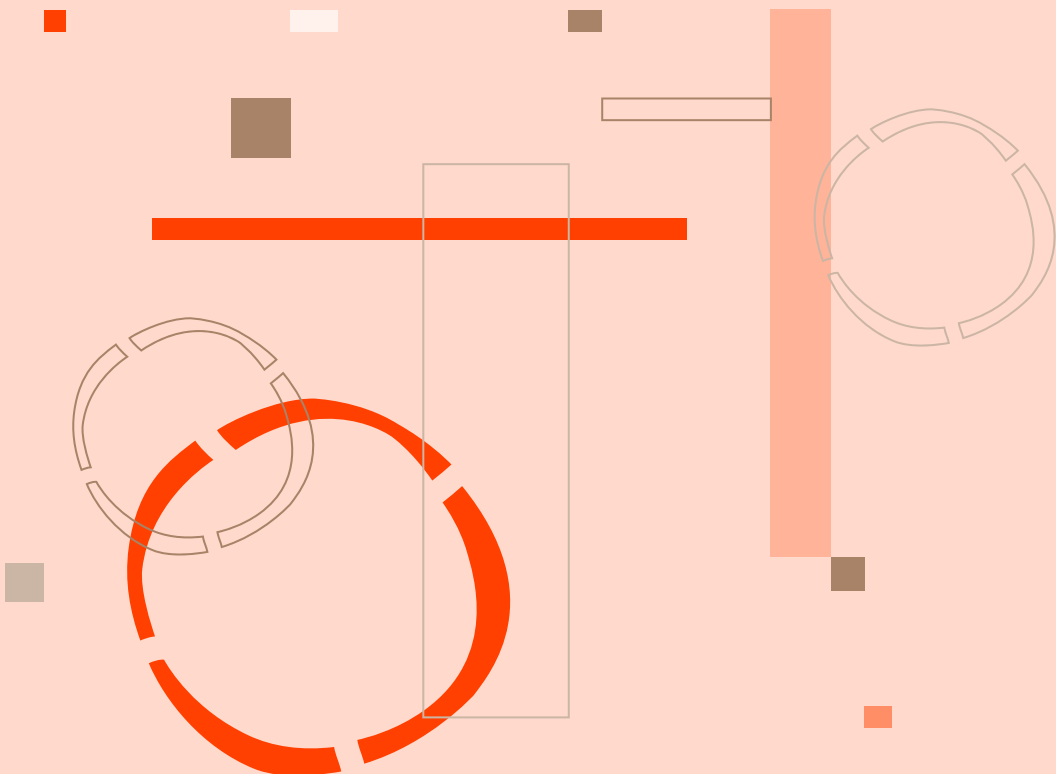


NOTA TÉCNICA



PL nº 2780/2024: na contramão de uma Estratégia Nacional para Minerais Críticos



EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Augustino Veit

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Ciléia Pontes
Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes

Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Rárisson Sampaio
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiário

Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

ClimateWorks

CLUA – The Climate and Land
Use Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Heinrich Böll

Fundação Ford

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

TILT Collective – Windward
Fund

União Européia

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura

– Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

Brasília-DF, Abril de 2026

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*

Os minerais críticos despontam como uma nova face do extrativismo em países do Sul Global, que se vale do discurso da sustentabilidade como propulsor de novos projetos e regulamentações. Trata-se de um conjunto de minérios com aplicação em determinadas cadeias produtivas associadas às indústrias da transição energética, do processamento intensivo de dados e da indústria bélica/militar, além de outros usos.

Embora o Brasil detenha importantes reservas mundiais, são muitos e desafiadores os obstáculos à internalização, no país, do processamento e da transformação das distintas redes globais de produção às quais esses minérios se vinculam. Em um contexto geopolítico de disputa crescente pelo controle dos minerais críticos e tendo-se em vista a inserção regressiva do Brasil nos mercados globais, resta pouca dúvida de que o país necessita de uma estratégia nacional para a exploração de tais minérios, dada a importância de suas reservas.

