



O Pilar 2 e as indústrias extrativas: reflexões sobre soberania

In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; SANTOS, Ramon Tomazela; DESTRUTI, Paula Zugaib. *Adicional da CPLL e o Pilar 2 da OCDE*. São Paulo: Apet, 2025.

Paulo Honório de Castro Júnior¹

1. Introdução

A erosão de bases tributáveis e transferência de lucros (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS) motivou um esforço global para reformar as regras fiscais internacionais. Em 2021, mais de 130 países do Marco Inclusivo G20/OCDE acordaram uma solução em dois pilares (BEPS 2.0) para enfrentar os desafios da economia digital e coibir a competição fiscal nociva

O Pilar 1 propõe novas regras de alocação de lucros e direitos de tributação, visando realocar parte dos lucros globais de multinacionais aos países de destino. O Pilar 2, por sua vez, institui um imposto corporativo mínimo global de 15%, aplicável a multinacionais com faturamento anual consolidado acima de €750 milhões.

Essas mudanças têm implicações significativas para setores extrativos, em especial a mineração, petróleo e gás, que representam fontes cruciais de receitas para países ricos em recursos naturais não renováveis (RNNR).

Historicamente, a tributação de RNNR sempre se baseou no princípio de origem – ou seja, o país onde a jazida está localizada detém *soberanamente* o direito de tributar os rendimentos da extração. Isso reflete a noção de que minerais, petróleo e gás pertencem ao país de origem e que as imposições fiscais (como *royalties* e imposto de renda) são o preço pago ao dono do recurso pela exploração.

Diante desse contexto, discutiu-se a adequação de aplicar as novas regras do Pilar 1 (focalizadas na tributação no destino) a RNNR e avaliam-se, ainda, os efeitos do Pilar 2 sobre o tema.

O Brasil implementou o Pilar 2 em dezembro de 2024. A Medida Provisória (MP) n. 1.262/2024 foi convertida na Lei n. 15.079/2024, introduzindo aspectos das Regras GloBE

¹ Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP. Mestre em Direito Tributário pela UFMG. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Tributário (IMDT). Professor na PUC Minas e no CEDIN. Sócio na William Freire Advogados.





no país. Isso ocorreu com a criação de um *Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax* (QDMTT), ou imposto de renda mínimo qualificado, na forma de adicional da CSLL.

Este estudo se divide em três partes: uma introdução acerca do BEPS 2.0 para indústrias extrativas, com reflexões sobre a soberania relativa a RNNR, e duas partes finais correspondentes a cada pilar. Aborda-se o Pilar 1, examinando por que a tributação no destino é considerada inadequada para RNNR, quais seriam os impactos e quais posições têm sido adotadas por governos, empresas e organismos internacionais a esse respeito. Em seguida, analisa-se o Pilar 2, discutindo os efeitos do imposto mínimo global sobre as indústrias extrativas, os desafios e oportunidades que emergem para países ricos em recursos sob as novas regras e os possíveis impactos na competitividade e atratividade do setor em distintas jurisdições.

2. BEPS 2.0, indústrias extrativas e soberania sobre recursos naturais não renováveis

As propostas do BEPS 2.0 suscitaram uma gama de estudos e comentários focados em suas implicações para países em desenvolvimento e setores específicos. No caso dos RNNR, autores e entidades têm enfatizado a necessidade de resguardar os direitos tributários do país de origem.

Readhead², analisando o BEPS 2.0 para o setor de mineração, argumenta que a indústria mineral deveria ser excluída da tributação no destino, justamente por se tratar de renda derivada de recursos que pertencem ao Estado de origem. A autora aborda os seguintes motivos para tanto:

1. Ao contrário dos lucros gerados por plataformas digitais e redes sociais, por meio de usuários globais, os lucros da mineração estão vinculados a uma mina, que é uma operação física fixa em um local específico.
2. O recurso natural pertence ao Estado, conceito consagrado em muitas constituições, tornando inadequado transferir direitos de tributação para fora do país detentor do recurso.
3. A mineração não é altamente digitalizada nem voltada diretamente ao consumidor final. Mesmo que, no futuro, as minas sejam operadas

² READHEAD, Alexandra. *Resource-rich countries and the digital tax agenda*. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. IGF, 2020.





integralmente de forma remota, o negócio continuará fundamentado em um recurso imóvel e específico ao local.

4. Há um valor limitado gerado por ativos intangíveis de *marketing* (por exemplo, marcas). O preço de venda dos minerais e metais geralmente é baseado em preços de mercado que refletem as características físicas da *commodity* (por exemplo, percentual de cobre contido).

Confira-se:

The physical presence of a mine, *not to mention public ownership of the resource, creates an irrefutable obligation to pay tax in the resource-owning country.*

However, the OECD program to tax the digital economy, which has become somewhat of a misnomer, will apply to all businesses that are within its parameters, making it critical to fashion this intended scope clearly or to include a carve-out for certain sectors.

[...]

It is up to the 135 countries that make up the Inclusive Framework to decide whether mining is within the scope of the new taxing right. The OECD Secretariat's position so far is that it should not be included. IGF firmly supports the Secretariat's view for the following reasons:

- Mineral resources are location-specific. Unlike the profits generated for Facebook by Facebook users globally, the profits from mining are tied to a mine, which is a physical operation that is fixed to a specific location. Moreover, the resource is publicly owned, a concept enshrined in many constitutions, making it inappropriate to shift taxing rights away from the resource-owning country.
- Mining is neither highly digitalized nor consumer facing. Even if future mines are operated entirely remotely, the business would still be underpinned by a location-specific, immovable resource.
- There is limited value generated from marketing intangibles (i.e., branding). The price that minerals and metals are sold for is generally underpinned by market prices that reflect the physical characteristics of the commodity (e.g. % of copper contained). – (grifei).

Em estudo posterior, Redhead & Lassourd³ reiteram o ponto, afirmando que *Regardless of the mechanism used to keep extractives out of scope, it is vital that the entire mining value chain be kept out, to ensure that taxing rights remain in the resource-rich country.*

O *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), em trabalho de Lassourd⁴, reitera o ponto, indicando que os países ricos em RNNR já possuem regimes fiscais bastante sofisticados e específicos, com instrumentos como *royalties* sobre produção e outros tributos

³ READHEAD, Alexandra; LASSOURD, Thomas. *What Is at Stake for the Mining Sector in the Global Digital Tax Reforms?* IISD (IGF), 2020.

⁴ LASSOURD, Thomas. *Should the OECD's Proposal for a 'Unified Approach' on Corporate Taxation Exclude Extractive Industries?* Natural Resource Governance Institute, 2018.





exclusivos sobre o setor, frequentemente combinados com tributos gerais, como o imposto de renda corporativo, que devem ser considerados no debate:

Debates around global tax reforms, whether in the current initiative, or its predecessor the G20/OECD BEPS project have not generally focused on extractive industries. If anything, the project's "programme of work" anticipated carve-outs for specific sectors or industries, including for oil, gas and mineral extraction. These industries are inherently linked to the location of subsoil assets, which are in most cases owned by governments of the relevant countries. *There is therefore little debate about the rights of "host" countries (those where commodities are sourced) to tax these activities. There are actually very sophisticated fiscal regimes dedicated to the sector in these countries, with specific instruments like production-based royalties and rent taxes, usually alongside more broadly applicable instruments like corporate income tax.* – (grifei).

