

REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO TRIBUTÁRIO (RDDT)

Repositório autorizado de jurisprudência dos seguintes tribunais:

- do Supremo Tribunal Federal (Despacho do Exmo. Sr. Presidente no Processo nº 304743, publicado no DJU I de 18 de maio de 1998, página 1; inscrição sob nº 23/98, em 24 de junho de 1998, conforme Ofício 2434/98-SD);
- do Superior Tribunal de Justiça (sob nº 36 - Portaria nº 1, de 16 de junho de 1997, do Exmo. Sr. Ministro Diretor da Revista do STJ, publicada no DJU I de 23 de junho de 1997, página 29422);
- do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Portaria nº 12, de 13 de agosto de 1997, do Exmo. Sr. Juiz Diretor do Gabinete da Revista do TRF da 1ª Região, publicada no DJU II de 21 de agosto de 1997, página 65574);
- do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Processo nº 97.02.16454-0, autuado em 30 de maio de 1997 e julgado em 5 de junho de 1997);
- do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (sob nº de inscrição 8 - Portaria nº 2, de 30 de maio de 1997, da Exma. Sra. Juíza Diretora da Revista do TRF da 4ª Região, publicada no DJU II de 5 de junho de 1997, página 41344); e
- do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (sob nº 7 - Despacho do Exmo. Sr. Juiz Diretor da Revista do TRF da 5ª Região, publicado no DJU II de 9 de setembro de 1997, página 72372).

Considerações Críticas sobre a Nova Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Mineração em Minas Gerais (Lei Estadual nº 19.976, de 2011)

Marciano Seabra de Godoi
Paulo Honório de Castro Júnior



Marciano Seabra de Godoi é Mestre (Universidade Federal de Minas Gerais) e Doutor (Universidade Complutense de Madri) em Direito Financeiro e Tributário, Pós-doutorado na Universidade Autônoma de Madri (Bolsista Capes) e Professor da PUC Minas nos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado.



Paulo Honório de Castro Júnior é Advogado em Belo Horizonte.

1. Introdução

A mineração constitui um setor essencial da economia brasileira e, em especial, do Estado de Minas Gerais, sendo este o Estado responsável por aproximadamente 50% da arrecadação nacional da compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM. O governo de Minas Gerais há tempos pressiona o governo federal para que este altere a legislação da CFEM, de modo a aumentar significativamente o potencial arrecadatório desta exação, sob o argumento de que a mineração provoca danos e sequelas ambientais e sociais muito superiores aos valores que atualmente são carregados aos cofres estaduais e municipais por meio da referida cobrança.

Alguns dias após a Presidenta da República Dilma Rousseff anunciar, em 2011, que a reforma da legislação da CFEM seria adiada para 2012, o governo de Minas Gerais encaminhou projeto de lei à Assembleia Legislativa criando uma taxa de "controle, monitoramento e fiscalização das atividades de mineração", cuja arrecadação prevista corresponde a uma quantia singularmente vultosa, visto que representa quase o triplo do que arrecadado atualmente pelo Estado de Minas Gerais a título da CFEM.

O presente artigo examinará a hipótese de que o governo de Minas Gerais, diante da frágil situação financeira do Estado¹ e diante da demora na aprovação de uma nova legislação federal que permita aumentar significativamente a arrecadação da CFEM, criou uma taxa que, sob o pretexto de simplesmente criar uma fonte de custeio para as atividades de fiscalização da atividade mineradora em seu território,

¹ Minas Gerais é um dos Estados mais endividados da Federação, e recentemente recorreu a um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com o Tribunal de Contas Estadual, de duvidosa constitucionalidade, para justificar o descumprimento do dever de aplicar os percentuais de gastos exigidos pela Constituição Federal nas áreas de saúde e educação - vide <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1085231-tce-isenta-minas-de-cumprir-metas-constitucionais-e-oposicao-contesta.shtml>, acesso em 27.6.2012.

na verdade propiciará uma vultosa arrecadação, muitas vezes superior ao valor do custo estatal das atividades fiscalizatórias e que, na prática, equivale a uma alteração na legislação federal que aumentasse significativamente a cobrança de CFEM.

A aludida taxa, instituída pela Lei nº 19.976/2011, teve sua inconstitucionalidade arguida pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.785, distribuída ao Ministro Ricardo Lewandowski.

No exame da hipótese de trabalho, serão analisados os aspectos orçamentários, tributários e financeiros que envolvem a criação da taxa. Na medida em que os referidos aspectos forem abordados, pontuais críticas serão dirigidas aos argumentos em contrário deduzidos pela Assembleia Legislativa e pelo Governo do Estado de Minas Gerais, bem como pela Advocacia Geral da União, nas suas manifestações na supracitada ADI nº 4.785.

