modelo puro de fundo – e que possa servir para a constituição de fundos reais.*

A referida preocupação conceitual se justifica em função da necessidade da distinção dos fundos das receitas e compensações tributárias e financeiras revertidas ao Estado, assim como das formas não compulsórias, ainda que incentivadas, do emprego de receitas privadas em ações destinadas à melhoria das condições de vida de agentes sociais afetados por empreendimentos econômicos, agrupadas sob a noção de responsabilidade social empresarial ou corporativa.

Atividades de exploração e transformação primária de recursos naturais, em especial daqueles não renováveis, em geral, se encontram vinculadas ao pagamento de compensações financeiras ao Estado em função de sua natureza exclusivamente pública[30]. Nesse sentido, as compensações financeiras podem ser compreendidas, fundamentalmente, como rendas ou receitas patrimoniais relativas à exploração econômica dos recursos naturais e públicos[31] (FRIEDMAN; MONTALVÃO, 2003, p. 01).

O royalty constitui uma das formas possíveis da compensação financeira que um agente, em geral privado, paga pelo uso de um dado recurso econômico cuja propriedade pertence a outrem. Nesse sentido, royalties representam uma espécie de imposto de transferência de propriedade (OTTO et al., 2006, p. 16). Por outro lado, considerando a natureza não renovável dos recursos aos quais royalties têm sido com frequência aplicados, em especial os minerais, o rationale de sua aplicação está ligado também à necessidade de ressarcimento da depleção parcial e/ou total do recurso que a atividade exploratória representa.

Fundos sociais também não podem ser equacionados, de modo algum, a compensações ou penalidades relativas ao uso indevido dos recursos naturais, mecanismos previstos e regulamentados nas diferentes legislações ambientais nacionais. Independentemente do dano potencial causado por atividades minerárias, a simples concessão de direitos de exploração promove transformações consideráveis no contexto socioeconômico local.

Compreender a natureza e dimensão das alterações indiretas, por exemplo, no volume de investimento produtivo, que tende a declinar, causando mudanças consecutivas na oferta de emprego em nível local, e das transformações diretas nas condições de geração de renda a partir de restrições do uso de recursos naturais previamente públicos, etc., implica considerar os fundos sociais como pagamentos especiais, adicionais aos impostos e/ou direitos de propriedade, assim como às compensações ambientais e financeiras sobre o uso e depleção de recursos.

Nesse sentido, fundos sociais representam mecanismos institucionais de reconhecimento das transformações – potencialmente negativas – induzidas pelas atividades minerárias e que demandam captura e redistribuição das rendas minerais para a (re)constituição de uma base socieconômica pós-extrativista em benefício direto das comunidades e grupos sociais afetados em territórios localizados.

[30] *É o caso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).*

[31] *Friedman e Montalvão preocupam-se em distinguir as compensações financeiras ou rendas de propriedade de outras receitas do setor público, particularmente das receitas tributárias "incidente(s) sobre atividade econômica separada do Estado" (FRIEDMAN; MONTALVÃO, 2003, p. 03). Nesse sentido, criticam a legislação regulamentadora das compensações financeiras (leis 7.990 de 27 de dezembro de 1989 e 8.001 de 13 de março de 1990) por, segundo os autores, torná-las similares a impostos de tipo* ad valorem *– cuja base de cálculo é o valor do bem tributado (Ibidem, p. 04). Segundo os autores, "a União, na condição de proprietária única de vários recursos naturais, faz juz à renda da terra gerada por esses recursos, e é nisso que consiste – ou deveria consistir – a compensação financeira pelo seu uso privado"* (Ibidem, *p. 13). Os autores, a partir da teoria da clássica da renda da terra, tal como formulada por David Ricardo, questionam a ausência do princípio de diferenciação (produtividade e localização) da renda, constituindo "um pagamento igual e obrigatório para todos"* (Ibidem, *p. 14). No entanto, a despeito das implicações sobre os custos e, consequentemente, preços de mercado da exploração e transformação primária de recursos naturais, faz-se necessário relativizar a referida crítica, considerando os objetivos perseguidos pelo proprietário destes recursos. Dessa forma, independentemente das imperfeições de mercado que obstaculizam o emprego economicamente eficiente dos recursos naturais, o controle restritivo de sua exploração e de seus impactos socioambientais, e mesmo a elevação da receita pública* (Ibidem, *p. 06), podem constituir objetivos mais importantes.*

# 3. Experiências de fundos sociais no mundo

## 3.1. PERU: *FIDEICOMISO APORTE SOCIAL PROYECTO LAS BAMBAS*

No Peru, a década de 1990 representou um período de retomada da mineração, liderada pelo investimento privado estrangeiro[32]. Foi no contexto desta retomada que o Estado peruano estabeleceu um marco legal setorial que incorporou condicionamentos socioambientais aos novos projetos minerais, assim como estimulou a criação de programas sociais com vistas ao desenvolvimento sustentável em benefício de populações afetadas por projetos de investimento privado (*Decreto de Urgencia* nº. 009/2004).

Sobretudo, tais programas poderiam ser executados através de mecanismos de fideicomisso ou similares[33], nos quais o Estado, representado pela *Agencia de Promoción de La Inversión Privada* (ProInversión), participaria como fideicomitente (MENDOZA; FRANCKE; CRUZADO, 2008, p. 16). Assim, propõe-se aqui a descrição do caso do *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas* como representativo deste contexto sócio-institucional[34].

O distrito Las Bambas é um complexo mineral de 35 mil hectares, com jazidas de cobre (4,85%), ouro (0,43 g/t) e prata (26,65 g/t), etc., estimadas provisoriamente em 500 milhões de toneladas métricas (PROINVERSIÓN, 2005, p. 56). Em 2003, ProInversión desenvolveu um programa de perfuração nas jazidas de Chalcobamba e Ferrobamba (*Ibidem*, p. 55), a fim de dirimir a escassez de informações das empresas sobre as reservas de cobre distritais, com vistas ao processo de concessão de sua exploração.

Considerados os potenciais custos exploratórios envolvidos, o processo de licitação pública previu um período de quatro anos anterior à exploração produtiva das jazidas. E, dado o lapso temporal, foi estabelecido então, um "compromisso de investimento social" (*Idem*) da empresa vencedora no processo licitatório.

ProInversión iniciou, sobretudo, um processo de solicitação de autorização das comunidades camponesas de Huancuire e Fuerabamba, com vistas à obtenção de uma licença social[35] para o início das atividades de perfuração, na medida em que estas seriam desenvolvidas em suas propriedades superficiais (PROINVERSIÓN, 2005, p. 55-56)[36], afetando principalmente, comunidades nativas e campesinas.

A licitação pelo Direito de Transferência das Concessões Minerárias de Las Bambas, realizada em 2004 sagrou a mineradora suíça Xstrata Schweiz AG como vencedora[37], com a oferta de US$ 121 milhões[38]. Conforme estabelecido

[32] *Este quadro foi influenciado pela Lei de Promoção de Investimentos no Setor Mineral (Decreto Legislativo nº. 708/1991) e pela Lei de Promoção do Investimento Privado nas Empresas e Ativos do Estado (Decreto Legislativo nº. 674/1993).*

[33] *Os recursos destinados à criação de fideicomissos são complementares aos dos* royalties *minerais que, no caso peruano, são completamente revertidos para a região afetada (PROINVERSIÓN, 2005, p. 31).*

[34] *O modelo vem se consolidando no Peru desde a concessão da usina hidrelétrica de Yuncán à empresa Tractebel, em Cerro de Pasco, em 2004: 1.* Fideicomiso Social del Proyecto de Bayóvar *(Vale S.A.), em 2005; 2.* Fideicomiso Aporte Social Proyecto Toromocho *(Peru Copper Syndicate Ltd.), em 2005; 3. fideicomisso do projeto Alto Chicama (Barrick Gold), em 2005 (PROINVERSIÓN, 2005, p. 91-92); 4. fideicomisso do projeto La Granja, em 2007; 5. fideicomisso do projeto Michiquillay* (Anglo American Services Ltd.*), em 2007 (MENDOZA; FRANCKE; CRUZADO, 2008, p. 29). Os dois mais representativos em volume de recursos são este último (US$ 201,5 milhões) e* Las Bambas *(US$ 45,5 milhões).*

[35] *A noção de licença social se refere a experiências localizadas de mobilização comunitária – particularmente no Peru, mas também presentes na Bolívia, Canadá, Filipinas, Gana e Indonésia (OSAY, 2003, p. 03). É "definida como o grau de aprovação que o entorno social, a comunidade ou a população outorgam a uma atividade determinada" (PULGAR-VIDAL, 2010, p. 223). Representa, ainda, o reconhecimento, por parte dos agentes econômicos e políticos, dos direitos conquistados mediante mobilização por uma dada população sobre o território em que habita. Dessa forma, a licença social é essencialmente informal e, portanto, não está sujeita aos mecanismos de regulamentação estatal. É definida, sobretudo, por estratégias voluntárias de responsabilidade social dos agentes econômicos, suplementares ao marco legal – e avaliadas pelas comunidades afetadas (PULGAR-VIDAL, 2009).*

[36] *A situação quanto à propriedade dos recursos minerais no Peru é similar à brasileira. Os direitos de propriedade, privada do solo e pública do subsolo, são garantidos na* Constitución Política del Perú *(art. 66º) e no Código Civil (art. 954º). Não obstante, proprietários de territórios superficiais cujo subsolo contenha jazidas minerais não recebem benefícios diretos. No entanto, a legislação mineral (Lei nº 26.505) aboliu o recurso à desapropriação em 1995, restando, ainda, o recurso à servidão. Nesta situação, se elimina a possibilidade de o Estado expropriar o domínio privado, via indenização da propriedade, mantendo-se, com isso, sua capacidade de promover o uso público do espaço, através de indenização compensatória pelo ônus infringido ao proprietário.*

[37] *As demais ofertas foram apresentadas por Vale S.A. (US$ 111 milhões), BHP Billiton Tintaya (US$ 106,1 milhões) e Phelps Dodge Co. (US$ 50,02 milhões).*

[38] *Valor mínimo de US$ 5 milhões, acrescido de 50% da diferença entre o preço de oferta e o preço base (US$ 40 milhões) (PROINVERSIÓN, 2005, p. 63).*

no contrato de licitação, parte deste valor, US$ 45,5 milhões, foi transferido diretamente a um fideicomisso ou fundo social[39], o *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas*.

A criação do fundo se deu em um contexto de enfrentamento entre empresas mineradoras e populações locais afetadas[40]. Assim, tanto a constituição do fundo social como a obtenção de uma licença social tornaram-se elementos decisivos do sucesso do projeto. A referida estratégia incorporou, dentre outras iniciativas:

- um diagnóstico da pobreza e escassez de serviços públicos (estudo de *Línea Base Referencial*) na região, marcada por altos níveis de alcoolismo, violência, etc.;
- o Programa Inicial de Desenvolvimento Sustentável Social (2003-2004);
- o Primeiro Encontro Regional sobre Mineração, Meio Ambiente e Agricultura (2003) e o Convênio de Promoção do Investimento Privado em Apurímac, entre o Governo Regional, o Ministério de Energia e Minas e ProInversión;
- o Primeiro Encontro Regional Projeto *Las Bambas* (2003) e a Declaração de Challhuahuacho, estabelecida pela região, províncias de Cotabambas e Grau, distritos, dirigentes comunais, sociedade civil e a agência[41].

O fundo social *Las Bambas*, de natureza estratégica e de acumulação, objetiva o financiamento de projetos produtivos (agropecuária, artesanato e indústria) e sociais (educação, saúde e infraestrutura) (MENDOZA; FRANCKE; CRUZADO, 2008, p. 32) com vistas a beneficiar cerca de 83.200 habitantes de 150 comunidades camponesas, espalhadas por 20 distritos das províncias de Grua e Cotabamba, da região Apurímac (PROINVERSIÓN, 2005, p. 85).

Foi constituído a partir do pagamento realizado pela Xstrata Schweiz AG, tendo como fideicomitente o próprio Estado peruano, representado por ProInversión, que transferiu tais recursos ao banco fiduciário Wiese Sudameris, selecionado por concorrência pública, que os gerencia com vistas à máxima rentabilidade e em benefício das comunidades das províncias de Grau e Cotabambas, seus fideicomissários.

