RESUMO EXECUTIVO

CONTROLE ESTRANGEIRO E TRANSPARÊNCIA DAS EMPRESAS DE MINERAIS CRÍTICOS E ESTRATÉGICOS NO BRASIL



Realização:

inesc

Parceria:

Centro Internacional de Transparência e Pesquisa em Fiscalidade Corporativa

Sumário Executivo

Controle estrangeiro e transparência das empresas de minerais críticos e estratégicos no Brasil

A disputa global por minerais críticos e terras raras, que são insumos essenciais para a transição energética, para o mercado de inteligência artificial e também para o uso militar, coloca o Brasil em uma posição geopolítica estratégica. O país possui reservas amplas e diversificadas, como a segunda maior reserva mundial de terras raras. Porém, enfrenta os desafios de regular os destinos e usos de suas reservas e agregar valor em território nacional para superar o modelo de exportação de *commodities*.

Com o propósito de contribuir para a identificação de desafios e oportunidades em relação à transparência e à regulação do setor mineral, com ênfase em minerais críticos e estratégicos, o estudo apresenta um panorama geral das principais empresas que atualmente exploram minérios no Brasil. A análise procura entender qual é o nível de acesso à informação sobre essas companhias, o que é importante não só para o controle do governo brasileiro, mas também para o monitoramento da sociedade civil.

A metodologia do trabalho baseia-se em dados do relatório de 2025 da Agência Nacional de Mineração (ANM)[1] e analisa o controle e a transparência das 27 principais produtoras de minérios do Brasil. A sistematização dos dados segue a divisão governamental em blocos para os minerais estratégicos:[2] 1) minerais de cuja importação o país depende para o suprimento de sua economia; 2) minerais que têm importância pela sua aplicação em produtos e processos de alta tecnologia; e 3) aqueles que são essenciais para a geração de superávit na balança comercial. O relatório também apresenta dois estudos de caso para evidenciar os limites e as consequências do atual modelo brasileiro de mineração[3].

A análise revela que, das 27 maiores empresas de mineração que aparecem no relatório da ANM, apenas 7 empresas publicam relatórios anuais de suas operações no Brasil, incluindo dados financeiros e contábeis. A divulgação de indicadores de operação e retorno das empresas no país é um instrumento de responsabilização e prestação de contas para a sociedade, principalmente quando se trata de empresas que estão recebendo recursos públicos, como incentivos fiscais e créditos, como é o caso das empresas de mineração.

1 ANUÁRIO MINERAL BRASILEIRO 2025, p. 22. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_metalicos__rev_2.pdf>.

2 Resolução nº 2/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-avanca-na-implementacao-da-politica-pro-minerais-estrategicos/Resoluon02SGM.pdf>. Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10657.htm>.

3 O CICTAR entrou em contato com as empresas e instituições mencionadas no relatório antes de sua publicação, apresentando as principais alegações pertinentes a cada uma delas. As respostas recebidas estão disponíveis na íntegra no estudo completo.

A análise reforça, assim, a importância de uma regulação do setor que inclua a ampliação da transparência. Como uma das principais recomendações, o estudo aponta a importância de se instituir um relatório obrigatório baseado no modelo de transparência de países como a Noruega e a Austrália. O relatório deve conter indicadores detalhados por projeto, incluindo: impostos pagos (por tipo), *royalties*, pagamentos por infraestrutura, investimentos, faturamento, volume de produção, total de gastos, atividade da entidade, número e grau de formalização dos empregados, juros pagos a entidades do mesmo grupo e lucros antes dos impostos. Adicionalmente, deve-se incluir a obrigatoriedade de discriminar todos os incentivos fiscais recebidos pelas empresas.

Com o propósito de aprofundar a análise dos desafios regulatórios e da política mineral de modo a envolver a grande diversidade que marca a exploração de recursos minerais no país, a análise se aprofunda em dois estudos de caso.

O primeiro estudo de caso conta com uma avaliação do controle estrangeiro em relação às *terras raras*.

- O estudo analisa os oito principais projetos com ativos de terras raras registrados no Brasil: USA Rare Earth; Meteoric Resources; St. George Mining; Power Minerals; Origen Resources; Aclara Resources; Viridis Mining and Minerals; Brazilian Rare Earths. O único em estágio operacional é o projeto Serra Verde. Os demais estão em estágios anteriores, incluindo pesquisa, licenciamento ou estruturação.

- A análise revela que todas são empresas controladas por capital estrangeiro, possuem um número pequeno de minas pelo mundo, têm seu capital pulverizado entre investidores institucionais e pessoas físicas e que se utilizam de bolsas de valores, principalmente a australiana, para vender ações e se capitalizar. O caráter internacionalizado do setor, sem controles ou restrições brasileiras, torna ainda mais desafiadora a construção de estratégias de adensamento da cadeia de valor dentro do país.

O segundo estudo de caso, sobre a Vale S.A., realiza uma avaliação sobre a tributação efetiva incidente sobre suas operações e aborda indícios de subfaturamento de exportações de minério de ferro no Brasil entre os anos de 2014 e 2024.

- Com base na análise do Relatório de Contribuições Fiscais de 2024, o estudo evidencia a baixa tributação efetiva da empresa, calculada pela divisão dos impostos pagos pelas empresas pelos lucros, considerando diferimentos, deduções e incentivos fiscais. A taxa serve para se compreender o quão distante está a empresa de pagar a alíquota oficial do imposto sobre a renda (no caso do Brasil, 34%). Devido a diversos incentivos fiscais identificados no estudo, principalmente incentivos concedidos no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), as debêntures incentivadas e os juros sob o capital próprio, além de deduções consideradas excepcionais, como a adição de prejuízos fiscais, a alíquota efetiva em 2024 foi de apenas 10,8%.

