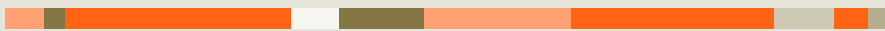
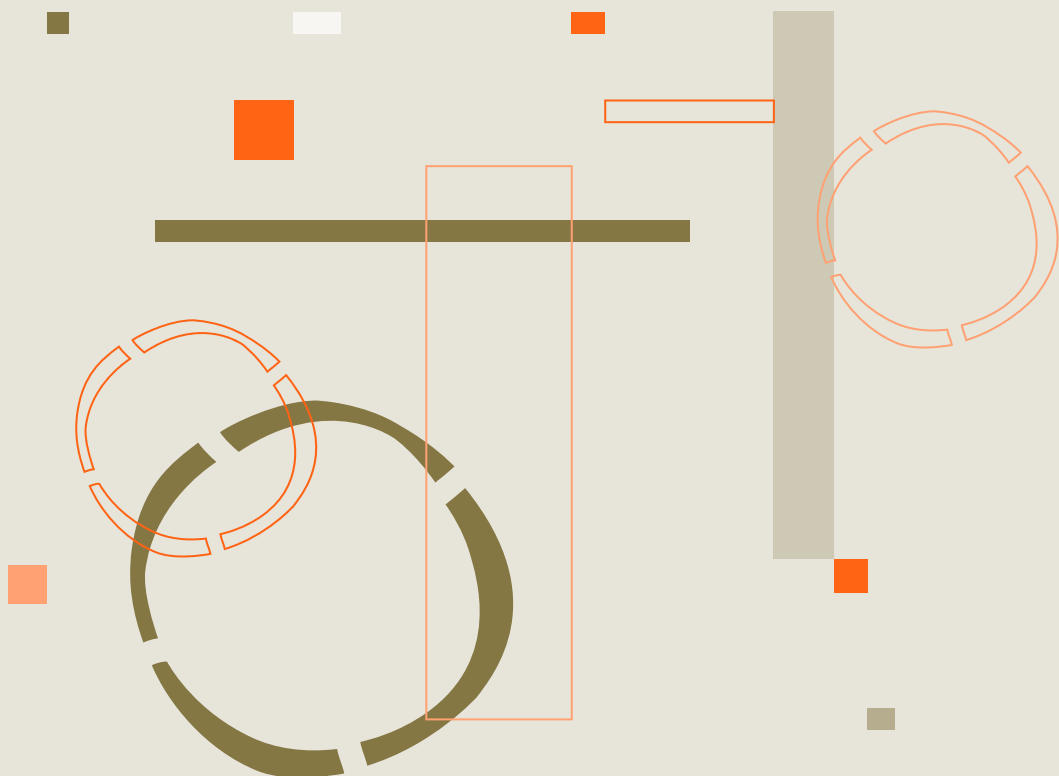


NOTA TÉCNICA



Substitutivo do PL nº 2780/2024:

Minerais críticos e estratégicos
na era da financeirização
climática e da violação de
direitos socioambientais



EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Romi Bencke
Luiz Gonzaga
Elisabetta Recine
Aline Maia
Wânia Santana

Conselho Fiscal

Lucas Alencar
Iliana Canoff
Ronaldo Garcia
Sérgio Haddad (*suplente*)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Thayza Benetti

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Lara Montenegro
Rárisson Sampaio
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghini
Colegiado de Gestão do Inesc

Assessoria Técnica

Adriana Pereira
Marcela Coelho M. Esteves
Morgana Brenda

Equipe de Comunicação

Ciléia Pontes
Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Ferrari Puzzi

Educador Social

Markão Aborigine

Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem – PMAA

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Adalberto Vieira dos Santos
Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

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

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiário

Andrey Felype

Redação

Alessandra Cardoso - Assessora política do Inesc
Bruno Milanez - professor da UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora) e coordenador do projeto Justiça na Transição Energética, iniciativa do Inesc e do PoEMAS

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
Porticus

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

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.