Tal estratégia precisa responder a múltiplos desafios, tais como: I) o aperfeiçoamento das condições e dos procedimentos para o acesso a recursos minerais; II) a previsão e o cumprimento de salvaguardas socioambientais e trabalhistas; III) a regulação do acesso a incentivos fiscais e creditícios, mediante critérios e contrapartidas bem delimitados; IV) condicionantes que garantam o retorno de benefícios para o país, seja na forma de receitas fiscais, seja por meio de uma renda mineral, seja pela geração de empregos, pelo adensamento tecnológico ou pelo desenvolvimento local, além de contribuições ao superávit da balança comercial; e V) a articulação com uma política industrial que crie condições para o adensamento das cadeias de valor.

Na contramão disso tudo, está prestes a ser votado no Plenário da Câmara dos Deputados, sem ter sido apreciado anteriormente em nenhuma temática, o [Projeto de Lei \(PL\) nº 2.780/2024](#), que cria a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e institui o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE). A estratégia adotada pelo relator tem sido a de apresentar o parecer apenas no dia da deliberação em plenário, o que reduz drasticamente o tempo disponível para que a sociedade se aproprie do texto e contribua, de fato, com a construção dessa política.

Trata-se de um projeto altamente permeado por interesses políticos e econômicos de curto prazo, cuja concepção está baseada na fragilização e na aceleração de licenças ambientais e permissões para projetos minerários, bem como na fruição de velhos e novos benefícios fiscais e creditícios para todo o conjunto de minerais, classificados genericamente como estratégicos e críticos.

Assim, um tema de mais alta relevância corre o risco de ser orientado por uma legislação que abre o caminho para uma exploração que não reflete os desafios domésticos de um país que detém uma das maiores e mais importantes reservas do mundo.

Ao mesmo tempo, trata-se de um país marcado por profundas desigualdades sociais e que possui um longo histórico de violações de direitos referentes a projetos de mineração. Um país também marcado pela força econômica e política de setores primários exportadores.

Diante disso, a presente nota técnica detalha **cinco aspectos críticos** da versão original do PL nº 2.780/2024 e propõe mudanças que minimizem riscos econômicos, socioambientais e climáticos dessa nova fronteira da exploração mineral no Brasil.

Primeiro aspecto: definição genérica e equiparação entre minerais estratégicos e minerais críticos

A grande questão é que, nos termos do PL, na prática, toda a mineração industrial no país voltada à exportação seria considerada estratégica e receberia todos os tratamentos preferenciais e benefícios previstos para minerais estratégicos.

Minerais estratégicos são definidos genericamente como “aqueles que tenham importância para o país, decorrente de vantagens comparativas e que sejam essenciais para a economia na geração de superávit da balança comercial do país”.

O problema não é novo. O **Decreto nº 10.657/2021** estabeleceu um conceito amplo para a definição do que é considerado estratégico, que se dá a partir de três categorias: (I) dependência de importação; (II) aplicação em produtos e processos de alta tecnologia; e (III) **vantagens comparativas** e importância para a balança comercial.

O resultado foi a classificação de um total de 26 minerais, feita por intermédio da **Resolução SGM/MME nº 1/2021**. Na terceira categoria ficaram os seguintes minerais: alumínio, cobre, minério de ferro, grafita, ouro, manganês, nióbio e urânio. Tais minérios representaram 92,7% do valor total da produção mineral brasileira em 2023, que somou R\$ 204,4 bilhões. O ferro, o alumínio e o cobre, sozinhos, representaram 83,77%.

São abstratas as definições contidas no referido projeto de lei, pois são essencialmente políticas e impregnadas dos interesses de grandes mineradoras já estabelecidas no país. Vale lembrar que o minério de ferro e a bauxita são minérios convencionais, com exploração e uso industrial amplamente consolidados no Brasil, o que posiciona o país como exportador de matéria-prima. Há também um histórico de desmonte das indústrias nacionais de aço e alumínio, que passam a ter sua concentração na China.