É administrado por meio de um Conselho Diretivo[42], responsável pela aprovação dos projetos apresentados pelas autoridades provinciais e distritais, embora previamente submetidos às autoridades locais, comunidades camponesas e sociedade civil – através das mesas de diálogo de orçamento participativo (*Ibidem*, p. 87), isto é, reuniões multissetoriais nas quais participam todas as comunidades.

A este conselho estão subordinados o Comitê Técnico e Administrativo (COTAFIBA), responsável pela avaliação e administração dos projetos e a Gerência, em cargo da contratação, supervisão e mesmo execução daqueles. Até 2005, foram aprovados 76 projetos no valor de US$ 30.441.482,00 (*Ibidem*, p. 88). No entanto, Mendoza, Francke e Cruzado apontam que a execução destes estava, até 2005, muito aquém do esperado: 13 projetos no valor de US$ 1,5 milhão (*Ibidem*, p. 35-36).

Apesar das inovações quanto à transparência e democratização do processo de partilha das rendas derivadas da concessão e exploração mineral, é apenas a partir da "mobilização da população camponesa na zona de influência do Projeto, exigindo a incorporação de representantes diretos das comunidades camponesas da zona no Conselho Executivo" (MENDOZA; FRANCKE; CRUZADO, 2008, p. 35), que a gestão do fundo social e o processo de deliberação ficam ao alcance, ainda que com limitações, das comunidades afetadas.

Em 2007, em função da deficiente execução dos projetos e centralização das decisões, o Ministério de Energia e Minas decidiu por modificar o Conselho Executivo, no sentido da incorporação do governo regional de Apurímac, de representantes da sociedade civil e/ou comunidades camponesas de Grau e Cotabambas – ainda que estes ainda não estivessem designados até fevereiro de 2008 (*Ibidem*, p. 36). ProInversión, por pressão das entidades representativas da zona de influência, se retirou de sua presidência em 2006, se restringindo ao registro e monitoramento dos desembolsos (*Ibidem*, p. 37). Por fim, a COTAFIBA, órgão de coordenação técnica do fundo, foi substituída por uma Gerência Técnica.

*[39] A Xstrata deve contribuir, ainda, com: US$ 500 mil anuais durante a etapa de opção de transferência (4 anos); aportes adicionais anuais de US$ 500 mil, em caso de prorrogação do contrato de opção; um aporte adicional de US$ 13,5 milhões ao fim de 4 anos, em caso de opção pela exploração; e, por fim, US$ 500 mil anuais, nos três anos seguintes ao aporte de exploração. Espera-se, então, que o fundo se eleve a até US$ 62,5 milhões ao final de 7 anos (MENDOZA; FRANCKE; CRUZADO, 2008, p. 32).*

*[40] Foram reportados 12 enfrentamentos até 2005, destacando-se os de Tambogrande e a canadense Manhattan (1999), de Yanacocha e a Newmont Mining (2003), de Cusco e a Tintaya (2005) e das províncias de Huancabamba e Ayabaca e a norte-americana Majaz (2005) (PROINVERSIÓN, 2005, p. 34).*

*[41] Fortemente marcado pela mobilização comunitária, este evento deu origem a uma audiência pública no Congresso da República, em 2004, e à instalação da Oficina de Fiscalização Mineira. Foram, ainda, realizados fóruns e 14 audiências públicas em comunidades camponesas, dentre outras ações.*

*[42] Constituído pelos alcaides das municipalidades provinciais de Cotabambas e de Grau, das municipalidades distritais de Challhuahuacho, de Collyurqui e de Progreso, por representante da Xstrata Peru, conselheiros regionais das províncias de Grau e Cotabambas e pelo Diretor Executivo de ProInversión (MENDOZA; FRANCKE; CRUZADO, 2008, p. 33).*

### 3.2. EUA: *ALASKA PERMANENT FUND* (APF)

O *Alaska Permanent Fund* (APF) é um fundo fiduciário público (*public trust fund*) associado à construção do oleoduto TransAlaska[43]. Foi criado por emenda constitucional em 1976, já que a constituição estadual proibia fundos dedicados (ANDERSON, 2002, p. 59). É gerenciado pela *Alaska Permanent Fund Corporation* (APFC)[44], empresa estatal do Alasca, criada em 1980 com vistas ao provimento de renda às populações presente e futura do estado durante e após o ciclo de exploração do petróleo[45].

> A ideia de um dividendo cidadão de um fundo fiduciário público é um conceito único. Embora um conjunto de estados tenha criado fundos fiduciários públicos para diversos fins designados, nenhum deles estabeleceu um dividendo, pagável a todos os residentes do estado (ANDERSON, 2002, p. 61).

A referida perspectiva intergeracional caracteriza o APF como um fundo de acumulação cuja finalidade básica é a poupança de recursos para o futuro (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 99-100). O fundo se estrutura a partir da cobrança de empresas petrolíferas operacionais no estado, tendo atingido US$ 31 bilhões em 2005 (ENRIQUEZ, 2006, p. 65).

Assim, a APFC tem como principal objetivo gerir com rentabilidade as receitas do fundo, administrado em primeiro lugar, em função da segurança do capital e, secundariamente, da maximização da rentabilidade total (ANDERSON, 2002, p. 60-61). Ademais, sua estratégia de maximização se orienta a "investimentos geradores de renda" ou não especulativos (*Ibidem*, p. 61). A partir de 1980, a legislação estadual ampliou o percentual capturado pelo APF, de 25% para 50% do pagamento de todas as concessões minerais, *royalties*, lucros e participação nas receitas de exploração mineral ao Estado[46] (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 100).

O APF se subdivide em duas contas, aquela destinada à acumulação do principal – ou *Permanent Fund Principal*, para Anderson (2002, p. 62) – e outra designada para a reserva de rendimentos – *Earnings Reserve Fund* (*Idem*). As receitas do Tesouro são transferidas diretamente para a primeira, sendo investidas permanentemente e com gasto condicionado à aprovação prévia em referendo popular majoritário – o que caracteriza democracia nas decisões estratégicas do fundo. A totalidade dos rendimentos do principal é direcionada à conta de reserva de ganhos.

O objetivo básico desta última conta é o pagamento de dividendos à população (ENRIQUEZ, 2006, p. 65), enquanto que a transferência de recursos adicionais ao principal do fundo e sua proteção contra a inflação (*inflation-proofing*) (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 100) constituem finalidades adicionais[47]. A distribuição direta e igualitária de rendimentos à população residente – incluindo menores de idade – "corresponde à metade de 21% do retorno líquido do APF" ao longo de cinco anos (*Ibidem*, p. 102). Nos anos de 2000 e 2005, por exemplo, os valores *per capita* recebidos pelos cidadãos do Alasca foram de US$ 1.963 e US$ 850, respectivamente.

O portfólio do APF é bastante diversificado, incorporando investimentos em renda fixa, propriedas imobiliárias, *privaty equity*, retorno absoluto, infra-estrutura e, principalmente, ações (53% do total) – com ênfase particular em ações domésticas, o que se torna relevante em face dos "limites específicos para investimentos em mercados emergentes" (*Ibidem*, p. 106-107).

A gestão da APFC (fiduciário) é autônoma, sendo realizada a partir de um Conselho Curador composto por seis membros[48], que indica o Diretor-Executivo. No entanto, os poderes estaduais Executivo e Legislativo (fideicomitentes), além da própria população (fideicomissária ou beneficiária), supervisionam sua gestão. Como outros fundos similares, suas receitas gozam de independência em relação às demais receitas públicas. A proteção institucionalizada contra "ingerências governamentais" pontuais, demandando referendo popular para a realização de alterações legais em seu funcionamento (ENRIQUEZ, 2006, p. 65) diz respeito, por exemplo, ao impedimento de que suas receitas financiem o déficit público estadual.

Bain & Co.; Tozzini Freire (2009, p. 113) avaliam, ainda, seu desempenho financeiro de modo positivo, e, mais importante, caracterizam a gestão da APFC do fundo como transparente, a partir da publicação e disponibilização *online* de relatórios mensais, trimestrais e anuais.

O APF provê um exemplo de um fundo fiduciário de propósito público estabelecido com receitas dedicadas (vinculadas) e sem nenhum objetivo de política pública associado às despesas. Os agentes sociais exercem um papel efetivo em suas decisões estratégicas, limitando o escopo discricionário do Estado. No entanto, seu formato institucional e gestão são, fundamentalmente, estatais e apropriados a uma estrutura política caracterizada por sistemas de *checks and balances* e uma população continuamente informada.



[43] *O oleoduto tornou-se operacional em 1977 e custou US$ 8 bilhões.*

[44] *A APFC é responsável pela administração de todos os fundos constituídos pelo Poder Legislativo estadual, gerenciando, atualmente, também o* Alaska Mental Health Trust Fund *(BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 99).*

[45] *Entre 1977 e 1980, a legislatura estadual empreendeu uma discussão pública sobre duas formas de gestão do fundo, como banco de desenvolvimento ou como fundo de investimento, tendo a última modalidade prevalecido (ANDERSON, 2002, p. 59).*

[46] *O Tesouro estadual repassa mensalmente as receitas minerais a APFC, estimadas em aproximadamente 10% do total de receitas petrolíferas estaduais (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 101).*

[47] *Ainda que legalmente permitida a transferência de parte da reserva de ganhos ao orçamento estadual, a resistência da população estadual tem sido eficaz em impedi-la (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 104).*

[48] *Quatro pessoas com expertise comprovada em finanças são indicadas pelo Governador do Estado do Alasca, enquanto outras duas são, necessariamente, secretários estaduais (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 112).*

Seu objetivo principal vem sendo a proteção de uma parcela das receitas petrolíferas de qualquer gasto governamental, no que tem sido bem sucedido. Ainda assim, o APF permitiu ao Poder Legislativo estadual determinar uma estratégia de investimento para o fundo e indicou, posteriormente, que os rendimentos do fundo estavam disponíveis para alocação legislativa.

### 3.3. NORUEGA: *GOVERNMENT PENSION FUND - GLOBAL* (GPFG)

A criação do *Government Pension Fund - Global* (GPFG) foi marcada pela preocupação com o *tradeoff* crescente entre o aumento da população idosa e o volume de recursos disponível para a previdência[49] na Noruega. Por outro lado, dadas as condições da indústria extrativa de petróleo, concentrada no Mar do Norte – elevada produção (acima de 20% do PIB em 2004) com demanda interna limitada –, o país se transformou em um dos principais exportadores da *commodity* (45% do total exportado em 2004) (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 28).

Preocupações com aquilo que se convencionou chamar de "doença holandesa" e "maldição dos recursos", isto é, com os efeitos negativos dos níveis de lucratividade do setor extrativo mineral sobre o investimento nos demais setores da economia e de suas receitas sobre o câmbio – que tende a ser sobrevalorizado, impactando negativamente sobre a indústria nacional (ENRIQUEZ, 2006, p. 65) – compuseram, neste contexto, o quadro necessário para vincular as receitas advindas do petróleo à questão previdenciária na Noruega.

O GPFG foi, então, criado em 1990[50], através de ato parlamentar, "como uma conta dentro do Banco Central norueguês sob responsabilidade do Ministério das Finanças" (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 28). Dessa forma, o fundo se ressente da ausência de personalidade jurídica autônoma. A partir do início das transferências ao fundo, em 1996, o *Norges Bank* – o banco central nacional – criou o *Norges Bank Investment Management* (NBIM), que gerencia, de forma independente, o GPFG (*Ibidem*, p. 29).

De forma similar ao norte-americano APF, o GPFG é concebido, fundamentalmente, como um fundo de acumulação, já que parte de uma perspectiva intergeracional voltada à acumulação e rentabilização de ativos em benefício das gerações futuras. Assim, as receitas do GPFG são distribuídas indiretamente (através do sistema de seguridade pública) à população idosa, sob a forma de pensão (ENRIQUEZ, 2006, p. 67).

No entanto, constitui ao mesmo tempo um fundo de estabilização, na medida em que possui a função complementar de proteção da economia e do orçamento público noruegueses (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 15). Nesse sentido, parte substancial dos recursos do GPFG pode ser – e vem sendo – canalizada para o equacionamento de déficits fiscais (*Ibidem*, p. 30). Mais do que isto, segundo os autores, "pode-se dizer que o tamanho do fundo e sua própria existência são determinados pela disciplina fiscal do governo" (*Ibidem*, p. 32).