- Outro achado do estudo parte da comparação média do preço (CIF) do minério exportado pelo Brasil em relação ao preço internacional. Com dados para o período de 2014 a 2024, foi identificado um valor menor de US$ 25,23 por tonelada, que foi comparado ao preço internacional, o que levaria a um subfaturamento de US$ 85,7 bilhões no período e a uma perda de arrecadação de US$ 22,4 bilhões ou US$ 2,2 bilhões por ano.

- O mesmo valor, convertido em valores de maio de 2026, equivale a R$ 10,9 bilhões, o que corresponde a 20 vezes a despesa total do Governo Federal com a ANM em 2025 (R$ 529,0 milhões). Nos últimos anos, a ANM sofreu de desfinanciamento, o que compromete a fiscalização, os investimentos e a capacidade operacional da mineração brasileira. Trata-se de uma realidade que demonstra a importância de maior controle das autoridades fiscais e governamentais e da sociedade civil sobre os usos e destinos da riqueza mineral do país.

Produzido pelo Inesc, em parceria com o Centre for International Corporate Tax Accountability and Research (CICTAR), o estudo em síntese joga luz sobre a importância de uma regulação do acesso e da exploração de recursos minerais brasileiros segundo os requisitos de transparência, justiça fiscal, salvaguardas socioambientais e aderência a estratégias e iniciativas de adensamento de cadeias de valor.

Recomendações

I. **Revisão e redirecionamento das políticas industriais e dos incentivos fiscais para a agregação de valor.** Atualmente, os principais incentivos direcionados ao setor de mineração carecem de indicadores qualitativos e beneficiam predominantemente a exportação de minérios brutos por grandes empresas. É fundamental reformular a estrutura dos incentivos fiscais e das políticas industriais para que o apoio estatal seja prioritário para setores com maior agregação de valor e seja condicionado a salvaguardas ambientais, sociais, trabalhistas e fiscais.

II. **Criação de um relatório de transparência brasileiro para a indústria extrativista.** Dada a baixa transparência atual, o Brasil deve instituir um relatório obrigatório que reúna informações sobre produção, lucros e incentivos fiscais com base nos modelos internacionais.

III. **Investigação de indícios de subfaturamento e análise de preços de transferência.** A Receita Federal do Brasil, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Agência Nacional de Mineração devem investigar indícios sistemáticos de subfaturamento de exportações de minério de ferro. É necessária também uma análise rigorosa sobre a eficácia das novas regras de preço de transferência da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma vez que os dados recentes indicam a perpetuação das discrepâncias de preços mesmo após a mudança normativa, o que penaliza a arrecadação do IRPJ, da CSLL e da CFEM.

IV. **Ampliação da participação sindical e da sociedade civil.** Recomenda-se a promoção de uma maior participação da sociedade na discussão sobre o futuro da mineração no país, por intermédio de uma Conferência Nacional sobre Soberania Mineral. É também essencial garantir a representação sindical nesses espaços e nas negociações coletivas com as empresas de mineração. Por fim, é de extrema importância que o governo se articule com os movimentos por justiça fiscal para demandar internacionalmente, dentre outras coisas, a troca automática de informações entre países e uma tributação mínima global sobre multinacionais.

Principais tópicos do estudo

Geopolítica da mineração e a inserção brasileira

Uma das grandes disputas geopolíticas do século XXI é a corrida global por minerais críticos. Trata-se de recursos minerais essenciais para setores como os da tecnologia, da defesa e da transição energética, como lítio, nióbio e terras raras, cuja demanda cresce a elevadas taxas, porém cuja oferta está sujeita a riscos de escassez e dependência de poucos fornecedores.

A China é o grande destaque, por possuir reservas consideráveis desses minérios e por ser pioneira em seu refino, seu processamento e sua utilização na indústria. Países do Sul Global que possuem reservas também ganharam poder, como Brasil, Argentina e Bolívia. Enquanto isso, os países do Norte Global, no geral, não possuem reservas consideráveis nem a tecnologia para o seu processamento e buscam superar a dependência da China e dos demais países do Sul Global, tentando fazer avançar sua indústria por meio de acordos para garantir o acesso preferencial a recursos, além de procurar internalizar e controlar rigorosamente as etapas mais sofisticadas da cadeia de produção.

Nesse cenário, o Brasil se tornou estratégico, já que possui uma das maiores e mais diversificadas bases geológicas do mundo e figura entre os dez maiores produtores de níquel, manganês, nióbio, ferro e bauxita, tendo expandido ainda a sua relevância por meio do rápido crescimento da descoberta de minerais críticos, como lítio e terras raras. No entanto, os graus de produção e agregação de valor na cadeia dos minerais no Brasil variam enormemente a depender do minério e mostram grandes gargalos em relação aos minerais críticos, principalmente nas etapas de refino e processamento químico.

A partir dessa nova agenda geopolítica, a estratégia nacional em torno dos minerais críticos pode seguir duas rotas: a manutenção do modelo atual de exportação de concentrados com baixo nível de processamento ou a verticalização das cadeias minerais no território nacional, de modo a potencializar a geração de empregos de alta qualificação, estimular a pesquisa e a inovação, aumentar a arrecadação tributária e diminuir a vulnerabilidade externa. No atual discurso governamental, há um alinhamento com o segundo caminho. Porém, a superação de gargalos estruturais e de tendências históricas envolve décadas de investimentos e de regulação do setor, o que constitui um desafio não só para o Brasil, mas também para todo o Sul Global.

