



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 60

# 238

abril a junho de 2023

SENADO FEDERAL



# A (in)compatibilidade entre a desoneração das operações com minérios destinadas ao comércio exterior e a redução da desigualdade regional

SIMONE CRUZ NOBRE

LISE TUPIASSU

**Resumo:** O estudo pontua que a outorga de competência tributária representa a autorização para obtenção do recurso essencial e indispensável à plena finalidade do ente federado: a concretude de direitos fundamentais. No entanto, nas operações destinadas à exportação essa competência foi retirada gradativamente dos estados-membros, sob o fundamento de liberdade do comércio exterior. Tomando como exemplo as operações com minérios no estado do Pará e utilizando o método documental e bibliográfico, o ensaio busca avaliar se o discurso da não tributação, com fundamento em efetivar uma maior competitividade no mercado internacional, amolda-se aos objetivos fundamentais da redução da desigualdade regional. Conclui-se que a supressão da base tributária afeta a capacidade fiscal do estado-membro e, ainda que ele exerça o mesmo esforço fiscal de outro ente federado, a medida contribui para aumentar a desigualdade regional.

**Palavras-chave:** desoneração da exportação; mineração; desigualdade regional; Estado do Pará; competência tributária.

## The (in)compatibility of the reduction of operations with ore intended for foreign trade with the reduction of regional inequality

**Abstract:** The study points out that the granting of tax jurisdiction represents the authorization to obtain the essential and indispensable resource for the full purpose of the federated entity: the concreteness of fundamental rights. However, in operations destined for export, this was gradually withdrawn from the member states, on the grounds of freedom

Recebido em 21/10/22

Aprovado em 13/3/23

of foreign trade. Taking as an example the mining operations in the state of Pará and using a documental and bibliographic method, the essay seeks to assess whether the discourse of non-taxation between foreign nations, based on achieving greater competitiveness in the international market, conforms to the fundamental objectives of reduction of regional inequality. In the end, it is concluded that the suppression of the tax base affects its fiscal capacity and even if it exerts the same fiscal effort as another federated entity, the measure contributes to increasing regional inequality.

**Keywords:** non-taxation of exports; mining; regional inequality; state of Pará; tax jurisdiction.

## 1 Introdução

Com seu núcleo fincado na dignidade da pessoa humana, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2022a]) elenca, entre os seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais visando ao desenvolvimento nacional – comandos suficientes a demonstrar a necessidade de as economias de mercado serem guiadas por princípios mais abrangentes de justiça social. Para isso, o papel ativo do governo é fundamental para garantir oportunidades e meios para o ser humano participar produtivamente da sociedade.

É nesse contexto que a tributação tem papel de destaque: se por um lado o tributo representa a principal fonte de custeio à promoção de direitos fundamentais e redistribuição de renda, por outro, a depender da política tributária adotada, mostra-se capaz de criar desigualdade, fragilizando o fundamento que sustenta a sua própria instituição – ponderação que ganha envergadura quando considerada a política tributária adotada em relação a um importante recurso natural: o minério.

Ainda que distantes de uma sociedade global menos desigual, é forçoso reconhecer que avanços tecnológicos em comunicação, informação e transporte interligam-nos, colocando-nos economicamente mais próximos uns dos outros. E a tecnologia que possibilita essa conexão utiliza recursos minerais. O minério é um insumo utilizado pela indústria de transformação na composição de inúmeros produtos indispensáveis à vida moderna: insumos agrícolas, equipamentos industriais, instrumentos

e aparelhos de uso hospitalar, medicamentos, cosméticos, celulares, entre outros.

Levantamentos realizados pelo Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Coberturas da Terra no Brasil, relativo ao ano de 2020, apontam que no Brasil a atividade mineral está concentrada na produção de ferro (25,4%) e alumínio (25,3%), ao passo que o ouro responde por 86,1% da atividade de garimpagem (ÁREA..., [2021]). No território nacional, no entanto, encontram-se muitas outras substâncias minerais, como manganês, cobre, níquel, tálio, estanho, zinco, nióbio, caulim, diamante e outras pedras ornamentais.

Atualmente a mineração, a indústria e o garimpo distribuem-se por área nas unidades federativas da seguinte forma: Pará (110.209 ha), Minas Gerais (33.432 ha), Mato Grosso (25.495 ha), Rondônia (7.282 ha), Amazonas (6.259 ha), Goiás (4.670 ha), Amapá (3.829), Bahia (3.640 ha), São Paulo (2.491 ha) e Rio Grande do Sul (1.445 ha) (ÁREA..., [2021]).

Os números da mineração impressionam. Segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (FATURAMENTO..., 2021), o faturamento do setor mineral no Brasil somou R\$ 209 bilhões em 2020. Uma alta de 36% se comparado com o ano de 2019, mesmo no cenário de pandemia.

Com o aumento de 62,4% das vendas de produtos da atividade extrativa, com destaque para a elevação de 72,9% nas vendas de minério de ferro, o Brasil fechou o ano com superávit de US\$ 61 bilhões em 2021, com crescimento de 21,1% em relação ao ano de 2020, superando o recorde de US\$ 56 bilhões alcançados no ano de 2017 (RUSSI, 2022). Portanto, os minérios contribuem de forma positiva para a economia nacional.

Ocupando a primeira colocação no ranking nacional das exportações de minério no 1º semestre de 2020, o Pará desponta com grandes reservas de ferro, bauxita, cobre, caulim,

manganês, níquel, calcário, ouro e outros minérios de uso na construção civil (ABREU, 2020).

O Pará é um estado de vocação mineral, que conta, segundo levantamentos de 2010, com 80% das reservas nacionais de bauxita, 77% das reservas de cobre, 43% das de caulim, 36% de manganês e 14,8% do ouro (PARÁ, 2011). Além disso, o minério de ferro encontrado em Carajás é reconhecido mundialmente por sua alta qualidade (MINERAÇÃO..., [2019]).

No entanto, engana-se quem imagina que essa unidade federada, detentora de tantos bens minerais em seu território, seja um ente rico. Apesar de ser o estado que apresenta o melhor saldo do País e de contribuir de forma decisiva para a balança comercial brasileira, o Pará apresenta o 24º IDH entre os 27 estados da Federação (ATLAS..., [2010]), de acordo com dados da Federação das Indústrias do Pará (Fiepa) (PARÁ..., 2020),

Em 2011, 16% do povo brasileiro estavam vivendo abaixo da linha da pobreza. Na região norte, o percentual era de 27,4%; no Pará, esse número alcançava 30,8% – quase o dobro da média nacional.

Certamente os números alertam para um contraste acentuado, que precisa ser mais bem entendido e equacionado, visto que toda essa movimentação econômica certamente deveria proporcionar elevadas receitas aos cofres públicos, pois o imposto incidente sobre as operações de circulação de mercadoria possibilitaria ao tributo cumprir o seu efetivo papel.

O fato é que a verticalização dos minérios extraídos no estado é incipiente: quase 90% da atividade de mineração estão voltados ao mercado externo, e a competência tributária para a cobrança do ICMS foi retirada dos estados-membros, sob o fundamento de liberdade do comércio exterior. Essa realidade sinaliza uma aparente contradição entre os objetivos fundamentais de redução de desigualdade

regional, previstos no art. 3, III, da CRFB, com a desoneração das exportações, estabelecida no mesmo diploma legal, no art. 155, § 2º, X, “a” (BRASIL, [2022a]). Seria a desoneração das operações com minérios destinadas ao comércio exterior compatível com a redução das desigualdades regionais?