2. O Contexto Histórico da Criação da Taxa: Campanha e Pressão do Governo Mineiro em Prol de Mudanças na Legislação Federal que regula a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)

É antiga a campanha do governo mineiro e dos seus principais municípios mineradores em prol de uma ampla alteração no marco regulatório da mineração que venha alterar a legislação que atualmente rege a apuração e cobrança da compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM (Leis nºs 7.990/1989 e 8.001/1990). O argumento que lastreia essa campanha é bastante sólido: a atividade de mineração provoca muito mais danos e sequelas ambientais e sociais² do que a atividade de prospecção marítima de petróleo e gás natural, mas as participações governamentais arrecadadas na indústria da mineração são incomparavelmente inferiores às arrecadadas na indústria do petróleo e do gás natural.

Com efeito, apesar de terem a mesma natureza jurídica³ e de suas exigências terem a mesma fundamentação constitucional (art. 20, parágrafo 1º, da Constituição de 1988)⁴, as participações governamentais exigidas no setor da mineração adotam

² ENRÍQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva*. São Paulo: Signus, 2010.

³ Sobre a natureza jurídica dessas exações: SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). *CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Natureza jurídica e questões correlatas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010; FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 154; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2ª edição. São Paulo: RT, 2008, pp. 224-9; TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 171; TÔRRES, Heleno Taveira. "A compensação financeira devida pela utilização de recursos hídricos, exploração de recursos minerais ou produção de petróleo, xisto betuminoso e gás natural (art. 20, § 1º, CF) - Sua natureza jurídica". In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. 2º Volume. São Paulo: Dialética, 1998, pp. 119-146; XAVIER, Alberto. "Natureza jurídica e âmbito de incidência da compensação financeira por exploração de recursos minerais". *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 29. São Paulo: Dialética, fev. de 1998, pp. 10-25.

⁴ Art. 20, parágrafo 1º: "É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração." No julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800 (Primeira Turma, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 16.11.2001), o Supremo Tribunal Federal decidiu acertadamente que os recursos mencionados nesse dispositivo constitucional não têm natureza tributária e sim natureza de receitas patrimoniais ou originárias. A causa dessa cobrança remonta à propriedade da União sobre os recursos do subsolo, indicando, portanto, que se trata de uma receita originária, de direito financeiro, e não de um tributo, receita derivada.

base de cálculo e alíquotas bastante inferiores às previstas na legislação das participações especiais do petróleo e do gás natural.

No caso da mineração, a base de cálculo é o faturamento líquido da atividade: total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e seguro (art. 2º da Lei nº 8.001/1990). Já no caso dos chamados *royalties* do petróleo, a base de cálculo é o faturamento bruto da produção (art. 47 da Lei nº 9.478/1997). Além de base de cálculo menor, a participação governamental sobre a mineração também contempla alíquotas significativamente inferiores (as alíquotas variam de 0,2 a 3%, dependendo do mineral extraído) à alíquota de 10% aplicável no caso do *royalty* do petróleo. Isso sem esquecer que os *royalties* são apenas uma das quatro participações governamentais (*royalties*, participações especiais, bônus de assinatura e pagamento pela ocupação ou retenção de área, conforme prevê o art. 45 da Lei nº 9.478/1997) previstas para a exploração do petróleo/gás natural.

A comparação entre a arrecadação anual da CFEM e a arrecadação anual de *royalties* e participações especiais na exploração de petróleo e gás natural é a seguinte: no ano de 2011, a CFEM gerou uma arrecadação total de R\$ 1,5 bilhão⁵, enquanto que a arrecadação dos *royalties* e participações especiais superou R\$ 25 bilhões⁶.

No dia 21 de abril de 2011, no tradicional evento em homenagem a Tiradentes em Ouro Preto, a oradora oficial da cerimônia foi a Presidenta da República Dilma Rousseff, que em seu discurso apoiou com as seguintes palavras a campanha do governo de Minas Gerais em favor de uma nova legislação para a CFEM: “Não é justo nem tampouco contribui para o desenvolvimento do Brasil que os recursos minerais do país sejam daqui retirados e não haja a devida compensação.”⁷ Nessa ocasião, em Ouro Preto, a Presidenta da República afirmou que encaminharia em poucos meses ao Congresso Nacional uma proposta de alteração do marco regulatório da mineração, incluindo a alteração na legislação da CFEM.

No dia 1º de setembro de 2011, contudo, a Presidenta da República afirmou em entrevista na capital mineira⁸ que o envio ao Congresso Nacional do projeto de lei criando o novo marco regulatório da mineração iria demorar mais do que o previsto inicialmente, ficando provavelmente - como de fato ficou - para o ano de 2012.