O PL amplia benefícios fiscais e creditícios para um setor que já usufrui de uma elevada carga de incentivos, além de fragilizar ainda mais os processos de licenciamento e fiscalização que já se encontram fragilizados diante da aprovação da Lei da Devastação (Lei nº 15.190/2025). Em essência, o projeto de lei dos minerais críticos contribui para que se aprofunde o atual modelo mineral extrativista e exportador.

Os interesses do setor mineral exportador também se fizeram presentes na Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB), instrumento do Plano de Transformação Ecológica, para promover finanças sustentáveis. No rol das atividades elegíveis para obter uma classificação de sustentabilidade foi incluída a extração de minério de ferro, alumínio, grafita, nióbio, cobre, níquel, lítio, terras raras e quartzo.

Ressalta-se que a lógica para inclusão desses minérios na TSB não foi sua contribuição substancial para reduzir emissões no país. No setor mineral, é considerada baixa a concentração relativa de emissões de gases de efeito estufa (GEE) do escopo 1 (emissões diretas, controladas pela empresa) e do escopo 2 (emissões indiretas da energia que a empresa consome).

A maior concentração de emissões está no escopo 3 (emissões indiretamente causadas ao longo da cadeia). A produção de ferro e aço, por exemplo, responde por cerca de 90% das emissões de GEE da cadeia de valor do minério de ferro.

A inclusão da mineração na TSB segue a lógica de reduzir custos com iniciativas de descarbonização das operações do setor (escopos 1 e 2) e, com isso, buscar o diferencial de preços com a exportação de minerais “verdes”, que, por sua vez, serão utilizados para contabilizar a redução de emissões da indústria de aço e alumínio, sobretudo em países como a China.

Em síntese, o que estamos vendo é um intenso movimento político das grandes mineradoras para ampliar, ainda mais, suas vantagens comparativas e seu lucro, subvertendo o discurso climático em benefício próprio e aproveitando-se do debate global em torno dos minerais críticos para impulsionar flexibilizações na regulação do setor.

Diante disso, de maneira distinta do que está posto hoje e é previsto no PL 2.780/2024, é fundamental que a definição de minerais críticos e estratégicos, dessa legislação, seja orientada por critérios econômicos, socioambientais e climáticos definidos em regulamento e sujeitos à consulta pública, com amplo diálogo social.

Segundo aspecto: a aceleração do licenciamento ambiental e do processo de concessão de áreas de pesquisa e lavra pela ANM

Já são de amplo conhecimento e documentação os impactos sociais e ambientais da mineração que permanecem não tratados e sem resolução adequada pelos órgãos ambientais. Com a aprovação da Lei nº 15.190/2025 (antigo **PL da Devastação**), o licenciamento ambiental no país foi recentemente reformulado e fragilizado, o que permite que o atual estado de coisas se agrave ainda mais.

Diante de tal cenário regulatório, a iniciativa de acelerar processos de licenciamento não pode significar outra coisa além de mais violações de direitos, mais processos de judicialização e insegurança jurídica para comunidades e para os próprios empreendimentos. Para citar apenas um dentre os muitos casos que se acumulam, está o da mineradora canadense Potássio do Brasil, no Sul do Amazonas, que tem promovido **desmatamento em áreas dentro de terras indígenas** que se encontram em fase de estudos de identificação e delimitação pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).

Igualmente problemática é a aceleração de processos de concessão de áreas de pesquisa e lavra no país.

O Brasil tem um Código de Minas desde 1967 — cujas tentativas de reforma estrutural fracassaram —, o que facilita o acesso a recursos minerais com critérios frágeis. Ademais, a Agência Nacional de Mineração (ANM), instituída no ano de 2017 pelo governo Temer, em substituição ao antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), dispõe de pouca capacidade técnica e orçamentária e é altamente permeável à influência política.