De fato, após a segunda guerra mundial, houve um relevante movimento global pela independência de países ricos em RNNR que, antes, eram colônias das potências ocidentais. Com a sua independência, ocorreu a nacionalização dos recursos minerais (processo que o Brasil realizou em 1934), fazendo com que a possibilidade do seu aproveitamento econômico por particulares estivesse associada a cobranças fiscais que permitissem ao país capturar a sua parcela correspondente à soberania exercida sobre os RNNR.

As referidas cobranças fiscais passaram a ser, em geral, as seguintes no período pós-guerra⁵:

- *Royalties ad valorem*, baseados no valor produzido, e não apenas no volume extraído. Inicialmente, adotaram-se alíquotas únicas; posteriormente, variações por substância (modelo brasileiro), até que, em administrações fiscais mais modernas, verifica-se a adoção de *royalties* baseados no lucro da mineradora (*profit-based royalties*), sendo o caso da Austrália, do Canadá e de Nevada, nos Estados Unidos da América. O Brasil não adota esse modelo.
- *Imposto de Renda*. Verificou-se uma mudança na predominância da arrecadação de *royalties* para a tributação da renda – o que é verdade também no Brasil, visto que, desde que a mineradora seja lucrativa, paga-se mais IRPJ/CSLL (34% do lucro ajustado) do que CFEM (1% a

⁵ HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010, p. 127.





3,5% da receita bruta ajustada). Nesse caso, a maior parte dos países criou incentivos fiscais para o imposto, sobretudo depreciação, exaustão e amortização aceleradas de ativos não circulantes. O Brasil adotou esses incentivos no passado⁶: (i) a legislação do IRPJ permitia que fosse excluído do lucro tributável montante equivalente a duas vezes as taxas de depreciação normal e acelerada, no caso de bens de capital novos, nacionais, vinculados a projetos aprovados relativo à prospecção, estudos e pesquisas relacionados com o levantamento e aproveitamento de recursos minerais, bem como às operações sujeitas à incidência do IUM; e (ii) a exaustão incentivada, que consistia na permissão para que as empresas de mineração deduzissem como custo ou encargo, na apuração do lucro tributável, quota de exaustão equivalente a 20% da receita bruta auferida. Tais incentivos foram extintos para novas operações⁷.

Entre 2002 e 2008, verificou-se, globalmente, relevante aumento dos preços das principais *commodities* minerais (conhecido por *boom* das *commodities*), decorrente, sobretudo, do aumento da demanda chinesa por insumos. Em razão desse fato, verificou-se a criação de instrumentos fiscais específicos, destinados a capturar a parcela da renda mineral considerada “excessiva” ou “extraordinária”⁸:

- *Resource rent-taxes*, cujo princípio é capturar a renda “excessiva” ou “extraordinária”, permitindo que os lucros esperados normalmente pelo minerador sejam tributados a alíquotas padrão, que progridem conforme aumenta a margem de lucro. A Libéria introduziu esse instrumento, que foi posteriormente testado na Austrália, por um curto período⁹. O Brasil possui exação similar, de natureza patrimonial, denominada “participação especial”, exclusiva para o setor de petróleo (vide art. 50 da Lei nº 9.478/1997¹⁰), incidente a alíquotas de 10% a

⁶ BRAZ, Eliezer. Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Seleccionados. In *Aspectos Tributários da Mineração Brasileira*. Banco Mundial: 2009, p. 8.

⁷ Vide art. 59 da Lei nº 4.506/1964 e Parecer Normativo CST nº 44/1977.

⁸ HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010, p. 129.

⁹ Cf. << <https://www.ato.gov.au/business/minerals-resource-rent-tax/> >>. Acesso em 5.4.2025.

¹⁰ “Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da





40%, sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor, conforme regulamentado pelo Decreto nº 2.705/1998.

- *Windfall taxes*, que consiste em tributar, normalmente uma única vez, ganhos eventuais¹¹, como no caso das loterias e jogos, ou ganhos considerados extraordinários, gerados por algum gatilho, como aumento expressivo de preços das *commodities*. Mongólia e Zâmbia criaram esse tributo no período de *boom*.

A partir desse cenário histórico, Hogan e Goldsworthy¹², baseando-se em estudos de Baunsgaard¹³ e de Garnaut e Ross¹⁴, propõem interessante classificação de instrumentos fiscais específicos para RNNR.

O primeiro se denomina *Rent-Based Taxes*, tendo como divisões o *resource rent tax* e o *excess profit tax*. O *resource rent tax*, tal como descrito pelos autores, não possui nenhuma diferença em relação ao regime de IRPJ e de CSLL, pelo lucro real, no Brasil. Basicamente, trata-se de permitir que os prejuízos acumulados nos anos iniciais do projeto sejam compensados contra lucros futuros, à mesma alíquota, tal qual já ocorre em terras brasileiras, ainda que com a questionável trava de 30%, vide arts. 42 e 58, da Lei nº 8.981/1995. Aliás, pelo nosso regime jurídico, é possível que prejuízos de um determinado direito minerário (projeto em fase inicial ou pesquisa, por exemplo) sejam compensados com lucros obtidos por meio do aproveitamento de outro direito minerário – situação que é tratada pelos autores como específica desse regime tributário, citando o exemplo da Noruega em projetos de petróleo para ilustrar o caso. O *excess profit tax* consiste, por sua vez, em estabelecer um fator para o lucro (retorno sobre o capital investido) denominado de “*R-factor*”. Sempre que o lucro obtido pela mineradora superar esse fator, o excesso seria base de cálculo do *excess profit tax*.

República. § 1º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.”

¹¹ SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Manual da tributação direta da renda*. São Paulo: IBDT, 2020, p. 14.

¹² HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. *International Mineral Taxation*. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010, p. 131.

¹³ BAUNSGAARD, Thomas. *A Primer on Mineral Taxation*. *IMF Working Paper*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2001.

¹⁴ GARNAUT, Ross; ROSS, Anthony Clunies. *Uncertainty, Risk Aversion and The Taxing of Natural Resources Projects*. *Economic Journal*, 1975, pp. 272-287.





O segundo grupo é chamado de *Profit-based taxes and royalties*. Sua primeira espécie é o *corporate income tax* (imposto de renda tradicional), ao qual se indica ser comum fixar alíquotas maiores para empresas de mineração, variando conforme a lucratividade obtida (progressivamente, tal qual feito por Botswana). A segunda espécie é o *profit-based royalty*, com a única diferença em relação ao imposto de renda, sendo que a sua incidência se dá exclusivamente sobre os resultados positivos de um projeto (direito minerário) e não de todo o resultado da empresa de mineração. Sendo assim, os prejuízos de um projeto não poderiam ser compensados com os lucros de outro.

O terceiro grupo se chama *Output-based royalties*, que se caracteriza por *royalties* que incidem sobre receita. A primeira espécie é o *royalty ad valorem*, sendo a CFEM um perfeito exemplo dessa espécie. A segunda consiste no *graduated price-based windfall tax*, que basicamente consiste em fixar alíquotas progressivas para a exação, proporcionais a aumentos de preço/cotação. A terceira espécie é o *specific royalty*, que é a exação cobrada a uma alíquota específica sobre volume, exatamente como é feito com as TFRM cobradas pelos Estados brasileiros.

O último grupo foi intitulado de *State equity*. Trata-se da hipótese em que o Estado se torna formalmente sócio da empresa de mineração, sendo remunerado por dividendos proporcionais à sua participação societária (*paid equity*), ou corrigindo o valor de dividendos, que lhe seria proporcional, mediante a incidência de juros (*carried interest*). A primeira situação se assemelha às hipóteses de investimento da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) no setor mineral¹⁵, sendo o investimento em nióbio o mais relevante, por meio da Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá (Comipa), que é uma *joint venture* da empresa privada CBMM com a Codemig¹⁶.