Duas semanas depois disso, o Executivo mineiro já encaminhava à Assembleia Legislativa do Estado a Mensagem nº 112/2011, contendo o projeto de lei de instituição da taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários. A legislação da taxa foi finalmente aprovada pela Assembleia em dezembro de 2011 (Lei nº 19.976, publicada no *Diário Oficial* em 28 de dezembro de 2011).

⁵ https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em 27.6.2012.

⁶ <http://www.anp.gov.br/?id=522>. Acesso em 27.6.2012.

⁷ http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/04/21/interna_politica,223071/em-ouro-preto-dilma-defende-novo-marco-regulatorio-do-minerio.shtml. Acesso em 27.6.2012.

⁸ http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/09/01/internas_economia,248313/dilma-diz-que-concessoes-dificultam-marco-da-mineracao.shtml. Acesso em 27.06.2012.

E, poucos dias após as principais empresas mineradoras no Estado de Minas Gerais obterem provimentos liminares em ações de Mandado de Segurança que suspendiam a exigibilidade da TFRM⁹, o Governo Estadual, em 18 de junho de 2012, lançou oficialmente a campanha “Minério com Mais Justiça”¹⁰. Essa campanha possui como uma de suas bases estruturais a discrepância entre os valores arrecadados com a CFEM e as participações nas atividades de petróleo e gás.

Como se verá ao longo do presente artigo, a arrecadação anual prevista com a taxa é tão significativa que corresponde a quase três vezes o valor que o Estado de Minas Gerais recebe hoje anualmente a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários - CFEM¹¹.

Todo esse contexto parece indicar que a criação da taxa ora em análise se deu em virtude da frustração política do Estado de Minas Gerais com a indefinição, pelo Governo Federal, de um novo marco regulatório da mineração. Marco este que abordará, além da proposta de substituição do DNPM por uma Agência Reguladora e do novo Código de Mineração, nova legislação pertinente à CFEM, certamente com a majoração do seu aspecto quantitativo, tal como já anunciado pelo Ministério de Minas e Energia e pela própria Presidenta da República nos pronunciamentos acima tratados.

Dessa forma, por força do contexto histórico-político subjacente à criação da TFRM pelo Estado de Minas Gerais, o resultado, como se passa a demonstrar, consistiu em um tributo que, longe de custear as atividades estatais arroladas na sua hipótese de incidência, busca, em verdade, maior arrecadação líquida, o que não é, em absoluto, compatível com a espécie tributária em tela.

3. Identidade Constitucional da Taxa: o que a distingue como uma Específica Espécie Tributária

A noção econômica de taxa como um tributo distinto do imposto é muito antiga. Essa ideia já era explicada e justificada, por exemplo, por Adam Smith, no século XVIII, em sua célebre obra *A riqueza das nações*¹². O raciocínio é o seguinte: quando o Estado realiza algumas atividades que beneficiam economicamente algumas pessoas determinadas (exemplo: prestação de serviços públicos específicos e divisíveis como o serviço de coleta de lixo), ou quando o Estado gasta recursos na fiscalização que deve realizar (para garantia da ordem pública, da segurança, da saúde pública) sobre determinadas atividades privadas (exemplo: poder de polícia exercido na atividade de licenciamento de veículos automotores), não seria justo que os recursos que o Estado gasta com essas atividades fossem repartidos por todos os contribuintes. Esses gastos devem recair somente sobre as pessoas para quem o

⁹ Vide Processos nºs 1244958-44.2012.8.13.0024, 1245831-44.2012.8.13.0024 e 247563-60.2012.8.13.0024, em trâmite na Comarca de Belo Horizonte/MG.

¹⁰ <http://www.mineriodemaisjustica.com.br/>. Acesso em 20.8.2012.

¹¹ Em 2011, a CFEM arrecadada a partir da exploração mineral em Minas Gerais foi de R\$ 789 milhões - vide https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2011. Acesso em 27.6.2012. Desse valor, 23% pertence aos cofres estaduais (art. 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.001/1990), ou seja, aproximadamente R\$ 182 milhões. Como se verá a seguir, com a taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades mineradoras, o Estado de Minas Gerais arrecadará anualmente o valor aproximado de R\$ 500 milhões.

¹² SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1988, pp. 90-100.

Estado presta o serviço, ou sobre as pessoas em relação às quais o Estado exerce sua fiscalização ou poder de polícia.

