

A FUNÇÃO SOCIAL DA EXPLORAÇÃO MINERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

THE SOCIAL FUNCTION OF MINERAL EXPLORATION IN THE STATE OF MINAS GERAIS

ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR*
FERNANDA ALEN GONÇALVES DA SILVA**

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a exploração mineral no Estado de Minas Gerais, a fim de verificar se é observada a função social da atividade, tal como dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A partir do esboço teórico da função social da exploração mineral, que se materializa na persecução necessária da justiça social e do desenvolvimento socioeconômico, busca-se favorecer uma discussão jurídica sobre as receitas (originárias e derivadas) decorrentes da atividade mineral e analisar os impactos socioeconômicos da exploração mineral, bem como, os efeitos em cadeias fiscais proporcionados pelo Estado. O que se pode verificar é que a atividade minerária não é capaz de propiciar um melhor padrão de bem estar social para o povo mineiro, razão pela qual o marco regulatório do setor mineral carece de revisão para que possa favorecer o cumprimento da função social da atividade.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da propriedade. Justiça social. Desenvolvimento socioeconômico. Atividade mineral.

ABSTRACT

The presented study intends to analyze the mineral exploration in the State of Minas Gerais in order to verify if its social function is observed, as provided for by the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988. From the theoretical outline of the social function of mining, which materializes in the necessary pursuit of social justice and socioeconomic development, we seek to foster a legal discussion about revenues (originating and derivatives) due to mining activity and analyze the socioeconomic impacts mineral exploration, as well as the tax effects chains provided by the state. What can be seen is that the mining activity is not able to provide a better standard of welfare for the people of Minas Gerais, which reason why the regulatory framework for the mining sector needs to be revised so that it can facilitate the fulfillment of the social function of the activity.

KEYWORDS: social function of the property. Socioeconomic development. Mineral exploration

* Professor de Direito Público da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela UFMG. Procurador do Estado de Minas Gerais.

E-mail: onofre.batista@advocaciageral.mg.gov.br

** Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Discente do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

E-mail: fernanda.alen.silva@gmail.com

SUMÁRIO: 1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE SUBJACENTE À ORDEM ECONÔMICA. 2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO DE DESIDERATO SOCIAL E SEU PAPEL. 3. A FUNÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS MINERADORAS: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS. 3.1. O BEM-ESTAR DO POVO MINEIRO. 3.2. A AUSÊNCIA DE EFEITOS DE ENCADEAMENTOS FISCAIS. 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 5. REFERÊNCIAS.

1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE SUBJACENTE À ORDEM ECONÔMICA

A função social subjacente à ordem econômica traduz a ideia de que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) garante a liberdade para o exercício de atividades produtivas, entretanto, em contrapartida, impõe a observância de “deveres para com a coletividade”, que precisam ser atendidos por aqueles que auferem lucros com o desempenho dessa mesma atividade. Em outras palavras, se, por um lado, a CRFB/88 garante a liberdade econômica, por outro, impõe limites ao exercício das atividades econômicas e deveres para quem as explora.

Em larga medida, a função social está relacionada a uma visão de alteridade, segundo a qual a exploração econômica deve ser exercida na relação com o outro, na preocupação quanto às consequências das atividades para toda a coletividade e na limitação do espaço do particular explorador. A ideia não traduz apenas o dever de não prejudicar a sociedade, mas, sobretudo, implica na necessidade de se ajudar na construção de uma vida coletiva melhor.

A CRFB/88 dá os contornos da ideia de “função social da atividade econômica” ao estabelecer os “fundamentos da República” (art. 1º, I, III e IV), os “objetivos fundamentais

da República” (art. 3º) e os “princípios gerais da atividade econômica” (art. 170, *caput*, II, II, IV e VII), garantindo, sobretudo, a livre iniciativa, a livre concorrência e a propriedade privada, mas, por outro, marcando que a atividade econômica deve propiciar a existência digna da pessoa humana, a redução das desigualdades regionais e sociais e a promoção da justiça social. Nesse compasso, fica estampado no texto constitucional que o “livre exercício de qualquer atividade econômica” é condicionado pela necessidade de cumprimento da “função social da atividade econômica” por todos aqueles que desenvolvem tais atividades. Apenas assim o Estado Democrático de Direito desenhado na CRFB/88, de claro desiderato social, garante a necessária persecução do bem comum e possibilita a realização do interesse privado diante/perante o coletivo. É assim que a República Federativa Brasileira, como manda a CRFB/88, deve buscar o desenvolvimento nacional.

Em síntese, não se trata, por certo, de garantir apenas a acumulação de renda e capital pelos particulares, senão de transformar a estrutura social, em direção a uma sociedade mais justa e igualitária. Em outras palavras, a República Federativa Brasileira, nos termos da CRFB/88, deve, holisticamente, promover o desenvolvimento socioeconômico.

O desenvolvimento econômico já foi considerado por muitos economistas como a simples acumulação de riqueza e o crescimento do PIB, entretanto, muitos outros Autores (Hirschman, Furtado, Medina, Amartya Sen) argumentam que é preciso ir muito além do aspecto renda e considerar também e, primordialmente, os aspectos locais, sociais e culturais de um povo. Não se trata de negar o viés econômico, mas de ir além. É o que destaca Medina,¹ ao afirmar que:

1 *Apud* VALDÉS, Eduardo Devés. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: desde CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2003, p. 42.

[...] el desarrollo social- el progreso humano- ha de marchar paralelo con el desarrollo económico, lo que implica, claro está, que una parte del excedente tenga que aplicarse a la transformación de la estructura social, de las condiciones humanas.

Amartya Sen² vai ainda mais adiante, ao trabalhar com a ideia de que o principal objetivo do desenvolvimento é diminuir as privações ou, em outras palavras, ampliar as escolhas e liberdades. A noção de privação excede a ideia comum de pobreza, vista apenas como o mais baixo nível de renda *per capita*. A pobreza considerada como privação reflete a incapacidade em buscar o próprio bem-estar e, nesse sentido, abarca questões de renda, escolaridade, saúde, infraestrutura, moradia, aspectos psicossociais, meio ambiente, etc., tudo o que, não por acaso, está protegido pela CRFB/88. Desenvolver-se implica, portanto, na capacidade em fazer-se.

A evolução da concepção de desenvolvimento aponta, portanto, para a ideia de que, além da noção de crescimento econômico, modelado pelas variáveis “renda” e “produção”, devem ser considerados aspectos sociais. Em outras palavras, como afirma Amartya Sen, uma ideia de desenvolvimento mais adequada pressupõe “desenvolvimento das liberdades”. Nesse mesmo sentido, pode-se afirmar que a CRFB/88 não considera “desenvolvimento” como tão somente acúmulo de capital; para tanto é que formatou um Estado Democrático de Direito de desiderato social. O “desenvolvimento” constitucionalmente almejado não é um mero crescimento econômico, mas um “desenvolvimento socioeconômico”, que implica na ampliação das liberdades do povo, na possibilidade dele fazer-se por si.