Dentre as experiências bem-sucedidas está *o avanço da Indonésia*, que consolidou sua posição na cadeia global de suprimentos de baterias nos últimos anos, por meio da implementação de políticas que incluíram a proibição de exportações de níquel com baixo processamento, o que impulsionou o adensamento das cadeias de valor internamente, ainda que dominadas pelo ca-

pital chinês.[4] Por outro lado, a maioria dos países com reservas ainda está nas primeiras etapas da cadeia, mesmo quando há esforços significativos, como é o caso da Bolívia. O país implementou regras restritivas de exportação e parcerias para capturar maior valor do lítio, mas ainda sem os resultados esperados, dadas as difíceis condições climáticas e de extração, que estão exigindo uma sinalização do governo para o capital chinês e o russo para garantir a tecnologia necessária.[5]

Procurando a agregação de valor no setor mineral, o atual governo está implementando uma série de medidas. Porém, a estrutura atual de políticas, acordos e incentivos fiscais pode se traduzir em uma tendência de fomento à exploração de minerais críticos sem a priorização de adensamento das cadeias de valor e sem contrapartidas ou condicionantes sociais e ambientais.

Nova Indústria Brasil (NIB):

É a principal estratégia do Governo Federal para a reindustrialização do país. Ela está organizada em seis missões. O setor mineral aparece na missão 3 (de infraestrutura, conectado com painéis fotovoltaicos e veículos elétricos com baterias produzidas internamente) e na missão 5 (de descarbonização e transição energética, cujas cadeias prioritárias incluem equipamentos de energia verde e cimento e aço sustentáveis).

- As análises da NIB, até o momento, destacam os riscos de que o crescimento do setor industrial não se estenda para além dos pilares tradicionais do Brasil, como o agronegócio e a construção civil, mas sim para setores verdes e de alta tecnologia. A partir da análise dos números do Plano Mais Produção (P+P), principal instrumento de financiamento da NIB, advindo do BNDES, percebe-se que a principal beneficiária é a produtividade do agronegócio, que recebeu 22,8% de todos os recursos até o momento.[6]

Apenas três das 27 maiores empresas do setor de mineração receberam recursos do P+P: a Nexa Recursos Minerais, produtora de chumbo (R$ 200 milhões); e duas empresas de lítio: a Sigma (R$ 526 milhões) e a Companhia Brasileira de Lítio (R$ 5,7 milhões).[7] Por um lado, os recursos para empresas de lítio confirmam a estratégia de expansão da produção desse mineral crítico, ainda que não seja possível saber se há estímulos à agregação de valor.

4 PWC. Brasil na era dos minerais críticos: uma nova ordem energética (2025, p. 31). Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/setores-atividades/mineracao-e-siderurgia/2025/tl-cop30-minerais-criticos.pdf>.

5 O GLOBO. Bolívia fica para trás na corrida do lítio: entenda por que o país não consegue explorar o 'ouro branco' (2024). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/12/bolivia-fica-para-tras-na-corrida-do-litio-entenda-por-que-o-pais-nao-consegue-explorar-o-ouro-branco.ghtml>.

6 BNDES. Painel do Plano Mais Produção. Detalhamento por Tipo de Instrumento, Eixo e Missão. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/painel-plano-mais-producao>. Dados acessados em 12 de junho de 2026.

7 BNDES. Painel do Plano Mais Produção. Detalhamento por Tipo de Instrumento, Eixo e Missão. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/painel-plano-mais-producao>. Dados acessados em 12 de junho de 2026.

Por outro lado, não estão contempladas as empresas que teriam maior impacto na descarbonização do cimento e do aço (como a Vale S.A., a CSN e a Anglo American), o que indica que esse objetivo da NIB não parece estar sendo desenvolvido.

Outras políticas para o setor de mineração estão sendo implementadas:

Tais como o Projeto de Avaliação do Potencial de Terras Raras; uma chamada pública (do BNDES e da Finep) para planos de negócios voltados à transformação de minerais estratégicos; a criação de um Fundo de Minerais Críticos; o Senai MagBras; o Programa Vale do Lítio; e políticas do Plano de Transformação Ecológica. Porém, tais iniciativas são muito menores em termos dos valores disponibilizados, quando comparados com os valores totais da NIB ou com os incentivos fiscais ao setor de mineração. Em sua maioria, os valores disponibilizados podem se traduzir em um fomento à exploração de minerais críticos, sem políticas robustas para o adensamento de cadeias de valor.

Incentivos fiscais:

O setor de mineração não possui incentivos fiscais específicos; porém, é beneficiado com bilhões de reais todos os anos, por meio de renúncias, que não são devidamente avaliadas ou revisadas.

- Em 2024, as 27 maiores empresas de mineração receberam R$ 4,5 bilhões em renúncias fiscais federais. A maior parte desse valor (84,8%) é referente à Sudam e à Sudene, que se propõem a levar desenvolvimento e inovação para as regiões Norte e Nordeste do Brasil, mas sem avaliações de seus resultados concretos. As maiores beneficiárias são a Vale e sua subsidiária, a Salobo Metais, que receberam 76,3% do total renunciado.

- Há incentivos que não estão contabilizados nos citados números, como as *debêntures incentivadas*, que são títulos de dívida de empresas com o mercado e que recebem renúncia no Imposto de Renda sem nenhuma contrapartida ou condicionante social ou ambiental. As únicas beneficiárias desses incentivos no setor de mineração até agora são a Vale e a CSN, que estão utilizando os recursos apenas para expandir suas estruturas logísticas de extração e exportação de minerais.

- Além disso, os *juros sobre o capital próprio* garantem outros bilhões de reais para as empresas e não são contabilizados pela Receita Federal. A partir da soma dos valores de 2023, 2024 e 2025, constata-se que a Vale recebeu R$ 13,7 bilhões com o referido incentivo, o que equivale a quase o total do que recebeu em incentivos fiscais federais como um todo, que foi de R$ 14,6 bilhões.[8]

8 VALE. Demonstrações Financeiras 2025 (2025, p. 16). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/a07481cc-5a25-5356-cffa-99bdb817cb90?origin=2>.