Ao GPFG se destinam todas as receitas líquidas do setor petrolífero, isto é, receitas de impostos e *royalties* sobre atividades extrativas de petróleo, da taxação sobre emissões de $CO_2$, da operação estatal de atividades petrolíferas (Statoil ASA) e seus dividendos, de licenças de produção e de vendas ou usos alternativos de instalações (*Ibidem*, p. 31). Como no APF, as entradas de recursos do fundo também são realizadas mensalmente.

A partir de 2001, no entanto, com a aprovação de uma diretriz específica pelo Storting, parlamento norueguês, as retiradas anuais do GPFG foram limitadas a 4% de seu capital – sua expectativa de rentabilidade real anual. Na prática, preserva-se o principal do fundo, tornando-o independente do orçamento público (*Ibidem*, p. 33). Contudo, esta estrutura, comparativamente, tende a ser vulnerável ao ciclo eleitoral (*Idem*).

Pelas características específicas da economia norueguesa, o temor dos efeitos negativos sobre sua performance a partir do ingresso maciço de recursos petrolíferos[51], induziu à limitação da busca de rentabilidade na gestão do fundo – impedindo, por exemplo, o investimento em ativos alternativos como em *private equity* e em propriedades imobiliárias (*Ibidem*, p. 34-35). Além disso, o GPFG "é considerado pioneiro entre seus pares na observação de fatores éticos e ambientais[52] no que respeita a sua estratégia de alocação (*Ibidem*, p. 36)".

No GPFG, a gestão é realizada pelo NBIM[53] que, opera similarmente a um fiduciário, ainda que não independentemente do Ministério das Finanças, seu dono

[49] *Desde 1967, a Noruega possui também o* Government Pension Fund – Norway, *financiado exclusivamente pelo* National Insurance Scheme, *o programa de previdência social nacional. Em 2006, foi criado o* Norway Government Pension Fund *(NGPF) de forma a englobar ambas as estruturas (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 29).*

[50] *Sob a designação de* Government Petroleum Fund.

[51] *É particularmente interessante notar que os limites geográficos para a alocação de ativos, cuja distribuição entre renda fixa e variável segue recomendação de 60%-40%, estão vinculados ao peso de cada região (Europa, Américas/África e Ásia/Oceania) nas importações nacionais, com vistas à preservação do poder de compra dos recursos do GPFG (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 34).*

[52] *Em 2004, foi instituído um Conselho de Ética independente de modo a orientar o Ministério das Finanças sobre a composição do portfólio do fundo, particularmente no que concerne à seleção negativa e exclusão de empresas de seu universo de investimento. O referido Conselho formula as diretrizes quanto à governança corporativa, responsabilidade ambiental, corrupção, direitos humanos, condições de trabalho, fabricação de armas, etc. Desde que foi criado, o GPFG já excluiu 27 empresas de seu portfólio, incluindo a Boeing (armas nucleares) e a Wal-Mart (direitos humanos) (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 36; ENRIQUEZ, 2006, p. 67).*

[53] *Composto por um CEO, dois diretores, de investimentos e de gestão operacional, que coordenam 17 gerências ao todo (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 42).*

ou diretor – representando o papel de fideicomitente. Finalmente, os benefícios do fundo são destinados à população dependente da previdência pública nacional. No entanto, tais benefícios são entregues ao Storting, que utiliza parcela das receitas para o equacionamento do orçamento público, tornando-se, como a população idosa norueguesa, fideicomissário direto do fundo.

Apesar do controle do fundo escapar completamente à sociedade, práticas de auditoria interna e externa e a abertura de informações do fundo ao público – relatórios trimestrais e anuais, recomendações e resultados de votações –, via *internet*, permitem que Bain & Co.; Tozzini Freire (2009, p. 41) o considerem "um dos FSs mais transparentes do mundo". Neste caso, em especial, a natureza eminentemente estatal do fundo exclui, na prática, a participação dos cidadãos noruegueses tanto nas decisões estratégicas quanto em sua gestão operacional.

### 3.4. CANADÁ, ALBERTA: *ALBERTA HERITAGE SAVINGS TRUST FUND* (AHSTF)

O *Alberta Heritage Savings Trust Fund* (AHSTF) foi criado em 1976 como forma de reter parcela das receitas oriundas dos recursos não renováveis – em especial, de petróleo e gás natural – da província de Alberta. Criado por uma Ato Legislativo, recebeu uma dotação inicial de C$ 1,5 bilhão e, até 1982/1983, transferências anuais de 30% daquelas receitas. Entre 1983/1984 e 1986/1986, estas transferências foram reduzidas para 15% das receitas, sendo suspensas[54] em 1987, quando o fundo atingira C$ 12,7 bilhões[55].

Desde 1982, as receitas de investimento do fundo vêm sendo transferidas diretamente ao orçamento provincial, apoiando direta[56] ou indiretamente[57] projetos de investimento estratégicos ou financiando empresas estatais (*Crown corporations*). Em seus primórdios, o fundo possuía uma clara intenção de estímulo à diversificação econômica e formação de poupança (BACON; TORDO, 2006, p. 18), assim como à viabilização de empréstimos e benefícios econômicos e sociais de longo prazo à população (SMITH, 1980, p.141-142).

Assim, até meados dos anos 1990, o AHSTF poderia ser compreendido como um fundo de acumulação e de estabilização – calculado sobre o valor bruto da produção petrolífera (12%) – com três objetivos principais: poupar para o futuro, melhorar a qualidade de vida[58] e diversificar a economia de Alberta. O último destes três fora explicitado com a obrigação de investimento de no mínimo 25% de suas receitas em projetos não relacionados ao setor mineral.

Em meados da década de 1990, com a escalada do déficit público provincial e questionamento das políticas de gasto do AHSTF, foi proposta uma revisão geral de seus objetivos. Assim, os cidadãos foram convocados a expressar-se sobre o fundo, através de uma pesquisa de opinião pública em 1995[59] (ENRIQUEZ, 2006, p. 66). Esta sondagem teve como resultado o apoio generalizado à transformação do AHSTF em um fundo de investimento financeiro (BACON; TORDO, 2006, p. 19).

Um novo ato legislativo referendou a alteração de propósito em 1997, com a criação de duas carteiras ou portfólios de investimento independentes[60]. Na prática, os objetivos de diversificação econômica e melhoria da qualidade de vida da população de Alberta foram abolidos (*Idem*).

Segundo Bacon & Tordo (*Idem*), "receita suficiente deveria ser mantida no fundo para cobrir seus custos e para a proteção contra a inflação, mas o restante deveria ser transferido para o orçamento do governo". Após 2000, as transferências governamentais das receitas de recursos não renováveis ao fundo tornaram-se posteriores a sua retenção para o pagamento do déficit público (*Ibidem*, p. 19). Tendo convertido, assim, fundamentalmente, o AHSTF em um fundo de estabilização, a província de Alberta foi capaz de liquidar toda a sua dívida pública já em 2005[61].

Nesse sentido, o AHSTF foi atrelado ao orçamento público provincial[62] e, portanto, submetido a importantes ingerências políticas. Ao mesmo tempo em que o fundo é utilizado para a realização de despesas públicas estatais nas áreas de saúde, previdência, etc., ele se tornou a pedra de toque da estabilização macroeconômica provincial (ENRIQUEZ, 2006, p. 66).

[54] *O fluxo decrescente de recursos, associado à produção e preços internacionais declinantes do petróleo em meados dos anos 1980, foi acompanhado pelo aumento das necessidades de gasto público. Desde 1987, o volume de recursos do AHSTF vem declinando em termos reais e nominais (BACON; TORDO, 2006, p. 18).*

[55] *Não foi possível obter dados confiáveis sobre a conversão cambial C$-US$ antes de 1999.*

[56] *Por exemplo, na* Alberta Oil Sands Technology and Research Authority, *no* Walter C. Mackenzie Health Sciences Centre, *no* Kananaskis Country Recreation Development, *assim como em projetos de irrigação.*

[57] *Através de participações no* Syncrude project *e empréstimos para o Terminal de Grãos Prince Rupert, para as fábricas de celulose Millar Western, em Whitecourt, e ALPAC, em Ahabasca.*

[58] *Principalmente através da transferência de recursos a programas nas áreas de educação e saúde.*

[59] *A pesquisa, intitulada* Can We Interest You in an $11 Billion Decision?, *obteve mais de 50.000 respostas. Pesquisas posteriores (*Talk It Up. Talk It Out, *em 1998, e* It's Your Money, *em 2000) apenas reforçaram a ênfase no retorno sobre os investimentos do fundo (BACON; TORDO, 2006, p. 21).*

[60] *A primeira, de caráter transicional, conservou os investimentos prévios do fundo, e passou a transferir anualmente, ao menos 10% de seus ativos para o novo portfólio, voltado ao investimento de longo prazo em ativos financeiros diversificados.*

[61] *Os dividendos do AHSTF são transferidos à população em moldes similares aos do APFC, sendo que, em 2005, o fundo distribuiu cerca de US$ 500 diretamente (ENRIQUEZ, 2006, p. 68).*

[62] *Os dividendos de investimento do AHSTF, já descontado o montante de proteção inflacionária retido no fundo, são assim, transferidos para o* General Revenue Fund *(Fundo de Receita Geral), que é o principal fundo operacional de Alberta, e são destinados ao equacionamento do orçamento público provincial e a programas governamentais prioritários nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, além de programas sociais.*

De outro lado, o fundo se desvinculou, na prática, das receitas petrolíferas, não recebendo novas transferências, e, atualmente, é gerido com vistas à maximização de rendimentos. Com efeito, o AHSTF foi completamente dissociado da economia do petróleo e agora é tão somente uma carteira de ativos financeiros, cujos retornos estão sendo usados em grande parte para pagar a dívida provincial (BACON; TORDO, 2006, p. 19).

Condizente com seu formato institucional estatal, o fundo e sua política de investimento permanecem sob responsabilidade do Ministério da Finança e Empresa. É operado, no entanto, através da *Alberta Investment Management Corporation* (AIMCo), criada em 2008 e uma das maiores gerenciadoras de fundos de investimento institucional do Canadá, de propriedade do governo provincial de Alberta.

Sua carteira de investimentos abarca ações, títulos da dívida, estoques e outros instrumentos financeiros. Recentemente, pôde-se observar a preferência pelo investimento em ativos norte-americanos, em especial ações (39%) e títulos (29%), no ano de 2005 (ENRIQUEZ, 2006, p.66). O volume de recursos retido, após o pagamento da dívida provincial, era de C$ 16 bilhões[63] neste mesmo ano.

Futuras reestruturações vêm apontando para a possibilidade de utilização de parcela dos rendimentos do AHSTF para substituição do imposto de renda pessoal dos habitantes de Alberta, convertendo nova parcela das receitas do fundo em receita tributária do Estado (*Ibidem*, p. 68).

### 3.5. AZERBAIJÃO: *STATE OIL FUND OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC* (SOFAZ)

O *State Oil Fund of the Azerbaijan Republic* (SOFAZ) foi constituído em 1999, no esteio da retomada[64] da produção de petróleo e gás nesta ex-república soviética, tendo por meta o desenvolvimento socioeconômico do Azerbaijão. Foi instituído mediante decreto presidencial que o estabeleceu como uma entidade jurídica autônoma. É um fundo com três objetivos claramente estabelecidos: 1. estabilidade macroeconômica (fundo de estabilização); 2. equidade intergeracional (fundo de acumulação); e, 3. projetos nacionais de grande escala (fundo estratégico) (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 77).

O caráter rapidamente decrescente das reservas de petróleo e gás recomendava os objetivos estratégicos e de acumulação do SOFAZ, assim como a dimensão da economia nacional tendia a produzir os efeitos da "doença holandesa" e da "maldição dos recursos". Ademais, a dependência de suas contas externas e do orçamento fiscal e, por sua vez, do Balanço de Pagamentos nacional de um único setor – marcadamente volátil – igualmente aconselhavam o objetivo de estabilização econômica via receitas petrolíferas (*Ibidem*, p. 78).