É preciso avaliar se a não tributação, que busca garantir maior competitividade dos produtos e serviços no mercado internacional, amolda-se aos objetivos fundamentais de desenvolvimento nacional e contribui para a redução da desigualdade regional.

Considerando a importância da tributação na preservação do pacto federativo e na garantia de direitos fundamentais, com base no método documental e bibliográfico, o presente artigo convida o leitor a avaliar se o alargamento da base de cálculo sujeita à não incidência tributária na exportação se conforma aos objetivos fundamentais do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais previstos no texto constitucional no município de base mineradora e no seu entorno não minerador.

## 2 A tributação como instrumento de correção das desigualdades

Instrumentos de realização da missão estatal, os tributos representam a principal fonte de receita para a efetivação dos direitos fundamentais; são, portanto, de prestação compulsória. Embora ainda visto com pouca simpatia pelos que estão sujeitos à sua imposição, importa reconhecer que, se não há direito sem deveres nem deveres sem direito, não haveria garantia jurídica dos direitos fundamentais sem o cumprimento por parte do cidadão do seu dever de pagar tributo (NABAIS, 2004, p. 119).

Por atuar como pressuposto para o exercício da autonomia política, administrativa e

financeira, a outorga de competência tributária representa a autorização para obtenção do recurso essencial e indispensável à plena finalidade do ente federado: a concretude de direitos fundamentais necessários ao bem-estar social.

É nesse viés que a Constituição, fundada na democracia e com seu núcleo fincado na dignidade da pessoa humana, enfatiza que, entre os seus objetivos fundamentais, está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, visando ao desenvolvimento nacional.

Assim, se o desenvolvimento busca o bem-estar social, é para o ser humano que ele deve ser fomentado<sup>1</sup>. Nessa linha, o Estado como garantidor do desenvolvimento deve esforçar-se para efetivá-lo, porque ele é um direito humano inalienável<sup>2</sup> e cabe ao ente público viabilizar a participação de todos nesse processo, que necessariamente pressupõe a superação das desigualdades. Ao adotar a federação como forma de Estado, a CRFB estabelece como norte que “a União e os Estados-membros ocupam, juridicamente, o mesmo plano hierárquico. Daí devem receber tratamento jurídico-formal isonômico” (CARRAZZA, 2015, p. 170).

Contudo, o reconhecimento da igualdade formal entre as pessoas políticas não pode deixar de reconhecer também suas diferenças relativamente à receita e aos demais índices. Em outros termos, é fundamental dar um

<sup>1</sup> O estudo parte da concepção adotada por Sen (2010, p. 28-29), para quem o desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do Produto Nacional Bruto e das variáveis relacionadas à renda. Deve estar atrelado à melhoria da vida das pessoas.

<sup>2</sup> Aduz o art. 1º, item 1, da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento: “O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, e todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados” (NAÇÕES UNIDAS, [1986]).

tratamento isonômico com um olhar atento às desigualdades.

A realidade das regiões brasileiras em receitas, educação e saúde evidencia seus contrastes. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios que compõem as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste demonstram que praticamente todos os estados dessas regiões têm o IDHM e seus subíndices IDHM-longevidade, IDHM-renda e IDHM-educação acima da média nacional<sup>3</sup>, realidade que não se repete nos estados das regiões Norte e Nordeste, onde o IDHM e todos os seus subíndices estão abaixo da média nacional. Com 5% dos municípios acima da média do Brasil no IDHM-educação e 10%, no IDHM-longevidade, a região Norte abriga o município com menor IDHM do País, Melgaço, localizado no estado do Pará. Ademais, é importante destacar que 50% da região Norte têm IDH médio (DESENVOLVIMENTO..., 2016, p. 7). O quadro agrava-se ainda mais na região Nordeste, onde somente 1,9% dos municípios está acima da média nacional no subíndice IDHM-educação e 1,7% no IDHM-longevidade (DESENVOLVIMENTO..., 2016, p. 22-23).

Diante dessa realidade é importante superar tratamentos que considerem idênticas as regiões, como se o Brasil fosse uma realidade homogênea, com os mesmos problemas culturais, sociais e econômicos, e com igual capacidade para financiar as competências dispostas no texto constitucional. Também é imperioso ter em conta a vocação econômica de cada unidade na implementação de políticas nacionais.

Atenta a essa realidade, a própria CRFB, reconhecendo a desigualdade existente entre as pessoas políticas, inclui, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil,

<sup>3</sup> Mato Grosso não ultrapassa a média do IDHM do Brasil e do subíndice IDHM-renda e IDHM-educação; Minas Gerais não ultrapassa a média do subíndice IDHM-renda; e Mato Grosso do Sul, a do IDHM-educação.

a erradicação das desigualdades sociais e regionais, como elo na garantia do desenvolvimento nacional<sup>4</sup>.

As bases do Sistema Tributário Nacional foram estruturadas de forma que a União detivesse as rédeas da política econômica e que ficassem em sua alçada os tributos de regulação econômica, que poderiam ser alterados sem grandes dificuldades. O poder fiscal foi distribuído com base na materialidade do respectivo imposto, num substrato econômico apto a sofrer a imposição fiscal.

Ainda que a CRFB tenha garantido aos estados e aos municípios competências maiores que as previstas na Constituição de 1967, seu poder decisório é mais reduzido, e parte de suas receitas é complementada com recursos advindos de receitas transferidas.

Com foco no ideário estabelecido no art. 3º da CRFB<sup>5</sup> e na necessidade de um agir conjunto e harmônico entre os níveis de governo, característica essencial de um federalismo cooperativo, foram estabelecidos instrumentos de repartição de receitas como meios adicionais para a correção das desigualdades regionais.

Comentam Scaff e Silveira (2019, p. 518):

a lógica de federalismo cooperativo deve ter por escopo o desenvolvimento conjunto das unidades federadas, de modo que todos tenham iguais condições de participar das oportunidades apresentadas no jogo econômico e de poder, e não de concorrência predatória, o que pode descambar em guerra fiscal. Incumbe ao federalismo cooperativo a redução das desigualdades regionais, a fim

<sup>4</sup> Art. 3º, II e III, da CRFB (BRASIL, [2022a]).

<sup>5</sup> Preceitua o art. 3º da CRFB: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, [2022a]).

de que a pessoa humana possa efetivamente ter maiores oportunidades para o desenvolvimento de suas capacidades, onde quer que habite.

Num território extenso como o do Brasil, formado por regiões com realidades diversas, o objetivo constitucional de promover o equilíbrio entre regiões deve observar o antigo conceito de isonomia, que estabelece tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Assim, mesmo merecendo igual tratamento em questões político-jurídicas, as unidades federadas fazem jus a um olhar diferenciado e a uma reformulação dos arranjos hoje adotados, o que implica uma reavaliação da política tributária nacional, por ser o tributo um importante instrumento para a diminuição da desigualdade regional e de promoção da qualidade de vida nacional.

### 3 Da tributação à imunidade do comércio exterior: um longo trajeto de perdas

No Brasil, no período colonial e no império, as exportações eram tributadas com base no modelo mercantilista português.