- Na esfera estadual, a *Lei Kandir* isenta produtos primários do pagamento de ICMS quando exportados. Antes da vigência desse benefício, havia incidência sobre produtos da mineração, com alíquota inversamente proporcional ao valor agregado.

Relações internacionais:

A assinatura de acordos de cooperação entre o Brasil e outros países para o setor e participações em eventos internacionais revelam que há uma diversificação de parcerias para o compartilhamento de tecnologia e um não alinhamento automático com o Norte Global; porém, isso ainda inclui a exportação de minérios e a atração de capital estrangeiro sem condicionalidades, o que pode manter a dificuldade atual de adensamento de valor e diversificação.

Controle estrangeiro, agregação de valor e o caso das terras raras

A entrada de capital estrangeiro é tida frequentemente como uma solução para a mobilização de investimentos. Porém, é uma solução que pode comprometer a priorização e a coordenação necessárias para a formação de capacidades internas, pois, sem os corretos estímulos, a tendência das multinacionais é priorizar lucros de curto prazo pela venda dos minérios dentro de cadeias de valor já estabelecidas.

Das 27 maiores empresas de mineração do Brasil, 14 delas têm controle estrangeiro, isto é, grupos econômicos não brasileiros detêm 50% ou mais das ações de cada empresa, enquanto 13 são brasileiras. Os principais países estrangeiros que detêm o controle da produção mineradora no Brasil são Canadá, Estados Unidos, China, Holanda, Suíça, Reino Unido e Noruega.

Além do controle acionário, há dezenas de acionistas estrangeiros com participação minoritária nas empresas. Sob a mesma perspectiva, há uma preponderância dos Estados Unidos, principalmente por intermédio de entidades como Blackrock, Vanguard e outros grandes fundos de investimento, com 26 investidores com participação acionária em 19 das 27 mineradoras da análise.

Enquanto os minerais do bloco 3 da classificação do Governo Federal são majoritariamente controlados por empresas ocidentais, o bloco 2 possui maior entrada de capital brasileiro, na forma de empresas de capital fechado de indivíduos ou famílias e maior inserção chinesa.

No caso das *terras raras*, todas as empresas que atuam no Brasil são de capital estrangeiro. Trata-se de empresas com um número pequeno de minas pelo mundo, com capital pulverizado entre investidores institucionais e pessoas físicas e que se utilizam de bolsas de valores, principalmente a australiana, para vender ações e se capitalizar. O caráter internacionalizado do setor,

sem controles ou restrições brasileiras, torna ainda mais desafiadora a construção de estratégias de adensamento da cadeia de valor dentro do país, como bem demonstram os exemplos apresentados a seguir.

A USA Rare Earth recentemente comprou a Serra Verde, única mina de terras raras em produção hoje no Brasil. Para a corporação, a compra foi estratégica para a consolidação de uma cadeia de valor totalmente integrada da mina ao ímã, de modo a criar uma líder global em mineração, processamento, separação, metalização e fabricação de ímãs, com "amplo apoio do Governo dos EUA e de seus aliados".[9] Destaca-se que a etapa de separação dos elementos de terras raras (ETR) é a que mais agrega valor na cadeia, o equivalente a cerca de 20 vezes a etapa anterior.10 Além disso, a etapa extrativa, que fica no Brasil, é a de menor valor agregado e maior impacto ambiental e social. Como parte da compra, a Serra Verde "firmou um acordo de fornecimento de 15 anos para abastecer uma empresa de propósito específico, capitalizada por diversas agências do Governo dos Estados Unidos, bem como por fontes de capital privado, para 100% de sua produção da fase I com preços mínimos garantidos para suas terras raras magnéticas".11 Enquanto a Serra Verde defende esse acordo, por proporcionar fluxos de caixa seguros e previsíveis e assegurar empregos e investimentos, o acordo retira o país tanto do livre comércio quanto do controle soberano de suas terras raras, fornecendo aos EUA a prerrogativa de soberania e verticalização de sua cadeia.

A Aclara Resources é uma empresa de exploração de terras raras listada na Bolsa de Valores de Toronto, com projetos de mineração no Brasil e no Chile. Os minerais brasileiros e chilenos da Aclara fornecerão matéria-prima para uma indústria de separação de terras raras em construção na Louisiana (EUA). O objetivo é tirar proveito dos incentivos fiscais fornecidos pelo governo federal estadunidense (Inflation Reduction Act) e do governo da Louisiana (programa de capacitação profissional LED FastStart, Isenção de Imposto Industrial e o Quality Jobs).[12]

A St. George é uma empresa australiana cujo maior projeto no Brasil é o Araxá, de terras raras e nióbio. Por um lado, a empresa faz parte do projeto MagBras,

9 USA Rare Earth. Investor Presentation. Serra Verde acquisition (2026, p. 4). Disponível em: <https://investors.usare.com/static-files/51392825-c0d8-41cb-a604-0842d6a5dfa1>.

10 BRASIL MINERAL. Brasil é o segundo em reservas de terras raras no mundo (2025). Disponível em: <https://www.brasilmineral.com.br/noticias/brasil-e-o-segundo-em-reservas-de-terras-raras-no-mundo>.

11 MINERAÇÃO SERRA VERDE. Serra Verde anuncia acordo de combinação com a USA Rare Earth para criar líder global em terras raras e um acordo de fornecimento de 15 anos com preços mínimos garantidos (2026). Disponível em: <https://svpm.com.br/br/serraverdeusarareearth-2/>.