Essa ideia de justiça econômica, quando transposta para o plano técnico-jurídico¹³, tem basicamente duas consequências (conforme determinam o art. 145 da CF e os arts. 77 a 80 do CTN):

- primeira consequência, no plano do fato gerador: para que se possa cobrar uma taxa, é necessário que o Estado preste um serviço público dirigido especificamente ao contribuinte da taxa, ou, pelo menos, que coloque à disposição do contribuinte esse serviço público (exemplo: serviço de coleta de lixo, de extinção de incêndios)¹⁴. Em se tratando de fiscalização, de exercício do poder de polícia¹⁵, é necessário que o Estado tenha competência administrativa para realizar a fiscalização e que efetivamente realize as atividades fiscalizatórias por meio de órgãos em efetivo e regular funcionamento (exemplo: taxa para expedição de passaporte, taxa para expedição de alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais);

- segunda consequência, no plano da base de cálculo ou da quantificação da taxa¹⁶: deve haver uma proporção razoável entre o valor da taxa e o custo estatal incorrido na prestação do serviço ou no exercício do poder de polícia. Não se exige uma identidade, uma coincidência exata entre o valor arrecadado e os custos estatais, pois isso seria impossível; exige-se somente uma proporção razoável entre as duas grandezas¹⁷. Isso explica o fato de que a taxa não é um tributo que provoca aumento de arrecadação líquida para o Tesouro, pois à receita arrecadada com o tributo se contrapõe uma despesa, da mesma magnitude, relacionada aos gastos incorridos com as atividades estatais que constituem o fato gerador do tributo.

Se essa segunda consequência não é respeitada pelo legislador que cria a taxa, tem-se uma situação anômala em que o valor arrecadado com a taxa é muito superior ao valor aproximado do custo das atividades estatais que justificam a cobrança do tributo e, sendo assim, a taxa passa a funcionar como um instrumento de aumento de arrecadação tributária líquida, desnaturando sua identidade jurídica.

As diferenças entre a figura da taxa e a figura do imposto são nítidas: ao contrário da taxa, o fato gerador do imposto é uma atividade (de cunho econômico) realizada pelo contribuinte (e não pelo Estado), daí sua base de cálculo ser uma

¹³ ATALIBA, Geraldo. "Taxas e preços no novo texto constitucional". *Revista de Direito Tributário* vol. 13, nº 47. São Paulo, 1989, pp. 142-154; CARVALHO, Rubens Miranda de. *Contribuição de melhoria e taxas no Direito brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999; ICHIARA, Yoshiaki. "Taxas no sistema tributário brasileiro". *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas* nº 25. São Paulo, 1998, pp. 175-184; JANCZESKI, Celio Armando. *Taxas: doutrina e jurisprudência*. Curitiba: Juruá, 1999; MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e prática das taxas*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Taxa de serviço". *Revista de Direito Tributário* nº 9/10. São Paulo, 1979, pp. 25-31.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Taxa de polícia - Serviço público e exploração de atividade econômica - Regime tributário". *Revista de Direito Tributário* nº 55. São Paulo, 1991, pp. 68-81; e BRITO, Edvaldo. "Taxas em razão do exercício do poder de polícia". *Revista de Direito Tributário* nº 7/8. São Paulo, 1979, pp. 232-260.

¹⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. "Base de cálculo como fato jurídico e a taxa de classificação de produtos vegetais". *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 37. São Paulo, Dialética, 1998, pp. 118-143.

¹⁷ GODOI, Marciano Seabra de. "Taxas". In: GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Sistema tributário na Jurisprudência do STF*. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 334-356.

medida dessa atividade econômica do contribuinte. Aqui, a incidência do tributo não está condicionada a nenhuma atividade estatal específica relacionada ao contribuinte (vide art. 16 do CTN). Exatamente por isso, o valor arrecadado com o imposto se destina ao custeio dos diversos tipos de gastos públicos. A Constituição pode determinar - e de fato determina - que parcelas da arrecadação dos impostos sejam vinculadas a determinados gastos - como gastos com educação e saúde, ou como no caso de transferência obrigatória de recursos a outros entes federativos (Fundos de Participação dos Estados e Municípios), mas mesmo nesses casos o valor arrecadado nada tem a ver com uma atividade estatal especificamente relacionada com o contribuinte do tributo.

4. O Fundamento Constitucional da Taxa, segundo os Documentos Oficiais do Poder Executivo

Na mensagem (nº 112/2011) que encaminhou o projeto de lei à Assembleia Legislativa, o Executivo mineiro assim caracterizou o objetivo da taxa:

"A instituição da TFRM tem por finalidade custear o exercício do poder de polícia exercido pelos diversos órgãos e instituições do Estado relativamente ao controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais no território mineiro."

Ainda segundo o Poder Executivo, o fundamento constitucional para a instituição do tributo seria o art. 23, XI, do Texto Maior:

"O poder de polícia sobre as atividades de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, consoante art. 23, XI, da Constituição da República, insere-se na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de seus territórios."