Do início do período republicano até a Constituição de 1946, cabia aos estados-membros a cobrança do Imposto de Exportação (TORRES, 2005, p. 141). Com a reforma de 1965, a tributação sobre as exportações tornou-se competência do Governo Federal, e limitou-se a competência dos estados para a cobrança do ICM. Nessa mesma linha, a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969 estabelecia no art. 23, § 7º: “O [imposto] de que trata o item II [ICM] não incidirá [sobre] as operações que destinem ao exterior produtos industrializados e outros que a lei indicar” (BRASIL, [1988]).

Com a promulgação da CRFB, o ICMS passa a não incidir sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados, definidos em lei complementar<sup>6</sup>. Ou seja, os estados tributavam os produtos *in natura* e os industrializados semielaborados:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:

I – impostos sobre:

- a) transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso I, b, atenderá ao seguinte: [...]

X – não incidirá:

- a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, *excluídos os [semielaborados] definidos em lei complementar* (BRASIL, [2022a], grifo nosso).

Com fundamento na liberdade de comércio com as nações estrangeiras, a não incidência de tributos sobre a exportação de produtos industrializados era um recurso para estimular a verticalização da atividade econômica na própria região, corrigindo desigualdades inter-regionais.

No entanto, convencidos de que a entrada de novas divisas poderia movimentar a economia, uma vez que o comércio geralmente tem efeito multiplicador sobre empregos e renda, foi ampliada a não incidência para todos os produtos primários e os semielaborados, bem

<sup>6</sup> A Lei Complementar nº 65, de 15/4/1991 (BRASIL, 1991), define, no art. 155 da CRFB, X, “a”, que “os produtos [semielaborados] podem ser tributados pelos estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior”.

como para a exportação de serviços, por meio da Lei Complementar (LC) nº 87, de 13/9/1996 (*Lei Kandir*)<sup>7</sup>:

Art. 32. A partir da data de publicação desta Lei complementar:

I – o imposto não incidirá sobre [as] operações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados [semielaborados], bem como sobre prestações de serviços para o exterior (BRASIL, [2022b], grifo nosso).

Reconhecendo a perda de receita imposta aos estados, essa norma previu, na redação originária do art. 31, a compensação financeira, na forma do Anexo da LC nº 87/1996<sup>8</sup>:

Art. 31. Até o exercício financeiro de 2002, inclusive, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os limites, os critérios, os prazos e as demais condições fixados no Anexo desta Lei Complementar, com base no produto da arrecadação estadual efetivamente realizada do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação no período julho de 1995 a junho de 1996, inclusive. [...]

§ 5º Para efeito da apuração de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de [semielaborados], não submetidas a incidência do imposto

<sup>7</sup> Esse diploma é conhecido como *Lei Kandir*, referência ao autor do projeto, o então deputado Antônio Kandir. Observe-se que, após a proposição do projeto de lei à Câmara dos Deputados, ele foi nomeado ministro do Planejamento no governo de Fernando Henrique Cardoso e liderou o processo de negociação da lei. Um ano após a sua aprovação, ainda como ministro, Antônio Kandir acompanhou de perto o leilão da Companhia Vale do Rio Doce, adquirida em 1997 com ágio de 19,99% do preço fixado pelo Governo Federal, pelo consórcio Brasil, liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (PAULINO NETO, 1997).

<sup>8</sup> Esse dispositivo sofreu duas alterações posteriores pelas LCs nºs 112 e 115, ambas de 2002.

sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação em 31 de julho de 1996 (BRASIL, [2022b]).

O Anexo do diploma legal continha um sistema complexo de compensação, escalonado em dois processos: i) o seguro-receita, estabelecido até o ano de 2002; ii) a compensação na Lei Orçamentária Anual da União (LOA), com valores previamente definidos.

A LC nº 102, de 11/7/2000 (BRASIL, [2002a]), suspendeu a aplicação do seguro-receita no período 2000 a 2002 e determinou a distribuição de valores fixos aos estados, sem qualquer relação com as perdas suportadas pelos Estados.

Também em 2002, a LC nº 115, de 26/12/2002 (BRASIL, 2002b), eliminou o seguro-receita e estabeleceu a divisão de acordo com percentuais de participação definidos em seu normativo. Em 2004, outro auxílio financeiro foi criado com o mesmo propósito. Porém, todos esses mecanismos foram insuficientes para compensar a perda de arrecadação sofrida pelos entes federados.

De fato, verificou-se que o valor nominal global das transferências foi sendo gradativamente reduzido. Em 2003 foi de R\$ 3,87 bilhões, passando em 2004 e 2005 para R\$ 3,40 bilhões e em 2006 em diante para R\$ 1,95 bilhão, além de sofrer corrosão inflacionária. O art. 32, I, da LC nº 87/1996 recebeu muitas críticas por ofender o princípio federativo<sup>9</sup>, pois, se a CRFB atribuía competência aos estados e ao Distrito Federal para tributar por meio do ICMS as operações destinadas ao exterior, não poderia a LC nº 87/1996 anular por completo essa faculdade.

Após anos de ponderações sobre os valores repassados como compensação, foi aprovada em

<sup>9</sup> Defende Carrazza (2015) que o dispositivo seria inconstitucional por diminuir a competência tributária dos estados, sua autonomia financeira, política e, até mesmo, jurídica.

19/12/2003 a EC nº 42 (BRASIL, 2003) que, alterando o Sistema Tributário Nacional, converteu a não incidência do ICMS sobre a exportação em imunidade. Essa emenda também assegurou a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores e reconheceu, no art. 91 do ADCT, o direito à contrapartida para estados e municípios como compensação pelas perdas de arrecadação.

Importa destacar que o dispositivo fazia menção que a complementação seria devida enquanto o ICMS tivesse a sua arrecadação efetiva inferior a oitenta por cento do que seria, caso a tributação fosse concentrada no estado de destino. Assim, estudos realizados pelo BID apontam que em 2011 a condição para a cessação da compensação já estava satisfeita em 20 estados. Apenas o Acre, o Distrito Federal, o Maranhão, o Piauí, o Rio de Janeiro, o Rio Grande do Norte e o Pará continuavam a fazer jus à complementação (VARSAÑO, 2013, p. 40).

No entanto, a redação do art. 91, § 2º, do ADCT dava margem para dúvidas, pois não deixava claro se a condição deveria ser avaliada estado por estado ou apenas estaria satisfeita se todas as unidades juntas atingissem os 80% do consumo no destino. Assim, a celeuma continuava a gerar insatisfação em ambos os lados.

Passados mais de quinze anos, não havia sido editada pelo Congresso Nacional a lei complementar de que trata o art. 91 do ADCT (BRASIL, [2022a]), situação que prejudicava o sistema de compensação financeira e inviabilizava o federalismo cooperativo, por impor ônus demasiado aos estados exportadores, em função da retirada de receitas essenciais à promoção dos direitos fundamentais.<sup>10</sup> Vale dizer que, apesar de contribuir fortemente para a manutenção do equilíbrio da balança comercial, as unidades federadas com maior volume de exportação de produtos primários e semielaborados, como o Pará, foram as que sofreram maiores perdas de receitas.