A questão fulcral é como fazer com que os empreendedores privados, no desempenho de atividades econômicas, possam induzir e favorecer o “desenvolvimento socioeconômico” do País. A própria CRFB/88 fornece a solução e o caminho: é preciso que

2 Cf. SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

o exercício de tais atividades ocorra em sintonia com os princípios retores da ordem econômica, elencados no art. 170. Sobretudo, é preciso que o exercício das atividades econômicas torne possível o atendimento da “função social da empresa”.

A livre iniciativa encontra, portanto, limites, que não permitem a realização de atividades econômicas em contraste com o interesse social ou de maneira a causar dano à segurança, à liberdade ou à dignidade humana. Dessa forma, o direito de propriedade passa a ser visto como um direito/dever ou, como destaca Grau,³ a ideia de propriedade-função impõe o dever de se exercer a atividade econômica em benefício da sociedade (não se trata apenas de não se exercer a atividade econômica em prejuízo da coletividade). Nesse sentido, mais do que um limite negativo ao comportamento do proprietário/empreendedor, impõe a ordem constitucional um limite positivo. É o que argumenta Grau,⁴ ao dispor que:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle na empresa- o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas, de não exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deflui da propriedade.

A função social implica em considerar a coletividade quando da exploração da atividade econômica; significa que aquilo que o particular faz não se dá isoladamente, no vazio, mas em uma vida coletiva, em uma vida social, que é afetada pela atuação do agente econômico. A coletividade deve ser vista, portanto, como um fim, sendo que a realização dos objetivos particularizados só pode se dar na relação com o outro

3 Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*, 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 240-245.

4 Cf. GRAU, Eros Roberto. cit. p. 245.

(com a coletividade), levando em consideração aquilo que se conhece como alteridade. A liberdade econômica, assim, não se apresenta como direito fundamental absoluto, mas como direito constitucionalmente assegurado, estando, portanto, condicionada aos princípios e valores da ordem econômica que a CRFB/88 prescreve.

Enfim, ao estabelecer como objetivos constitucionais fundamentais a promoção da justiça social e a garantia da dignidade da pessoa humana, impondo que as atividades econômicas devem se realizar tendo em vista a necessidade de promoção do desenvolvimento socioeconômico, a CRFB/88 dá os contornos da ideia de “função social da atividade econômica”.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO DE DESIDERATO SOCIAL E SEU PAPEL

Já há muito se aceita que o bem comum não ocorre de forma natural e que as atividades econômicas não estão espontaneamente alinhadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico. Ingênuo seria acreditar que uma “mão invisível” divina possa garantir o bem comum e o automático equilíbrio dos egoísmos privados. Se o capital fosse regido apenas por suas próprias regras e vontades, não haveria alteridade, senão, somente, a busca do lucro máximo e da satisfação plena, dando ensejo à exploração de uns pelos outros e à desigualdade efetivada pelo enriquecimento de um em detrimento de outros. A alteridade das atividades econômicas e, portanto, a função social da atividade econômica não se cumpre espontaneamente. Para que se possa cumprir esse desiderato, em uma sociedade capitalista e solidária, cumpre um agente bem atuar: o Estado. Somente o poder público, regido pela máxima da indisponibilidade e supremacia do interesse público, é capaz de intervir e regular a exploração das atividades econômicas para que a sociedade possa ver cumprida a função social.

Se, por um lado, cabe ao Estado garantir uma exploração econômica justa, por outro, o Estado não pode desestimular o investimento, porque já se sabe que, assim como o próprio capital não consegue promover o desenvolvimento sozinho, o Estado tampouco o logra. O Estado fica, portanto, diante de um dilema: o de promover o desenvolvimento econômico e proteger o interesse público.

Agradando ou não, a CRFB/88 consagra um regime de economia de mercado, optando por uma base econômica capitalista. O Estado não detém os meios de produção e a CRFB/88 garante a liberdade profissional e de indústria, entretanto, o texto constitucional, ao mesmo tempo, consagra um Estado Democrático de Direito de desiderato social, na medida em que firma princípios fundamentais e impõe ao Estado o dever de garantir e proteger direitos sociais (trabalho, moradia, educação, saúde, segurança), assim como esboça um Estado solidário da justiça social.

Para que o Estado Democrático de Direito possa cumprir seu desiderato social, em um cenário de economia capitalista, o modelo constitucionalmente esboçado reclama o traçado de um Estado Tributário Distribuidor no qual a solidariedade é princípio fundamental. A ideia de solidariedade impõe alteridade, na medida em que atribui a toda a coletividade aquilo que é prejuízo ou benefício privado (ou de um determinado grupo específico). Assim, a título de exemplo, o dano ambiental causado pela exploração do minério não é um problema apenas da comunidade que ali reside ou do ente federativo, mas de todos os brasileiros; por outro giro, é também um problema daquele que explora. Da mesma forma, o benefício que a concessionária (mineradora) auferir não pode ser apenas a ela destinado, mas, pelo contrário, deve contribuir para a riqueza de toda a coletividade, em especial porque as riquezas do subsolo pertencem a todo o povo brasileiro. Diante disso, o Estado deve atuar solidariamente, intermediando o conflito, a fim de fazer com que se cumpra a função social da exploração mineral.

O Estado Tributário Distribuidor (de desiderato social), tal como desenhado na CRFB/88, é o responsável por efetivar a intermediação entre capital e interesse público, na medida em que deve promover a arrecadação de recursos de quem pode e prestar serviços a quem deles necessita, visando, assim, dar efetividade à ideia de solidariedade, bem como fazendo com que o problema de alguns se torne problema de todos e, em igual medida, fazendo com que parcela da riqueza particular auferida se destine ao bem comum. Nesse sentido, o Estado deve tributar (e arrecadar receitas originárias) das empresas que exploram as riquezas minerais e destinar os recursos financeiros auferidos ao atendimento das necessidades da coletividade. O bem é público e o dano é da comunidade em cujo território está o minério, no entanto, os lucros não podem ser apenas da mineradora. Por essa razão, o Estado deve tributar adequadamente a atividade e, da mesma forma, parcela da riqueza arrecada pelo Estado deve ser destinada a atender as despesas das localidades que sofrem com a mineração. No Estado Tributário Distribuidor, a solidariedade é efetivada por meio do poder de tributar (e de arrecadar receitas originárias), quando o Estado não explora por si, diretamente, seus recursos minerais.

Como afirma Onofre Alves Batista Júnior (2011, p. 314),⁵ “o Estado Distribuidor deve ser justo na cobrança de tributos, por um lado; deve prestar eficientemente seus serviços, por outro. Se tributar mal, injustamente, o modelo fracassa; se for ineficiente ou corrupto, a máquina pública sufoca”. Nesse sentido, os recursos arrecadados devem ser obtidos considerando a capacidade econômica (e a ideia de justiça fiscal), ao passo que o montante arrecadado pelo Estado deve servir para atender as necessidades da coletividade, em atenção ao desiderato de justiça social.