O SOFAZ recebe as receitas de vendas, bônus de licitações, dividendos e parcela estatal dos lucros petrolíferos, taxa de ocupação da terra, receitas de transporte de petróleo e gás[65], dentre outras – que na prática representam cerca de 70% das receitas governamentais do setor petrolífero (*Ibidem*, 2009, p. 79).

A regra de ouro do emprego das receitas do SOFAZ é representada pela limitação das retiradas anuais às entradas estimadas para o ano de referência, de modo que o principal do fundo é preservado[66], enquanto que seus rendimentos podem ser alocados com flexibilidade. Atualmente, o uso dos rendimentos anuais vem cobrindo os déficits orçamentários relacionados ao setor não petrolífero e a gastos públicos de diferentes tipos (*Ibidem*, p. 80).

As transferências anuais de recursos ao orçamento fiscal o tornam uma peça estratégica do processo orçamentário, submetendo o fundo a ingerências políticas[67]. Por perseguir fins estratégicos, conjuntamente aos objetivos de acumulação e estabilização, o SOFAZ difere de seus congêneres APF, GFPG e AHSTF, ao financiar investimentos diretos na economia doméstica[68] (BACON; TORDO, 2006, p. 74 *apud* BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 82), em detrimento do foco exclusivo em retornos financeiros.

[63] *US$ 13.757.523.645,74, conforme cotação de 30 de dezembro de 2005.*

[64] *O 2º* boom *do petróleo e gás foi estimulado pela concessão dos campos de Azeri-Chirag Gunashi (ACG) ao consórcio Azerbaijan International Operating Company (AIOC) – US$ 10 bilhões, e pela descoberta do campo de gás natural de Shah Deniz. Em meados dos anos 1990, o setor representava cerca de 60% das exportações nacionais (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 36).*

[65] *Em especial, referidas aos oleodutos e gasodutos Baku-Supsa (BS), Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e Baku-Tbilisi-Erzerum (BTE) (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 79).*

[66] *Ainda que os autores chamem atenção para a insuficiência para o bem estar futuro da população azeri da preservação exclusiva do capital inicial do SOFAZ. Dessa forma, o governo nacional vêm se comportando de forma a empregar apenas parcela dos rendimentos anuais do fundo, elevando o montante do principal e, a partir de 2010, esta parcela tornou-se limitada a até 75% das entradas anuais (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 80).*

[67] *A existência de uma conta especial de estabilização, suplementar ao SOFAZ, criada em função da elevação dos preços internacionais do petróleo para a alocação dos superávits setoriais, diminuiu, apenas momentaneamente (2003-2005), a pressão orçamentária sobre o fundo (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 81).*

[68] *Investimentos estratégicos vêm representando entre 35% e 40% do total dos dispêndios do SOFAZ mais recentemente (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 83). Um dos mais representativos é do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) – US$ 339 milhões, que entrou em operação em 2006 para abastecer a Europa com petróleo dos campos ACG. O governo azeri é proprietário de 25% do BTC (2º maior acionista, sendo a British Petroleum o maior, com 30%). O investimento no BTC sofreu duras críticas, principalmente por violar as regras de não financiamento de empréstimos a empresas governamentais e de investimentos no próprio setor petrolífero (*Idem*).*

A política de alocação de recursos[69] ou de investimentos do SOFAZ é considerada conservadora, na medida em que grande parte dos recursos do fundo é transferida ao orçamento público ou executada em gastos estratégicos, de modo que a disponibilidade imediata e alta liquidez das receitas são consideradas cruciais. Evidencia-se uma alta concentração em ativos de renda fixa (86%) – títulos da dívida de instituições financeiras e de agências internacionais, em especial – e, secundariamente, em ativos em moeda (13%). Apenas 0,1% é investido em ações (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 85-86).

O "presidente do Azerbaijão é a autoridade suprema do FS" (*Ibidem*, p. 90). No entanto, a gestão do SOFAZ depende também de um Comitê Supervisor, cujos membros são nomeados pelo presidente. Este órgão é responsável tanto pela tomada de decisões relativas aos investimentos do fundo quanto pela supervisão da gestão de seus ativos e gastos. O Ministro do Desenvolvimento Econômico o preside. A gestão operacional e administrativa do fundo é, ainda, responsabilidade de seu Diretor Executivo, subordinado ao comitê (*Ibidem*, p. 90). O SOFAZ conta, atualmente, com 80 funcionários (*Ibidem*, p. 93).

Considerando que as mais importantes normas e decisões relativas ao fundo são estabelecidas por decreto presidencial, torna-se evidente seu elevado nível de centralização administrativa, o que, por um lado, torna sua operação estratégica rápida e flexível (*Ibidem*, p. 91), mas, de outro, relativamente insulada do debate político e de processos participativos, ainda que limitados[70]. Nesse sentido, é digna de nota a ausência de representantes da indústria no Conselho Supervisor, praticamente restrito aos funcionários governamentais de primeiro escalão.

A despeito do reduzido nível de participação no SOFAZ, o fundo tende a ser relativamente transparente, com a publicação *online* dos resultados de auditorias internacionais independentes, assim como de relatórios trimestrais e anuais com informações operacionais e financeiras detalhadas. A própria participação do Azerbaijão na *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) desde 2003 explicita o referido compromisso com a transparência do fundo (*Ibidem*, p. 92).

### 3.6. ÁFRICA DO SUL: *BLACK ECONOMIC EMPOWERMENT* (BEE) E *NATIONAL EMPOWERMENT FUND* (NEF)

Em 1994, a África do Sul abandonou o regime político do *apartheid* e passou a empreender estratégias de promoção da igualdade étnica[71]. O Ato para o Empoderamento Econômico dos Negros (*Black Economic Empowerment Act*), de 1993, constituiu um passo adicional na tentativa de equacionamento do impacto socioeconômico deste regime.

Estritamente focado na "transferência de capital de empresas de propriedade dos brancos para sócios do grupo anteriormente desfavorecido" (ÁFRICA DO SUL, 2004, p. 03)[72], o *BBE Act* teve impacto limitado e foi consideravelmente criticado. Em 2003, no entanto, o governo lançou o *Broad-Based Black Economic Empowerment Act* (ato governamental nº 53), ampliando o escopo da ação afirmativa socioeconômica[73]. A orientação à propriedade[74] foi então complementada por preocupações com a representatividade da gestão[75], igualdade no acesso ao emprego, contratação preferencial para o desenvolvimento empresarial e responsabilidade social corporativa (ÁFRICA DO SUL, 2004, p. 03).

Esse conjunto de objetivos foi institucionalizado no setor extrativo mineral em função do Ato de Desenvolvimento dos Recursos Minerais e Petrolíferos (*Mineral and Petroleum Resources Development Act* – MPRDA), nº 28/2002, que representou "um acordo entre os diversos *stakeholders* no setor para o estabelecimento da estrutura, prazos e objetivos do BBE" (SHIMUTWIKENI, 2010, p. 03).

[69] *A concentração geográfica dos ativos nas Américas (50%) e Europa (40%) é digna de nota, enquanto que os investimentos no próprio país (2%) são referentes a depósitos de curto prazo em moeda (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 88).*

[70] *A ingerência do Poder Legislativo azeri sobre o SOFAZ é limitada, restringindo-se à aprovação do orçamento anual e à realização de auditorias no fundo (BAIN & CO.; TOZZINI FREIRE, 2009, p. 91).*

[71] *No plano jurídico, a legislação sul-africana foi sendo alterada no sentido da ampliação da igualdade desde, pelo menos, 1998, com a promulgação do Ato para a Eqüidade no Emprego (*Employment Equity Act*), do Ato de Enquadramento para a Política de Aquisição Preferencial (*Preferential Procurement Policy Framework Act*) e do Ato para o Desenvolvimento de Qualificações (*Skills Development Act*). Em 2000, foi aprovada a Lei para a Promoção da Igualdade e Prevenção da Discriminação Injusta (*Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act*).*

[72] *O termo "pessoas negras" abarca indivíduos africanos "de cor" e indianos, assim como o BB-BEE se aplica a trabalhadores, mulheres, jovens, pessoas portadoras de necessidades especiais e habitantes de áreas rurais (ÁFRICA DO SUL, 2004, p. 03).*

[73] *O objetivo é a formação de camadas médias negras e de uma classe burguesa produtiva. Parecem pertinentes as críticas acerca das relações entre o governo sul-africano – representado pela Confederação Nacional Africana (CNA) – e a reduzida parcela da população beneficiária de discriminação positiva, criando novas e importantes distinções socioeconômicas (SHIMUTWIKENI, 2010, p. 09). No entanto, o alcance da transformação destas políticas da perspectiva étnica é igualmente inegável.*

[74] *Wu e Krugel (2004, p. 02) compilaram 131 transações BEE – isto é, transferências de propriedade ou novas concessões a pessoas negras – no setor mineral entre 2000 e 2004. O valor reportado (71% das transações) atingiu R 25 bilhões, cerca de US$ 4,42 bilhões, segundo cotação de 30 de dezembro de 2004.*

[75] *Em junho de 2004, apenas 16% (64) do total de diretores (398) de mineradoras listadas na Bolsa de Valores de Joanesburgo era negra, sendo apenas 4 mulheres e 8 em postos executivos – número substancialmente inferior ao compromisso assumido de 40% até 2014 (WU; KRUGEL, 2004, p. 06).*

A Carta do Empoderamento Sócio-Econômico de Base Ampla para a Mineração (*Broad-Based Socio-Economic Empowerment Charter for the Mining Industry*[76]) e os Códigos de Boa Conduta 2007 passaram, então, a orientar as empresas mineradoras no atendimento ao MPRDA, que, dentre outras questões, estabelece condições para novas empresas obterem concessões minerais, assim como para a renovação de direitos adquiridos.

A Carta, primeira dentre todos os setores econômicos sul-africanos, estabelece que, até 2014: 40% dos postos gerenciais no setor sejam ocupados por negros, mulheres e portadores de necessidades especiais; e 26% dos ativos minerários sejam transferidos, assim como 51% dos futuros projetos no setor sejam controlados por companhias de propriedade negra (ÁFRICA DO SUL, 2009).

O objetivo geral de redução da desigualdade socioeconômica nos marcos do BEE, e, na mineração, a partir do MPRDA, vem sendo operacionalizado através, dentre outros[77], do *National Empowerment Fund* (NEF), criado em 1998 (ato governamental nº 105). O NEF é um fundo para assegurar a participação acionária de pessoas previamente discriminadas (*disadvantaged*) em empresas públicas e privadas (DTI, s/d, p. 09), sendo gerenciado pela *National Empowerment Fund Corporation* (NEF Co.).

Os objetivos do fundo são a distribuição mais igualitária de ativos privados, a promoção de comportamentos pró poupança e investimento e o apoio ao empreendedorismo da população negra (*Idem*). O NEF viabiliza seus objetivos através de empréstimos mínimos de R 250 mil e máximos de R 75 milhões[78], realizados a indivíduos e comunidades, com prazo de pagamento entre quatro e sete anos (excepcionalmente, até dez anos em projetos estratégicos).

As áreas cobertas pelos empréstimos incorporam o financiamento de novos negócios, aquisição de bens e serviços, franquia, aquisição de participação acionária, financiamento de projetos *greenfield*, mercados de capitais, liquidez, desenvolvimento rural e comunitário e projetos estratégicos (NEF, 2011a, p. 07). Os critérios de avaliação de empréstimos cobrem percentagens mínimas de participação acionária negra, empoderamento feminino negro, envolvimento administrativo e operacional de pessoas negras, criação de emprego, localização geográfica (áreas *disadvantaged*), envolvimento comunitário, dentre componentes econômicos e legais (*Ibidem*, p. 08)[79].

Apesar de não constituir um fundo social e não estar vinculado a rendas minerais, o NEF, dentre outros fundos de investimento nos marcos da iniciativa do BEE, provê um exemplo de transferência de receitas, neste caso de origem estatal, para grupos beneficiários previamente discriminados. O caráter compensatório das políticas públicas do BEE e do mecanismo do NEF podem, nesse sentido, prover um exemplo singular para a formulação dos objetivos de fundos sociais ao redor do mundo. Em particular, o tema da redução da desigualdade socioeconômica, de natureza étnica, territorial, de gênero, etc. tende a se adequar mais facilmente às condições objetivas de grupos sociais e comunidades afetadas por projetos minerais em países em desenvolvimento.