12 LOUISIANA ECONOMIC DEVELOPMENT. Quality Jobs. Disponível em: <https://www.opportunitylouisiana.gov/incentive/quality-jobs>. INDUSTRIAL TAX EXEMPTION PROGRAM. Disponível em: <https://www.opportunitylouisiana.gov/incentive/industrial-tax-exemption>. LED FastStart. Disponível em: <https://www.opportunitylouisiana.gov/incentive/led-faststart>.

assinou um acordo de pesquisa com o governo de Minas Gerais, está obtendo incentivos fiscais do estado e comprou recentemente terrenos adequados para o processamento perto de sua mina. Por outro lado, a empresa afirma que está avaliando utilizar indústrias de processamento já existentes na região e que tem "alianças de fornecimento" com outras empresas, como a REalloys, Boston Metas e Nanum Nanotecnologia. Além disso, os incentivos fiscais são para equipamentos comprados para o desenvolvimento da indústria de Araxá, sem o claro direcionamento para etapas de maior valor agregado.[13]

Além de não explicarem como planejam concretamente agregar valor às suas operações no Brasil, as empresas que ainda não estão produzindo estão acumulando anualmente prejuízos fiscais, que poderão ser abatidos do Imposto de Renda após as empresas começarem a lucrar. Portanto, o governo brasileiro pode não receber impostos sobre a renda por anos após o começo das atividades de tais empresas.

Transparência e fuga de riquezas do setor de mineração no Brasil

A soberania da mineração no Brasil requer, como premissas fundamentais, o acesso a informações das atividades das empresas e a geração de rendas para o país advindas da riqueza gerada pelo setor. Nesse sentido, a transparência se coloca como peça central, tanto relacionada às operações das empresas no Brasil quanto aos tributos pagos resultantes delas.

O alto nível de controle estrangeiro do setor de mineração, porém, é um grande entrave à transparência. Isso ocorre porque as empresas multinacionais frequentemente não publicam relatórios com os dados administrativos e financeiros de suas operações no Brasil. Para além do não conhecimento sobre as atividades das empresas que estão atuando no Brasil — e recebendo subsídios governamentais para isso —, a falta de transparência pode encobrir estratégias sofisticadas para reduzir ou eliminar o pagamento de impostos, explorando brechas, ambiguidades ou falhas na legislação fiscal. Tais recursos desaparecem não apenas dos orçamentos públicos, mas também para os trabalhadores dessas corporações, pois podem também diminuir os recursos disponíveis para a negociação coletiva e os acordos de repartição de lucros.

Das 27 maiores empresas de mineração que produzem hoje no Brasil, apenas sete publicam relatórios anuais de suas operações em solo brasileiro, incluindo dados financeiros e contábeis. Essa baixa transparência é principalmente devido ao alto número de empresas estrangeiras e, no caso das empresas de controle brasileiro, a maioria é constituída por empresas familiares de capital

13 ST. GEORGE MINING LIMITED. Annual Report to Shareholders 2025 (2025, p. 1). Disponível em: <https://stgm.com.au/pdf/2897a62f-865d-4736-a077-fd2676d44291/Annual-Report-to-Shareholders.pdf?Platform=ListPage>. Quarterly Activities Report for the period ended 31 March 2026 (2026, p. 1). Disponível em: <https://announcements.asx.com.au/asxpdf/20260428/pdf/06yxkctkbvps7m.pdf>.

fechado. A situação é particularmente opaca em relação ao bloco 2, dos minerais críticos. Nenhuma das principais empresas de lítio e de nióbio da lista da ANM publica demonstrações financeiras sobre suas operações no Brasil. As empresas estrangeiras (Sigma, AMG e CMOC) publicam relatórios globais; porém, neles não se divulga, por exemplo, quanto as empresas lucram com suas operações no Brasil.

Entretanto, uma série de países do mundo ocidental — Canadá, Reino Unido, Noruega, Austrália, Estados Unidos, além do bloco da União Europeia — obriga que as empresas extrativistas ou todas as empresas multinacionais com um mínimo de rendimentos publiquem informações relevantes, principalmente tributárias, sobre a sua atuação no mundo, incluindo no Brasil. Os principais relatórios são as declarações *país por país* e relatórios da indústria extrativista. Devido a tais requisitos, algumas multinacionais que atuam no Brasil publicam informações sobre sua lucratividade no país, o que permite análises mais aprofundadas sobre suas ações em solo brasileiro. A seguir, apresentam-se alguns exemplos.

- A Alcoa Corporation é uma das maiores produtoras de bauxita e alumínio no país. A empresa não publica relatórios de suas operações no Brasil; porém, publica o relatório estadunidense, em que consta o pagamento de impostos por país. A empresa pagou 7,8 vezes mais impostos na Austrália do que no Brasil em 2024, embora a capacidade de produção australiana de óxido de alumínio no ano seja apenas 3,9 vezes maior do que a brasileira, enquanto sua produção de bauxita é 4,6 vezes maior.[14] Em 2025, a empresa contabilizou US$ 103 milhões como créditos tributários no Brasil, advindos de prejuízos fiscais, o que significa que a empresa, ao esperar lucrar, usou mais de meio bilhão de reais em apenas um ano como créditos para diminuir seu pagamento de impostos no Brasil.[15]

- A Norsk Hydro ASA é uma empresa norueguesa que, além de controlar a Mineração Paragominas, uma das principais produtoras de bauxita no Brasil, também possui outras empresas de produção e refino de alumínio. No relatório norueguês de 2025, a Mineração Paragominas pagou NOK 263,6 milhões (R$ 139 milhões) em juros a entidades do grupo Norsk Hydro, quase o equivalente a todo o seu lucro (R$ 159 milhões).16 Apesar de não ser possível saber qual foi o objetivo desse empréstimo milionário, que diminuiu sua

14 UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. Pagamento de Impostos. Alcoa Form SD 2024. Disponível em: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1675149/000119312525211348/aa-20241231.htm>. Produção de Bauxita. Relatório Alcoa 2025 (2025, p. 33). Disponível em: <https://s29.q4cdn.com/945634774/files/doc_financials/2025/ar/2025_Alcoa_Corp_Annual_Report_Bookmarked.pdf>. Capacidade de Produção de Alumínio. Relatório Alcoa 2024 (2024, p. 6, p. 18 do PDF). Disponível em: <https://s29.q4cdn.com/945634774/files/doc_financials/2024/ar/2024_Alcoa_Corp_Annual_Report_Bookmarked_Final.pdf>.