Segundo a Nota Técnica elaborada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa) (2017, p. 32),

[p]ara o estado do Pará os resultados das perdas de arrecadação na comparação em relação as mais relevantes despesas do estado, os valores das referidas perdas de 2015 honrariam, por exemplo, 32% da folha de

---

<sup>10</sup> Foram protocoladas duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) na Câmara dos Deputados que buscam retirar a desoneração das exportações. A PEC nº 35/2019 (BRASIL, 2019a), de autoria do deputado Lafayette de Andrada, do PRB-MG, que propõe a inclusão do § 7º no art. 155 da CRFB, a fim de tornar facultativa a adesão dos estados-membros e do Distrito Federal, por meio de lei complementar estadual ou distrital, ao disposto na alínea “a”, do inciso X, do § 2º do dispositivo. A PEC nº 90/2019 (BRASIL, 2019b), de autoria do deputado Júlio Delgado, PSB-MG, que dá nova redação à alínea “a” do inciso X do § 2º do art. 155 da CRFB, retirando da imunidade, especificamente, os produtos primários de minerais metálicos quando destinados ao exterior.

pagamento ou aumentaria a capacidade de investimento do estado em 2,5 vezes, o que possibilitaria, com essa arrecadação extra, expandir as cadeias de produção e os serviços públicos ofertados a população paraense.

No que tange as despesas por função, como saúde educação etc., em 2015 o estado poderia investir, em torno de 50% a mais em saúde e segurança ou 15% a mais em educação ou 11% em previdência.

Após longos anos de uma “guerra fiscal vertical” (VARSANO, 2013, p. 8), a incompatibilidade entre pontos de vista culminou com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25 (BRASIL, 2016) pelo estado do Pará.

Ao acompanhar o voto do ministro relator Gilmar Mendes, em 30/11/2016 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação procedente por unanimidade. Nessa oportunidade, além de declarar a omissão por violação do art. 91 do ADCT, o STF fixou o prazo de 12 meses para o Congresso Nacional saná-la. Após o prazo estabelecido, em permanecendo a inércia na edição do ato, caberia ao Tribunal de Contas sua normatização.

No momento da decisão, a Corte silenciou em relação aos valores que, já repassados pela União, estariam abaixo do devido, segundo alegavam os estados. Em outras oportunidades, o STF já havia firmado que o próprio texto constitucional previa solução para o tema, retirando-lhes qualquer possibilidade de manifestação<sup>11</sup>. Fato é que, mesmo após esse prazo, o dispositivo do art. 91 do ADCT não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. Contudo, estava claro que, persistindo a inércia, após 12 meses caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU) executar duas ações: i) “fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF”; e ii) “calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus” (BRASIL, 2016, p. 3).

Todavia, não estancaram as divergências. Como a inércia legislativa permaneceu após um ano do julgamento, o TCU, em procedimento diverso ao estabelecido na decisão do STF, notificou os estados para obter informações acerca do volume de operações interestaduais realizadas, buscando avaliar se ainda fariam jus ao ressarcimento. Novos desconfortos e incertezas, uma vez que, no entendimento do TCU, com base em nota técnica emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, todos os estados já estavam com as arrecadações no destino superando os 80% – o que, conforme previsto no art. 91, § 2º, do ADCT, estancaria o recebimento da complementação.

Visando à solução do impasse presente na ADO nº 25, uma Comissão Especial foi instaurada. Contando com a presença de ministro do STF,

---

<sup>11</sup> Ver Ação Cível Originária (ACO) nº 1.044, julgada na mesma sessão da citada ADO, bem como a ACO nº 779 e a ACO nº 792.

várias reuniões de conciliação entre representantes da União, dos estados e do Distrito Federal foram realizadas para pôr fim ao litígio, com a celebração de um acordo.

Em suma: do valor devido pela União aos entes federados que, segundo o levantamento da Fapespa, era da ordem de R\$ 268,9 bilhões, após o acordo celebrado, será recebida pelos entes federados a importância de R\$ 58.000.000.000,00 no período de 2020 a 2037, acrescido do montante de R\$ 3.600.000.000,00, R\$ 1.200.000.000,00 nos três anos subsequentes à aprovação da regulamentação da proposta de reforma constitucional que visa repassar aos demais entes federativos mais recursos da União, relativos à parte da receita proveniente do disposto no art. 20 da CRFB, com a possibilidade de um adicional de R\$ 4.000.000.000,00 em caso de leilão dos blocos de Atapu e Sépia, ou seja, o valor pode alcançar R\$ 65.600.000.000,00.

Em resumo, o Pará, que entre 1997 e 2016 deveria ter recebido R\$ 35,72 bilhões relativos aos impactos nas contas públicas em razão da desoneração das exportações, receberá R\$ 5.132.200.000,00, ou seja, menos de 15% do valor a que faria jus.

#### **4 Desafios de um estado com economia de base mineral**

Com grandes reservas minerais, florestais e de recursos hídricos, a indústria extrativa, em especial a de extração mineral, tem grande representatividade entre as atividades econômicas desenvolvidas no Pará. Abrigando as duas maiores jazidas da região – a de Oriximiná e da Serra dos Carajás, esta última uma das maiores jazidas do mundo –, o Pará extrai grande parte da produção brasileira de minério de ferro, alumínio, cobre, caulim e manganês.

Muito embora o minério seja consumido por quase todos os setores da vida moderna, engana-se quem, com base nesses dados, presume que o Pará desfrute de grande arrecadação de tributos.

A verticalização dos minérios extraídos no Pará é incipiente, e quase 90% das atividades de mineração estão voltadas ao mercado externo, de modo que a desoneração da exportação, assegurada pelo art. 155, X, “a”, da CRFB (BRASIL, [2022a]), inibe o poder do estado de tributar e deixa um rastro de exploração e miséria.

O percentual de desoneração com as exportações da principal fonte de riqueza e de recursos para o estado é da ordem de 29,70% do PIB, em contraposição à média nacional, de 9,62%. A situação agrava-se quando se percebe que as exportações paraenses estão baseadas na exploração de um recurso não renovável (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 159). O estado convive com o desafio de explorar recursos naturais de forma sustentável e internalizar a riqueza resultante dessa exploração, fomentando o desenvolvimento da região.

A realidade do Estado é resultado de um planejamento econômico que sofreu descontinuidade. Na segunda metade do século XX, com o intuito de atenuar as desigualdades inter-regionais e integrar economicamente a região ao restante do País, o modelo de desenvolvimento traçado para a região Amazônica consolidou três eixos: o polo Industrial de Manaus, os polos minerais no Pará e o polo agropecuário, que acabou por ter predominância em Mato Grosso, na região central do País (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p. 10).

Sob essa diretriz, objetivando a produção de bens de capital e insumos básicos, grandes plantas industriais de extração mineral surgiram no Pará com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975-1979). Além

de gerar divisas com vistas ao equacionamento da crise cambial da época, o interesse nacional era tornar o estado um fornecedor de bens primários ou semielaborados para o polo industrial do Centro-Sul (SALES, 2010, p. 29).

No entanto, com o déficit na balança comercial brasileira, buscou-se uma alternativa para alterar esse quadro. O projeto pensado pela equipe econômica à época foi estimular as exportações ampliando a lista dos produtos desonerados, de forma que o País viesse a exportar mais e importar menos.

Com a nova diretiva, a partir da instituição da *Lei Kandir*, a redução da base de incidência do ICMS, principal imposto dos estados, gerou significativa perda em sua arrecadação, principalmente para aqueles entes subnacionais que não passaram pelo processo de industrialização e cuja vocação é a exportação, como o estado do Pará.