[76] *Há cartas de compromisso similares em praticamente todos os setores industriais sul-africanos, assim como empresas individuais vêm adotando-as (DTI, s/d, p.16).*

[77] *O* Strategic Projects Fund *(SPF), ou Fundo de Projetos Estratégicos, objetiva, por sua vez, a ampliação da participação da população negra nas etapas iniciais dos projetos governamentais prioritários.*

[78] *US$ 30.912,67 e US$ 9.273.799,66, respectivamente, conforme cotação de 30 de dezembro de 2011.*

[79] *O sucesso da iniciativa pode ser avaliado em termos do montante aprovado de empréstimos (R 2,5 bilhões ou US$ 309 milhões, segundo cotação de 30 de dezembro de 2011) a 286 empreendimentos BEE e efetivamente desembolsados (R 1,5 bilhão ou US$ 185 milhões), assim como pela situação atual de R 749,3 milhões (US$ 92,6 milhões) em 62 acordos durante o ano financeiro 2010/2011 (NEF, 2011a, p. 04). O NEF foi responsável, até agora, pelo apoio à criação de 25.500 mil empregos – sendo 10.500 diretos, além de um índice de participação proprietária de 47% de mulheres negras para o referido ano financeiro* (Idem).

## Quadro Comparativo entre os Fundos provenientes da extração de recursos não-renováveis: Peru, EUA (Alasca), Noruega, Canadá (Alberta), Azerbaijão e África do Sul.

| Itens | Peru: *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas* | EUA: *Alaska Permanent Fund (APF)* | Noruega: *Government Pension Fund – Global (GPFG)* | Canadá: *Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF)* | Azerbaijão: *State Oil Fund of the Azerbaijan Republic (SOFAZ)* | África do Sul: *The Black Economic Empowerment Initiative (BEE)* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Quando e como foi criado? | Criado em agosto de 2004, a partir do contrato de concessão (US$ 121 milhões) do projeto Las Bambas de exploração de cobre pela Xtrata AG. | Criado por emenda constitucional em 1976, com a construção do oleoduto TransAlaska. | Através de ato parlamentar, foi criado em 1990, a partir do *tradeoff* entre custos previdenciários e receitas petrolíferas. Em 2005, passou a ser denominado GPFG. | Criado em 1976, foi reestruturado em 1997 a partir de consulta popular sobre a reformulação de seus objetivos. | Criado em 1999 no segundo *boom* do petróleo e gás. | BEE criado em 1993 e reestruturado em 2003 e NEF criado em 1998, com vistas à redução da desigualdade socioeconômica. |
| Tipo | Fundo Estratégico | Fundo de Acumulação | Fundo de Acumulação e Fundo de Estabilização | Fundo de Acumulação e Fundo de Estabilização | Fundo de Acumulação, Fundo de Estabilização e Fundo Estratégico | Fundo Estratégico |
| Quando e como foi criado? | Projetos de desenvolvimento social (educação e qualificação, agricultura, infraestrutura, saúde) em sua área de influência. | 1. Prover renda às futuras gerações depois que as reservas de petróleo se esgotarem (perspectiva intergeracional);<br>2. Financiar o monitoramento ambiental. | 1. Prover renda às futuras gerações depois que as reservas de petróleo se esgotarem (perspectiva intergeracional);<br>2. Equilibrar o orçamento público. | 1. Prover renda às futuras gerações depois que as reservas de petróleo se esgotarem (perspectiva intergeracional);<br>2. Melhoria da qualidade de vida dos cidadãos provinciais;<br>3. Fortalecimento e diversificação econômica (mínimo de 25% dos recursos empregados em projetos de investimento);<br>4. Equilibrar o orçamento público. | 1. Prover renda às futuras gerações depois que as reservas de petróleo se esgotarem (perspectiva intergeracional);<br>2. Equilibrar o orçamento público;<br>3. Financiar projetos nacionais de grande escala. | Ampliação da participação acionária, controle gestionário, acesso ao emprego, etc., a grupos sociais previamente discriminados. |
| Como se financia? | Através de transferências de concessão (US$ 45,5 milhões), de opção de transferência (US$ 2 milhões), de prorrogação de opção (US$ 500 mil anuais), de opção de exploração (US$ 13,5 milhões + US$ 1,5 milhão) realizadas pela Xstrata AG. | Cobranças de taxas junto a empresas petrolíferas equivalente a 50% do pagamento de concessões, *royalties*, lucros e participações, etc. | Receitas de impostos e *royalties* sobre atividades extrativas de petróleo, da taxação sobre emissões de CO2, da operação estatal de atividades petrolíferas (Statoil ASA) e seus dividendos, de licenças de produção e de vendas ou usos alternativos de instalações, etc. | Inicialmente através de 30% do valor dos *royalties* sobre recursos não renováveis provinciais e, a partir de 1997, através de 12% do valor bruto da produção de petróleo. | Receitas de vendas, bônus de licitações, dividendos e parcela estatal dos lucros petrolíferos, taxa de ocupação da terra, receitas de transporte de petróleo e gás, etc., correspondentes a cerca de 70% das receitas governamentais do setor petrolífero. | Através de recursos orçamentários do governo sul-africano. |
| Política de Investimentos | Não foram encontrados dados disponíveis. | Aplicações nos mercados financeiros e de capital, gerando dividendos e bônus. | Aplicações em ativos financeiros conservadores, em especial em renda fixa, estando impedidos os investimentos em *private equity* e *real state*. | Os recursos são investidos em ações, títulos da dívida, estoques e demais instrumentos financeiros. | Concentração em ativos de renda fixa (86%) – títulos da dívida de instituições financeiras e de agências internacionais, em especial – e, secundariamente –, em ativos em moeda (13%). | Não foram encontrados dados disponíveis. |

## Quadro Comparativo entre os Fundos provenientes da extração de recursos não-renováveis: Peru, EUA (Alasca), Noruega, Canadá (Alberta), Azerbaijão e África do Sul. - continuação

| Itens | Peru: *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas* | EUA: *Alaska Permanent Fund (APF)* | Noruega: *Government Pension Fund – Global (GPFG)* | Canadá: *Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF)* | Azerbaijão: *State Oil Fund of the Azerbaijan Republic (SOFAZ)* | África do Sul: *The Black Economic Empowerment Initiative (BEE)* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Quanto possui? | Em 2004, foi realizado o aporte inicial de US$ 42,5 milhões e é previsto que, com os aportes adicionais da fase operacional, ascenda a US$ 62,5 milhões. | Em 2005, contava com US$ 31 bilhões. | Em 2006, registrou US$ 213 bilhões (tinha US$ 7,4 bilhões em 1996). | Acumulou por volta de US$ 32 bilhões até hoje. Em 2011, o montante acumulado foi de US$ 15,1 bilhões. | No final de 2004, os ativos líquidos acumulavam US$ 964 milhões, mas estima-se que até 2024, cerca de US$ 50 bilhões sejam adicionados a este montante. | O montante da aprovação de empréstimos do NEF atingiu US$ 309 milhões no ano financeiro 2010/2011. O valor reportado das transações BEE entre 2000 e 2004 atingiu US$ 4,42 bilhões. |
| Quem gerencia? | Conselho Diretivo de Múltiplos Agentes, ampliado em 2007, e previamente presidido pela agência estatal ProInversión. | *Alaska Permanent Fund Corporation (APFC),* empresa estatal criada em 1980. A APFC é formada por um Conselho Curador (6 membros), designados pelo Conselho do Fundo. | Governo norueguês, por intermédio do Ministério das Finanças. O gerenciamento operacional é feito pelo *Norges Bank Investment Management (NBIM).* | Sob responsabilidade do Ministério da Finança e Empresa, sendo operado, pela estatal *Alberta Investment Management Corporation (AIMCo).* | Gerido por Comitê Supervisor, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento Econômico. É subordinado à Presidência da República. | Gerido pela *National Empowerment Fund Corporation (NEF Co).* |

Fonte: ENRIQUEZ (2006), expandido pelo autor.

# 4. Reflexões e recomendações para a criação de um fundo social da mineração nacional

## 4.1. QUANTO À PROPRIEDADE DOS RECURSOS NATURAIS.

O Brasil, a exemplo de outros países, considera a propriedade dos recursos naturais como de exclusividade da União, de modo que os direitos de propriedade privada do solo, sejam eles possuídos por pessoas físicas ou jurídicas, podem ser expropriados pelo Estado, em favor do interesse público. No entanto, a exploração de recursos minerais, em todo o mundo e, na América Latina em particular, vêm colocando em questão o chamado interesse público, entendido, em grande medida, como interesse estatal.

Comunidades campesinas e/ou nativas, em geral não detentoras de direitos de propriedade do solo, mas que desfrutam de sua posse legítima, vêm buscando explicitar suas próprias versões do interesse público a partir dos impactos causados pela mineração e por atividades de transformação e logísticas relacionadas.

No Brasil, ademais, estão ausentes figuras jurídicas e formas institucionais intermediárias, que possam expressar com maior eficácia os referidos interesses comunitários localizados. De um lado, comunidades camponesas e/ou nativas não possuem formas institucionalizadas de representação de interesses, à exceção das tradicionais formas associativas diretas, ou mesmo, formas indiretas, através de fundações de propósito social, por exemplo. De outro, as instituições de representação democrática mais próximas ao nível local são também de natureza estatal.

O *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas*, no Peru, evidencia, por sua vez, uma organização jurídica que, a despeito de preservar o poder discricionário do Estado sobre os recursos naturais, aponta para o reconhecimento dos direitos de posse e/ou propriedade do solo pertencentes às comunidades afetadas pela exploração, beneficiamento e transporte mineral. Nesse sentido, as receitas oriundas das atividades minerárias no Peru são revertidas tanto indireta (através de *royalties*, por exemplo), quanto diretamente, via mecanismos de fideicomisso, à população peruana – proporcionalmente à diversidade dos impactos socioeconômicos que lhe impõe.

Quanto a este aspecto, do reconhecimento da natureza dos direitos de comunidades afetadas pela mineração, parece necessário que a criação de um fundo social ligado à atividade mineral, que tenha como princípio a redistribuição direta de parte das receitas minerais para as comunidades afetadas e que incorpore seus interesses em suas decisões estratégicas e operacionais, deve se pautar na luta pelo reconhecimento legal dos referidos direitos – que no Peru, se materializou na limitação do uso do mecanismo estatal de desapropriação do solo.

## 4.2. QUANTO AOS OBJETIVOS DE ACUMULAÇÃO

Considerando a natureza mesma dos fundos sociais como formas de "promoção do desenvolvimento sustentável tanto para a geração presente (intrageração) como para a geração futura (intergeração)" (ENRIQUEZ, 2006, p. 62), parece importante que um fundo social nacional da mineração tenha como uma de suas diretrizes o acúmulo de parcela das rendas advindas da mineração. Nesse sentido, um tal fundo deve se constituir como fundo de acumulação, em primeira instância.

Os modelos de fundos sociais de recursos naturais, apresentados até aqui, particularmente o do *Alaska Permanent Fund* (APF), provêem alguns mecanismos organizacionais que podem corresponder a esta diretriz. Alude-se, especialmente, à separação do APF em duas contas específicas, sendo a primeira dedicada à acumulação do principal do fundo. Dado o maior volume de recursos envolvidos e seu objetivo de conservar uma fonte de renda para as gerações futuras, potencialmente não beneficiadas pela extração mineral, a política de despesas desta conta, em particular, é sujeita à deliberação popular.

Acerca de um potencial fundo social mineral brasileiro, muitas questões se interpõem. Em primeiro lugar, a despeito da enorme concentração mineral, em particular de minério de ferro, nos distritos minerais situados nos estados de Minas Gerais e do Pará, mecanismos de democracia direta deste tipo – como os presentes no Alasca, EUA, e em Alberta, no Canadá – não parecem eficazmente aplicáveis às unidades federativas estaduais brasileiras. Considerando ainda o minério de ferro[80] como a *commodity* central que estimula esta análise, a elevada concentração física das

[80] *"A despeito de (...) evolução significativa em valores monetários, a pauta de exportação mineral apresenta grande concentração em um único bem mineral. Considerando-se os anos de 1996 e 2008, verificou-se a proeminência absoluta do minério de ferro, que representa quase 90% dos bens minerais primários exportados, em valor (...)" (MME, 2010, p. 12).*

reservas em províncias minerais desaconselha a extensão do processo deliberativo ao nível estadual – assim como transcende fundamentalmente, o nível administrativo municipal.