Referido dispositivo constitucional dispõe que a competência comum dos entes federativos é para "registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais" em seus territórios.

Não será analisado no presente artigo se o fato de a União deter competência privativa para legislar sobre "jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia" (art. 22, XII, da Constituição) deve limitar de alguma maneira o poder dos Estados instituírem taxas pelo exercício da competência administrativa prevista no referido art. 23, XI, da Constituição. Tampouco será analisado se o fato de a União, por meio do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) já registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais impede que os Estados e Municípios realizem a mesma atividade e por ela exijam taxas.

No presente estudo, toma-se como premissa didática que os Estados podem efetivamente "registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios", nos termos do art. 23, XI, da Constituição, mesmo que não tenham competência para legislar sobre a exploração de recursos minerais e mesmo que a União já exerça essas atividades administrativas por meio do DNPM.

O que se procurará investigar na próxima seção deste estudo é se os fatos geradores arrolados na lei de instituição da taxa constituem efetivamente atividades do poder de polícia que podem ser enquadradas nesse art. 23, XI, da Constituição.

5. Os Fatos Geradores da Taxa Mineira: Existência de Atividades Genéricas e que não configuram Exercício do Poder de Polícia

O Código Tributário Nacional (art. 78) define o poder de polícia como aquela atividade estatal que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade individual, ou então que regula a prática de ato ou abstenção de fato por parte de algum indivíduo, em razão do interesse público concernente à segurança pública, ordem pública, tranquilidade pública etc.

Não há dúvida de que é um ato do poder de polícia a atividade de “registrar, acompanhar e fiscalizar” (art. 23, XI, da CF) o modo pelo qual as empresas mineadoras desempenham suas atividades, tendo como parâmetro as obrigações definidas nas concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais.

Contudo, examinando a Lei nº 19.976, percebe-se que, dentre os fatos geradores da taxa, há diversas atividades que não se encaixam no art. 23, XI, da Constituição, e nem mesmo constituem atividades de poder de polícia.

O fato gerador da taxa ora em estudo é o exercício de uma ampla categoria de atos estatais a serem exercidos pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam), Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Sectes), além de diversos órgãos de apoio.

Vejamos um exemplo: a lei considera que, ao “promover o levantamento sistemático de oferta e demanda de ciência e tecnologia no Estado” (art. 3º, III, da Lei nº 19.976), a Sectes está praticando um ato do poder de polícia dirigido aos contribuintes da taxa (pessoa física ou jurídica autorizada a realizar pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento de recursos minerais no Estado de Minas Gerais). O conceito de poder de polícia, por mais amplitude que se queira lhe dar, aponta para uma atividade estatal que, em prol do interesse público, necessariamente limita ou disciplina um direito individual, regulando os termos para a prática de um ato ou para a abstenção de um fato. Promover o levantamento sistemático de oferta e demanda de ciência e tecnologia no Estado é sim uma tarefa legítima e natural de uma Secretaria de Ciência e Tecnologia, mas que em nada se assemelha a uma atividade do poder de polícia. Essa atividade não limita ou disciplina nenhum direito individual dos mineradores, nenhuma prática de ato ou abstenção de fato por parte dos contribuintes da taxa. Por outro lado, “promover o levantamento sistemático de oferta e demanda de ciência e tecnologia no Estado” nada tem a ver com a atividade prevista na Constituição, consistente em “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais”.

O mesmo se pode dizer em relação à atividade de “promover o desenvolvimento do sistema de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais”. Ao realizar tal tarefa, estaria a Sede disciplinando ou limitando algum direito dos contribuintes da taxa ou regulando a prática de algum ato por parte dos contribuintes? Cremos que não.

O ponto ora tratado foi abordado pela CNI na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.785, colacionando-se trechos do parecer da lavra do ex-Ministro do STF, Carlos Mário da Silva Velloso, no qual bem se arguiu que:

“O inciso III do art. 3º é ainda mais inadequado, ao incluir entre as ações do poder de polícia o levantamento sistemático de oferta e demanda de ciência e tecnologia no Estado e difusão de informações para órgãos e entidades cujas atividades se enquadrem em sua área de competência. Inexiste, aqui, exercício de qualquer tipo de poder de polícia, até porque tais atribuições foram conferidas à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - sectes, órgão destituído de atividades fiscalizadoras.”

Em suas manifestações nos autos da supracitada ADI, a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado de Minas Gerais, bem como a Advocacia Geral da União (que pleitearam, neste ponto, a declaração de constitucionalidade da TFRM), deixaram de analisar/combatê-lo o argumento de que praticamente todos os atos tidos pela norma como atos do poder de polícia, a ensejar a cobrança da taxa, na verdade não o são, por se tratar claramente de atividades fins do Estado, inespecíficas e indivisíveis, que não limitam ou disciplinam qualquer direito individual.