15 ALCOA. Relatório Alcoa 2025 (2025, p. 56). Disponível em: <https://s29.q4cdn.com/945634774/files/doc_financials/2025/ar/2025_Alcoa_Corp_Annual_Report_Bookmarked.pdf>.

16 HYDRO. Integrated Annual Report 2025 (2025, p. 282-285). Disponível em: <https://www.hydro.com/globalassets/06-investors/reports-and-presentations/annual-report/ar-2025/integrated-annual-report-2025.pdf>. Conversão nok-reais de 07/05/2026 kr1 NOK = 0,5290 BRL.

lucratividade e o pagamento de impostos, nem qual subsidiária da empresa está emprestando os recursos para a Mineração Paragominas, trata-se de uma informação importante tanto para autoridades tributárias quanto para trabalhadores da empresa.

O Brasil deveria implementar seu próprio relatório de transparência, que é necessário para todas as empresas que atuam no setor, usando como base os relatórios da Noruega e complementando as informações com as especificidades brasileiras, como incentivos fiscais fornecidos às empresas.

Estudo de caso: a Vale e os indícios de subfaturamento de exportações de minério de ferro

A Vale S.A. é uma das maiores multinacionais de mineração do mundo. Em 2025, ela produziu 336 milhões de toneladas de minério de ferro e se tornou a maior produtora do planeta, ultrapassando sua principal concorrente, a Rio Tinto. Fundada em 1942 como empresa estatal, foi privatizada em 1997 e passou por um segundo momento de privatização e internacionalização em 2020, de modo que hoje seu controle é pulverizado e majoritariamente estrangeiro.

A empresa convive com desastres ambientais e lucros extraordinários. O exemplo recente mais marcante foi a tragédia de Brumadinho (MG) em 2019, mas desde então pelo menos duas barragens da multinacional sofreram vazamentos.[17] Dois anos após Brumadinho, a empresa registrou o maior lucro de sua história e o maior de todos os tempos de uma empresa de capital aberto no Brasil.[18]

Apesar de décadas de incentivos fiscais fornecidos pelo governo brasileiro, a Vale é até hoje uma exportadora de commodities, principalmente para a China, sua principal compradora. Em 2025, 78,46% das receitas da empresa vieram do ferro, 65% originaram-se do minério e apenas 11% procederam das pelotas, que constituem um produto consolidado com maior grau de processamento.[19]

A empresa pagou R$ 25,8 bilhões (US$ 4,8 bilhões) em tributos no Brasil em 2024, principalmente tributos sobre a renda, sobre a mineração e sobre produtos e serviços.[20] Apesar de parecerem números elevados, eles refletem

17 ANDES. 7 anos após crime em Brumadinho(MG), outras duas minas da Vale registram vazamento. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/7-anos-apos-crime-em-brumadinho-mG-outras-duas-minas-da-vale-registram-vazamento1>.

18 JUSTIÇA NOS TRILHOS. Manobras fiscais e mineração: o que fica para as comunidades? (2022, p. 29). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1sRRvYW4AQnMU40WAYl8eUHjhvlR-yQyl/view>.

19 VALE. Demonstrações Financeiras 2025 (2025, p. 13, receita líquida de vendas por segmento de negócios e área geográfica). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/a07481cc-5a25-5356-cffa-99bdb817cb90?origin=2>.

20 VALE. Relatório de Contribuições Fiscais 2024 (2025, p. 7, p. 14). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/150df560-7954-01bb-f04c-7a7955355e70?origin=1>.

uma baixa tributação efetiva da empresa, calculada pela divisão dos impostos pagos pelas empresas pelos lucros. Essa taxa serve para se compreender o quão distante a empresa está de pagar a alíquota de 34%. Devido às renúncias fiscais discutidas neste relatório, principalmente referentes à Sudam e aos juros sobre o capital próprio, além de deduções consideradas excepcionais, como prejuízos fiscais, sua alíquota efetiva em 2024 foi de apenas 10,8%.[21]

Esse valor também é baixo quando comparado aos dos impostos pagos pela Petrobrás. A partir da soma dos impostos pagos pelas próprias empresas (chamados de tributos próprios) e dos tributos retidos ou recolhidos (que refletem pagamentos a fornecedores e empreiteiros), constata-se que a Vale pagou R$ 32,8 bilhões em impostos em 2024, enquanto a Petrobrás pagou oito vezes mais (R$ 270,3 bilhões), ainda que as empresas tenham registrado lucros parecidos em 2024 (R$ 30,4 bilhões e R$ 36,6 bilhões, respectivamente).[22]

Porém, esse valor pode ser ainda mais subestimado, pois na citada taxa não está incluída a possibilidade de subfaturamento, o que a tornaria significativamente mais baixa. O subfaturamento de exportações diminui o faturamento da empresa no Brasil, diminuindo assim o seu lucro e o pagamento de impostos, como será explicado a seguir.

Possível subfaturamento de minério de ferro

O minério de ferro ocupa uma posição de liderança na mineração brasileira. Em 2025, foi o maior produto exportado pelo Brasil, com R$ 42,2 bilhões exportados, o que representa 10% do total exportado pelo país, enquanto em 2024 o país deteve a segunda maior produção mundial, ficando atrás apenas da Austrália.[23] De acordo com a Agência Nacional de Mineração, a Vale possui a liderança absoluta da produção no país, com 73,03% da produção, de acordo com o seu percentual na contribuição da CFEM, seguida pela Anglo American (com 7,07%) e pela CSN Mineração (com 6,60%).[24]

21 VALE. Relatório de Contribuições Fiscais 2024 (2025, p. 24). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/150df560-7954-01bb-f04c-7a7955355e70?origin=1>.