Com efeito, o processo de transformação ocorreu de forma desigual em termos setoriais e espaciais, levando à coexistência entre espaços dinâmicos e modernos e outros com fraco ou quase nenhum processo de modernização e ocupação econômica (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 159). Essa realidade é bem perceptível quando se observa que dentre os 144 municípios do Pará, apenas 10 são responsáveis por mais de 50% do PIB.

## Tabela

Ranking dos 10 maiores PIBs, a preço de mercado corrente, dos municípios do Pará, em 2016 e 2017

2016			
Ranking	Município	PIB (R\$ Mil)	Part (%)
1º	Belém	29.466.894	21,34%
2º	Parauapebas	12.645.409	9,16%
3º	Marabá	7.487.235	5,42%
4º	Ananindeua	6.718.793	4,86%
5º	Barcarena	5.014.169	3,63%
6º	Santarém	4.574.029	3,31%
7º	Tucuruí	4.356.154	3,15%
8º	Castanhal	3.605.674	2,61%
9º	Paragominas	2.667.465	1,93%
10º	Altamira	2.497.078	1,81%
Soma 10 maiores		79.032.900	57,23%
Demais Municípios		59.074.615	42,77%
Estado do Pará		138.107.515	100,00%

2017			
Ranking	Município	PIB (R\$ Mil)	Part (%)
1º	Belém	30.238.484	19,48%
2º	Parauapebas	18.431.904	11,88%
3º	Marabá	8.596.000	5,54%
4º	Ananindeua	6.979.135	4,50%
5º	Tucuruí	6.460.221	4,16%
6º	Santarém	4.835.188	3,12%
7º	Barcarena	4.815.194	3,10%
8º	Canaã dos Carajás	4.087.532	2,63%
9º	Castanhal	3.757.159	2,42%
10º	Vitória do Xingu	3.088.045	1,99%
Soma 10 maiores		91.288.862	58,82%
Demais Municípios		63.906.508	41,18%
Estado do Pará		155.195.370	100,00%

Fonte: elaborada pelas autoras com base em dados do IBGE.

Observa-se que os municípios com grande exploração mineral se destacam pela representatividade no PIB do estado. No entanto, essa representatividade não é resultado da arrecadação do ICMS, mas de outro fator. Com o objetivo de indenizar a diminuição tanto do estoque de capital inicial quanto da potencialidade de renda futura, com a CRFB, passou a ser devida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios uma participação, a título de compensação financeira, pela exploração de recursos minerais em seu território, a CFEM<sup>12</sup>.

O processo interno de desenvolvimento desigual provocou um desequilíbrio entre os municípios do Pará, onde as unidades estruturadas em segmentos econômicos tradicionais, de baixo valor agregado, são dependentes de transferências constitucionais.

Contudo, apesar da importância histórica e atual da mineração, há muita polêmica em relação à sua efetiva contribuição para o

<sup>12</sup> O recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) foi instituído pela Lei nº 7.990, de 28/12/1989. Por sua vez, o percentual de distribuição da compensação financeira está definido na Lei nº 8.001, de 13/3/1990. As alíquotas são diferenciadas por substância mineral extraída, variando de 1% a 3,5% e recaem sobre a receita bruta de venda, abatidos os tributos incidentes na sua comercialização, se a operação ocorrer dentro do território nacional. Caso destinada à exportação, a receita de venda levará em consideração o preço parâmetro definido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela legislação complementar. Ressalte-se, porém, que muitas operações são realizadas com pessoas vinculadas e, nesse caso, os valores de transferência são abaixo dos valores de mercado, uma vez que se transfere a preço de custo, isto é, são operações que tendem a provocar redução nos valores recolhidos da CFEM.

desenvolvimento, pois, paralelamente à movimentação na economia, ela provoca grandes distúrbios ecológicos e sociais no espaço onde ocorre.<sup>13</sup>

De fato, diferentemente de outros setores econômicos, para a sua incorporação no processo produtivo, uma grande quantidade de resíduos sólidos é gerada pela atividade, seja na forma de estéreis (resíduos da extração), seja de rejeitos (resíduos do processo de beneficiamento), fatores de externalidades significativas, em função principalmente da disposição inadequada dos rejeitos do processo de beneficiamento e de materiais do estéril não aproveitável, proveniente do decapeamento superficial da lavra.

É com esse olhar atento que se deve pontuar que, apesar de contribuir de forma decisiva para a balança comercial brasileira (o melhor saldo do País), o Pará é o 24º IDH entre os estados da Federação. Em 2011, 16% do povo brasileiro estava vivendo abaixo da linha da pobreza. Na Região Norte, o percentual era de 27,4%, e no Pará esse número subia para 30,8%, quase o dobro da média nacional. Observa-se também um acentuado desequilíbrio (DESENVOLVIMENTO..., 2016) entre o IDHM de Melgaço, 0,418, o menor entre os municípios do Pará, e o de Belém, de 0,746. A título de comparação, em São Paulo<sup>14</sup>, o menor IDHM é o de Ribeirão Branco, 0,639, e o maior é o de São Caetano do Sul, de 0,862.

Se por um lado o Pará está na 24ª colocação no IDH, por outro figura na 5ª posição entre os estados que mais exportam (COMEX..., [2019])<sup>15</sup>. Levantamentos realizados em 22/8/2013 pela Coordenação de Informações Econômico-fiscais da Secretaria de Estado da Fazenda apontam que, se fosse permitido ao Pará exercer seu poder de tributar sobre os produtos exportados entre 1996 e 2012, sua arrecadação teria sido de R\$ 20,5 bilhões, ao passo que a compensação recebida da União no mesmo período foi de R\$ 5,5 bilhões, o que acarretou prejuízo real de R\$ 15 bilhões.

---

<sup>13</sup> A corrente defendida por Richard Auty considera que a mineração traz muito mais problemas que vantagens para o desenvolvimento. As rendas provenientes da extração de recursos minerais produziram uma espécie de maldição, na medida em que limitam a capacidade expansiva de outros setores produtivos. Para a corrente oposta, sustentada por Scott Pegg, a mineração é percebida como um setor produtivo com grandes possibilidades de gerar vultosos recursos financeiros. Assim, as regiões onde estão alocadas jazidas minerais teriam recebido verdadeiras bençãos, que podem ser usadas para seu desenvolvimento. Sobre o assunto, ver Enríquez (2007, p. 25-27).

<sup>14</sup> A comparação foi realizada com São Paulo por ser um estado com expressivo volume de exportação, mas essencialmente de produtos industrializados.

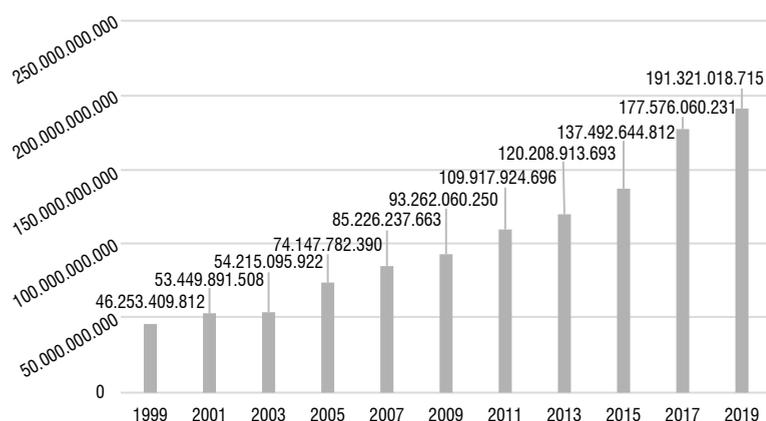
<sup>15</sup> Em 2019, São Paulo foi o estado que mais exportou, seguido por Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará, segundo dados da Comex Stat ([2019]).