Ainda que se possa admitir (como já dito aqui, apenas para fins didáticos), que o art. 23, XI, da CF legitime a instituição de taxa pelos Estados em virtude das ações por ele elencadas (“registrar, acompanhar e fiscalizar”), a quase totalidade das atividades arroladas pela Lei nº 19.976 em seu art. 3º não possuem qualquer relação com tal norma - à exceção do inciso I, a e b - e tampouco configuram regular exercício de poder de polícia que legitime a instituição de taxa.

O Governo do Estado, em suas informações na ADI nº 4.785, aduz que a Lei nº 19.976 teria previsto vários atos “que são inegável manifestação do exercício do poder de polícia, a começar pela instituição do cadastro estadual, Cerm, previsto nos artigos 15 e 16, e que permitirá ao Poder Público, efetivamente, controlar o exercício da atividade”. Ora, o cadastro em questão nada mais é do que a genuína expressão da competência administrativa comum estatuída no art. 23, XI, da CF (e a sua constitucionalidade não foi questionada), mas o mesmo não se pode dizer das demais atividades arroladas no art. 3º da Lei.

Ainda no que tange às atividades arroladas no art. 3º da Lei nº 19.976, tidas como regular exercício de poder de polícia, há dois graves problemas no seu inciso II: em primeiro lugar, “a identificação dos recursos naturais do Estado” e o “planejamento, organização e promoção das atividades de controle e fiscalização” do uso dos recursos naturais não limitam ou disciplinam qualquer direito individual, portanto, não consubstanciam poder de polícia; e, em segundo lugar, “a aplicação das normas de preservação, conservação” e “defesa do solo e dos recursos naturais”, por mais que possam ser poder de polícia, já se constituem no pressuposto fático da cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais - TFAMG, instituída pela Lei nº 14.940/2003¹⁸, em flagrante *bis in idem* não autorizado pela Constituição.

¹⁸ “Art. 6º Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais TFAMG, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido à Feam e ao IEF para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.”

Contra esse argumento, também deduzido na inicial da ADI nº 4.785, o Governador do Estado manifestou em suas informações que a TFRM alcançaria “aspectos diversos da questão ambiental, referindo-se, como já visto, ao registro, controle e fiscalização (...)” e, por isso, conclui que não há “confusão entre a TFRM e a TFAMG, havendo, sim, multiplicidade de atividades de fiscalização, que embora tenham certa conexão, são distintas e inconfundíveis”. Ocorre que a TFAMG possui como pressuposto o “controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais” (art. 6º), dentre essas atividades, expressamente prevista a mineração pelo Anexo I da lei. Sendo assim, como dizer que uma mesma atuação estatal, relacionada à defesa e proteção do meio ambiente e à fiscalização do cumprimento das normas estaduais em matéria ambiental, não estaria sendo duas vezes custeada no que tange à mineração, pela TFAMG e pela TFRM? *O bis in idem* é a conclusão lógica do exposto.

Chama a atenção, a esse respeito, o fato de o Poder Executivo ter editado o Decreto nº 45.958, que permitiu que os valores pagos a título da TFAMG fossem deduzidos da TFRM. A despeito da sua ilegalidade, essa medida soa como uma admissão do Estado quanto ao *bis in idem* acima demonstrado.

As inconstitucionalidades acima apontadas sobre o fato gerador da TFRM são tão graves que, se reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal, toda a norma deverá ser declarada inconstitucional.

A norma instituidora da espécie tributária taxa deve estabelecer uma relação de razoável proporcionalidade entre as ações estatais abstratamente descritas no aspecto material do suposto e o aspecto quantitativo, no conseqüente, pelo fim mesmo da taxa, que é impor a um determinado contribuinte, a quem especificamente se voltou a ação estatal, o financiamento de seu custo. Partindo do pressuposto que haja essa razoável equivalência na norma, uma significativa “mutilação” das ações descritas no aspecto material, sem que haja a correspondente redução do aspecto quantitativo, implicará inevitavelmente a quebra da razão de proporcionalidade que então supostamente existia entre um aspecto e o outro. Pensar o contrário seria o mesmo que admitir que essa relação de proporcionalidade não existisse quando criada a norma, de modo que a declaração de inconstitucionalidade de determinado ponto do aspecto material é o que tenha dado ensejo ao surgimento da necessária proporcionalidade entre ação estatal e o custo imposto ao contribuinte ao qual ela se dirige.