5 Cf. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v.102, p. 305-341, 2011.

O Estado Tributário Distribuidor faz-se efetivo por meio da produção dos efeitos de “encadeamentos fiscais”, tal como afirma Hirschman.⁶ Promover “efeitos fiscais” significa intervir nas atividades econômicas, em especial nas consideradas “enclaves”, tributando-as de forma justa e adequada, a fim de captar parte da renda, de forma a adquirir recursos para que o Estado possa investir na geração de outras riquezas e na distribuição de bem-estar social.

Algumas atividades possuem dificuldades em, sozinhas, se orientarem para a promoção de desenvolvimento, já que pouco se interagem com o restante da economia, sendo mais perversas para a coletividade do que outras. Tais atividades são normalmente fechadas em si mesmas, produzindo poucos elos na cadeia produtiva e poucos benefícios para a coletividade, daí porque são chamadas de “enclave”. Para fazer com que tal atividade se oriente para a promoção do desenvolvimento e da justiça social, o Estado deve promover “encadeamentos fiscais”, tributando a atividade com a finalidade de amenizar os impactos que a exploração proporciona à sua população. O Estado, assim, deve recuperar riqueza para investir em outros setores econômicos e sociais, uma vez que o setor não consegue promover o desenvolvimento de outras cadeias produtivas. Apenas assim o Estado consegue que a atividade proporcione o desenvolvimento socioeconômico de longo prazo da área explorada. As potencialidades de uma economia “enclave” só se materializam quando o Estado interfere, obrigando as empresas a adquirirem produtos locais e tributando a atividade com objetivo de captar parte do fluxo de renda gerado.

Verifica-se, portanto, que, diante de um “enclave”, é por meio do instrumento fiscal (tributação justa e distribuidora) que o Estado consegue promover o desenvolvimento econômico e social, e, por fim, fazer com que as empresas que promovem a

6 Cf. HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976, *passim*.

atividade econômica cumpram sua função social. Apenas assim pode o Estado Tributário Distribuidor promover os efeitos em cadeias fiscais, tributando quem pode, para prestar serviços a quem necessita. Os encadeamentos fiscais são, portanto, a maneira pela qual o Estado se realiza enquanto Estado Tributário Distribuidor de desiderato social.

Em síntese, o Estado deve contar com receitas compatíveis com a exploração da riqueza de seu povo, a fim canalizá-las para fazer justiça social. Em larga medida, as receitas decorrentes da exploração mineral, preservando a viabilidade da atividade econômica, devem ser suficientes para gerar encadeamentos na cadeia produtiva, isto é, para converter a riqueza decorrente da atividade em outras formas de riqueza, de modo a efetivar o caráter solidário do Estado Tributário Distribuidor. Apenas assim, o Estado cumpre seu papel; só assim as empresas cumprem sua função social e atendem aos ditames constitucionais da ordem econômica.

3. A FUNÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS MINERADORAS: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

Os recursos não renováveis, tais como o petróleo e os minérios, estão fadados ao esgotamento futuro. As substâncias minerais, como recursos não renováveis que são, possuem como características a raridade, a irreprodutividade e a transitoriedade, o que evidencia, ainda mais, a necessidade de atendimento da função social por parte das empresas que os exploram. O particular não pode explorar a atividade econômica da forma que lhe convier, nem dispor dos recursos minerários da forma que bem entender, uma vez que o cumprimento da função social da empresa requer a proteção de tais ativos, no sentido de se evitar a exploração inadequada, o esgotamento prematuro ou a degradação irreparável do meio ambiente.

Os minerais no subsolo são bens públicos, de propriedade do povo brasileiro. A CRFB/88 estabelece, em seu inciso IX, art. 20, que os recursos minerais são bens da União. O termo “União” empregado no artigo não diz respeito à pessoa jurídica de direito interno, mas à união dos Estados-Membros, ao representante do Estado Federal soberano. Os recursos minerais, nesse compasso, são bens do povo, razão pela qual cabe a todas as pessoas políticas proteger e zelar por estas riquezas (art. 23, XI da CRFB/88).

Em Minas Gerais, desde o Ciclo do Ouro, as coletividades locais pouco ganharam com a exploração das riquezas do subsolo. Nos dias de hoje, o Estado Tributário Distribuidor encontra ainda dificuldades para efetivar a função social do segmento econômico. O que se percebe é que não há, até os dias atuais, solidariedade e alteridade, isto é, a atividade minerária não cumpre sua função social, na medida em que as empresas que exploram recursos minerais deixam suas marcas no meio ambiente e na comunidade local, mas os prejuízos não são compartilhados; da mesma forma, os benefícios não são distribuídos adequadamente para a sociedade. O que se verifica é a continuidade do espírito explorador do Ciclo do Ouro.

Ilusão pensar que os traços colonialistas do Ciclo do Ouro não mais existem e que o capital cria raízes no lugar que explora, sendo leal a ele. Nos dias atuais, o cenário parece não ter mudado. Se nada for feito, o capital continuará direcionando seus investimentos e resultados, fazendo fluir para outros países as riquezas do Brasil. É o que se comprova quando se verifica a inoperância dos efeitos em cadeias fiscais, em virtude da configuração da tributação do setor, e os impactos socioeconômicos da atividade mineral. O que se observa é a dificuldade do Estado Tributário Distribuidor em fazer efetivar a função social da empresa.

Muito embora a exploração mineral em Minas Gerais contribua sobremaneira para a produção mineral nacional e para as exportações do Estado, há firmes questionamentos acerca da possibilidade de tal atividade promover o desenvolvimento

socioeconômico. Considerando o ponto de vista de Hirschman,⁷ a atividade tem dificuldade em gerar encadeamentos fiscais “para frente” e “para trás”, na medida em que o minério não é absorvido pela economia local, nem demanda bens locais. Usando a expressão de Amartya Sen,⁸ pode-se dizer que a exploração minerária em Minas Gerais tem dificuldades em ampliar as “liberdades” do povo mineiro.

Não são poucos os estudos que indagam os efeitos da atividade para a população. É o que observa Sanchéz,⁹ ao afirmar que:

De longa data há um debate, em escala mundial, sobre os efeitos de longo prazo da mineração (especialmente dos grandes empreendimentos) sobre a economia e a sociedade, especialmente no plano local e no âmbito regional. Questões como: se a mineração contribui para reduzir a pobreza ou se favorece a concentração de renda, se promove a capacitação de recursos humanos e melhora a qualidade de vida das regiões mineiras não têm uma resposta inequívoca.

A análise dos impactos socioeconômicos da mineração no Estado de Minas Gerais deve passar por dois eixos principais. Em primeiro lugar, deve ser analisado o bem-estar proporcionado ao povo mineiro, destacando-se duas variáveis relevantes: (1) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),¹⁰ uma vez que este indicador retrata as condições sociais da população (inclui variáveis de renda, escolaridade e expectativa de vida) e (2) a empregabilidade do setor, a fim de se poder verificar a

7 Cf. HIRSCHMAN, Albert O. cit.

8 Cf. SEN, Amartya Kumar. cit.

9 Cf. FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. Grandes minas e comunidades: Algumas questões conceituais. *Série Estudos e Documentos*, CETEM/MCT, n. 73 Rio de Janeiro, 2007, 51p.