Essa gama de tributos e *royalties* específicos sobre o setor extrativo deve ser considerada na formulação do Pilar 1 e do Pilar 2? Parece adequado que assim seja feito.

De fato, a própria OCDE¹⁷ reconheceu que os *tributos incidentes sobre o lucro* decorrente da extração de RNNR são uma contraprestação devida ao proprietário do recurso e, portanto, não deveriam ser realocados a mercados consumidores:

¹⁵ Cf. << <http://www.codemig.com.br/atuacao/mineracao/> >>. Acesso em 5.4.2025.

¹⁶ “A CODEMIG recebe, através da SCP, 25% do resultado de toda a operação, incluindo a venda dos produtos que se originaram dos direitos minerários da CBMM e audita trimestralmente a SCP - sociedade em conta de participação, firmada com a CBMM.” Cf. << <https://www.comipa.com.br/about.html> >>. Acesso em 5.4.2025.

¹⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. Paris: OECD, 2020.





Taxes on profits from the extraction of a nation's natural resources can be considered to be part of the price paid by the exploiting company for those national assets, *a price which is properly paid to the resource owner.* – (grifei).

Disso decorre a necessária reflexão a respeito da *soberania* que os países ricos em RNNR exercem sobre essa espécie de ativo e os efeitos dessa soberania sobre a proposta do projeto BEPS 2.0.

No caso da Constituição de 1988, o art. 20 estabelece a propriedade da União sobre os RNNR. O *caput* do art. 176 reitera a propriedade da União sobre os recursos minerais e garante ao concessionário a propriedade do produto da lavra. O art. 177 segue a mesma linha em relação a óleo e gás. O §1º do art. 20 assegura aos entes federativos uma contrapartida financeira em decorrência da exploração de RNNR em seus territórios. E o §1º do art. 176 afirma que a atividade de exploração de RNNR deve ser realizada no interesse nacional.

A propriedade da União sobre os RNNR ocorreu em 1934, tendo sido mantida por todas as ordens constitucionais posteriores. Antes desse marco, vigorava o regime de acessão ou fundiário, inaugurado com o advento da Primeira República, em 1891, pelo qual os recursos pertenciam ao titular do imóvel onde fossem descobertos. Foi apenas com o Código das Minas de 1934 (Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934), por meio de seu art. 5º, que se determinou a distinção entre a propriedade do solo e das jazidas de RNNR, bem como a distinção entre as jazidas conhecidas e manifestadas, na forma da lei, cuja propriedade é privada, e as *desconhecidas* que, quando descobertas, pertenceriam ao *domínio público*, ou seja, à nação.

Mas qual seria o *sentido* (norma jurídica) que se extrai dessas *disposições* textuais, que atribuem, desde 1934, a propriedade da União sobre os RNNR? A *soberania* é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso I) e princípio da ordem econômica (art. 170, inciso I). Soberania que pertence ao povo brasileiro e é exercida, entre outras formas, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14). Afinal, “Todo o poder *emana do povo*, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (parágrafo único do art. 1º). Acyr Bernardes¹⁸ afirma que se deve entender a propriedade da União sobre os recursos minerais como expressão da soberania *nacional* e que:

¹⁸ BERNARDES, Acyr. Recursos minerais: a União é proprietária ou exerce soberania? *Brasil Mineral*, São Paulo, n. 157, dez. 1997. p. 72.





[..] quando a Constituição cataloga os recursos minerais entre os bens da União, por certo não titula, *sic et simpliciter*, a União como proprietária de tais recursos; faz, sim, solene declaração de soberania da União sobre eles, não importando sob que forma se encontrem, na superfície ou no interior da terra, e em qualquer parte do território nacional.

Igualmente, Bercovici¹⁹, ao afirmar que a União exerce *controle nacional* sobre recursos naturais não renováveis em decorrência de sua soberania: “O controle nacional sobre os recursos naturais estratégicos, particularmente os recursos minerais e petróleo, também é decorrente da *ideia de soberania econômica*.” Explica o autor que a ideia de soberania permanente sobre os recursos naturais é utilizada desde 1950, sobretudo por países em desenvolvimento, para proteger seus recursos não renováveis em face de direitos contratuais porventura pactuados com terceiros, sejam companhias privadas ou países. Cita os exemplos do México (1938), Irã (1951-1953), Egito (1956) e Chile (1972)²⁰.

De fato, após a Segunda Guerra Mundial, como visto, houve relevante movimento global pela independência de países ricos em RNNR que, antes, eram colônias das potências ocidentais. Com a sua independência, ocorreu a nacionalização dos recursos, fazendo com que a possibilidade do seu aproveitamento econômico por particulares estivesse associada a cobranças fiscais que permitissem ao país capturar a sua parcela correspondente à renda associada ao recurso²¹.

O documento mais relevante a demonstrar esse processo é a Resolução 1803 (XVII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1962, intitulada a “*Soberania Permanente Sobre os Recursos Naturais*”, declarando-se que “O direito *dos povos e das nações à soberania permanente sobre as suas riquezas e recursos naturais* deverá ser exercido no interesse do respetivo desenvolvimento nacional e *do bem-estar do povo do Estado em causa*.”

Deduz-se dessas disposições o seguinte *sentido*: o *proprietário* dos RNNR é o *povo, soberano* sobre essa espécie de recursos em território nacional. No Brasil, o povo

¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 224.

²⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 42-43.

²¹ HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation: experience and issues. In: DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles (ed.). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. London: Routledge, 2010. ch. 5. p. 127.





brasileiro é representado pela União, por se tratar do ente nacional. Nesse sentido, observam Onofre Batista e Fernanda Alen²² que:

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

Isso implica que a União exerce a propriedade sobre os RNNR *por uma razão: devolver ao soberano*, ao povo brasileiro, as benesses decorrentes dessa propriedade. Do contrário, ter-se-ia um cheque jamais descontado; ou um bilhete premiado nunca reivindicado. Seria a negação do direito do povo brasileiro às benesses sobre os recursos naturais de sua titularidade.

Há no exposto, por consequência, um *dever jurídico* imposto pela Constituição à União: gerir esses bens naturais de tal forma que o seu titular frua benefícios deles decorrentes. Regis de Oliveira apresenta essa ideia afirmando que “os entes federados *têm o dever de bem explorar seus bens e fazê-los produzir para suportar as despesas públicas, não só em sua manutenção, mas também para que deem lucro ao Poder Público*”²³.

Essa gestão se dá, em primeiro lugar, pela *monetização* dos RNNR mediante captura fiscal pela União. O aproveitamento econômico de RNNR gera *renda* passível de captura pelos entes federativos, com a cobrança da *royalties* e outras imposições fiscais. Em estudos anteriores, denominei²⁴ essa conjunção de instrumentos fiscais específicos a incidir sobre a mineração de *mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis*:

A regra em questão institui a competência da União para criar um mecanismo de *monetização* dos recursos naturais não renováveis, de forma *que gerem lucro* a ser distribuído, de forma cooperativa e equilibrada, entre os entes

²² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da. A Função Social da Exploração Mineral no Estado de Minas Gerais. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 62, p. 475–505, jan./jun. 2013. p. 475-505.

²³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 346.