Outro aspecto que chama a atenção é o marco temporal do fato gerador definido pela lei. Com efeito, o art. 5º da Lei nº 19.976 dispôs: “Considera-se ocorrido o fato gerador da TFRM no momento da venda ou da transferência entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo titular do mineral ou minério extraído.” Ora, se o fato gerador é mesmo o exercício do poder de polícia para acompanhar e fiscalizar o rigoroso cumprimento das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais, como prevê o art. 23, XI, da Constituição, não há sentido em fixar o momento da venda ou da transferência dos minerais como o marco temporal do fato

Art. 7º Contribuinte da TFAMG é aquele que exerce as atividades constantes no Anexo I, sob a fiscalização da Feam, ou as atividades constantes no Anexo II, sob a fiscalização do IEF, ambos desta Lei.”

gerador. A lei promove uma clara contradição entre o aspecto material e o aspecto temporal do fato gerador, pois enquanto o aspecto material aponta para atividades estatais, o aspecto temporal aponta para a atividade econômica do próprio contribuinte.

Esse ponto também foi suscitado na inicial da ADI nº 4.785, valendo-se a CNI, novamente, do parecer elaborado pelo ex-Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. Mais uma vez, não há resposta a esse argumento nas manifestações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Minas Gerais, tampouco da Advocacia-Geral da União.

Essa contradição entre o aspecto material e o aspecto temporal do fato gerador é o primeiro indício de que a atividade de “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais” é um simples pretexto para a criação da taxa, que em realidade toma como fato gerador atividades muito distintas, algumas delas totalmente dissociadas do figurino constitucional da taxa.

O último aspecto que se revela problemático quanto à hipótese de incidência da TFRM é a supressão de diversos recursos minerais, sem que maiores discussões a esse respeito tenham ocorrido no trâmite do processo legislativo. Estão fora da hipótese de incidência recursos minerais importantes, como o ouro e o nióbio.

O ouro, por exemplo, constava expressamente do projeto de lei original encaminhado à ALMG. Em seguida, foi retirado e, posteriormente, tentou-se a sua reinclusão por meio da Emenda nº 8, que foi rejeitada, sob o lacônico fundamento deduzido pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária: “Entendemos que a Emenda nº 8 é inoportuna, por contrariar o Substitutivo nº 1, apresentado por esta Comissão”. Substitutivo nº 1 este que retirou o ouro do texto do projeto original, sem qualquer motivação.

6. A Base de Cálculo da Taxa Mineira: Inexistência de Uma Relação Razoável com o Pretenso Custo das Atividades Elencadas como Fatos Geradores da Taxa

Segundo o art. 8º da Lei nº 19.976, “o valor da TFRM corresponderá a 1 (uma) Ufemg vigente na data do vencimento da taxa por tonelada de mineral ou minério bruto extraído”. Na seção anterior, vimos que a Lei nº 19.976 promoveu uma contradição entre o pretense aspecto material da taxa (exercício do poder de polícia) e seu aspecto temporal (momento da ocorrência da venda ou da transferência do minério). Pois bem. A base de cálculo definida pela lei aprofunda essa contradição, pois mais uma vez aponta para critérios que mensuram aspectos da atividade econômica do contribuinte da taxa, e não aspectos da atividade administrativa do Estado.

Alega-se, em contraposição aos fundamentos deduzidos na inicial ADI nº 4.785, que não há problema algum em fixar o valor da taxa em função do volume de minério extraído pelo contribuinte, pois é de se presumir que a atividade de fiscalização de um contribuinte que extraia mais minério seja mais intensa e mais custosa do que a atividade de fiscalização de um contribuinte que extraia menos minério. Discordamos dessa argumentação por dois motivos.

Em primeiro lugar, se analisarmos a natureza das atividades estatais que a lei considera como fatos geradores da taxa, veremos que a maioria dessas atividades em realidade nada tem a ver com a fiscalização ou com o controle *in loco* das atividades de extração de minério, destinadas a verificar se a extração está de acordo com as obrigações assumidas pela mineradora nos instrumentos jurídicos de concessão de direitos de pesquisa e lavra. No mais das vezes, as atividades previstas na Lei nº 19.976 são em realidade atividades de planejamento estatal, análises de políticas econômicas setoriais, capacitação de agentes, desenvolvimento de sistemas etc.

Em segundo lugar, mesmo admitindo que haja uma relação entre o aumento do volume de minério extraído e o aumento do custo da fiscalização *in loco*, a mensuração da taxa não pode ser uma função linear entre as duas grandezas, sem nenhum teto, faixas de tributação ou valor máximo para limitar a quantia devida com a taxa. É razoável pensar que os gastos de fiscalização com uma mina que extrai 10.000 toneladas de minério são maiores do que os gastos de fiscalização com uma mina que extrai 100 toneladas de minério, mas isso não autoriza o legislador a fixar a taxa num valor 100 vezes superior no primeiro caso. Também é digno de nota que o legislador não estabeleceu qualquer distinção de valores em função do tipo de minério extraído, do método de extração etc., o que indica que o custo real da fiscalização não foi o critério norteador da quantificação da taxa.