Na Nota técnica - PL nº 2780/2024: na contramão de uma Estratégia Nacional para Minerais Críticos chamamos a atenção para os riscos do Projeto de Lei nº 2780/2024, de autoria do deputado Zé Silva, que institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e cria o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE). A nota já sinalizava que uma estratégia nacional de minerais críticos precisa enfrentar desafios como salvaguardas socioambientais e trabalhistas, critérios para incentivos fiscais e creditícios, retorno econômico e fiscal para o país, adensamento tecnológico, desenvolvimento local e articulação com uma política industrial.

O substitutivo apresentado pelo deputado Arnaldo Jardim e votado na Câmara, sem debate de mérito e sem participação social, é ainda mais problemático do que o texto anterior (Projeto de Lei (PL) nº 2.780/2024). Ele alterou radicalmente o Projeto original que possuía 21 artigos, foi apresentado um substitutivo com 51 artigos.

Os muitos artigos e capítulos introduzidos configuram lógica e estrutura muito diversa, com destaque para: i) conexão com um potencial mercado de carbono, cuja regulamentação ainda não foi concluída; ii) criação de um Fundo Garantidor de natureza privada; iii) contratos privados de streaming e royalties; iv) a mudança no regime exploratório com reforço ao mecanismo de leilão e previsão de pagamento de bônus de assinatura; v) a criação de um Conselho Especial, entre outras tantas que resultam em uma engenharia normativa complexa.

Ao mesmo tempo, os problemas já identificados subsistem no texto, incluindo: 1) o tratamento absurdamente preferencial e igualitário entre minerais estratégicos e críticos, que são definidos de forma tão ampla que podem englobar qualquer minério; 2) a lógica de aceleração e ainda maior fragilização dos processos de licenciamento ambiental.

Diante disso, destacamos quatro dos novos aspectos críticos do Projeto de Lei:

1. Invenção de um mecanismo complexo de certificação de carbono, à revelia do processo de regulamentação do mercado de carbono no país

Não é novidade que a necessária descarbonização do setor mineral e indústria contará com mecanismos de estímulo de ordem financeira e creditícia. E de que nesse caminho, o mercado de carbono em processo de regulamentação deverá estabelecer critérios e parâmetros a serem cumpridos pelos diversos setores da economia.

A lógica já está presente na Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB), instrumento do Plano de Transformação Ecológica, para promover finanças sustentáveis. Lá, no rol das atividades elegíveis foi incluída a extração de minério de ferro, alumínio, grafita, nióbio, cobre, níquel, lítio, terras raras e quartzo.

Sob a ótica econômico-financeira, iniciativas de descarbonização das operações do setor (escopos 1 e 2) respondem implicitamente à lógica de reduzir custos de investimentos e de busca de diferencial de preços com a exportação de minerais “verdes”. Deve ainda ser levado em consideração que o governo brasileiro não possui um método próprio de contabilização de carbono do setor mineral, dependendo de informações coletadas junto às mineradoras. Cabe salientar que tais números tendem a minimizar a geração de gases de efeito estufa, desconsiderando, por exemplo, emissões associadas às operações logísticas¹.

Dito isto, o que o relatório aprovado faz é superlativar essa lógica, impondo uma legislação especial para o setor mineral e atropelando o atual processo de regulamentação nacional do mercado de carbono.

É disso que se trata o “Certificado Mineral de Baixo Carbono (CMBC), instrumento de certificação auditável que reconhece a produção mineral de baixa emissão, incentivando a descarbonização da cadeia produtiva e **facilitando o acesso a mercados e financiamentos verdes**”.