10 Segundo a metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH é classificado em três categorias: IDH baixo (< 0,500); IDH médio (≥0,500 < 0,800) e IDH alto (≥ 0,800).

dinamicidade da atividade. Em segundo lugar, deve-se verificar se o Estado é capaz de gerar efeitos em cadeias fiscais, conseguindo tributar a atividade de forma justa e adequada, a fim de produzir outras riquezas e distribuir benefícios.

3.1. O BEM-ESTAR DO POVO MINEIRO

Teixeira e Lima,¹¹ ao realizarem um estudo sobre os impactos socioeconômicos da mineração nos estados mineradores, selecionaram, em Minas Gerais, dentre os Municípios que arrecadam CFEM, aqueles cuja arrecadação é maior que R\$ 500 mil. A partir dessa amostra, avaliaram as variáveis CFEM per capita, PIB per capita e IDH. O estudo assim conduzido permitiu verificar se a arrecadação e a produção mineral são indicativas de um maior desenvolvimento econômico social.

O trabalho de Teixeira e Lima resultou na construção de um mapa que demonstra o IDH dos Municípios que mais arrecadam CFEM em comparação com os demais Municípios do Estado de Minas Gerais. O resultado encontrado foi o de que a mineração não foi capaz de promover melhores condições de vida para a população, uma vez que os Municípios nos quais a mineração é mais representativa não são aqueles de IDH alto. Nas palavras dos Autores:¹²

[...] pode-se concluir que a atividade de mineração não significa maior qualidade de vida para a população local, uma vez que os municípios mineradores destacados no mapa não são aqueles que apresentam maior IDH, tanto que quase todos os realçados (com

11 Cf. LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. A CONTRIBUIÇÃO DA GRANDE MINERAÇÃO ÀS COMUNIDADES LOCAIS: UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA E SOCIAL. Comunicação técnica elaborada para o III Fórum de Mineração- Bens minerais e Desenvolvimento Sustentável, realizado na Univ. Federal de Pernambuco – UFPE- 25 a 28 de julho de 2006, CETEM/MCT, Rio de Janeiro, 2006, *passim*.

12 Cf. LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. cit. p. 7.

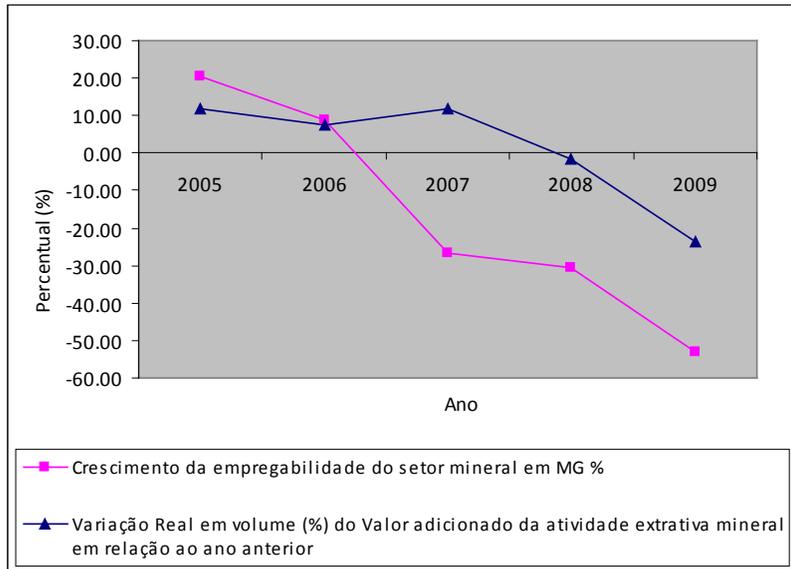
poucas exceções) como grandes arrecadadores de CFEM estão na faixa de IDH médio.

O estudo revela resultados semelhantes para Estados como Pará, Goiás e Bahia. Observa-se, assim, que, mesmo gerando recursos para os Municípios mineradores, a atividade parece não ser capaz de aumentar o desenvolvimento humano da localidade. Não se pode concluir, portanto, que o empreendimento extrativista é capaz de gerar desenvolvimento socioeconômico e melhoria na qualidade de vida da população, nem mesmo nas regiões em que a atividade proporciona a maior fatia da arrecadação de tributos com mineração.

Outra variável importante para se analisar o impacto socioeconômico da atividade extrativa e sua possibilidade de gerar desenvolvimento consiste na análise da empregabilidade do setor. Quando determinada atividade econômica é capaz de gerar empregos, principalmente os formais, ela, além de contribuir para a questão social da localidade onde ocorre, acaba por produzir também efeitos em cadeia, ou seja, dinamismos em outros setores da economia e para a população.

Uma importante análise da empregabilidade de determinado setor se faz por meio da comparação do crescimento da atividade (variação real em volume do valor adicionado da extração mineral) com o crescimento da empregabilidade do setor (saldo de admitidos X desligados formais no setor, em relação ao ano anterior), em determinado período, de forma a se verificar se o aumento na produção é capaz de promover um aumento na empregabilidade. Da mesma forma, cumpre estudar como se dá esta relação em casos de queda na produção. Esta análise foi feita, em Minas Gerais, para o período de 2005 a 2009, conforme se verifica no Gráfico 1 abaixo:

GRÁFICO 1- COMPARAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO DA EMPREGABILIDADE E CRESCIMENTO REAL DA PRODUÇÃO MINERAL, EM VOLUME, PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS, DE 2005 A 2009.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009; Ministério do Trabalho (CAGED). Elaboração própria.

Como se pode observar, apenas em 2005 e 2006, o percentual de empregabilidade é maior do que o percentual de incremento/queda da produção. A partir de 2006, o setor tem observado quedas percentuais muito mais bruscas do que as da produção. Cumpre destacar ainda que, mesmo tendo havido um crescimento da produção mineral entre 2006 e 2007, a empregabilidade não aumentou. Os resultados indicam que uma queda na produção ocasiona uma diminuição muito mais acentuada na geração de empregos e que, ainda que a produção se recupere levemente, o saldo não é incorporado pelo setor.

No cuidadoso parecer do Auditor Licurgo Mourão,¹³ do Tribunal de Contas do Estado, pode-se verificar que o desempenho da empregabilidade do setor é desanimador:

13 Cf. MOURÃO, Licurgo. *Parecer do auditor. Prestação de contas do Governador-2011*. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012, p. 40.

[...] a baixa participação do setor extrativo mineral sobre o emprego, em virtude do uso intensivo de bens de capital. Logo, apesar da economia mineira, na década de 2000, ter experimentado um *boom* na exportação de minérios, como será visto adiante, a participação do setor extrativo mineral no emprego total cresceu apenas de 0,98%, em 2000, para 1,08%, em 2010.