Dessa forma, reforça-se a necessidade de debater formas institucionais amplas o bastante para dar voz às comunidades afetadas pelas atividades primárias e secundárias da rede de produção mineral, e restritas o suficiente para que esta voz não se dilua em meio a demandas socioeconômicas não relacionadas àquelas atividades – ainda que legítimas. Novamente, o modelo peruano de fideicomisso pode propiciar algumas indicações úteis nesse sentido, reforçadas por maiores similaridades entre os dois países.

A definição estrita de um ou mais grupos beneficiários das rendas de uma – e tão somente uma[81] – dada província mineral pode, nesse sentido, prover uma base adequada para a tomada de decisões estratégicas do fundo. Propõe-se, nesse sentido, que seja observada a variedade de interesses a serem representados em um potencial Conselho ou Comitê, de natureza deliberativa, de modo que este seja composto de representantes dos níveis e unidades federativas adequados (municípios, estados e União), assim como das empresas extrativas, industriais e logísticas envolvidas.

No entanto, relembrando que fundos sociais representam, sobretudo, mecanismos de transferência de direitos sobre receitas minerais dos agentes políticos e econômicos aos agentes sociais, isto é, comunidades, sejam elas urbanas e/ou rurais, nativas ou não, afetadas pela atividade econômica, é fundamental que esta instância deliberativa esteja orientada a contrabalançar a tradicional sub-representação destes agentes nas decisões relativas a projetos de investimento de grande porte. Assim, parece ser extremamente necessário estimular a constituição de conselhos e federações comunitárias e estabelecer canais amplos e apropriados a sua participação nos comitês e/ou conselhos de fundos sociais.



### 4.3. QUANTO AOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Não obstante, fundos sociais, em geral, incorporam mais de um objetivo. Leva-se em consideração que a meta de promoção do desenvolvimento sustentável intergeracional contempla não apenas a retenção e redistribuição futura das rendas minerais, mas, sobretudo, a formação de poupança com vistas à sustentação da ampliação de investimentos suplementares às políticas públicas sociais e à promoção do investimento econômico em setores e ramos alheios às redes de produção minerárias.

O *State Oil Fund of the Azerbaijan Republic* (SOFAZ) constitui um exemplo da formulação de uma estratégia nacional de diversificação econômica com base nas rendas minerais, do qual se podem inferir constrangimentos e possibilidades para o caso brasileiro. No caso azeri, dada a limitada capacidade de investimento autônomo estatal, parcela importante das receitas do SOFAZ – cerca de 40% – vem sendo utilizada na (re)composição da infra-estrutura física nacional.

No Brasil, historicamente, o investimento infra-estrutural de grande porte, mormente capitaneado pelo Estado nacional, tem sido caracterizado, dentre outros elementos, pelo caráter complementar ao investimento privado. Nesse sentido, a formação da infra-estrutura nacional – energética, de transporte, etc. – em espaços do território nacional, como a Amazônia, em particular, contemplou as necessidades estratégicas de empresas públicas e privadas, em detrimento, muitas vezes, dos interesses de comunidades e grupos afetados por suas atividades[82].

O exemplo do SOFAZ expõe os riscos inerentes de uma institucionalidade fraca, com reduzida ou nenhuma participação popular. O fundo é gerido por um Comitê Supervisor, responsável por sua política de investimentos e pela gestão, que, por sua vez, é composto majoritariamente por indicações do Presidente da República azeri. No entanto, suas decisões estratégicas são tomadas pela autoridade máxima da república e implementadas por decreto presidencial. Nesse sentido, mesmo decisões relacionadas à natureza constitutiva do fundo podem ser revistas, independentemente de considerações democráticas, como a desvinculação das receitas do fundo de investimentos em infra-estrutura suplementar às atividades extrativas minerais.

Desta forma, o estabelecimento de formatos institucionais mais inclusivos e democráticos pode refrear o impulso estatal em seguir estratégias de desenvolvimento dependentes de trajetórias (*path dependent*) institucionais passadas, e mesmo anacrônicas, e, sobretudo, promover decisivamente a diversificação econômica dos territórios afetados pela mineração e suas atividades complementares.

O *Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas* é, no entanto, pródigo de exemplos acerca de redistribuição social direta de rendas minerais, particularmente para áreas como a educação e a saúde. Elementos explicativos do caso peruano, como a pressão social difusa, contrária à mineração, e o reconhecimento dos direitos de posse e propriedade do solo, exercem uma força contra-

[81] *Considerando a natureza do argumento, que relaciona as rendas minerais a características como volume e qualidade das reservas extrativas, e, sobretudo, à necessidade de promover a constituição de bases deliberativas efetivas, deve-se considerar a constituição de fundos específicos por províncias, reservas ou mesmo concessões de exploração mineral – neste último caso, como no* Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas.

[82] *Desde o governo Luís Inácio "Lula" da Silva, alterações expressivas na política econômica apontaram para o que a literatura especializada vem convencionando como "neodesenvolvimentismo" (DOERING; SANTOS, 2011). Sustenta-se, nesse sentido, que parcela expressiva das políticas neodesenvolvimentistas se assenta em uma orientação exportadora que, por sua vez, promove a especialização reversa (ou reprimarização) da economia brasileira. Os setores associados a tais políticas, em especial a mineração de ferro, têm constituído a pedra de toque do equilíbrio macroeconômico nacional e, portanto, vêm sendo mais fortemente beneficiados por investimentos estatais complementares em infra-estrutura.*

hegemônica sobre as decisões estatais e privadas, de modo que, no exemplo do fideicomisso estudado, há indícios de antecipação e incorporação com vistas à diminuição da crítica social.

Nesse sentido, investimentos econômicos diretos têm, comparativamente, reduzida legitimidade em face a formas diretas de redistribuição social de rendas minerais, orientadas para a melhoria das precárias condições de vida nos territórios impactados pela mineração. Aparentemente, o contexto peruano apresenta similaridades com o brasileiro, particularmente no que concerne às condições socioeconômicas do entorno de regiões minerárias. Assim, supõe-se que a elaboração de estratégias de redistribuição social direta por parte de fundos sociais minerais seja particularmente apropriada ao caso brasileiro.

Aqui também, a qualificação dos tipos de redistribuição social é importante para que as despesas realizadas pelo fundo não reforcem, simplesmente, as vantagens comparativas de que a mineração e suas atividades complementares desfrutam. Em muitos casos, a sobre-representação de empresas mineradoras e da tecnocracia estatal nos fundos sociais canaliza receitas para estratégias dependentes de trajetória de formação e qualificação profissional e/ou de promoção de saúde no trabalho – que reduzem os custos privados das firmas e/ou complementam as políticas públicas.

A natureza estratégica de um fundo social é, certamente, um dos elementos mais importantes da discussão pública acerca de sua constituição e, portanto, os próprios agentes sociais devem estar à frente da formulação de seus objetivos e prioridades. No entanto, tão importante quanto alertar para os riscos de cooptação privada e estatal e para a vinculação das receitas à ampliação da própria indústria extrativa mineral, é fundamental apontar a necessidade de compreender outros exemplos de fundos sociais no mundo como forma de estímulo à criatividade necessária à formulação daqueles objetivos e prioridades.

A apresentação da iniciativa da *Black Economic Empowerment* (BEE), na África do Sul, seguiu esta diretriz, no sentido de que, a despeito de sua melhor caracterização como fundo de investimentos, sem vinculação direta à mineração, a BBE objetiva, exclusivamente, a discriminação positiva de grupos étnicos previamente marginalizados e, portanto, a redução/eliminação das disparidades socioeconômicas nacionais. Assim, consideradas as devidas diferenças em relação ao contexto socioeconômico sul-africano, a destinação de receitas minerais à redução da desigualdade pode encontrar boa acolhida no caso brasileiro.

## 4.4. QUANTO À POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

É necessário discorrer, ainda que brevemente, sobre a política de investimentos de um possível fundo social mineral brasileiro. Tal política vai influir significativamente sobre as perspectivas de acumulação e formação de poupança do fundo. No caso da separação em duas contas, duas políticas de investimento podem ser claramente diferenciadas, ainda que esta não seja condição necessária para o emprego de estratégias e mecanismos diversos: mais ou menos ousados, exclusivamente domésticos ou estrangeiros (ou ainda mistos), etc.

Quanto à diversidade do portfólio de investimentos – que não cabe aqui analisar – é importante recuperar a experiência do *Government Pension Fund – Global* (GPFG) norueguês, que, dentre todos os fundos analisados, é o único que pratica a seleção negativa e a exclusão de empresas. Neste caso específico, os critérios desta seleção mais importantes dizem respeito à gestão, aos direitos humanos, às relações de trabalho e à responsabilidade ambiental.

Um fundo social mineral nacional deveria, nesse sentido, contribuir para o disciplinamento do comportamento empresarial no Brasil. Dependendo do volume de recursos do fundo, este poderia desempenhar um papel similar aos dos maiores fundos de pensão brasileiros. Neste caso em especial, a participação acionária em companhias mineradoras poderia representar, inclusive, uma forma de estabelecer *benchmarks* sociais e ambientais no setor, contribuindo para um melhor relacionamento entre empresas e comunidades afetadas.

A formulação desta estratégia como de seleção negativa privilegia a autonomia dos comitês ou conselhos deliberativos em suas decisões de investimento, com base nas métricas tradicionais do mercado de capitais. A formatação como seleção positiva, no sentido de privilegiar investimentos – de diferentes tipos – em empreendimentos e companhias que apresentem diferenciais éticos, ambientais, sociais, etc., é igualmente possível, embora o único exemplo encontrado nos casos estudados seja o dos fundos de investimento (e não fundos sociais) criados sob os auspícios da iniciativa *Black Economic Empowerment* (BBE) sul-africana.

Políticas de investimento mais ou menos ousadas tendem a ter impactos diferenciados de acordo com o horizonte temporal do fundo. Assim, fundos de acumulação com preocupações intergeracionais manifestas apresentam, ao menos em parte, um perfil de investimento mais conservador, com vistas à preservação e incremento constante do principal do fundo. A criação de uma conta complementar de dividendos, como no *Alaska Permanent Fund* (APF), abre a possibilidade de formas mais agressivas de investimento, já que esta se orienta a entregar rendimentos à população daquele estado no curto prazo[83].

Por fim, a política de investimentos do fundo pode se orientar para a exploração de oportunidades nos mercados

[83] *O usufruto privado das rendas minerais, envolvido neste caso, assim como no do* Alberta Heritage Savings Trust Fund *(AHSTF) – em que se estima a substituição do imposto de renda de pessoa física pelas receitas minerais até 2015 – parece, no entanto, pouco apropriado em face da baixa afluência socioeconômica das regiões mineradoras brasileiras. Neste último caso, o investimento em bens públicos de usufruto coletivo parece ser bastante adequado.*

de capitais nacional ou estrangeiros, ou, ainda, em combinações diferenciadas destes. O SOFAZ, por exemplo, se propõe explicitamente a financiar investimentos diretos, e não de portfólio, na economia azeri. No entanto, importa reter que sua lógica operacional distingue claramente a necessidade do investimento doméstico como impulso ao desenvolvimento econômico nacional.

O contexto neodesenvolvimentista brasileiro da década de 2000, contudo, impõe uma reflexão aprofundada sobre que políticas de investimento podem servir tanto ao interesse público, considerando o volume potencial das receitas minerais, quanto ao dos agentes sociais localizados, no sentido de compatibilizar as atividades econômicas suportadas pelo fundo com a qualidade de vida de população sob sua influência.

### 4.5. QUANTO À ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO

Esta provavelmente é a questão mais complexa da formulação de uma proposta de fundo social. Considerando a especificidade do caso brasileiro, marcadamente influenciado pela evolução da produção física e exportação de commodities minerais e, em particular, de minério de ferro, parece ser necessário recorrer novamente ao exemplo peruano. Neste caso, a política de concessão à exploração de reservas minerais é suficientemente detalhada de modo a dar conta das características de volume e qualidade de diferentes minérios. Assim, a discussão do novo marco regulatório da mineração, que vem apontando para a estruturação de alíquotas e bandas de cobrança de *royalties* diferenciadas, pode ser bastante profícua para o debate sobre a criação de um fundo social mineral.