## 5 A (in)compatibilidade da desoneração das operações com minérios destinadas ao comércio exterior com a redução das desigualdades regionais

O acesso às novas tecnologias e o intercâmbio de informações, sem dúvida são meios que fomentam o comércio internacional. Além disso, com a retirada da tributação sobre as mercadorias destinadas ao comércio exterior, o volume de minérios exportado tem crescido ano após ano, conforme evidencia o Gráfico 1.

### Gráfico 1

Volume exportado de minerais no Pará



Fonte: elaborado pelas autoras com base em dados da SEFA/PA.

Com a economia de base exportadora, segundo dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Pará em 2009 contribuía com o terceiro maior saldo positivo na balança comercial brasileira; em 2014, passara a ocupar a segunda colocação, ficando atrás apenas de Minas Gerais.

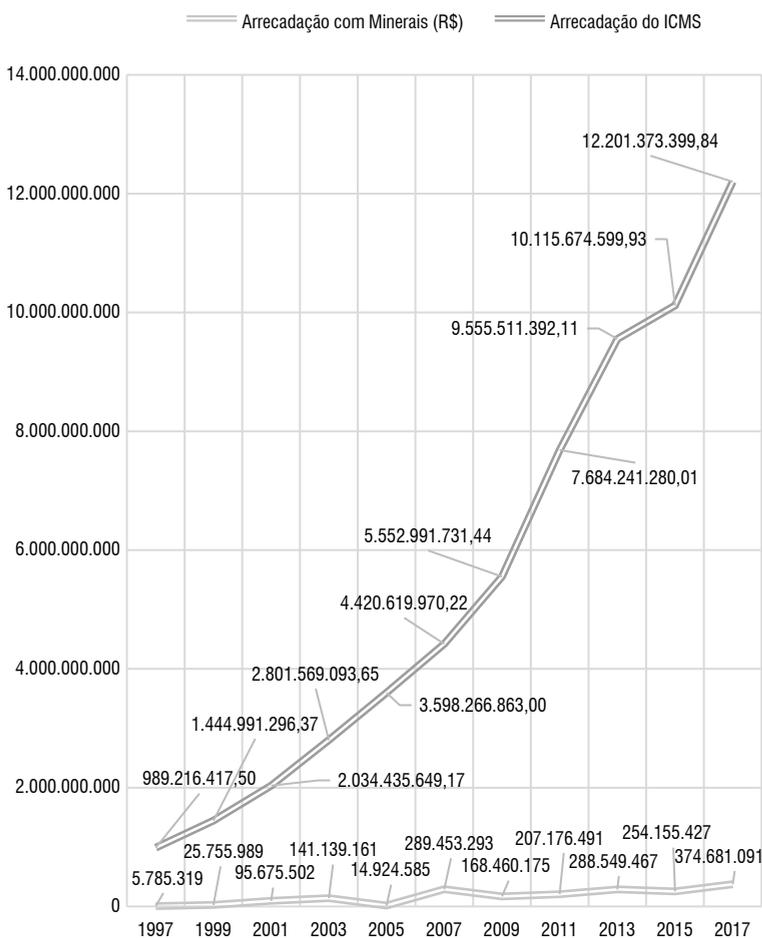
Em 2019, o Pará passou a ocupar a primeira colocação na exportação mineral, atingindo 35% do volume de produtos exportados pelo Brasil, com 188 milhões de toneladas exportadas, aproximadamente 48% do total comercializado do País. Dos US\$ 29,177 bilhões exportados em 2021, US\$ 27,069 foram de produtos minerais (PARÁ..., 2022).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Segundo informações do Sindicato das Indústrias Minerais do Estado do Pará, extraídas do Ministério da Economia, Agência Nacional de Mineração, Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Pará (PARÁ..., 2022).

Com a desoneração das exportações, o volume comercializado com o exterior tem crescido gradativamente. No entanto, ao longo dos anos, a arrecadação do ICMS do Pará com a comercialização de bens minerais no mercado interno e em operações interestaduais permanece sem grandes alterações.

## Gráfico 2

Arrecadação do ICMS no Pará e arrecadação do ICMS em operações com minerais



Fonte: elaborado pelas autoras com base em dados da SEFA/PA.

Percebe-se que a tributação sobre os minerais tem pouca influência sobre o crescimento da arrecadação no Pará. Pouco fica dos recursos minerais para comercialização ou industrialização no País, embora nas

décadas de 1970 e 1980 o plano federal era tornar o estado um fornecedor de bens primários ou semielaborados para o polo industrial do Centro-Sul.

De 2011 a 2019, a arrecadação com minerais no Pará manteve-se em 3%, ainda que nesse período o estado tenha passado do terceiro ao primeiro lugar em volume de minérios exportado, o que evidencia a baixa arrecadação com o segmento mineral.

A partir da LC nº 87/1996, que desonerou a cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), as receitas públicas dos estados exportadores no Brasil sofreram importante impacto financeiro.

Levantamentos da Fapespa apontam que, de 1997 a 2016, as perdas líquidas acumuladas e corrigidas dos estados atingiram o montante de R\$ 268,9 bilhões (FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS, 2017). Essas perdas não são uniformes nos estados, por estarem diretamente ligadas à sua base econômica, à composição de sua pauta de exportação, bem como à proporção da supressão dessas receitas dentro da capacidade fiscal de cada ente federativo. No mesmo período, o impacto da desoneração sobre os produtos primários e semielaborados destinados ao comércio exterior resultou na perda de R\$ 35,72 bilhões para o estado do Pará. Só no ano de 2010, a perda representou 15% do valor de suas receitas líquidas<sup>17</sup>.

Se por um lado a alteração impactou negativamente as unidades federadas, por outro alterou positivamente as relações comerciais do Brasil com o resto do mundo: a partir de 2001, o saldo da balança comercial passou a sinalizar que o volume exportado superou o importado.

Sem dúvida, a medida visou beneficiar a política de responsabilidade do Governo Federal<sup>18</sup>; todavia, ainda que favoreça a entrada de capital estrangeiro e de divisas na economia nacional, gera aos entes subnacionais sacrifícios que nem sempre se convertem em equidade social e regional.

Os números apontam que, entre 1997 e 2016, a comercialização de bens primários e semielaborados destinados à exportação mais que dobrou em relação ao crescimento do volume comercializado de produtos industrializados. Só a Região Norte passou de 41,90% do volume exportado desses produtos em 1997, para 65,64% em 2016. Em face do esgotamento futuro e da necessidade de transformação da base econômica da região, esse avanço exige reflexão, pois é sustentado por recursos naturais não renováveis – no caso, os minérios.

---

<sup>17</sup> Em 2010, a receita corrente do Pará foi de R\$ 12,3 bilhões (FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS, 2017, p. 33-34).