Embora o texto não faça uma referência direta à venda de créditos de carbono, cria uma Seção V específica para o CMBC com cinco artigos (Artigos 23 a 27), que inclui conceitos, mecanismos de certificação e autoridade competente, a ser exercida pelo Conselho Especial de Minerais Críticos e Estratégicos – CMCE. Ou seja, impõe uma institucionalidade própria que, obviamente, só pode ter em vista um futuro mercado de CMBC.

O ponto fica explícito em várias passagens ao longo da Seção, entre elas no artigo 25, no qual fica estabelecido que a regulamentação do CMBC deverá conter atributos demandados pelos compradores.

Em síntese, em nome do clima, o texto cria mecanismo de certificação e institucionalidade própria, voltada a favorecer mecanismos de mercado de carbono de natureza voluntária, com o propósito de ampliar, ainda mais, as vantagens comparativas e o potencial de lucratividade do setor.

Vale dizer que está em curso o processo de regulamentação da Lei nº 15.042/2024, que criou o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE). Trata-se de um marco regulatório complexo que implica na definição de questões como: quais setores serão regulados, quais empresas entram no sistema, como funcionarão créditos e cotas, regras de fiscalização e penalidades, como o mercado regulado deverá se relacionar com o mercado voluntário, entre outras.

Ou seja, à revelia desse complexo processo, que deve ser aberto à escuta aos diversos atores sociais e setores econômicos, a Lei tenta criar condições especiais ao setor mineral, as quais, inclusive, podem entrar em contradição e conflito com a regulamentação em curso.

¹ Para maiores informações ver Milanez, B.; Costa, D.; Wanderley, L.J. (2024) Life cycle assessment of iron ore in Brazil: the importance of system boundaries. *The Extractive Industries and Society*, 20, p. 101541.

2. Acesso preferencial ao Fundo Clima

Outra tentativa de facilitar ainda mais o acesso das mineradoras ao crédito climático, é apresentada no artigo 20, que praticamente cria a obrigatoriedade de acesso aos recursos do Fundo Nacional sobre Mudança Climática (Fundo Clima), com forte risco de sobreposição e contradição com as deliberações do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

*“Art. 20. Fica o BNDES autorizado a destinar parcela dos recursos do FNMC apropriados em conta específica para realização de operações de financiamento reembolsável destinados ao fomento do beneficiamento e da transformação mineral e da mineração urbana dos minerais definidos nos incisos I e II do artigo 2º. Parágrafo único. Regulamento definirá **governança específica no âmbito do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC** para as operações de que trata o caput”.*

Considerando a já mencionada definição vaga dos minerais beneficiados pelo Projeto de Lei, esse instrumento permitiria, por exemplo, o desvio de recursos voltados para o combate às mudanças climáticas para a produção de concentrado de minério de ferro.

Mesmo que tal medida fosse exclusiva a uma lista mais restrita de minerais, por exemplo, lítio ou terras raras, como não existe instrumento de comprovação do uso final desses minerais, nada impede que os recursos do Fundo Clima sejam usados: i) para subsidiar a produção de matéria prima para abastecer a indústria de armamentos ou a instalação de data centers e, ainda, ii) para reduzir emissões associadas ao processamento e uso destes minerais fora do país, contribuindo para mitigar emissões que sequer serão contabilizadas domesticamente

3. Criação de mecanismos de financeirização altamente prejudiciais ao país por meio de contratos de streaming e de royalties privados

O projeto cria uma seção especial (Seção X) dedicada a legislar sobre contratos de Streaming e Royalties Minerários Privados. Tais contratos são utilizados internacionalmente como novos mecanismos de financiamento e financeirização do setor mineral, e são voltados à busca de maior retorno, seja das empresas produtoras seja das empresas compradoras.

Em termos sintéticos, contratos de streaming são utilizados para alavancagem de recursos pelo setor mineral. Implicam em aportes de recursos financeiros, sem participação societária ou controle de ações, às mineradoras mediante a garantia de oferta de minérios por tempo, volume e preço determinado. Em síntese, operam como mecanismo de vinculação entre produtores e compradores onde, independentemente dos preços futuros, uma determinada quantidade da produção estará contratualmente sujeita à venda e exportação por preço já estabelecido. Já no contrato de royalties privados, a “parceria financeira” segue a lógica de partilhar receita futura.