Comparativamente com outros setores da economia, a partir dos dados da Fundação João Pinheiro (Caderno Perfil de Minas Gerais de 2011),¹⁴ fica claro que o setor extrativo mineral correspondia apenas a 1,4% dos empregos do Estado, ficando atrás de atividades como construção civil (8,2%), agropecuária (6,9%), comércio (22 %) e serviços (37,6%).

Outra relação relevante para a análise da empregabilidade dos setores da economia consiste no quociente entre o valor adicionado bruto (PIB) e o fator trabalho (número de ocupações). Essa relação evidencia o quanto cada pessoa ocupada está relacionada a determinado valor de produção, mostrando se determinado setor é mais ou menos mecanizado e se emprega relativamente um pequeno número de mão-de-obra. Em termos práticos, se o quociente da fração nos oferece um valor elevado, significa que a atividade é altamente mecanizada e que emprega poucos trabalhadores. Em 2005, em Minas Gerais, observou-se o seguinte resultado para esta relação:

14 Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Perfil de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012.
h

TABELA 1- RELAÇÃO ENTRE O VALOR ADICIONADO BRUTO E NÚMERO DE OCUPAÇÕES, EM MINAS GERAIS, EM 2005.

Atividade	Valor adicionado bruto (PIB) (Milhões de R\$)	Fator trabalho (n ° ocupações)	Relação PIB/ Ocupados (R\$ 1,00 / Ocupados)
Extrativa Mineral	6.226	84.879	73.351
Total do produto (todas as atividades)	167.301	9.716.468	17.218

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Elaboração própria.

Em relação à totalidade do PIB mineiro, ou seja, em relação à soma de todos seus componentes e atividades, verifica-se que cada pessoa ocupada gera uma quantia de R\$ 17.218 para o PIB. No caso específico da indústria extrativa mineral, observa-se que o valor é muito superior (cerca de quatro vezes maior): nesse segmento econômico, cada trabalhador gera R\$ 73.351 para o PIB. Isso porque o setor é extremamente mecanizado e não tem necessidade de empregar grande quantidade de mão-de-obra. A conclusão é óbvia: a atividade emprega pouco porque é altamente mecanizada, isto é, a atividade extrativa mineral não conta com uma política indutora de empregabilidade.

Para tornar o quadro mais gravoso, cumpre verificar que poucas são as preocupações com o fechamento das minas. O fim da atividade extrativa em determinada região, em especial em Minas Gerais, que possui boa parte da capacidade mineral instalada, acaba por dar fim à microeconomia criada para abastecer a mina. Nesse compasso, outras pequenas atividades deixam também de existir e tantos outros empregos, principalmente os informais, também se exaurem. Enfim, se as empresas do setor empregam pouco quando extraem minério, quando fecham as minas, provocam severo desemprego, razão pela qual o planejamento estatal se faz mais do que necessário.

3.2. A AUSÊNCIA DE EFEITOS DE ENCADEAMENTOS FISCAIS

Para se verificar se a atividade minerária consegue proporcionar efeitos em cadeias fiscais, é preciso analisar se o Estado tributa o setor de forma justa e adequada. Nesse sentido, é necessário analisar a arrecadação que o setor proporciona ao povo mineiro.

No caso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) cumpre destacar três questões quanto à legislação tributária aplicável (Lei n. 7.990/89 e Lei n. 8.001/90). Em primeiro lugar, a alíquota é muito baixa: o maior percentual é de 3%, sendo de apenas 2% para a principal riqueza de Minas Gerais - o minério ferro. Em segundo, a base de cálculo utilizada é o “faturamento líquido”, até antes da fase de industrialização, o que permite deduzir das receitas de vendas as despesas com transporte e seguro para fins de cálculo do imposto. Como se não bastasse, o critério permite que as mineradoras modelem, a seu critério, o real valor a ser adotado como base de cálculo, uma vez que são elas mesmas que promovem a industrialização do minério e apropriam os custos.

Embora a Lei 7.990/90 deixe claro o conceito de faturamento líquido, as empresas deduzem também custos operacionais. Nesse sentido, Martins afirma:¹⁵

Dessa forma, despesas claramente relacionadas aos custos operacionais às vezes são utilizadas para efeito de dedução da base de cálculo da compensação financeira. Despesas incorridas, por exemplo, com esteiras, pás carregadeiras e caminhões fora de estrada, para transporte de minério até as unidades de pré-processamento, são às vezes utilizadas como dedução. Pará e Minas Gerais, estados líderes na produção mineral do País, com 70% da

15 Cf. MARTINS, Jaime *et alli*. SETOR MINERAL: RUMO A UM NOVO MARCO LEGAL. Caderno de Altos Estudos, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, n 08, 2011.

arrecadação dessa compensação, são os que mais sofrem com essa dedução indevida.

Como se não bastasse, Fernandes *et alli*¹⁶ chamam a atenção para o fato de que o faturamento líquido acaba por estabelecer uma maior dificuldade de fiscalização:

Finalmente, enfatiza-se, o cálculo dos *royalties* é feito sobre o faturamento líquido, deduzidas algumas despesas, o torna mais difícil de fiscalizar e de o recolher, compare-se com os outros *royalties* do petróleo e dos recursos hídricos, os dos recursos minerais estão sujeitos a disputas, a evasão com um faturamento menor do que o realizado, a cálculos tendenciosos e a demandas judiciais, entre outros artifícios.

A situação se agrava quando as mineradoras, na tentativa de diminuir a compensação devida, consideram a simples atividade de beneficiamento como atividade industrial. Isso faz com que o faturamento líquido a ser considerado na base de cálculo seja o faturamento da venda do minério *in natura*, menor, portanto, que o valor da venda pós-beneficiamento. Tal interpretação além de absurda do ponto de vista social é *contra legem*, já que a lei, explicitamente, define que o faturamento líquido a ser considerado para efeitos de base de cálculo é aquele obtido “após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial”. Dessa assertiva, extrai-se o óbvio: beneficiamento não é transformação industrial e, portanto, a base de cálculo ocorre sobre o faturamento pós-beneficiamento.

Os *royalties* do minério recebidos pelo Brasil, quando comparados internacionalmente, são pífios. É o que registra Licurgo Mourão,¹⁷ ao dizer que:

Em comparação com as principais províncias australianas, províncias canadenses e África do Sul, o Brasil foi quem apresentou

16 Cf. FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. cit. p. 28.

17 Cf. MOURÃO, Licurgo. cit. p. 89.

menor recolhimento de royalties minerais relativos à produção de ferro. No caso da bauxita, o Brasil ficou em penúltimo lugar.

Quando comparada com a do setor petrolífero, a receita originária do setor mineral (*royalties*, CFEM) é ainda mais injusta, uma vez que as alíquotas praticadas para o ouro negro são muito maiores (mais do dobro) e a base de cálculo é o faturamento bruto. No setor petrolífero, há ainda a compensação especial, inexistente no setor mineral, a ser paga quando se verificar grande produção, com a aplicação de alíquotas progressivas sobre a receita líquida.