22 PETROBRÁS. Relatório Fiscal 2024 (2025, p. 5). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/918a062c-7162-9c17-d034-0deb23cfac86?origin=2>. VALE. Relatório de Contribuições Fiscais 2024 (2025, p. 7). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/150df560-7954-01bb-f04c-7a7955355e70?origin=1>. AGÊNCIA PETROBRÁS. Petrobrás lucra R$ 36,6 bilhões em 2024 (2025). Disponível em: <https://agencia.petrobras.com.br/w/negocio/petrobras-lucra-r-36-6-bilhoes-em-2024>. VALE. Demonstrações Financeiras 2025 (2025, p. 3). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/a07481cc-5a25-5356-cffa-99bdb817cb90?origin=2>.

23 REVISTA MINÉRIOS & MINERALES. Minério de Ferro: Cotação, produção no Brasil e mercado Global (2025). Disponível em: <https://revistaminerios.com.br/minerio-de-ferro-cotacao-producao-exportacao-brasil/>. FAZCOMEX. Exportações no Brasil | Veja os principais produtos exportados (2026). Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/exportacao/exportacoes-no-brasil/>.

24 ANM. Anuário Mineral Brasileiro (2025, p. 22). Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_metalicos__rev_2.pdf>.

As empresas de minério de ferro parecem empregar, pelo menos até 2024, uma manobra tributária para reduzir sua tributação no Brasil, chamada de *subfaturamento de exportações*. A estratégia consiste em vender o seu principal produto (o minério de ferro não aglomerado) a uma subsidiária em um paraíso fiscal — no caso, provavelmente, a Suíça — mediante um preço inferior ao do praticado pelo mercado. As empresas na Suíça, então, venderiam o produto para os destinatários finais (principalmente à China) com o valor de mercado. O minério de ferro não é transportado pela Suíça, mas a intermediação diminuiria o valor da venda no Brasil e, logo, o lucro sobre o qual incidem o IRPJ, a CSLL e a CFEM, que é a principal forma de compensação pelos danos da atividade da mineração nos territórios.

Os números apresentados aqui são uma atualização de estudos anteriores sobre o possível subfaturamento de exportações da empresa, nominalmente um trabalho da Red Latinoamericana y del Caribe por Justicia Económica, Social y Climática (Latindadd) feito em parceria com o Instituto Justiça Fiscal (2017), além de outro estudo do próprio Instituto Justiça Fiscal (2020), bem como outros trabalhos da associação Justiça nos Trilhos (2022) e de autores como Tadzio et al. (2023).[25] A partir da aplicação de uma das metodologias desenvolvidas nos referidos estudos, que compara o preço internacional ao preço de exportação do minério de ferro no Brasil, para dados entre 2014 e 2024, revelou-se a persistência de uma distância entre os dois preços de forma sistemática e praticamente contínua no decorrer do período. Em média, o valor exportado do Brasil é US$ 25,23 por tonelada mais barato do que o preço internacional, o que levaria a um subfaturamento de US$ 85,7 bilhões em 10 anos e a uma perda de arrecadação de US$ 22,4 bilhões ou US$ 2,2 bilhões por ano. O valor equivale a 20 vezes a despesa total do Governo Federal com a ANM em 2025 (R$ 529,0 milhões),[26] agência que, nos últimos anos, sofreu um desfinanciamento que comprometeu a fiscalização, os investimentos e a capacidade operacional da mineração brasileira.[27]

No período entre o último estudo — com a atualização do número que seria atribuído ao subfaturamento (2020) — e esta atualização, houve uma mudan-

25 INSTITUTO INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. Marco Regulatório e Tributação da Mineração no Brasil: Estudo do subfaturamento de exportações de minério de ferro no período de 2017 a 2020 (2020). Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Subfaturamento-de-exportacoes_IJF_20220121.pdf>.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL E LATINDADD. Extração de recursos no Brasil: Faturamento comercial indevido no setor de mineração (2017). Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Extracao-de-recursos-no-Brasil-versao-10-10-2017-2.pdf>.

JUSTIÇA NOS TRILHOS. Manobras fiscais e mineração: o que fica para as comunidades? (2022). Disponível em: <https://crimideia.com.br/manobras-fiscais-e-mineracao-o-que-fica-para-as-comunidades/>.

COELHO, Tádzio Peters et al. O paraíso fiscal da Vale e seus efeitos nos municípios minerados [livro eletrônico]: preços de transferência, CFEM e a Vale S.A. Ed. dos Autores, 2023. Disponível em: <https://justicanostrilhos.org/wp-content/uploads/2023/12/DIGITAL_COM-CAPA_Paraiso-fiscal-da-Vale-e-Precos-de-Transferencia_2023_paginas-individuais.pdf>.