A ANM tem concedido direitos de pesquisa (que são prioritários e exclusivos) para quem os solicitar primeiro, com o direito de preferência para exploração da jazida. A opção de rodada de disponibilidade de áreas, que é um mecanismo específico para redistribuir áreas minerárias que voltaram ao domínio da União, por sua vez, é cercada por casos de irregularidades identificadas durante e depois do leilão, **como já alertou o Tribunal de Contas da União (TCU)**.

Irregularidades na concessão de guias de utilização constituem outro escândalo recorrente, uma vez que evidenciam a falta de critérios e margem para a cooptação de agentes públicos pelas mineradoras, como já demonstraram as **operações de rejeito e poeira vermelha**.

Se o PL nº 2.780/2024 for aprovado com a atual lógica de aceleração de processos para **projetos genericamente definidos como estratégicos e críticos**, o resultado será a intensificação de impactos socioambientais, o aumento da violação de direitos de povos

e comunidades tradicionais e, ainda, a concessão de direitos minerários sem critérios que tragam benefícios econômicos reais ao país.

Para minimizar tais riscos, são necessárias pelo menos duas alterações. Uma que esteja orientada a resguardar o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (CPLI), o que constitui um direito humano consagrado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi ratificada pelo Brasil em 2002 e está vigente desde o ano de 2003.

Tal instrumento garante aos povos e às comunidades tradicionais o direito a ter informação acessível e transparente sobre todos os impactos positivos e negativos que, direta ou indiretamente, uma determinada atividade causará em seus territórios. Além da consulta, a CPLI também garante a justa participação nos resultados econômicos das atividades que vierem a ser realizadas nos territórios, que não pode ser confundida com o pagamento de royalties, que é previsto em lei.

A segunda alteração necessária é voltada ao aperfeiçoamento de critérios e requisitos para a concessão de direitos minerários, o que pressupõe também o fortalecimento da Agência Nacional de Mineração.

Terceiro aspecto: concessão ainda maior e mais ampla de benefícios fiscais para o setor mineral

A capacidade superlativa do Congresso Nacional de ampliar o gozo de incentivos fiscais já existentes e de criar novos benefícios para setores econômicos é fartamente demonstrada no PL nº 2.780/2024.

Sem qualquer previsão de critérios e procedimentos para a concessão de benefícios fiscais, inclusive com base em graus de criticidade, o PL amplia o gozo de benefícios já existentes e, ainda, cria novos.

São vários os artigos contidos no PL nº 2.780/24 que modificam leis de incentivos fiscais já existentes e instituem novos benefícios, conforme apresentamos a seguir.

- **No art. 17**, se estabelece que todos os incentivos — incluindo a dedução adicional no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a depreciação/amortização acelerada — à inovação tecnológica instituídos pela chamada “Lei do Bem” (**Lei nº 11.196/2005**) seriam extensivos tanto às mineradoras quanto à transformação de minerais críticos ou de minerais estratégicos.
- **No art. 18**, garante-se a inclusão da mineração (lavra) no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).
- **No art. 19**, cria-se um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa, lavra e transformação de minerais críticos e minerais estratégicos e à respectiva cadeia de produção, nos moldes do que já existe para o petróleo (o Repetro), de modo a remeter os seus detalhamentos para regulamentação posterior.

A criação de benefícios fiscais no Brasil tem um longo histórico de ausência de critérios de eficácia, de temporalidade, de retorno de benefícios à sociedade e de salvaguardas socioambientais. Há recorrentemente e de forma ainda mais explícita no PL nº 2.780/2024 um flagrante desrespeito à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exige que qualquer benefício tributário seja acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e compensado por um aumento de receita ou por corte de despesas, objetivando o equilíbrio fiscal.