²⁴ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. O mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis como instrumento de concretização de direitos fundamentais: um estudo da CFEM em Minas Gerais. *In: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (coord.). Estudos Sobre a Tributação da Mineração*. Belo Horizonte: Letramento, 2021. p. 48.





federados. Não se trata, portanto, de *recompor* a perda do recurso natural não renovável; ou de meramente *compensar* impactos e eventuais danos ambientais, sociais ou econômicos decorrentes da atividade econômica. Muito mais do que isso, o § 1º, do art. 20 deve ser lido como o *principal mecanismo constitucional* para a concretização do direito do povo brasileiro (proprietário dos bens), inclusive das gerações futuras, à fruição de benesses decorrentes da monetização dos recursos naturais não renováveis, que possam ser perenizadas na sociedade mediante a concretização de direitos fundamentais. Esse é o seu motivo constitucional.

Com essa introdução, vê-se que (1) é necessário cautela na avaliação do projeto BEPS 2.0 para indústrias extrativas, já que deslocar direitos de captura de rendas de RNNR para outra jurisdição, que não a titular desses recursos, implica, ao menos em tese, violação à soberania nacional; e (2) países ricos em RNNR, como o Brasil, possuem instrumentos fiscais próprios para a captura da renda decorrente da extração, que devem ser considerados nas disposições do Pilar 1 e do Pilar 2.

3. Pilar 1 e as indústrias extrativas

O Pilar 1 foi desenvolvido sobretudo para redistribuir a tributação de lucros de multinacionais digitais e de grandes negócios que atendem consumidores em diversos países sem presença física significativa. A ideia central é atribuir um novo direito de tributação aos países de destino (mercados), alocando-lhes uma parcela dos lucros “residuais” das multinacionais com alta lucratividade

No entanto, desde as primeiras propostas, questionou-se a aplicação desse modelo a setores baseados em recursos naturais. Minerais e petróleo são tipicamente bens genéricos, cotados globalmente, cujo valor deriva de suas características intrínsecas e da escassez natural, mais do que de atividades de *marketing* ou da interação direta com consumidores finais

Além disso, a extração de recursos não-renováveis envolve a exploração de riquezas que pertencem *soberanamente ao país onde se encontram*. Por essa razão, sempre vigorou o princípio de que os lucros da extração sejam tributados no país de origem – seja via *royalties*, impostos sobre a renda ou outros tributos – como contrapartida pela perda daquele recurso finito. Transferir parte dessa base tributável para países consumidores poderia significar desapropriar receitas dos países produtores, minando sua *soberania* sobre seus recursos.





Reconhecendo esses argumentos, a proposta do Pilar 1 explicitamente excluiu as indústrias extrativas do novo regime de alocação de lucros. O *Blueprint* do Pilar 1²⁵ deixa claro que receitas derivadas de atividades de extração de recursos naturais (*non-renewable resources*) não entrarão no cálculo do Montante A (lucro residual a ser alocado ao mercado):

2.2.3. Exclusions and carve-outs

105. This section sets out the types of activities that are proposed to be specifically excluded from Amount A. These are: (i) natural resources; (ii) financial services (iii) construction, sale and leasing of residential property; and (iv) international airline and shipping businesses.

[...]

109. The term “natural resources” encompasses non-renewable extractives (such as petroleum and minerals), renewables (such as agricultural, fishery and forestry products) and renewable energy products and similar energy products (such as biofuels, biogas, green hydrogen).

[...]

110. As stated in the Outline, extractive industries and other producers and sellers of raw materials and commodities, including commodity traders, will not be within the consumer-facing business definition, even if those materials and commodities are incorporated further down the supply chain into consumer products. Taxes on profits from the extraction of a nation’s natural resources can be considered to be part of the price paid by the exploiting company for those national assets, a price which is properly paid to the resource owner.

[...]

116. Some final products derived from hydrocarbons are sold to consumers. Products like natural gas, liquefied petroleum gas and kerosene have many industrial uses but also may be sold to consumers, e.g. for heating and cooking. Similarly, fuels such as petrol (gasoline), diesel, and aviation gasoline are used by both industry and consumers for transportation purposes.

117. Despite being commonly sold to consumers, however, they have features which distinguish them from other types of consumer products and may bring them within the scope of the exclusion for natural resources and commodities. While these products have undergone a degree of processing, the processing is largely standardised, meaning that the products may be considered generic, undifferentiated and sold on the basis of their inherent characteristics. Indeed, given their standardised characteristics, some of these products such as natural gas and petrol are sold on commodity exchanges. As such, to a consumer, even if sometimes these products are sold under a brand name, there is generally little that distinguishes one MNE’s product from another’s. This seems to imply that there is limited scope for an MNE to build consumer relationships and interactions and create consumer-facing intangibles to increase value and sales. In determining the importance of firm-specific intangibles, it could be relevant to consider such factors as the degree of retail competition, whether there are material price differences across supplier, the size of retail profit margins, etc. Fuel retailing also relies on extensive local infrastructure, meaning profits are typically realised locally. However, given

²⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*. Paris: OECD, 2020.





questions about the role of branding, advertising and level of processing, in such cases as automobile lubricants, petrol or diesel, further work is required. 118. Likewise, precious gemstones (diamonds, emeralds, non-mineral crystals such as opals) are sometimes sold to consumers. Cut and polished gemstones could be seen as “dual use intermediate products / components” in that they are most often sold to jewellery manufacturers but are sometimes sold directly to consumers. Consideration is being given to whether they ought to be treated as falling outside the natural resources exclusion and instead within the general rules for CFB (for example, having regard to the marketing effort sometimes associated with consumer sales of gemstones, including online sales channels).

Em outras palavras, lucros provenientes da mineração, petróleo e gás permanecem totalmente atribuídos ao país de fonte. Essa exclusão cobre *toda a cadeia de valor inicial da operação*: desde a extração até as primeiras etapas de beneficiamento realizadas no país de origem. Por exemplo, se uma mineradora extrai cobre e o funde em catodos no próprio país, os lucros dessas atividades estão fora do escopo do Montante A do Pilar 1.

Isso visa garantir que os direitos tributários plenos sobre a extração e o processamento local permaneçam com o país do recurso. Como afirma o IGF, “*the primary taxing right correctly resides with the resource-producing country, a position the OECD agrees with, which has led to the whole mining value chain being carved out of the reform.*”²⁶.

A justificativa dessa *carve-out* (exclusão de escopo) é amplamente apoiada. Conforme destacado a principal jurisdição tributária reside corretamente no país produtor do recurso e a própria OCDE concorda com essa premissa, levando ao *carve-out* de *toda a cadeia minerária* do Pilar 1.

Trata-se de reconhecer que, diferentemente de produtos digitais ou bens de consumo de marca, os RNNR não geram lucros extraordinários baseados em valor de marca ou proximidade com o consumidor; seu lucro decorre do acesso ao recurso natural e da eficiência da extração. Assim, tributar no destino (por exemplo, no país onde o metal será eventualmente utilizado) seria inadequado, pois alocaria renda a um mercado que não contribuiu para a geração daquele valor intrínseco – valor esse que foi *criado pela natureza e explorado pelo país de origem*.