O mecanismo de licitação pública dos direitos de transferência de concessões minerais apresenta vantagens importantes. Em primeiro lugar, a licitação de direitos de concessão estabelece patamares de valor pela exclusividade dos direitos de exploração, e não tão somente para a atividade em si, como vem sendo caracterizado este tipo de exploração no Brasil.

Dessa forma, as implicações mais imediatas da transferência do domínio dos recursos naturais, como a limitação de acesso a territórios previamente públicos, por exemplo, tendem a ser prontamente compensadas[84]. Em grande medida, este modelo tende a possibilitar a transferência direta das receitas minerais aos fundos sociais, de modo que, operacionalmente, podem promover benefícios sociais mais rapidamente. Em contextos de forte crítica social à atividade extrativa mineral, como o peruano, esta característica se reveste de maior importância.

Por outro lado, o referido mecanismo tende a reduzir a possibilidade de interposição de práticas clientelistas e mesmo de corrupção, desde que elaborado criteriosa e independentemente. Instituições de fomento econômico brasileiras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dentre outras, possuem larga experiência na formulação de regulamentação licitatória – o que pode ser considerada uma vantagem adicional.

Ademais, licitações públicas de concessão tendem, ainda, a elevar seu valor de mercado, desde que estabelecidos preços mínimos, informações de reservas, conjunturas de preço, etc., ampliando a captura de receitas minerais e, por sua vez, maximizando os benefícios socieconômicos potenciais.

De outro lado, fundos sociais como os do Alasca (APF), da Noruega (GPFG) e do Azerbaijão (SOFAZ) são estruturados com base na captura de rendas minerais de diferentes tipos recebidas pelo Estado. O fundamento jurídico e econômico desta captura é o direito reconhecido de reversão direta das rendas minerais aos beneficiários diretos de fundos sociais, isto é, as comunidades e grupos sociais afetados – sendo estes definidos de diferentes formas.

Considera-se o *royalty* como o formato jurídico dominante das rendas minerais[85] e sua natureza de compensação pelo uso de propriedade alheia e pela depleção das reservas de recursos não renováveis. É relevante, ainda, sua complexa estrutura de captura, que incorpora fundamentalmente, critérios de *loci* de cobrança e na estrutura de balanço patrimonial das empresas, implicando em diversas vantagens e desvantagens acerca da cobrança com base em percentagens da receita ou da produção física, do lucro – antes ou depois de impostos –, dos gastos de capital, etc.

No entanto, os exemplos de fundos estudados para a composição deste relatório vêm demonstrando que formas simplificadas de captura deste e de outros formatos de rendas minerais vêm constituindo regra geral em algumas das economias minerais mais importantes do globo. Em grande medida, a explicação dos formatos simplificados de captura de rendas minerais reside na natureza mesma dos fundos, como a parcela destas receitas que se destina, direta e imediatamente, aos grupos e comunidades afetados pelas atividades minerais, sejam elas exploratórias, extrativas, de beneficiamento primário e/ou logísticas.

É necessário considerar, adicionalmente, que se observa uma relação entre o horizonte operacional do fundo e seus modos de financiamento. De acordo com Wall & Pelon, fundos sociais projetados para existir após o ciclo de exploração mineral são mais adequados a estruturas de financiamento com base em dotação de recursos – e não em alocações orçamentárias anuais. Desse modo, favorecem compromissos com projetos de longo prazo e a própria sustentabilidade do fundo – não sujeita a alterações do ciclo político (2011, p. 25). Certamente, este atributo se

[84] *É mais comum, no entanto, que fundos sociais vinculem sua estrutura de financiamento ao ciclo de exploração mineral, isto é, suas receitas derivam da operação extrativa (WALL; PELON, 2011, p. 23).*

[85] *Dos exemplos estudados, podem ser referidas como rendas minerais os direitos de concessão, de transferência e de exploração, assim como* royalties*, impostos, dividendos, taxação sobre emissões atmosféricas, licenças de produção e de vendas, usos de instalações, receitas de vendas, participação nos lucros, além de diferentes taxas (de ocupação, de transporte, etc.), dentre outras.*

alinha às diretrizes de fundos de acumulação e estratégicos, assumindo, nesse sentido, maior importância no caso brasileiro.

### 4.6. QUANTO À ABORDAGEM PROGRAMÁTICA

Quanto à abordagem programática dos diversos fundos estudados, é necessário discutir a possibilidade do organismo gestor do fundo torná-lo unicamente uma instituição financeira comunitária, voltada ao provimento de empréstimos aos membros das comunidades e grupos sociais afetados. Este é exatamente o caso do NEF, assim como o de outros fundos de investimento sul-africanos, nos marcos da iniciativa de BEE. O *Fideicomiso Las Bambas* constitui-se como seu exato oposto ao operar unicamente programas de campo, formulando, implementando e avaliando projetos sociais e econômicos na região de Apurímac.

No caso da operação exclusiva de programas de campo, mais adequada a contextos socioeconômicos caracterizados por reduzida capacidade institucional orientada para o desenvolvimento de projetos, será estritamente necessária a constituição de uma equipe especializada em sua gestão – o que deve incorrer em custos adicionais ao da gestão financeira do fundo. No entanto, tais custos adicionais podem ser amplamente compensados caso os projetos desenvolvidos se beneficiem da interação entre equipe técnica de planejadores e comunidades e grupos afetados, garantindo-lhes maior legitimidade e suporte sociopolítico.

Entretanto, não necessariamente estes dois objetivos são mutuamente excludentes. De fato, fundos sociais podem ser utilizados eficazmente como mecanismos de estímulo ao empreendedorismo individual e coletivo, ainda que, em regiões deprimidas, o papel do investimento concentrado e planejado com vistas à construção das bases da diversificação econômica[86] não deva, de nenhum modo, ser desprezado. Ambos os objetivos podem tornar-se complementares, de modo que um fundo híbrido (WALL; PELON, 2011, p. 23) é uma opção viável em face das características da realidade brasileira.

### 4.8. QUANTO AO FOCO GEOGRÁFICO

Questões acerca do foco geográfico e dos graus de participação relativa dos agentes econômicos (firmas), políticos (governos) e sociais (comunidades) na constituição e gestão dos fundos sociais minerais foram discutidas nos itens analisados anteriormente de forma apenas transversal. No primeiro caso, os objetivos básicos dos fundos definem, grosso modo, seu escopo geográfico, importando, assim, definir as áreas de influência da operação mineral e, por conseguinte, os grupos afetados – o que constitui um processo tanto técnico quanto sociopolítico.

Dessa forma, considerando a centralidade da *commodity* minério de ferro tanto para a indústria extrativa mineral quanto para as exportações brasileiras, as duas províncias minerais onde se concentram sua extração, o Quadrilátero Ferrífero (MG) e o Sudeste do Pará, são exemplos óbvios para a delimitação geográfica no contexto da criação de fundos.

No entanto, enfatizando a dimensão da rede de produção centrada no minério de ferro, é de fundamental importância que a delimitação geográfica deste potencial fundo seja referida aos territórios impactados pela prospecção, extração mineral, beneficiamento primário e sistemas logísticos integrados.

No Sudeste paraense, onde a crítica socioambiental ao complexo mina-ferrovia-porto operado pela Vale S.A. vem atingindo níveis críticos, se propõe que todos os municípios ao longo da Estrada de Ferro Carajás (EFC), nos estados do Pará e do Maranhão, identificados originalmente como áreas impactadas do Programa Ferro Carajás (PFC) integrem o foco geográfico de um potencial fundo social mineral.

No caso brasileiro, em geral, a utilização da propriedade dos recursos naturais como critério de distribuição de recursos parece bastante apropriada à captura de tipos específicos de receitas minerais, como os *royalties* – em função dos fundamentos proprietário e de depleção de recursos. No entanto, espera-se, com este relatório, ter demonstrado que fundos sociais representam uma parcela importante das rendas minerais destinada a construir e/ou ampliar, direta e imediatamente, as condições de diversificação econômica de territórios caracterizados por exploração mineral.

Desse modo, fundos sociais objetivam influir positivamente nas condições de vida e trabalho das populações presente e futura de territórios específicos, o que, por definição, tende a limitar seu escopo geográfico. Esta limitação de foco, todavia, permitiria maior conhecimento dos impactos e das demandas efetivas dos territórios atingidos pela mineração – que, em princípio, poderiam ser compiladas através de sondagens e estudos prévios junto às comunidades que os habitam.

### 4.9. QUANTO À PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES

Acerca da participação relativa dos diferentes tipos de agentes na constituição e gestão de fundos sociais, observou-se, nos exemplos selecionados, a preponderância do Estado sobre suas contrapartes social e econômica. De fato, em pelo menos três casos, o Estado torna-se, em certo sentido, fideicomissário ou beneficiário de seus

[86] *Este planejamento pode incluir desde o desenvolvimento do empreendedorismo local, investimentos em saúde, educação e qualificação profissional, projetos de geração de trabalho e renda, meio ambiente, além de capacitação administrativa para organizações governamentais locais e de base comunitária (WALL; PELON, 2011, p. 23).*

respectivos fundos sociais. No primeiro exemplo, o AHSTF de Alberta, Canadá, isto se dá através da quitação da dívida pública, enquanto no segundo, o GPFG norueguês, por meio da vinculação de parcela das rendas minerais a despesas públicas de custeio complementares, como saúde e educação e, sobretudo, previdência.

No caso do SOFAZ azeri, o Estado é tão dominante que, além da dimensão de estabilização característica do fundo, no que é acompanhado por seus congêneres canadense e norueguês, aparentemente não há espaço para quaisquer formas institucionais intermediárias entre o Presidente da República e o fundo. Nesse sentido, o SOFAZ é um exemplo extremo de centralização administrativa e poder discricionário do Estado.

Os exemplos do AHSTF e do GPFG, assim como do Alasca, EUA, incorporam, no entanto, mecanismos de consulta acerca de decisões estratégicas do fundo, particularmente as que se referem a seus objetivos, políticas de investimento e formas de redistribuição. Supõe-se necessário, contudo, a considerar a possibilidade de um fundo social mineral nacional, a incorporação de mecanismos de representação dos agentes sociais tanto nas decisões estratégicas quanto na gestão operacional do fundo. Nesse sentido, o exemplo mais ilustrativo avaliado foi o do *Fideicomiso Las Bambas*, no Peru.

A constituição de corpos gestores como conselhos ou comitês de múltiplos agentes – *multistakeholder bodies*, segundo Wall & Pelon (2011, p. 29) –, incorporando os beneficiários e outros membros da sociedade civil organizada, autoridades governamentais de diferentes níveis administrativos, empresas e quadros técnicos independentes, pode prover benefícios duradouros em termos de efetividade e sustentabilidade do fundo – elevando seus níveis de transparência e participação, assim como aumentando as possibilidades de obtenção de financiamentos externos (*Ibidem*, p. 30).



Na prática, pouquíssimos são os fundos sociais nos quais a participação social é efetiva e duradoura. Mesmo no exemplo do fundo social peruano, no qual a crítica social às atividades minerais é enraizada, o risco de secundarização dos agentes sociais no processo decisório está sempre presente, seja em face das pressões exercidas por companhias mineradoras, seja em função dos procedimentos tecno-burocráticos estatais.

Certamente, não há um modelo de participação efetiva em que os agentes sociais possam se guiar para a construção do formato institucional de um fundo social mineral no Brasil. No entanto, parece ser fundamental o estabelecimento de regulamentações jurídicas preliminares acerca dos direitos de posse e propriedade por parte de comunidades e grupos sociais afetados pela mineração, que constituam o fundamento do reconhecimento público e privado de estruturas de gestão participativa em cada um dos fundos singulares a ser criados.

Para Wall & Pelon (*Ibidem*, p. 29), os "melhores exemplos da distinção entre poder de governança e influência são vistos onde a estrutura, mandato, visão e existência de um FTF[87] foram controlados através de processos regulatórios, ainda que o governo não esteja representado [...]". O próprio fundo social peruano, *Fideicomiso Las Bambas,* cujos processos de aceite prévio e licença social são considerados inerentemente informais, dependeram, em parte, de um *rationale* jurídico e econômico prévio, garantidor dos direitos das comunidades nativas e campesinas acerca da posse e propriedade do solo, e que são decisivas na reprodução de suas condições de vida e de trabalho.