Em síntese, muito embora a produção mineral de Minas Gerais seja a mais relevante para produção mineral nacional, verifica-se que o valor da CFEM pouco contribui para a receita geral do Estado, não ultrapassando 0,5% da receita tributária total. É o que fica demonstrado abaixo:

TABELA 2 – PARTICIPAÇÃO DA CFEM NA RECEITA TOTAL DE MG, A PREÇOS CORRENTES, DE 2006 A 2011.

ANO	Arrecadação CFEM (R\$ 1,00)	Receita tributária total (R\$ 1,00)	Participação % (A/B)
2006	55.325.229	19.669.976.000	0,28
2007	60.462.393	22.627.288.000	0,27
2008	96.417.057	27.045.672.000	0,36
2009	79.374.291	26.705.835.000	0,30
2010	115.141.292	32.168.958.000	0,36
2011	176.197.250	35.012.192.000	0,50

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012; Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, 2012, a. Elaboração própria.

Com relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), faz-se mister salientar três aspectos.

O primeiro aspecto diz respeito aos privilégios dados às empresas mineradoras, caso exportem seus minérios, quais sejam: a desoneração do ICMS e a geração de crédito para seus insumos, previstas na Lei Kandir (Lei Complementar n. 87/1996, art. 3, II). Tais benefícios foram estabelecidos pela União, como mecanismo de incentivo às exportações. Em razão da desoneração heterônoma estabelecida pela Lei Kandir (LC 87/96), a arrecadação do ICMS é baixíssima. Em Minas Gerais, no exercício de 2011, o valor arrecadado de ICMS, com a atividade extrativa, foi apenas de R\$ 767 milhões, o que representou apenas 2,71% do total acumulado de ICMS.¹⁸ A discrepância fica ainda maior, quando se verifica a participação na produção mineral brasileira e a importância da atividade extrativa para a plataforma de exportação de Minas Gerais:¹⁹

Apesar da exportação de minério de ferro responder por 44,89% do valor total exportado por Minas Gerais, alcançando US\$ 41,39 bilhões em 2011, o setor extrativo mineral contribui com apenas 3,36% do total arrecadado de ICMS pelos municípios mineiros.

Para diminuir os efeitos de uma possível queda no valor das arrecadações dos Estados, foram detalhados, no Anexo da LC 87/96, as condições para as transferências de recursos financeiros pela União para os Estados e Municípios. Essa matéria também foi objeto das Leis Complementares n° 102/00 e 115/02, bem como disciplinado pela EC n° 42/03. A fim de amenizar a perda dos Estados, a União se comprometeu a realizar uma transferência de recursos que pudesse compensar os Estados, entretanto, os valores são absolutamente insuficientes e irrisórios. É o que se pode observar no quadro abaixo, que compara a perda dos Estados, Municípios e do DF com o valor compensado pela União:

18 Cf. MOURÃO, Licurgo. cit. p. 89.

19 Cf. MOURÃO, Licurgo. cit. p. 56.

TABELA 3- RELAÇÃO ENTRE AS PERDAS DECORRENTES DA DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E A TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO (EM BILHÕES DE R\$).

Períodos	Perdas Lei Kandir	ICMS Compensado	ICMS não compensado	% Compensação União no Total de Perdas
2003/04	18,941	4,457	14,484	24
2004/05	19,69	5,785	13,905	29
2005/06	19,055	4,847	14,208	25
2006/07	21,929	6,034	15,895	28
2007/08	21,766	2,776	18,991	13
2008/09	24,524	7,069	17,455	29

Fonte: COTEPE. Secretaria de Estado de Fazenda de MG

*Valores a preços de julho de 2009.

**As perdas correspondem ao somatório das desonerações de ICMS nas exportações e dos créditos apropriados.

Licurgo Mourão,²⁰ da mesma forma, detecta a insuficiência dos repasses da União para Minas Gerais ao dizer que:

Segundo o relatório da CAMGE/201, à fl. 1815, o montante de perdas provocada pela LC 87/96 equivalente a R\$ 2,06 bilhões, supera bastante a soma das transferências recebidas pelo Estado para efeitos de compensação, em valores que correspondem somente a R\$ 151 milhões.

Como já afirmado, as mineradoras consideram a atividade de beneficiamento como atividade industrial, fazendo com que a base de cálculo para a aferição do imposto devido nas operações internas seja o custo de produção até o beneficiamento (inciso II do art. 13 da LC 87/96) e não o valor de mercado (inciso III do art. 13 da LC 87/96), que deve ser o aplicável para produtos primários. Percebe-se que, ao confundir beneficiamento com industrialização, a concessionária se beneficia tanto com relação

20 Cf. MOURÃO, Licurgo. cit. p. 60.

ao valor devido de ICMS, quanto com relação ao valor da CFEM, jogando para baixo o valor da base de cálculo das exações.

Pelo exposto, a participação do ICMS da indústria extrativa mineral é extremamente baixa, se comparada com a arrecadação do ICMS total do Estado (não ultrapassam a cifra de 3%). É o que se observa na Tabela 4 (Participação do ICMS do setor Indústria Extrativa Mineral na Arrecadação total de ICMS e na Receita tributária total) abaixo:

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DO ICMS DO SETOR INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL NA ARRECAÇÃO TOTAL DE ICMS E NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL, A PREÇOS CORRENTES, DE 2006 A 2011.

ANO	Arrecadação ICMS-setor (R\$ 1,00) (A)	Arrecadação ICMS TOTAL (R\$ 1,00) (B)	Receita tributária total (R\$ 1,00) (C)	Participação na arrecadação total de ICMS % (A/B)	Participação na Receita tributária total % (A/C)
2006	352.671.000	17.018.047.044	19.669.976.000	2,07	1,79
2007	434.996.000	19.317.207.506	22.627.288.000	2,25	1,92
2008	685.073.000	23.214.306.027	27.045.672.000	2,95	2,53
2009	296.125.000	22.348.796.753	26.705.835.000	1,33	1,11
2010	538.674.000	27.187.423.904	32.168.958.000	1,98	1,67
2011	766.566.000	29.219.113.468	35.012.192.000	2,62	2,19

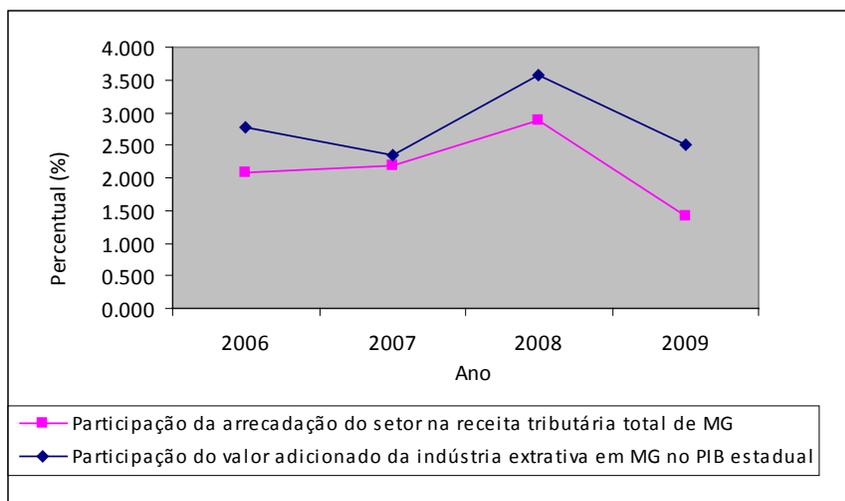
Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, 2012 a,b. Elaboração própria.