Segundo [Omonbude \(2024\)](#), “do ponto de vista contábil, os contratos de streaming de metais são frequentemente tratados como uma forma de dívida para a empresa de mineração. O pagamento antecipado feito pela empresa de streaming é considerado um passivo, e as entregas futuras de metais são tratadas como a quitação dessa dívida (...). Os pagamentos de royalties são tratados como despesas para a empresa de mineração, reduzindo sua base tributável. Para a empresa detentora dos royalties, os valores recebidos são tratados como receita”.

Ambos os mecanismos tratam de novas formas de alavancagem financeira do setor, os quais, como alerta o pesquisador, com graves riscos aos governos associados à redução na participação na forma de royalties públicos e impostos.

Adicionalmente, contratos de streaming, trazem como potencial agravante a imposição de restrições contratuais à eventual futura destinação de minérios para agregação de valor em âmbito doméstico. Os contratos implicarão em compromissos de fornecimento futuro de minérios, ou seja, um verdadeiro “tiro no pé” de uma estratégia nacional e soberana para minerais críticos.

Vale lembrar aqui o caso do projeto minerário Serra Verde, em Goiás. O recente rearranjo do controle acionário - em favor de empresas americanas e com participação do governo dos EUA - trouxe consigo mecanismos de controle de acesso a 100% do minério extraído.

Contratos de streaming podem facilitar e amplificar arranjos que têm como propósito adicional (além de ganhos financeiros) garantir fornecimento de minerais a baixos preços para empresas fora do país.

4. Criação de um Fundo Garantidor da Atividade Mineral – FGAM

Fundos garantidores têm como propósito ampliar o acesso ao crédito, principalmente pelo mecanismo de redução de garantias e riscos ao tomador. No Brasil existem fundos garantidores que contam com recursos públicos e são geridos por entidades da administração indireta (Banco do Brasil-BB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES). Ou seja, a gestão é feita por entidade com forma jurídica privada, mas com controle estatal. No geral, todos eles têm como foco ou políticas sociais, como é o caso do FIES, voltado ao financiamento estudantil, ou o apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

Exceção é o Fundo gerido pelo BNDES (Fundo Garantidor de Investimentos - FGI) que, apesar de declarar um foco em MPMEs, têm um escopo de atuação mais ampla e conta, também, com aportes privados de cotistas, além dos aportes do próprio banco em conjunto com União.

Dito isto, causa muita estranheza a proposta de um Fundo Garantidor com aporte de recursos públicos para favorecer, ainda mais, investimentos no setor mineral. Mais contraditório ainda é a possibilidade do uso de recurso público (podendo totalizar R\$ 2 bilhões) para reduzir o risco de investidores em pesquisa mineral, uma atividade de natureza incerta, cuja capitalização envolve, muitas vezes, grande quantidade de capital especulativo.

Vale notar que já existem mecanismos que operam sob a lógica de garantia e redução de risco, e que estão orientados a investimentos para a descarbonização da economia. É o caso do Eco-Invest, em que recursos públicos (via Fundo Clima) são utilizados para reduzir custo do capital financeiro e risco cambial em setores considerados estratégicos.

O Fundo Garantidor proposto vai muito além disso. A intenção é criar um “paraíso financeiro privativo” para o setor, no qual o dinheiro público é utilizado para reduzir seu custo e risco. Isso, em um país onde não existe orçamento público para garantir acesso a direitos fundamentais. Onde, para ficar no caso do setor mineral, existe uma Agência Nacional de Mineração (ANM) às minguas, sem recursos e sem estrutura para cumprir seu papel.