Em razão dessa exclusão, o impacto direto do Pilar 1 sobre RNNR será limitado. Em essência, as novas regras de alocação de lucros *não se aplicarão* às atividades

²⁶ INTERGOVERNMENTAL FORUM ON MINING, MINERALS, METALS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IGF). *Global Digital Tax Reforms: Highlighting potential impacts for mining countries*. Ottawa: IGF, 2021.





com esses recursos, de modo que os países produtores continuarão a tributar integralmente os lucros dessas operações na origem, preservando suas receitas. Caso o Pilar 1 não adotasse essa distinção, haveria risco de erosão das bases tributárias em países ricos em recursos: parte dos lucros da exportação de *commodities* poderia ser reclamada por jurisdições onde os compradores finais estão localizados, reduzindo a arrecadação do país minerador. Por exemplo, sem o *carve-out*, hipoteticamente lucros de uma mina de diamantes em Botswana poderiam ser em parte realocados para os Estados Unidos se consumidores americanos comprassem esses diamantes online – o que seria desastroso para o país rico em RNNR.

Vale notar que a exclusão abrange até mesmo produtos extrativos vendidos diretamente ao consumidor final. Por exemplo, empresas extrativas que comercializem produtos de consumo (combustíveis, joias com diamantes etc.) também ficam fora do Montante A. Isso evita que uma mineradora com braço de varejo acabe tendo lucros da mina realocados para o país onde opera sua loja ou plataforma de vendas. Assim, *mesmo modelos integrados verticalmente* (da mina ao consumidor) estão resguardados de uma redistribuição indesejada de lucros do país de origem para o mercado.

Em suma, do ponto de vista dos países produtores, o Pilar 1 não deve prejudicar sua arrecadação sobre RNNR. Ao contrário, o resultado reflete o reconhecimento de que a tributação no destino seria inadequada nesse contexto. Essa posição é coerente com décadas de práticas internacionais que reservam ao país-fonte a primazia sobre rendas de recursos exauríveis – prática essa agora reafirmada no acordo global.

Embora o Pilar 1 preserve a tributação dos lucros da extração no país de origem, existe um aspecto a monitorar: o Montante B.

O Montante B visa padronizar uma margem de lucro para remunerar atividades de distribuição e *marketing* em jurisdições de mercado. Mesmo as empresas mineradoras, por exemplo, (fora do Montante A) podem, em tese, ter partes de seu grupo sujeitas ao Montante B, caso possuam distribuidores ou centros de *marketing* em outros países. Há preocupação de que, a depender do escopo final do Montante B, isso reduza a base tributável em países-sede de RNNR, deslocando um lucro fixo para remunerar subsidiárias de comercialização no exterior.

Muitas mineradoras, por exemplo, vendem sua produção via *hub* de comercialização em um terceiro país (às vezes de baixa tributação). Se tais *hubs* forem





contemplados pelo Montante B, teríamos *múltiplos Montantes B na cadeia*, possivelmente retirando ainda mais renda do país onde localizada a jazida.

Também pode ocorrer que equipes técnicas no país de destino (por exemplo, funcionários que auxiliam clientes industriais) gerem um Montante B local. Esse é um ponto de atenção: governos de países ricos em RNNR devem acompanhar a definição final do Montante B para assegurar que ele não diminua sua arrecadação.

Ainda assim, comparado ao Montante A, o Montante B representa efeitos incrementais menores. A maior parte dos lucros decorrentes de RNNR permanece protegido no país de origem com a exclusão do Montante A.

3. Pilar 2, Lei n. 15.079/2024 e as indústrias extrativas

O Pilar 2 é uma iniciativa coordenada pela OCDE/G20, projetada para garantir uma tributação mínima global de 15% sobre os lucros de grandes empresas multinacionais (grupos com faturamento anual consolidado acima de €750 milhões).

Como visto, o Brasil implementou o Pilar 2 em dezembro de 2024 por meio da conversão da Medida Provisória n. 1.262/2024 na Lei n. 15.079/2024. Foi introduzido um *Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax* (QDMTT), que será comentado adiante, traduzido como imposto de renda mínimo qualificado, implementado na forma de um adicional da CSLL.

Em essência, pelas regras do Pilar 2 (conhecidas como GloBE – *Global Anti-Base Erosion*), se uma multinacional pagar, em determinada jurisdição, uma alíquota efetiva de imposto de renda corporativo abaixo de 15%, outro país terá o direito de cobrar um imposto complementar para atingir os 15%.

Essa abordagem visa eliminar a vantagem de se deslocar lucros para paraísos fiscais ou jurisdições de baixa tributação, pois o grupo pagará a diferença de qualquer forma em algum lugar. As regras atingem apenas grupos com receita anual consolidada acima de €750 milhões.

O Pilar 2 foi concebido de forma universal, sem exceções setoriais explícitas (com exceção limitada e técnica para certas entidades governamentais e não-lucrativas específicas). Diferentemente do Pilar 1, não há *carve-out* específico para indústrias extrativas. Logo, essas indústrias estão sujeitas, como regra, ao Pilar 2.

Entretanto, algumas características das regras GloBE interagem de forma particular com o setor extrativo, como a exclusão por substância, que afasta da base de





cálculo uma parcela da renda equivalente a um percentual do ativo tangível e da folha de pagamentos em cada país, que será comentada adiante.

O Pilar 2 se estrutura em regras interligadas que asseguram uma carga tributária mínima sobre lucros corporativos internacionais. Esses mecanismos principais são:

1. Income Inclusion Rule (IIR) – Regra de Inclusão de Renda

- A Income Inclusion Rule é a regra primária do Pilar 2.
- Permite que o país da empresa matriz tribute diretamente os lucros de suas subsidiárias estrangeiras sempre que essas subsidiárias sejam tributadas abaixo da alíquota mínima global de 15%.
- Na prática, se a subsidiária em outro país pagar apenas 5% sobre seus lucros, o país da matriz pode cobrar um imposto adicional de 10% para alcançar os 15%. Assim, elimina-se a vantagem fiscal de manter subsidiárias em jurisdições de baixa tributação.

Exemplo:

- Matriz em Alemanha (tributação 25%) e subsidiária em Bermudas (tributação 0%). Sob a IIR, a Alemanha cobrará os 15% mínimos sobre os lucros da subsidiária nas Bermudas.

2. Undertaxed Payments Rule (UTPR) – Regra sobre Pagamentos Subtributados (ou "Top-up tax secundário")

- A UTPR funciona como um complemento secundário à IIR. É aplicada quando a matriz não tributa suficientemente (ou não aplica a IIR) sobre subsidiárias estrangeiras subtributadas.
- Permite que países onde outras subsidiárias do mesmo grupo multinacional operam apliquem a tributação complementar ("top-up tax") até alcançar a alíquota mínima global. Ela impede que grupos multinacionais evitem o Pilar 2 reorganizando a localização de suas matrizes em países que não adotam ou não aplicam a IIR adequadamente.

Exemplo:

- Se a matriz estiver localizada em país sem IIR (ex.: Emirados Árabes) e uma subsidiária do mesmo grupo na França fizer pagamentos para outra subsidiária na Irlanda (tributada a 5%), a França poderá aplicar o UTPR e cobrar um imposto adicional para atingir os 15%.





3. *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) – Imposto Complementar Mínimo Doméstico Qualificado*

- O QDMTT é um imposto doméstico opcional que os países podem introduzir para evitar que outras jurisdições tributem o lucro que deixou de ser tributado na origem.
- Ou seja, seu objetivo é permitir que os países de origem tributem a diferença entre o imposto doméstico efetivo aplicado a multinacionais e o piso global de 15%. É uma maneira do país reter receitas fiscais que, caso contrário, seriam cobradas pelo país sede (via IIR) ou outro país (via UTPR).
- O imposto doméstico (QDMTT) é projetado para ser reconhecido pelas regras GloBE, eliminando dupla tributação.