<sup>18</sup> É competência privativa da União legislar sobre o comércio exterior (art. 22, VIII, da CRFB (BRASIL, [2022a])).

Não apenas o estado é tolhido de receitas públicas como também os municípios, pois, com base no federalismo cooperativo brasileiro, a arrecadação com o ICMS é repartida entre os municípios<sup>19</sup>, o que gera um efeito dominó. Além da arrecadação menor – fruto da desoneração das exportações sobre a principal base de sua economia – e da redução no imposto a ser repartido em função do tipo de atividade realizada, a mineração também acaba por impactar o montante do ICMS a ser recebido por cada município, ou seja, a sua cota-parte. Isso ocorre porque o art. 158, IV, da CRFB (BRASIL, [2022a]) determina que pertencem aos municípios 25% do valor do ICMS:  $\frac{3}{4}$  conforme o valor adicionado no território e  $\frac{1}{4}$  conforme definido em Lei<sup>20</sup>.

O Valor Adicionado Fiscal (VAF) é obtido pela diferença entre o somatório do valor das mercadorias e serviços que saem do município e o valor das mercadorias que entram na mesma unidade. Contudo, nos municípios mineradores praticamente não há entrada, fato que conduz a um VAF elevado, desequilibrando a repartição do ICMS entre os demais municípios.

O desequilíbrio é perceptível ao compararmos a população de dois municípios e a parcela recebida da arrecadação do ICMS. Em 2019, Belém recebeu 15,3 de cota-parte do ICMS para suprir a demanda de uma população de 1.393.399 habitantes, ao passo que o município de Parauapebas, com uma população de 153.908 habitantes, recebeu 14% (PARÁ, 2019a, 2019b; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA

E ESTATÍSTICA, 2019, p. 6-9). Em outros termos: a política tributária nacional gera impactos sobre a desigualdade intrarregional no Pará.

Diante desse cenário, é imperioso avaliar se o modelo tributário está adequado aos objetivos fundamentais de redução das desigualdades. É preciso ponderar se o discurso se mostra compatível com o modelo de tributação imposta. Numa sociedade que tem como propósito uma existência digna, a tributação como instrumento financeiro do Direito deve estar assente num modelo que privilegie o ser humano. Se a finalidade tradicional do tributo é servir como instrumento financeiro, o Estado não deve dele prescindir. Alterações, supressões ou desonerações do dever fundamental de pagar tributo são limitações constitucionais ao poder de tributar estabelecidas com fundamento numa concepção política de Estado e somente são justificáveis se estiverem em conexão com a promoção dos direitos fundamentais e em harmonia com os objetivos fundamentais traçados na Constituição.

Em outras palavras: a condução da política tributária não é totalmente livre. Não se encontra sob a esfera de faculdade do gestor. Encontra limite na própria finalidade do tributo de servir como instrumento financeiro à realização de direitos que cabe ao Estado proteger, garantir e promover. É preciso uma lógica na política a ser adotada. Não há como atender às demandas sociais e de renda da população do estado limitando o seu poder de tributar sobre sua principal riqueza. Com as receitas reduzidas haverá impactos na alocação dos gastos. A riqueza do solo do estado do Pará não se tem convertido numa grande arrecadação de tributos.

Ademais, com base na supressão da base tributária de uma expressiva atividade econômica, a política tributária nacional impõe sacrifício desigual às unidades federadas, pois, ainda que desempenhem igual esforço fiscal, as receitas

<sup>19</sup> O art. 158, IV, da CRFB determina que pertencem aos municípios 25% do valor do ICMS (BRASIL, [2022a]).

<sup>20</sup> A EC nº 108, de 26/8/2020 (BRASIL, 2020), alterou o dispositivo para, no mínimo, 65% em relação ao valor adicionado e até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual, sendo “10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.

extraídas aprofundam o fosso entre as regiões e fomentam tratamentos desiguais da população dos diferentes entes federados.

Desponta como falácia o “mito da universalização do desenvolvimento econômico”, segundo o qual bastaria reproduzir os padrões dos países altamente industrializados para atingir os mesmos resultados. O desenvolvimento industrial está condicionado às decisões tomadas no passado e às tomadas em um curto espaço no presente, ou seja, “à medida em que avança a acumulação de capital, maior é a interdependência entre o futuro e o passado” (FURTADO, 1996, p. 13-16).

A desigualdade social está muito ligada às decisões que os agentes políticos e econômicos adotam como solução para combatê-la. Expandiram-se as exportações, mas não houve processo de acumulação tecnológica ou de riqueza para o estado. Os efeitos dessa expansão não se disseminaram por toda a sociedade. Pelo contrário: ainda que a abertura de mercados tenha a aptidão para movimentar a economia interna, sua propagação não é sentida de maneira uniforme pelo país que a concede, especialmente se o produto a ser exportado for um bem não renovável, como o minério.

A argumentação ganha corpo ao se analisarem as inter-relações dos diversos mercados que compõem determinada economia. Estudos apontam que a mineração apresenta baixo poder de encadeamento tanto para trás como para frente, o que se traduz num pequeno número de indústrias impactadas pelo setor. No Brasil, os impactos para frente, quando ocorrem, são mais intensos na região Sudeste (MELLO; PAULA, 2000).

Trata-se de uma imunidade que atende mais a uma política econômica de interesse de segmentos exportadores, que buscam maior participação na economia global, do que uma oportunidade disponível – efetiva ou

potencialmente – para toda a sociedade. Essa constatação impõe refletir se a liberdade do comércio exterior é um bem público que deveria ser financiado por toda a sociedade.

Em síntese: fica demasiadamente simples extrair e exportar sem ônus tributário. A atividade passa a ser atraente para o mercado externo, e a riqueza, antes local, passa a ser comum e global. Sem a responsabilidade pela verticalização da produção, a atribuição de fomentar uma política atrativa de investimentos para gerar valor agregado à riqueza natural recai apenas sobre o território de base mineradora.

## 6 Conclusão

Considerando o objetivo fundamental da redução de desigualdades previsto no texto constitucional e os índices do IDHM dos municípios que compõem os estados brasileiros, impõe-se a necessidade reavaliar a política tributária que tem sido adotada no País.

Diante da realidade observada, mais uma vez ganha destaque a tributação, por ser o tributo não apenas um instrumento financeiro de promoção de direitos, mas também de indução da atividade econômica, por meio de estímulos ou desestímulos à comercialização de determinados bens, à diversificação de segmentos econômicos ou a investimentos.

A desoneração do ICMS sobre operações com minérios destinados ao comércio exterior importa grandes prejuízos aos estados com atividades econômicas sustentadas na produção mineral, como é o caso do Pará.

A ineficácia do sistema de compensação da desoneração gerou um duplo prejuízo a essas unidades da federação: no presente, o ônus em absorver a perda de recursos financeiros essenciais ao seu desenvolvimento e à melhoria de vida da população; no futuro, arcar com

o esgotamento dos recursos naturais e as externalidades ambientais e sociais. Isso porque a simples exportação, sem a verticalização da linha de produção, não agrega valor a outras áreas da economia, fragilizando a sustentabilidade social e o elo com as futuras gerações.

O modelo tributário adotado nas operações com minérios destinados ao comércio internacional não se mostra adequado aos contornos constitucionais. Impõe a supressão de importante base tributária aos estados mineradores, não estimula a verticalização da produção em território nacional e retira importante fonte de receitas públicas a entes federados que terão sua capacidade fiscal reduzida, ainda que exerçam o mesmo esforço fiscal que outros.