Por fim, vale registrar que no texto anterior, existia um artigo 14 no PL original com a seguinte redação:

*“Art. 14. As empresas de grande porte que se dediquem à pesquisa e lavra de minerais críticos ou minerais estratégicos ficam obrigadas a aplicar, anualmente, pelo menos o montante de 0,40% (quarenta centésimos por cento) **da sua receita bruta** em iniciativas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica relacionadas à pesquisa, lavra e transformação dos minerais críticos e minerais estratégicos, nos termos de regulamento” (grifo nosso).*

Na atual versão do texto, com a criação do Fundo Garantidor, tal aplicação passa a compor os recursos do Fundo Garantidor, nos termos do seguinte artigo 15:

*“Art. 15. As empresas que se dediquem à pesquisa, à lavra, ao beneficiamento e à transformação mineral de minerais críticos ou minerais estratégicos no País ficam obrigadas a aplicar, anualmente, parcela da receita operacional bruta decorrente das referidas atividades, **diminuída dos tributos sobre ela incidentes**, na forma de regulamento e observando os seguintes percentuais:*

*I – pelo **prazo de 6 anos**, a partir da regulamentação de que trata o caput:*

a) o mínimo de 0,3% (três décimos por cento) em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica relacionados à pesquisa, lavra, beneficiamento e transformação mineral dos minerais críticos ou minerais estratégicos; e

*b) o mínimo de 0,2% (dois décimos por cento) em **integralização de cotas no Fundo Garantidor da Atividade Mineral – FGAM**, de que trata o artigo 9º.*

II – vencido o prazo estabelecido no inciso I, o mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica relacionados à pesquisa, lavra, beneficiamento e transformação mineral dos minerais críticos ou minerais estratégicos.

§ 1º As obrigações de que trata o inciso I, alínea a, e o inciso II poderão ser cumpridas sob a forma de aportes, nos termos do regulamento, ao FGAM.”

Em síntese, um dispositivo que já era frágil e endereçado diretamente para investimentos em ciência e tecnologia foi transformado em mecanismo de aporte ao Fundo. E, na mudança, ainda houve a redução da base de contribuição (líquida de tributos, embora levemente aumentada em 0,1%, de 0,4% para 0,5%). Além disso, nos primeiros seis anos de operacionalização do Fundo o valor de 0,2% significará a integralização de cotas para as empresas.

Ao mesmo tempo, devido à natureza vaga do novo PL, ele mantém, sob o guarda-chuva do investimento em inovação, a possibilidade de tais recursos serem usados para melhorar tecnologias voltadas à prospecção mineral e à lavra, ao invés de restringir seu uso à industrialização, o principal gargalo tecnológico do país.

Um Projeto de Lei complexo, que passa muito longe de ter seu conteúdo compreendido e debatido pela sociedade

Questões como as aqui levantadas só evidenciam o quanto complexo e perigoso é o relatório apresentado pelo deputado Arnaldo Jardim, que trata do Projeto de Lei 2780/2024.

O PL, em sua atual versão, se baseia ainda mais fortemente na noção de que a mão invisível do mercado irá garantir que o Brasil venha a desenvolver a indústria de produtos finais de base mineral. O perfil de exportação do país em setores como minério de ferro, cobre, lítio, entre outros, mostram como tal pressuposto é equivocado, independentemente de quanto mais incentivos e subsídios se concedam ao setor.

A experiência indica que, no contexto nacional, incentivos distribuídos igualmente ao longo de toda a cadeia minero-metalúrgica, são concentrados nas atividades de lavra, onde o país possui vantagens comparativas. As falas e depoimentos que tentam associar o atual PL a uma eventual reindustrialização se mostram desconectados da realidade e sem embasamento nos instrumentos incluídos na proposta. Como resultado, se o PL for aprovado da forma como está, terá como principal contribuição aprofundar ainda mais o papel do Brasil como exportador de matéria prima e como local de acesso facilitado para o capital rentista especulativo.