Exemplo:

- Se uma multinacional tem operações no Brasil com carga tributária efetiva de 10%, o Brasil pode instituir o QDMTT para cobrar os 5% adicionais localmente, evitando que sejam cobrados no país da matriz ou outro país por meio da IIR/UTPR.

4. *Top-up Tax – Imposto Complementar (Conceito central das regras GloBE)*

- A expressão "top-up tax" refere-se ao imposto adicional necessário para alcançar o piso global de 15% sobre lucros subtributados. Não é um mecanismo separado; é a consequência prática da aplicação das regras IIR, UTPR e QDMTT.
- Seu cálculo envolve apurar a alíquota efetiva ("Effective Tax Rate - ETR") de cada jurisdição. Se a ETR for inferior a 15%, um "top-up" será aplicado até alcançar a alíquota mínima.

Exemplo:

- Se o lucro tributável da subsidiária local for US\$ 100 milhões e a alíquota efetiva local for 8%, haverá *top-up tax* de $(15\% - 8\%) = 7\%$, ou seja, US\$ 7 milhões adicionais de tributo devido.

5. *Subject to Tax Rule (STTR) – Regra Sujeita à Tributação (regra complementar separada)*

- O STTR é uma regra separada (mas associada ao Pilar 2), destinada a pagamentos específicos entre empresas relacionadas, como juros e *royalties*.





- Aplica-se especialmente a países em desenvolvimento que frequentemente perdem receita tributária por meio de pagamentos passivos para jurisdições de baixa tributação.
- A STTR estabelece que os países-fonte podem reter na fonte até 9% sobre pagamentos passivos entre empresas relacionadas se o beneficiário estiver sujeito a uma baixa tributação.

Exemplo:

- Uma subsidiária mineradora no Chile paga *royalties* para uma afiliada em um paraíso fiscal com tributação próxima a 0%. Pelo STTR, o Chile pode reter 9% desses *royalties* na fonte, independentemente das demais regras GloBE.

O Brasil, como exposto, criou um QDMTT na forma de adicional da CSLL. Em linhas gerais, a legislação brasileira se amolda à proposta do Pilar 2.

Contudo, como visto no tópico introdutório, é preciso que a legislação brasileira e as regras GloBE dialoguem com as imposições fiscais nacionais específicas que incidem sobre as indústrias extrativas de RNNR. Do contrário, há o risco de que jurisdições estrangeiras, por mera formalidade fiscal – por exemplo, divergência entre estrutura de *royalties* sobre RNNR ou o conceito/noção de lucro como base desses *royalties* –, tribute uma renda que pertence ao Brasil (ou a qualquer outro país-fonte da renda de RNNR), em afronta à sua soberania sobre esses recursos.

Essa renda pode até mesmo não ser subtributada, mas tão somente ser tributada por uma composição de instrumentos fiscais que atenda à política nacional para o tema. É justamente o que pode ocorrer no Brasil.

Muitos países dependem principalmente de *royalties* (cobrados sobre volume ou valor da produção) para obter renda imediata da mineração, às vezes combinados com um imposto de renda relativamente baixo ou com deduções amplas.

Porém, pelas regras do Pilar 2, *somente impostos sobre renda ou lucros contam para atingir os 15%*. *Royalties ad valorem* ou específicos sobre produção não são considerados “*Covered Taxes*” no cálculo da alíquota efetiva.

A OCDE esclarece que "*imposições fiscais sobre recursos naturais estreitamente vinculados à extração (por exemplo, aqueles cobrados de maneira fixa ou com base na quantidade, volume ou valor dos recursos extraídos, em vez de sobre o lucro líquido ou os resultados) não são considerados Covered Taxes, exceto quando tais imposições fiscais atendam ao critério do teste 'in lieu of'*". Assim, incentivos concedidos sobre *royalties*





incidentes sobre a produção, calculados *ad valorem* e não em substituição ao imposto sobre a renda, não são afetados pelas regras do GloBE. No entanto, *royalties* calculados sobre lucros, semelhantes ao imposto sobre a renda, podem ser considerados como tributos abrangidos.

Isso significa que uma mineradora poderia estar pagando, por exemplo, 5% do faturamento em *royalties* a um país (o que pode equivaler a uma carga substancial), mas se o imposto de renda dela for, digamos, 10%, a regra GloBE enxerga apenas 10% – resultando em 5% de top-up tax devido em outro lugar para chegar a 15%. O país fonte, nesse caso, apesar de ter capturado receita via *royalties*, poderia perder 5% de arrecadação em favor de um país estrangeiro porque seu imposto sobre lucros era baixo.

Essa distorção parece afrontar a soberania nacional quanto à definição da composição de incidências fiscais sobre os seus RNNR.

No Brasil, a Lei n. 7.990/1989, com suas sucessivas alterações, criou um sistema de *royalties* distinto para mineração, aproveitamento de potenciais hidráulicos para fins energéticos, bem como óleo e gás. Contudo, nenhum desses *royalties* incide materialmente sobre lucros, ainda que esses *royalties* sejam participações no *resultado* da exploração, conforme §1º do artigo da Constituição, na forma como interpretado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Extraordinário n. 228.800/DF.

Ora, se um determinado país, como o Brasil, optar por uma composição de incidências fiscais baseada parcialmente em imposto sobre a renda e parcialmente com *royalties ad valorem*, por exemplo, isso seria fundamento para tratar esses *royalties* como “tributos” não abrangidos? Parece ser irrazoável essa conclusão, se adotar-se por premissa que a carga fiscal imposta à indústria extrativa pelo país, nesse caso, vista como um todo, pode ser materialmente superior aos 15% mínimos sobre o seu lucro.

Conforme Fernando Facury Scaff, ao tratar de política fiscal quanto às receitas, sob a ótica privada, não é relevante diferenciá-las em tributárias e não tributárias, muito menos pela espécie do *royalty* cobrado, tendo em vista que o impacto fiscal no investimento privado é o mesmo: “Assim, essa receita pública (*royalties*) deve ser analisada, sob a ótica privada, ao lado da carga fiscal de cada país, considerada globalmente.”²⁷

É perfeitamente possível converter algebricamente uma imposição fiscal qualquer que incida sobre receita, como é o caso do *royalty* brasileiro sobre a mineração por exemplo, para um percentual do lucro da empresa. Para ilustrar o exposto, esse exercício foi feito em

²⁷ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, Minério e Energia*. RT: São Paulo, 2014, p. 164.





trabalho anterior que projetava justamente a alíquota da CFEM, em cenário de manutenção de carga fiscal, para a hipótese de sua base de cálculo ser substituída de receita para lucro líquido. Naquele caso, o resultado foi o seguinte, tomando o relatório de transparência fiscal de uma relevante mineradora brasileira como fonte dos dados²⁸:

Quanto ao segundo item – tornar a CFEM um *royalty* progressivo tipo *profit-based* –, deve-se esclarecer que se trata de proposta compatível com o art. 20, § 1º, da CRFB/1988. O dispositivo outorga competência para que a União crie uma participação no resultado da exploração mineral ou uma compensação financeira. A opção legislativa tem sido pela participação no resultado que, apesar de não tornar obrigatória a adoção da base de cálculo lucro pelo legislador, vide decisão do STF no RE nº 228.800/DF, não impede que seja essa a base eleita. Além de o lucro ser a designação mais técnica para o termo “resultado”, permite apreender adequadamente aquilo que resulta da exploração mineral, como decidido pela Suprema Corte.