[87] *Fundações, trustes e fundos, segundo a terminologia dos autores.*

# Bibliografia


ÁFRICA DO SUL (2004) **Broad-Based Black Economic Empowerment Act, 2003**. Act Nº 53, 2003.

ÁFRICA DO SUL (2009) **Mining Charter Impact Assessment Report**.

ALBAVERA, Fernando Sánchez; ORTIZ, Georgina; MOUSSA, Nicole (1998) **Panorama Minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Medio Ambiente y Desarollo 11). Santiago: CEPAL, 81 p.

ANDERSON, Jonathan. (2002) **The Alaska Permanent Fund: politics and trust**. In: Public Budgeting & Finance, vol. 22 (2), pp. 57-68.

BACON, Robert; TORDO, Silvana (2006) **Experiences with Oil Funds: institutional and financial aspects**. ESMAP Report, IBRD/World Bank. Disponível em: http://www.earthrights.net/docs/WorldBankResourceRentFunds.pdf

BAIN & Co.; TOZZINI FREIRE (2009) **Relatório II: fundos financeiros baseados em receitas de petróleo e gás. Referente ao estudo de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás no Brasil**. Bain & Co.; Tozzini Freire, São Paulo, pp. 162. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada1/Relat_II.pdf

BARBOSA, Alfredo Ruy. **A natureza jurídica da concessão para exploração de petróleo e gás natural**. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 389, 31 jul. 2004. Disponível em:_<http://jus.com.br/revista/texto/5521>. Acesso em: 28 set. 2011.

BITTENCOURT, Rafael (2011) **Governo conclui dois projetos para setor de mineração**. In: Valor Econômico, 08 set. 2011. Disponível em: https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/9/8/governo-conclui-dois-projetos-para-setor-de-mineracao/. Acesso em: 31 out. 2011.

BRASIL (1967) **Código de Minas**. Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

BURRELL, Andrew (2010) **Miners mum on impact of new minerals resources rent tax**. In: The Australian, 09 jul. 2010. Disponível em: http://www.theaustralian.com.au/business/mining-energy/miners-mum-on-impact-of-new-minerals-resources-rent-tax/story-e6frg9df-1225889563724 Acesso em: 31 out. 2011.

CASTRO, Caio Lacerda de. (2011) **Regulação para o Futuro: reflexões sobre o marco regulatório da mineração e a efetivação de direitos e garantias constitucionalmente assegurados**. In: Revista de Direito, Estado e Recursos Naturais, vol. 1 (1). Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/rdern/article/view/5170/4345

CHERRINGTON, Justin. (2010) **Goodbye Resource Super Profits Tax, Hello Mineral Resource Rent Tax**. In: Mallesons Stephen Jacques. 02 jul. 2010. Disponível em: http://www.mallesons.com/publications/marketAlerts/2010/oodbyeResourceSuperProfitsTaxhelloMineralResourceRentTax/Pages/default.aspx

DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela (2011) A **primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema**. In: Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n. 13. Brasília: IPEA. Disponível em: http://perdigital.files.wordpress.com/2011/05/110509_radar13.pdf

DNPM (2000a) **Mineração no Brasil: informações básicas para o investidor**. Disponível em: http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=367#CONTRIBUI%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20SOBRE%20LUCRO%20L%C3%8DQUIDO%20%28CSLL%29.

DNPM (2000b) **Tributação da mineração no Brasil: análise da situação atual e das mudanças propostas na reforma tributária**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=368.

DOERING, Heike; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos (2011) **Post-Developmentalist State and Steel Sector: is it possible to talk about a new Brazilian developmental path?** In: Society for Latin American Studies (SLAS) 47th Annual Conference, 8-10 April 2011, Saint Andrews, Scotland.

DTI (sd) **South Africa´s Economic Transformation: a strategy for Broad-Based Black Economic Empowerment**. Disponível em: http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70187

DURÃO, Vera Saavedra (2011) **Congresso Peruano Aprova Novo Código de Mineração**. In: Valor Econômico, 23 set. 2011. Disponível em: http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2011/09/23/congresso-peruano-aprova-novo-codigo-de-mineracao.jhtm Acesso em: 25 set. 2011.

ENRIQUEZ, Maria Amélia R. S. (2006) **Equidade Intergeracional na Partilha dos Benefícios dos Recursos Minerais: a alternativa dos fundos de mineração**. In: Revista de la Red Iberoamericana de Economia Ecológica, vol. 5, pp. 61-73. Disponível em: http://www.redibec.org/IVO/rev5_05.pdf

ENRIQUEZ, Maria Amélia R. S. (2009) **Mineração e Desenvolvimento Sustentável: é possível conciliar?** In: Revista de la Red Iberoamericana de Economia Ecológica, vol. 12, pp. 51-66. Disponível em: http://www.redibec.org/IVO/rev12_04.pdf

FREIRE, William (2007) **Regime Jurídico dos Recursos Minerais no Direito Brasileiro: regime constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais**. In: Rev. Jur., Brasília, v. 9 (84), pp. 16-40. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/PDF/WilliamFreire_rev84.pdf

FRIEDMAN, Renato; MONTALVÃO, Edmundo. (2003) **Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais da União: política atual e recomendações de reforma**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 21p. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/126/4/23.pdf

HENDERSON, Jeffrey; DICKEN, Peter; HESS, Martin; COE, Neil M.; YEUNG, Henry Wai-Chung (2011) **Redes de Produção Globais e a Análise do Desenvolvimento Econômico**. In: Revista Pós Ciências Sociais, vol. 8, nº 15, p. 143-170. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/590/337

HOFFMAN, (1996) **The Economic Impact of the Alberta Heritage Savings Trust Fund on the Consumption-Savings Decision of Albertans**. In: Western Centre for Economic Research, Information Bulletin, pp. 36. Disponível em: http://www.business.ualberta.ca/Centres/CIBS/InternationalForumsResearch/~/media/University%20of%20Alberta/Faculties/Business/Faculty%20Site/Centres/CIBS/Documents/Publications/36.ashx

J. MENDO Consultoria (2009) **Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Selecionados**. Relatório Técnico 07, Projeto de Assistência Técnica ao Setor de Energia. Brasília. pp. 37. Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/estudos_economia_setor_mineral/P03_RT07_Cenxrio_Evolutivo_da_Situaxo_Tributxria_da_Mineraxo_no_Brasil_e_Anxlise_Comparativa_com_Paxses_Mineradores_Selecionados.pdf

KUYEK, Joan (2004) **Mito e Realidade das Contribuições da Mineração no Canadá**. In: IDRC (2004) Quem se Beneficia com a Mineração? (Série Mineração e Desenvolvimento Sustentável, n. 2: Royalties da Mineração). Disponível em: http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/30708/13/122482.pdf

KWEK, Glenda (2010) **The Resource Super Profits Tax: what is it?** In: The Sidney Morning Herald, 11 mai. 2010. Disponível em: http://www.smh.com.au/business/the-resource-super-profits-tax--what-is-it-20100511-usnu.html Acesso em: 31 out. 2011.

MACKENZIE, Brian W. (1998) **Posições Comparativas da Taxação na Mineração na América do Sul**. In: Simpósio Internacional de Ouro, 3., Lima, Peru. Disponível em: http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=369

MENDOZA, Armando; FRANCKE, Pedro; FURTADO, Edgardo. (2008) **Análisis, Críticas Y Recomendaciones para Mejorar el Funcionamiento de Los Fondos Sociales/Fideicomisos Mineros**. CooperAccion, Acción Solidaria para el Desarrollo. pp. 63. Disponível em: http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/5409/1/BVCI0005190.pdf

MME (2010) **Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030): geologia, mineração e transformação mineral**. Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/Plano_Nacional_de_Mineraxo_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf

NEF (2011a) **Annual Report 2011: building the developmental state**. Disponível em: http://www.nefcorp.co.za/LinkClick.aspx?fileticket=8dQG0tubCFY%3D&tabid=320

NEF (2011b) **The National Empowerment Fund**. In: Sedibeng Investment Conference, South Africa, 04 de abril de 2011.

OSAY, Sonia Beatriz. (2003) **Derecho de la Sustentabilidad y la Licencia Social en Minería**. In: V Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Legislación Minera, 11 y 12 de Noviembre del 2003, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: http://www.cp.org.ar/pdfs/El%20derecho%20de%20la%20sustentabilidad%20y%20la%20licencia%20social.pdf

OTTO, James; ANDREWS, Craig; CAWOOD, Fred; DOGGETT, Michael; GUJ, Pietro; STERMOLE, Frank; STERMOLE, John; TILTON, Jonh. (2006) **Mining Royalties: a global study of their impact on investors, government, and civil society**. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf

PROINVERSIÓN (2005) **Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible**. PróInversión, Lima. Disponível em: http://www.proinversion.gob.pe/webdoc/publicaciones/publicaciones.aspx

PULGAR-VIDAL, Manuel. (2009) **Minería y Medio Ambiente**. In: Anais do VI Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales. Santiago, 30 de novembro a 11 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/9b%20PERS%20SEC%20REG%20Y%20LOC%20PARA%20DER%20AMB/43%20Pulgar%20Mineria%20y%20medio%20ambiente.pdf

PULGAR-VIDAL, Manuel. (2010) **Responsabilidad Social y Política Ambiental: complementariedades y retos**. In: Derecho PUCP, nº 64. Disponível em: http://www.spda.org.pe/_data/archivos/Derecho%20PUCP%2064.pdf

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos (2011) **Redes de Produção Globais (RPGs): contribuições conceituais para a pesquisa em ciências sociais**. In: Revista Pós Ciências Sociais, v. 8, n. 15, p. 127-141. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/589/336

SHIMUTWIKENI, Ndapwilapo Selma (2010) **BEE Policy and Mining: the challenges**. Disponível em: http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=31341

SMITH, Roger S. (1980) **The Alberta Heritage Savings Trust Fund**. In: Canadian Public Policy - Analyse de Politiques, VI: supplement/numéro special 1980.

TASKER, Sarah-Jane (2010) **Tax to Cut Miners' Profits by a Third: Moody's**. In: The Australian, 19 mai. 2010. Disponível em: http://www.theaustralian.com.au/business/in-depth/tax-to-cut-miners-profits-by-a-third-moodys/story-fn5eo6td-1225868383597. Acesso em: 31 out. 2011.

UBS Investment Research (2010) **Global Mining Taxation**. Relatório. 18 mai. 2010. Disponível em: http://pdf.cyberpresse.ca/lapresse/dufour/UBStaxesaustralie.pdf

WALL, Elizabeth; PELON, Remi (2011) **Sharing Mining Benefits in Developing Countries: the experience with foundations, trusts, and funds**. In: Extractive Industries for Development Series, 21. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/06/14/000333037_20110614052552/Rendered/PDF/624980NWP0P1160ns00trusts0and0funds.pdf

WU, Chia-Chao; KRUGEL, Louisa (2004) **The State of Black Economic Empowerment in the Mining Sector – Executive Summary**. Empowerdex. Disponível em: http://free.financialmail.co.za/empowerment/charters/miningsectorupdate.pdf

BRASIL MINERAÇÃO
FUNDO SOCIAL
TAXAÇAO
CHILE
NACIONAL
CANADÁ
MARKET SHARE
ECONOMIA
EUA
ÁFRICA DO SUL
PROCESSOS
OBJETIVOS
ROYALTIES
MINERAIS
PROPRIEDADE
IMPOSTOS
SUSTENTÁVEL
PRÉ-SAL
ARRECADAÇÃO
ACUMULAÇÃO
INVESTIMENTOS
PERU
NORUEGA
SOCIAL
PETRÓLEO
ESTAR
CHINA
FUN
CAZAQU
SOCIEDADE
AGENTES
AUSTRÁLIA
AZERBAIJÃO
FUNDOS
ESTRATÉGICO
AMBIENTAL
RÚSSIA
EXPLORAÇÃO
PROJETO
INDONÉSIA

www.observatoriodopresal.com.br

Uma realização

FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS

Patrocinador

KIRKENS NØDHJELP
actalliance