Na falta de uma política de governança para os incentivos fiscais no país, abrem-se brechas à permissividade do Congresso Nacional para renovar e ampliar benefícios fiscais, respondendo ao lobby dos mais variados setores. Um caso exemplar é o da recorrente renovação de incentivos concedidos no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) para uma lista ampla de setores e empreendimentos na Região Norte. Simplesmente, os benefícios existem desde 1956 e são renovados pelo Congresso Nacional sempre que o período legal se esgota. O setor mineral é, há décadas, um dos maiores beneficiários dessa medida.

Dados da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre benefícios concedidos, entre 2015 e 2025, à maior mineradora do país (a Vale S.A.) mostram que somente de Imposto de Renda (IR) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) foram R\$ 29,82 bilhões, dos quais R\$ 27 bilhões foram em função de renúncias fiscais concedidas no âmbito da Sudam/Sudene.

Nesse contexto, o PL nº 2.780/2024 só agrava esse estado de coisas, sem a definição de critérios objetivos para a concessão de benefícios, além de prever uma lista ampla e irrestrita de minerais como beneficiários de uma “festa dos incentivos fiscais”.

Para tentar mitigar esse cenário e disciplinar os efeitos negativos previstos no PL, são necessárias alterações que prevejam o estabelecimento de critérios rígidos para a concessão de benefícios, sejam eles novos ou já existentes.

Quarto aspecto: vinculação de todas as facilidades e de todos os benefícios reunidos no PL nº 2.780/2024 a uma política industrial inexistente

O tema dos minerais críticos (e, de carona, dos minerais estratégicos) tem sido discursivamente associado à esvaída promessa do desenvolvimento nacional. No seu sentido geral, apresenta semelhanças com a **narrativa da exploração do petróleo**. No caso da mineração, as reservas de terras raras têm sido utilizadas como o “abre-alas” da fantasia desenvolvimentista.

O fato é que não existe hoje no país uma política industrial estruturada para enfrentar os muitos gargalos existentes — tecnológicos, de fragmentação de políticas, de fragilidades institucionais e regulatórias, de inserção em cadeias globais de valor, de acesso a financiamentos de longo prazo etc. — e de uma forma que promova um efetivo adensamento das cadeias globais de valor associadas à mineração industrial. Não é um projeto de lei “do trem da alegria da mineração” que mudará ou contribuirá significativamente para mudar tal estado de coisas.

O que o PL nº 2.780/2024 traz consiste de duas medidas pontuais e de duvidosa eficácia, conforme destacamos a seguir.

- **No art. 14**, estabelece que as grandes mineradoras devem aplicar 0,40% (quarenta centésimos por cento) da sua receita bruta anual em iniciativas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica na atividade mineral e/ou na sua transformação.
- **No art. 17**, como já comentado, juntamente com a lavra, estendem-se os benefícios fiscais da “Lei do Bem” (**Lei nº 11.196/2005**) às etapas de transformação.

Em síntese, os incentivos trazidos pelo PL têm como endereço certo a atividade mineral. Já a transformação mineral é um endereço improvável, que depende de muitos fatores e enfrenta gargalos que precisam ser endereçados e enfrentados em uma estratégia nacional para minerais críticos.

Diante disso, são necessárias alterações no PL nº 2.780/2024 em dois sentidos: I) a restrição da “Lei do Bem” à etapa de transformação de minerais críticos; e II) a ampliação do percentual mínimo a ser aplicado pelas grandes mineradoras em iniciativas de incentivos à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação.

De uma maneira diferente do que ocorre no setor de óleo & gás — que possui um histórico de considerável investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), alta intensidade tecnológica e uso avançado de tecnologias digitais —, o setor mineral

apresenta historicamente um baixo investimento em pesquisa para a atividade extrativa e para a cadeia de agregação de valor.