Como visto no exemplo da Vale S/A para o ano de 2021, a empresa pagou US\$ 1,245 bilhões a título de CFEM (ou R\$ 6,7 bilhões, com o dólar cotado a R\$ 5,44). Admitindo-se, hipoteticamente e para fins conceituais, que todo esse valor fosse relativo a minério de ferro, ter-se-ia uma receita bruta de R\$ 193,42 bilhões (base de cálculo) e uma alíquota fixa de 3,5%. Neste mesmo ano, a empresa divulgou um Resultado Antes do Resultado Financeiro e dos Tributos de R\$ 145,5 bilhões e uma receita bruta global de R\$ 293,5 bilhões, o que leva a uma margem de lucro global de 49,5%. Admitindo-se que 66% das suas receitas foram geradas no Brasil (R\$ 193,42 bilhões *versus* R\$ 293,5 bilhões), o Resultado Antes do Resultado Financeiro e dos Tributos no país foi de R\$ 96 bilhões.

Caso a CFEM incidisse sobre o referido Resultado Antes do Resultado Financeiro e dos Tributos, a sua alíquota deveria ser de 7%, para capturar os mesmos R\$ 6,7 bilhões recolhidos a título do *royalty* mineral.

No exemplo visto no trecho transcrito, a CFEM incidente a 3,5% sobre receita geraria o mesmo valor recolhido pela empresa se a exação fosse cobrada a 7% sobre seu lucro líquido. Trata-se de cálculo razoavelmente simples de ser feito e que certamente evitaria distorções quanto à consideração de *royalties* brasileiros como não abrangidos pelas regras GloBE.

Há muitas razões que podem levar determinada jurisdição, como o Brasil, a optar *soberanamente* por um regime de *royalties* sobre receita que substitua parte da arrecadação que seria obtida com tributos sobre a renda:

1. *Repartição federativa*: No Brasil, os *royalties* são repartidos intensamente com os entes subnacionais, sendo destinados preponderantemente ao local da extração. A CFEM, por exemplo, é destinada principalmente para os

²⁸ CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. 2022. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2022. p. 228-231.





Municípios extratores, que recebem 60% da receita, e Municípios afetados, recebem 15%. Ou seja, 75% da receita é destinada a entes municipais. Por outro lado, IRPJ/CSLL são destinados principalmente à União, com repasse federativo por meio dos fundos de participação.

2. *Remuneração do titular do RNNR mesmo em cenário de prejuízo*: A incidência de *royalties* sobre receita tem a finalidade de garantir que haja arrecadação aos cofres públicos mesmo em cenários de prejuízo contábil/fiscal das indústrias extrativas. Essa opção, soberana, tem a finalidade de evitar que o recurso não renovável seja extraído sem qualquer contraprestação ao seu titular, o povo daquela jurisdição, tão somente porque a indústria incorreu em prejuízo no período.
3. *Gestão do produto arrecadado*: pela regra do artigo 167, IV, da Constituição, como regra, impostos não podem ser vinculados a órgão, fundo ou despesa, o que impede a sua gestão do ponto de vista dos fundos intergeracionais. Os *royalties* não possuem essa restrição, podendo ser destinados a fundos, por exemplo.

É o caso do Fundo Soberano do Brasil, criado pela Lei n. 11.887/2008 e extinto pela Lei n. 13.874/2019, e o Fundo Social do Pré-Sal, criado pela Lei n. 12.351/2010 como um instrumento para maximizar os benefícios das receitas oriundas das atividades petrolíferas na área do pré-sal, já que se trata de vincular ao fundo as receitas de *royalties*, participação especial e bônus de assinatura auferidas em projetos de petróleo relativos à referida área.

O Município de Canaã dos Carajás, nesse sentido, criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS) pela Lei nº 753/2016. Seu objetivo é “criar condições financeiras e de gerência de recursos a projetos de implantação, modernização, expansão e diversificação de empresas privadas localizadas no município”, objetivando a redução das desigualdades sociais, incentivando a criação, manutenção e/ou geração de postos de trabalho e renda, em consonância com a política de desenvolvimento municipal. De acordo com essa lei, 5% das receitas do *royalty* mineral são vinculadas ao Fundo para financiar projetos na modalidade de empréstimo reversível, isto é, que deve ser reembolsado ao Fundo.





Outro Município que editou algo similar foi Itabira, criando a Agência de Desenvolvimento de Itabira e o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira (FUNDESI), por meio da Lei nº 2.832/1992, abastecido com *royalties* da mineração.

Todas as razões expostas denotam o exercício da soberania nacional na gestão dos seus RNNR, havendo inúmeras razões para que não se adote, para indústrias extrativas, *royalties* incidentes sobre lucro. Não se pode dizer que isso implique a renda das indústrias extrativas seja subtributadas por esse motivo.

Aliás, ocorre justamente o oposto. Estudo encomendado pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) para a EY²⁹, em novembro de 2019, analisou comparativamente a tributação brasileira sobre a mineração com 11 países, avaliando-se várias *commodities* minerais. A análise econômica foi feita para os anos de 2016, 2017 e 2018, incluindo o levantamento das informações econômico-financeiras e mercadológicas da BHP Billiton, Rio Tinto e Vale com o objetivo de analisar o comportamento médio do mercado do ponto de vista de margens. Separou-se, então, a tributação sobre o faturamento e sobre o lucro.

Os resultados foram os seguintes: (1) o Brasil possui a maior carga fiscal do mundo sobre minério de ferro, manganês, bauxita e nióbio; (2) a segunda carga fiscal mais elevada do mundo sobre chumbo, zinco, magnesita, potássio, níquel, fosfato e cobre; e (3) a terceira carga fiscal mais forte sobre ouro.

Caso, por algum motivo relativa apenas aos tributos sobre a renda, uma mineradora brasileira apure uma alíquota efetiva inferior a 15%, não se pode dizer, apenas por esse motivo, que sua renda seja subtributadas no Brasil. É necessário olhar o cenário fiscal como um todo, sobretudo para o sistema de *royalties* soberanamente adotado por uma jurisdição.

Para evitar isso, países ricos em RNNR poderiam ser levados a rever seus regimes de imposições fiscais sobre indústrias extrativas, modificando, por exemplo, a opção soberana por uma composição menor de tributos sobre o lucro e maior em *royalties ad valorem* sobre receita. O país poderia substituir a base de *royalties*, para que incidissem sobre lucros ou mesmo reduzir os *royalties* e aumentar os tributos sobre a renda. Essa indução de comportamento dos países-fonte desses recursos já pode ser compreendida como uma

²⁹ EY. *Estudo comparativo da carga e prática tributária internacional do setor mineral*. IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração: novembro, 2019.





afronta à soberania nacional, tendo em vista as razões mencionadas linhas atrás que podem levar a um modelo ou a outro.

Por fim, apesar de inexistir *carve-out* para indústrias extrativas no Pilar 2, a regra da exclusão do lucro baseada na substância pode ter o efeito prático de excluir os RNNR do âmbito das novas regras ou reduzir seu impacto. Isto é: setores intensivos em capital e mão-de-obra, como mineração, óleo e gás, poderão se beneficiar da previsão legal de que uma parte dos lucros associados a investimentos substanciais não seja afetada pelo QDMTT ou top-up tax.

A Lei n. 15.079/2024 estabeleceu essa previsão nos artigos 22 a 25. O art. 23 estabelece que a exclusão do lucro baseada na substância para a jurisdição será a soma da exclusão baseada na folha de pagamento com a exclusão baseada nos ativos tangíveis para cada entidade constituinte.