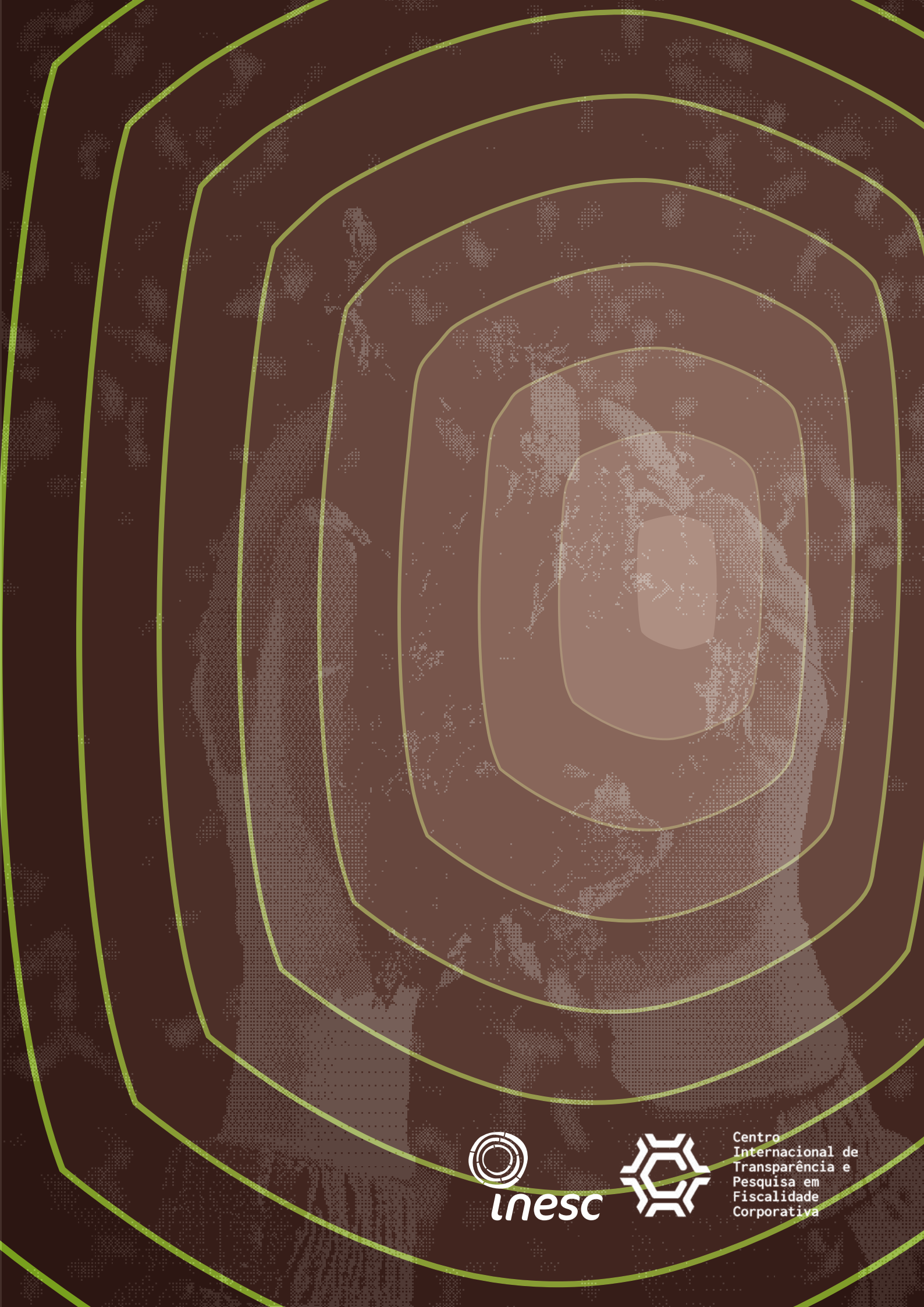
26 SIGA BRASIL. Painel Especialista. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Valor pago + RP a pagar - Agência Nacional de Mineração (2025). Dados acessados em 2 de junho de 2026.

27 AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. Contingenciamento compromete fiscalização, investimentos e capacidade operacional da mineração brasileira (2026). Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/contingenciamento-compromete-fiscalizacao-investimentos-e-capacidade-operacional-da-mineracao-brasileira>.

ça substancial nas regras de preços de transferência, com a adoção, pelo Brasil, das regras da OCDE em 2023. Portanto, era possível esperar uma redução dos valores eventualmente subfaturados. Porém, os dados parecem demonstrar a persistência da prática de subfaturamento. Os preços de transferência são legais, desde que haja um respectivo ajuste no lucro tributário que elimine a diferença entre os preços transacionados entre as partes relacionadas e os valores de mercado ou se forem alegadas justificativas econômicas para a discrepância no valor. Quando foram questionadas pelos autores dos estudos anteriores, as empresas do setor alegaram que não seria possível realizar o subfaturamento de exportações devido à legislação brasileira, pois o lucro auferido no exterior por controladas de empresas brasileiras é incorporado internamente. Em réplica, os autores dos estudos afirmaram que os acordos de não tributação impedem que o lucro no exterior seja taxado.[28]

Porém, não é possível saber se as empresas estão realizando tal ajuste e, portanto, se os recursos auferidos privadamente pela exploração mineral estão gerando sua devida contrapartida tributária. Além de potencialmente penalizar o orçamento público e, logo, a entrega de serviços para a população, a redução do lucro tributável também diminui os recursos que devem ser negociados com os trabalhadores da empresa. Os números revelados aqui demonstram que as contribuições fiscais do setor estão aquém do que ele poderia entregar para a sociedade brasileira. Este estudo de caso demonstra os limites de entregar um setor tão estratégico às mãos privadas e estrangeiras e majoritariamente sem controle e sem fiscalização do Estado. Com a expansão do setor mineral brasileiro, o Brasil precisa garantir que a história não se repita.

28 OBSERVATÓRIO DA MINERAÇÃO. Exclusivo: Estudo indica que mineradoras podem deixar de pagar US$ 1,26 bilhão por ano em impostos na exportação de minério de ferro (2022). Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/exclusivo-estudo-indica-que-mineradoras-podem-deixar-de-pagar-us-126-bilhao-por-ano-em-impostos-na-exportacao-de-minerio-de-ferro/>.



inesc

Centro Internacional de Transparência e Pesquisa em Fiscalidade Corporativa