As tecnologias são mais voltadas à eficiência operacional, mas não à inovação de fronteira. Os baixos investimentos em PD&I têm como foco a extração e o processamento básico de commodities minerais, com a finalidade de exportação. Para mudar um quadro assim, é necessário investir de forma robusta e acelerada em pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica. Portanto, é preciso dobrar o patamar mínimo legal de aplicação que já vigora no setor de óleo & gás, no qual é exigido que as empresas apliquem 1% da receita bruta anual dos campos de grande produção (que pagam participação especial) em projetos de PD&I.

Quinto aspecto: a criação de mais um comitê fragmenta e fragiliza a institucionalidade e a governança da política mineral brasileira

Às fragilidades institucionais e regulatórias da ANM, aqui já apontadas, somam-se as implicações do arcabouço fiscal, que restringe as despesas primárias e limita as possibilidades de fortalecimento institucional da Agência Nacional de Mineração.

A falta de prioridade para enfrentar esse estado de coisas é visível no orçamento público destinado à ANM. Em 2018, primeiro ano de funcionamento da Agência Nacional de Mineração, seu orçamento (R\$ 909 milhões) foi maior do que o previsto para este ano de 2026 (R\$ 822 milhões), isso em termos nominais. Além disso, a capacidade de execução orçamentária da ANM foi crítica ao longo de todo o período, chegando ao maior valor em 2025, com R\$ 484 milhões pagos, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Governo Federal.

Em paralelo, nos últimos anos, no contexto da aceleração da demanda por minerais críticos, foram sendo alteradas institucionalidades e governanças na política mineral. Em 2021, o **Decreto nº 10.657/2021** criou a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos (Pró-Minerais Estratégicos) e, também, o **Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos (CTAPME)**, com a atribuição de atuar para a validação e a aceleração de projetos minerais. Como era previsível no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) não compunha o CTAPME, algo que não foi alterado pela atual gestão do governo Lula.

A partir do referido decreto, a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (MME) publicou a Resolução nº 1/2021, que dispôs sobre o funcionamento do CTAPME e a habilitação de projetos. Desde então, o denominado **comitê habilitou 19 projetos** (concentrados em ferro, cobre, níquel e ouro), os quais passaram a receber apoio institucional para destravar o processo de licenciamento ambiental.

O **Decreto nº 11.108/2022** (posteriormente alterado pelo **Decreto nº 12.674/2024**) instituiu a Política Mineral Brasileira, tendo como instrumentos o Plano Nacional de Mineração e o Plano de Metas e Ações. A norma também criou o **Conselho Nacional de Política Mineral (CNPMM)**, que nasceu frágil legalmente, com caráter de mero assessoramento ao presidente da República e cuja regulamentação, incluindo a definição de sua composição, ficou pendente.

Consequentemente, o que temos hoje na política mineral brasileira constitui uma institucionalidade e uma governança que são consideradas frágeis e fragmentadas. O desafio para reverter esse quadro estrutural é o aprimoramento do Conselho Nacional de Política

Mineral, para que tenha, entre as suas atribuições, a responsabilidade de orientar a criação e a execução de uma Estratégia Nacional para Minerais Críticos.

Na contramão desse desafio, o PL nº 2.780/2024 cria mais um espaço colegiado: o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), com atribuições que usurpam competências que seriam do CNPM e da ANM. Tal arranjo só interessa às grandes empresas mineradoras, que buscam, sempre, mais facilidades e o favorecimento fiscal para desfrutar de direitos minerários.

Considerações finais

Estas são, por ora, as contribuições que reputamos mais relevantes para a qualificação do debate legislativo em torno do PL nº 2.780/2024, tanto no que diz respeito aos seus aspectos críticos quanto às alterações que consideramos necessárias. Trata-se, contudo, de uma análise ainda referida ao texto atualmente conhecido da proposição. Uma avaliação mais conclusiva dependerá da efetiva publicização do parecer do relator, momento em que será possível examinarmos com maior precisão o novo desenho normativo proposto, seus impactos e a necessidade de alterações adicionais.