## Sobre as autoras

Simone Cruz Nobre é mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, PA, Brasil; doutoranda em Direito na Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil, em regime de cotutela com a Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne (École Doctorale de Droit de la Sorbonne), Paris, França; auditora fiscal de Receitas Estaduais do Pará, Belém, PA, Brasil.

E-mail: sequecruz@yahoo.com.br

Lise Tupiassu é doutora e mestra em Direito Público pela Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, França; mestra em Direito Tributário pela Université Paris 1 Panthéon/Sorbonne, Paris, França; mestra em Instituições Jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil; *visiting scholar* na Columbia University, Nova Iorque, EUA; professora da UFPA e do Centro Universitário do Pará, Belém, PA, Brasil; procuradora federal. E-mail: lise@ufpa.br

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Código de Financiamento 001).

## Como citar este artigo

(ABNT)

NOBRE, Simone Cruz; TUPIASSU, Lise. A (in)compatibilidade entre a desoneração das operações com minérios destinadas ao comércio exterior e a redução da desigualdade regional. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 209-230, abr./jun. 2023. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril\\_v60\\_n238\\_p209](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p209)

(APA)

Nobre, S. C., & Tupiassu, L. (2023). A (in)compatibilidade entre a desoneração das operações com minérios destinadas ao comércio exterior e a redução da desigualdade regional. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 60(238), 209-230. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril\\_v60\\_n238\\_p209](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p209)

## Referências

ABREU, Giovanna. Pará é o estado brasileiro que mais exporta produtos minerais. *Agência Pará*, Belém, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/20707/para-e-o-estado-brasileiro-que-mais-exporta-produtos-minerais>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ÁREA ocupada pela mineração no Brasil cresce mais de seis vezes entre 1985 e 2020. *MapBiomias*, [Rio de Janeiro, 2021]. Disponível em: <https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. [S. l.]: Atlas Brasil, [2010]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2019*. Acrescenta o parágrafo 7º ao art. 155 da Constituição Federal para facultar aos estados-membros e ao Distrito Federal aderir, ou não, ao disposto na letra a, inciso X, parágrafo 2º do mesmo artigo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2195675>. Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2019*. Altera o Sistema Tributário Nacional para excluir isenção à atividade mineral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206373>. Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991*. Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos [semielaborados] que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp65.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2002a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp102.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp102.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002*. Altera as Leis Complementares nºs 87, de 13 de setembro de 1996, e 102, de 11 de julho de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp115.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar [...]. Requerente: Governador do Estado do Pará. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 de novembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 84/2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

COMEX Stat. [S. l.]: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, [2019]. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 14 mar. 2023.

DESENVOLVIMENTO humano nas macrorregiões brasileiras: 2016. Brasília, DF: Pnud: Ipea: FJR, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6217/1/Desenvolvimento%20humano%20nas%20macrorregi%C3%B5es%20brasileiras.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FATURAMENTO do setor de mineração tem forte alta em 2020. *Ministério de Minas e Energia Notícias*, [Brasília, DF], 4 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/faturamento-do-setor-de-mineracao-tem-forte-alta-em-2020>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. *O impacto da Lei Kandir na arrecadação do ICMS dos estados no período 1997-2016*: estimativa das perdas com as desonerações das exportações de produtos primários e semielaborados. Belém: Fapespa, 2017.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao>. Acesso em: 14 maio 2020.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de; SILVA, Márcio Luiz Monteiro da; PINTO, Rosenira Siqueira. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 153-184, jan./abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512009000100007>. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/1042>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MELLO, Ediméia Maria Ribeiro de; PAULA, Germano Mendes de. Mineração de ferro e enclave: estudo de caso da Companhia Vale do Rio Doce. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9., 2000, Diamantina, MG. *Anais* [...]. Belo Horizonte: Cedeplar, UFMG, 2000. p. 613-636. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2000/mello.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MINERAÇÃO no Pará, Brasil e mundo. *Simineral*, [Belém, 2019]. Disponível em: <https://simineral.org.br/mineracao/mineracao-para>. Acesso em: 14 mar. 2023.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2004. (Teses).

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. [S. l.]: DHnet, [1986]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PARÁ fecha 2019 em primeiro lugar em saldo na balança comercial brasileira. *Fiepa Notícias*, Belém, 5 fev. 2020. Disponível em: <https://www.fiepa.org.br/noticia/para-fecha-2019-em-primeiro-lugar-em-saldo-na-balanca-comercial-brasileira>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PARÁ lidera exportação de minérios. *Diário do Pará*, Belém, ano 38, n. 13.673, 22 jan. 2022. Caderno Pará, p. A5. Disponível em: <https://dol.com.br/digital/Page?editionId=1996#book/5>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. *Balanço geral do Estado*: exercício de 2010. Belém: SEFA, 2011. Disponível em: [http://www.sefa.pa.gov.br/tesouro/diconf/BALANCOS/\\_Balancos2010/BALANCO-GERAL-DO-ESTADO-2010-VOLUME-I.pdf](http://www.sefa.pa.gov.br/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2010/BALANCO-GERAL-DO-ESTADO-2010-VOLUME-I.pdf). Acesso em: 26 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Fazenda. Diretoria do Tesouro Estadual. *Repasso de ICMS dos municípios*: primeiro semestre de 2019. Belém: SEFA, 2019a. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/receitas-despesas/70-receitas-despesas/tesouro-estadual/icms/14706-1-1-semestre-2019>. Acesso em: 26 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Fazenda. Diretoria do Tesouro Estadual. *Repasso de ICMS dos municípios*: segundo semestre de 2019. Belém: SEFA, 2019b. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/tesouro-estadual/icms/14707-2-semestre-2019>. Acesso em: 26 maio 2023.

PAULINO NETO, Fernando. Vale é vendida por R\$ 3,3 bi e ágio de 20%. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 7 maio 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/bsp/brasil/fc070513.htm>. Acesso em: 26 maio 2023.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado federal. In: CONTI, José Maurício (org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 1-13.

RUSSI, Anna. Balança comercial encerra 2021 com superávit de US\$ 61 bilhões. *CNN Brasil*, Brasília, DF, 3 jan. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/balanca-comercial-encerra-2021-com-superavit-de-us-61-bilhoes/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SALES, Jó Bezerra de. *Transferências intergovernamentais: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS no Pará – 1998 a 2008*. [S. l.]: Tesouro Nacional, 2010. (Tópicos Especiais de Finanças Públicas). XV Prêmio Tesouro Nacional. Disponível em: <https://premios.tesouro.gov.br/stn2010/assets/pdf/tema4/Tema%204%20-%203%20lugar%20-%20Jo%20Bezerra.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho. O Valor Adicionado Fiscal – VAF enquanto critério de partilha federativa e sua inadequação para os municípios de base extrativista: o uso de ficções jurídicas em direito financeiro. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (coord.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 511-540.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*: os direitos humanos e a tributação: imunidade e isonomia. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. 3.

VARSANO, Ricardo. Fazendo e desfazendo a Lei Kandir. *Textos para Debate*, [Brasília, DF], n. 304, p. 1-49, ago. 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Fazendo-e-desfazendo-a-Lei-Kandir.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.