A exclusão baseada na folha de pagamento é aplicável às entidades constituintes situadas na jurisdição. Essa exclusão corresponde a 5% dos custos elegíveis da folha salarial dos empregados elegíveis que desempenhem atividades para o grupo multinacional naquela localidade. Não são considerados nesse cálculo os custos capitalizados e incluídos no valor contábil dos ativos tangíveis elegíveis. Também ficam excluídos os custos relacionados aos Rendimentos do Transporte Marítimo Internacional e às Atividades Auxiliares relacionadas. Essa exclusão ocorre desde que tais rendimentos sejam retirados do cálculo do lucro ou prejuízo GloBE no ano fiscal, conforme definido no ato mencionado pelo artigo 3º da mesma lei.

Já a exclusão baseada em ativos tangíveis corresponde a 5% do valor contábil dos ativos tangíveis elegíveis situados na respectiva jurisdição. A Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024, que regulamenta a Lei n. 15.079/2024, estabelece em seu artigo 77, §2º, que consideram-se “Ativos Tangíveis Elegíveis”: (1) ativos imobilizados localizados na jurisdição; (2) recursos naturais localizados na jurisdição; (3) direito de uso do arrendatário sobre ativos tangíveis localizados na jurisdição; e (4) licença ou acordo similar com o governo para uso de bens imóveis ou exploração de recursos naturais que implique investimentos significativos em ativos tangíveis.

Vê-se que todos os itens listados na Instrução Normativa atendem à realidade das indústrias extrativas, favorecendo o reduzido impacto do Pilar 2 para suas atividades.

Por outro lado, o Pilar 2 oferece uma oportunidade de nivelar o campo de jogo em termos de tributação internacional. Países em desenvolvimento não precisarão mais entrar





em uma “corrida ao fundo do poço” de reduzir impostos abaixo de 15% para competir por investimentos – abaixo desse patamar, qualquer diferença será neutralizada pelo imposto mínimo

Assim, aspectos como qualidade do recurso mineral, estabilidade regulatória, infraestrutura e mão-de-obra qualificada poderão pesar mais na decisão de investimento do que meras diferenças de tributação de dois ou três pontos percentuais. Em teoria, isso reduz a competição fiscal prejudicial e permite que países ricos em recursos mantenham alíquotas adequadas para capturar a renda da mineração sem afugentar investidores. De fato, a maioria dos grandes países mineradores já pratica alíquotas nominais de IR superiores a 15% (geralmente entre 25% e 35%), de modo que o acordo global consagra um piso ainda abaixo do que praticam – o impacto maior recai sobre *incentivos e exceções* que reduzem a taxa efetiva.

Em certos casos, em vez de isenções, governos podem optar por mecanismos alternativos de estímulo, como redução de *royalties* ou subsídios diretos a fases exploratórias, que não afetem a alíquota efetiva de IR (embora estas opções tenham seus próprios *trade-offs*).

4. Conclusão

Este estudo abordou as implicações dos Pilares 1 e 2 do projeto BEPS 2.0 para as indústrias extrativas, especialmente sob a perspectiva da soberania dos países ricos em recursos naturais não renováveis (RNNR), como o Brasil. A análise evidenciou que os princípios fundamentais que sustentam a tributação desses recursos - baseados na origem, propriedade pública e remuneração pelo uso dos recursos finitos - precisam ser adequadamente considerados nas reformas tributárias internacionais.

Constatou-se que o Pilar 1, focado na tributação no destino, reconheceu corretamente a inadequação de realocar lucros das indústrias extrativas, preservando o direito de tributação integral dos países produtores sobre a extração e beneficiamento primário. Esta exclusão reforça o entendimento histórico de que a riqueza gerada por esses recursos pertence ao país-fonte, resguardando assim sua soberania econômica.

Por outro lado, a implementação do Pilar 2, mediante a Lei n. 15.079/2024 no Brasil, impõe desafios específicos. Embora não haja exclusão explícita das indústrias extrativas nesse Pilar, sua aplicação requer atenção especial quanto à interação com





sistemas fiscais já estabelecidos, como *royalties ad valorem* e participações especiais. A possibilidade de *royalties* sobre receita serem considerados como "não abrangidos" (*non-covered taxes*) nas regras do GloBE pode prejudicar a arrecadação dos países produtores, potencialmente redirecionando receitas fiscais legitimamente devidas à jurisdição fonte para outros países.

Contudo, a exclusão baseada em substância - com deduções relativas à folha de pagamento e ativos tangíveis – prevista para o *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT) pode mitigar esses impactos, beneficiando especialmente setores intensivos em capital e mão-de-obra, característicos das indústrias extrativas. Isso reduz o risco de erosão da base fiscal em jurisdições ricas em RNNR, garantindo maior compatibilidade entre as regras internacionais e os regimes domésticos específicos.

Em última análise, o sucesso dessas iniciativas dependerá da capacidade dos países produtores em preservar suas prerrogativas soberanas sobre recursos naturais, adaptando-se ao cenário global sem abdicar do direito legítimo à captura da renda associada à exploração dos seus recursos. Para tanto, recomenda-se atenção especial à forma como *royalties* e tributos específicos são considerados pelas regras do Pilar 2, garantindo que não induzam mudanças indevidas nos modelos fiscais nacionais.

Conclui-se que o Brasil e outros países ricos em recursos naturais devem manter vigilância ativa sobre a implementação do BEPS 2.0, assegurando que suas soberanias econômicas sejam plenamente respeitadas e que os benefícios advindos da exploração de recursos naturais sejam integralmente revertidos em prol da sociedade.

Referências

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da. A Função Social da Exploração Mineral no Estado de Minas Gerais. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 62, p. 475–505, jan./jun. 2013.

BAUNSGAARD, Thomas. A Primer on Mineral Taxation. *IMF Working Paper*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2001.

BERNARDES, Acyr. Recursos minerais: a União é proprietária ou exerce soberania? *Brasil Mineral*, São Paulo, n. 157, dez. 1997.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.





BRAZ, Eliezer. Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Seleccionados. In *Aspectos Tributários da Mineração Brasileira*. Banco Mundial: 2009.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. O mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis como instrumento de concretização de direitos fundamentais: um estudo da CFEM em Minas Gerais. In: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (coord.). *Estudos Sobre a Tributação da Mineração*. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa*. 2022. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2022.

EY. *Estudo comparativo da carga e prática tributária internacional do setor mineral*. IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração: novembro, 2019.

GARNAUT, Ross; ROSS, Anthony Clunies. Uncertainty, Risk Aversion and The Taxing of Natural Resources Projects. *Economic Journal*, 1975.

HOGAN, Lindsay; GOLDSWORTHY, Brenton. International Mineral Taxation. In DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010.

INTERGOVERNMENTAL FORUM ON MINING, MINERALS, METALS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IGF). *Global Digital Tax Reforms: Highlighting potential impacts for mining countries*. Ottawa: IGF, 2021.

LASSOURD, Thomas. *Should the OECD's Proposal for a 'Unified Approach' on Corporate Taxation Exclude Extractive Industries?* Natural Resource Governance Institute, 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. Paris: OECD, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*. Paris: OECD, 2020.

READHEAD, Alexandra. *Resource-rich countries and the digital tax agenda*. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. IGF, 2020.

READHEAD, Alexandra; LASSOURD, Thomas. *What Is at Stake for the Mining Sector in the Global Digital Tax Reforms?* IISD (IGF), 2020.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, Minério e Energia*. RT: São Paulo, 2014.



SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Manual da tributação direta da renda*. São Paulo: IBDT, 2020.