Em síntese, se a CFEM, como demonstrado, pouco agrega à receita estadual, da mesma forma, o ICMS não modifica o quadro. O que ocorre é que a competência para legislar acerca das receitas originárias (*royalties*) é da União, que assiste inerte ao quadro de abusos e de exploração colonial das riquezas mineiras. Da mesma forma, são as desonerações heterônomas feitas pela União que propiciam a remessa constante de produtos primários brasileiros (a baixo custo) para serem industrializados em outros países e que fazem com que as receitas do ICMS sejam pífiás. Enfim, as manobras das empresas mineradoras, a inércia da União

e as desonerações heterônomas fazem com que a função social da mineração não seja cumprida.

Se as receitas são baixas, as perspectivas não são as melhores. O quadro danoso fica evidente quando se compara a evolução da participação do valor adicionado da indústria extrativa mineral no PIB estadual com a evolução da participação da arrecadação do setor na receita tributária total de Minas Gerais. A análise permite verificar se a arrecadação do setor tem acompanhado o ritmo de crescimento da atividade ou se o crescimento da atividade propicia benefícios apenas para as mineradoras que se aproveitam da concessão.

GRÁFICO 2- COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL NO PIB ESTADUAL COM A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO SETOR NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL DE MG, DE 2006 A 2009.



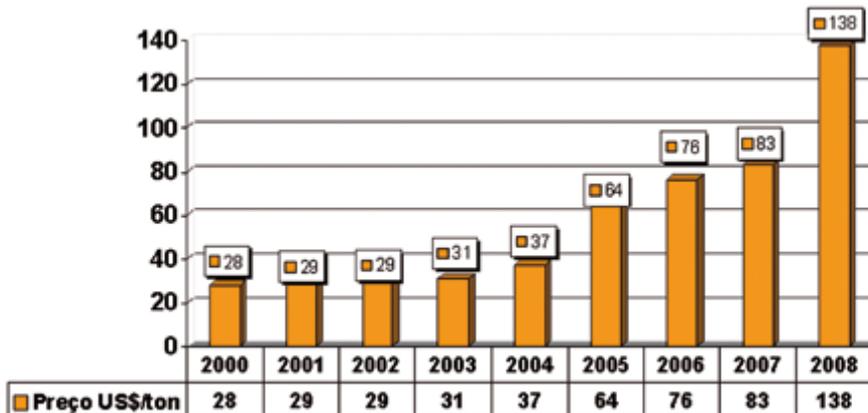
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012; Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, 2012 a, b. Fundação João Pinheiro, 2009. Elaboração própria.

O Gráfico 2 possibilita visualizar que a participação da produção mineral na produção total do Estado é sempre superior à participação da arrecadação do setor na receita total

de Minas. Isso evidencia que os benefícios da atividade não são incorporados pelo Estado por meio de “efeitos fiscais”. Em outras palavras, pode-se afirmar que a arrecadação não acompanha o ritmo da atividade e os benefícios (ou mesmo os prejuízos) são sempre apenas vantajosos para as mineradoras.

Desde 2007, o mercado tem valorizado os recursos naturais e os preços relativos desses recursos vêm crescendo muito, entretanto, o Estado, mais uma vez, não vem colhendo benefícios significativos. O problema maior está no fato de que se trata de um bem não renovável que, em muitos lugares, já dá sinais de esgotamento. No estudo sobre a necessidade de um novo marco legal para a exploração mineral, Martins *et alli*²¹ destacam o grande aumento dos preços das chamadas *commodities* metálicas e mostram a evolução do preço do minério de ferro, de 2000 a 2008:

FIGURA 1. EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE MINÉRIO DE FERRO DE 2000 A 2008



Fonte: MARTINS *et alli*, 2011.

21 Cf. MARTINS, Jaime *et alli*. SETOR MINERAL: RUMO A UM NOVO MARCO LEGAL. Caderno de Altos Estudos, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, n 08, 201.

Os preços aumentaram, dentre outras razões, porque as reservas estão se exaurindo. A lei da oferta e da procura deixa evidente que as reservas mundiais estão diminuindo e que já não existe abundância. O certo é que as benesses causadas pelos preços mais elevados têm de ser aproveitadas pelo ente político que sofre com a exploração, uma vez que a receita decorrente da atividade, um dia, deixará de existir, e a atividade em si terá termo.

Especificamente em Minas Gerais, observa-se que, embora a produção em volume tenha diminuído em 2008 e 2009, o valor, em milhões de reais, tem aumentado, sobretudo, no ano de 2008, o que evidencia um maior preço por unidade de mineral. É o que se pode observar na tabela abaixo:

TABELA 5 - COMPARAÇÃO ENTRE VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA EXTRATIVA DE MG EM REAIS E EM VOLUME, ENTRE 2005 E 2009.

Ano	VA corrente da indústria extrativa (em R\$ milhões) do estado	Variação Real em volume (%) do VA da extrativa estadual em relação ao ano anterior
2005	6.226	11,9
2006	5.943	7,6
2007	5.633	11,9
2008	10.105	-1,4
2009	7.183	-23,6

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009. Elaboração própria.

Embora tenha crescido o preço dos minerais, há quem diga que eles ainda estão subavaliados e que muitos custos, como os custos sociais, que em larga medida deveriam refletir maior tributação para o setor, não compõem adequadamente o preço. Além disso, não são pouco usuais argumentos no sentido de que se fossem mais tributados (e se tornassem mais caros), certamente fomentariam outras atividades e alternativas, bem

como a indústria nacional, além do que gerariam incentivos para um uso mais racional e eficiente. É o que Richards²² diz:

[...] estão muito baixos e subavaliados, um preço maior faria os consumidores apreciarem o valor inerente dos mesmos, refere ainda que a sociedade já convive com preços altos para diamantes, platina e ouro. Observa que existem vários custos diretos na produção dos recursos minerais não renováveis que não são computados no preço final do consumidor e, ainda, que os custos sociais locais da extração mineral abrangem apenas uma compensação à comunidade local, de ordem imediata, restrita ao período de utilização produtiva da mina, as remediações e as compensações à comunidade inexpressivas, finalmente os custos ambientais são muito mal avaliados. Defende uma completa internalização desses custos nos preços baratos dos recursos minerais, um aumento significativo dos royalties e impostos, que gerariam um grande impulso na reciclagem e reutilização, acabando com as práticas de um único uso e destruição.

O balanço geral da análise leva a crer que, como previa Hirschman, a atividade se constitui como um enclave, mas ao contrário do que propõe este mesmo Autor, Minas Gerais não consegue estabelecer encadeamentos fiscais. Conclui-se, assim, que a atividade mineral não está mesmo voltada para a concepção de desenvolvimento socioeconômico adotado pela CRFB/88, uma vez que os lucros e benefícios ficam apenas para os concessionários e, no caso de prejuízos ou queda no crescimento, a absorção se faz muito mais pelo público do que pelo privado. A atividade não propicia desenvolvimento socioeconômico e, em consequência, não está cumprindo a função social da empresa, não ofertando, tampouco, condições para que se promova justiça social e a existência digna dos cidadãos mineiros.

22 *Apud* FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. cit. p. 43.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer atividade econômica, nos termos da CRFB/88, deve cumprir sua função social. O desempenho de uma atividade econômica não se dá no vazio, mas na coletividade e seus efeitos são capazes de atingir gerações que ainda estão por vir. É por isso que a CRFB/88 impõe limites ao exercício das atividades econômicas, estabelecendo como norte que toda atividade deve favorecer a persecução de justiça social. O conceito de desenvolvimento estampado na CRFB/88 é de o desenvolvimento socioeconômico, isto é, uma ideia de desenvolvimento que ultrapassa as questões meramente econômicas, para contemplar, também, aspectos sociais, culturais e regionais.

No Estado de Minas Gerais, a exploração mineral não se dá em sintonia com os mandamentos constitucionais, na medida em que impacta sobremaneira o território onde ocorre e não propicia retorno adequado (em forma de receitas originárias e derivadas) para o povo mineiro. O setor não é capaz de propiciar condições de vida compatíveis com a riqueza que explora, nem consegue garantir uma política indutora de empregos, como evidenciado. O que fica claro é que a atividade constitui, de fato, um “enclave”, sendo incapaz de gerar dinamismos na economia e cumprir sua função social. Se a atividade não está espontaneamente orientada a produção de desenvolvimento socioeconômico, da mesma forma, não promove efeitos em cadeias fiscais, porque a arrecadação do setor é pífia.

A arrecadação do ICMS e da CFEM, quando comparadas com a receita total do Estado é extramente baixa; da mesma forma, a arrecadação decorrente da atividade mineral e o crescimento da produção do setor não se dão na mesma proporção. Em resumo, tanto o ICMS como a CFEM não agregam receitas compatíveis com o porte e natureza da atividade. Na realidade, ainda que haja uma valorização do mercado em relação a esses bens, o Estado não consegue promover mudanças na tributação,

porque a competência para legislar sobre *royalties* é da União, que, no entanto, assiste inerte ao desmonte das reservas mineiras. Da mesma forma, como legislador complementar, cabe a União estabelecer normas gerais acerca da tributação, entretanto, nada faz para evitar as manobras das empresas mineradoras e, ao contrário, é a responsável pelo agravamento do quadro com as desonerações heterônomas que promoveu. Enfim, o Estado de Minas Gerais não consegue transformar a atividade mineral em atividade passível de gerar desenvolvimento socioeconômico.

A atividade mineral ainda carrega os traços do período colonial: está voltada para o enriquecimento de outras nações. É o capital internacional que se beneficia da exploração e pouco se responsabiliza pelos prejuízos. O espírito do colono parece ainda rondar as Minas Gerais, produzindo, ainda agora, os “desclassificados do minério”. O setor mineral não está orientado para cumprir sua função social. O Estado não consegue tributar de forma justa e adequada e, conseqüentemente, não obtém receitas justas para proporcionar serviços e políticas públicas adequados para sua população; o Estado não consegue fazer o setor cumprir sua função social.

REFERÊNCIAS

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do Estado na modernidade líquida. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v.102, p. 305-341, 2011. Disponível em: < <http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/102305342.pdf>>. Acesso em: 18/12/2012.

_____. Base de cálculo do ICMS na saída de minério para estabelecimento do mesmo titular localizado em outro Estado. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n.197, fev. 2012, a.

FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. Grandes minas e comunidades: Algumas questões conceituais. *Série Estudos e Documentos*, CETEM/MCT, n. 73 Rio de Janeiro, 2007, 51p. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/publicacao/CTs/CT2007-106-00.pdf>>. Acesso em: 18/12/2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Informativo CEI PIB MG 2009**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/analise-economica/PIB-produto-interno-bruto-de-minas-gerais>>. Acesso em: 12/10/2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Matriz insumo-produto Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Perfil de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/anuarios/perfil-de-minas-gerais>>. Acesso em: 12/10/2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia. Uma abordagem generalizada. **Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 18, out/dez, 1976. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/desenvolvimento_por_efeitos_em_cadeia.pdf>. Acesso em: 25/07/2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Investimentos em Minas Gerais-2011**. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/>>. Acesso em 26/09/2012.

LIMA, Maria Helena Rocha. A indústria extrativa mineral: algumas questões socioeconômicas. Comunicação Técnica elaborada para capítulo do livro **Tendências Tecnológicas Brasil 2015, Estudos CETEM/MCT**, Rio de Janeiro, Capítulo 4, 2007. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/publicacao/CTs/CT2007-112-00.pdf>>. Acesso em: 18/12/2012.

LIMA, Maria Helena Rocha; TEIXEIRA, Nilo da Silva. A CONTRIBUIÇÃO DA GRANDE MINERAÇÃO ÀS COMUNIDADES LOCAIS: UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA E SOCIAL. Comunicação técnica elaborada para o III Fórum de Mineração- Bens minerais e Desenvolvimento Sustentável, realizado na Univ. Federal de Pernambuco – UFPE- 25 a 28 de julho de 2006, **CETEM/MCT**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/publicacao/CTs/CT2006-041-00.pdf>>. Acesso em: 18/12/2012.

MARTINS, Jaime *et alli*. **SETOR MINERAL: RUMO A UM NOVO MARCO LEGAL**. **Caderno de Altos Estudos**, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, n 08, 2011. Disponível em: <<http://>>

www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudios/arquivos/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal>. Acesso em: 19/08/2012.

MELLO E SOUZA, Laura de. **Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII**, 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MOURÃO, Licurgo. Parecer do auditor. **Prestação de contas do Governador- 2011**. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS. **Receita geral anual**. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receitaestado/evolucaoreceita/2012/receitageralanual/pagrecgeral_ano.htm>. Acesso em: 12/10/2012.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS. **Receita de ICMS por setor econômico**. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucaoreceita/2012/receitaicmssetoreconomico/pagsetecon_ano.htm>. Acesso em: 12/10/2012.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Estatística. Estados e Municípios. **Execução orçamentária dos Estados (1995-2011)**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em: 12/10/2012.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SERRA, Silva Helena; ESTEVES, Cristina Campos; AGUILLAR, Fernando Herren (Coord.). **Mineração: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial**. São Paulo: Saraiva, Coleção Direito Econômico. 2012.

VALDÉS, Eduardo Devés. **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX : desde CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)**, 1ª ed.. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2003.

Recebido em 27/12/2012.

Aprovado em 22/02/2013.