É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que a área de um imóvel seja levada em conta para o cálculo de uma taxa de fiscalização sobre o funcionamento de uma atividade econômica no referido imóvel¹⁹, como também admitiu que o volume do capital das empresas com ações negociadas na Bolsa de Valores fosse critério para o cálculo da taxa devida à Comissão de Valores Mobiliários²⁰. Contudo, em ambos os casos a lei levava em conta a área do imóvel ou o capital das empresas para instituir tabelas de incidência, em que os valores das taxas eram determinados segundo faixas e com teto máximo de valor, algo bem distinto da fórmula matemática *valor da taxa = valor ufemg x volume de minério extraído pelo contribuinte*.

Ou seja, é certo que o STF admite a constitucionalidade de adoção de elementos de imposto na base de cálculo das taxas, o que o levou a editar a Súmula Vinculante nº 29. Porém, também é certo que tais elementos de imposto não podem se constituir, eles mesmos, na base tributável da taxa, sob pena de falta de correspondência entre a base de cálculo e o custo da atuação estatal. E isso não é, em absoluto, admitido pelo STF.

Portanto, não é correta a afirmação do Governador do Estado, em suas informações na ADI nº 4.785, de que “Não há, portanto, vinculação necessária entre a base

¹⁹ Vide os acórdãos dos Recursos Extraordinários nº 220.316 (Pleno, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ de 29.6.2001) e 232.393 (Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 5.4.2002). Para comentários sobre os referidos julgados: GODOI, Marciano Seabra de. “Taxas”. In: GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Sistema tributário na jurisprudência do STF*. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 341-345.

²⁰ Vide Súmula STF nº 665 e o acórdão do Recurso Extraordinário nº 177.835 (Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 25.5.2001). Para comentários sobre os referidos julgados: GODOI, Marciano Seabra de. “Taxas”. In: GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Sistema tributário na jurisprudência do STF*. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 345-346.

de cálculo da taxa e o custo da atividade estatal, na forma da Súmula Vinculante 29/STF”; tampouco é correta a posição da Advocacia-Geral da União, para quem o Supremo Tribunal Federal “em diversas ocasiões, admitiu a constitucionalidade de taxa cuja base de cálculo não fora determinada, especificamente, em vista do custo da atividade estatal que lhe dera origem”. Para supostamente provar a correção de tais afirmações, são citados os precedentes da Suprema Corte aqui já abordados, os quais admitiram a adoção de elementos de imposto na base de cálculo das taxas, desde que, na própria redação da invocada Súmula Vinculante nº 29, “não haja integral identidade entre uma base e outra”.

Tais interpretações não estão corretas. Não coadunam com uma leitura atenta da íntegra dos acórdãos colacionados nas referidas manifestações, tampouco com a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que tange à base de cálculo das taxas.

Até o ano de 1999, o STF mantinha a postura tradicional de rechaçar, por inconstitucionais, quaisquer taxas que fizessem referência, na determinação de seu valor, a algum elemento levado em conta na definição da base de cálculo de impostos como o ITR e o IPTU. Essa orientação surgiu e se consolidou na década de 1970, quando foi adotada a Súmula nº 595, aplicada à risca por ambas as Turmas do Tribunal.

Mas a partir de 1999, o Pleno do STF passou a entender que a taxa que leva em conta determinado critério previsto na legislação de algum imposto (como a metragem de um imóvel) não configura necessariamente uma vulneração ao art. 145, parágrafo 2º, da CF. Como exemplo, tem-se o julgamento do RE nº 220.316, em que o Pleno examinou taxa de fiscalização de localização de Belo Horizonte, que previa a área ocupada como um dos elementos da sua base de cálculo. O Ministro Ilmar Galvão, Relator, lembrou a linha adotada pelo Tribunal até então, mas propôs a mudança desse posicionamento, o que foi acolhido pelos demais, à exceção do Ministro Marco Aurélio. Reforçou o Ministro Relator que a cobrança de taxa como contrapartida do exercício do poder de polícia deve possuir como base de cálculo um dado adequado como critério de aferição da intensidade e da extensão do serviço prestado, e o elemento “área ocupada” serviria a esse propósito. Veja-se que, mesmo nesse momento paradigmático na história do Supremo Tribunal Federal, a necessária correspondência entre custo da atuação estatal e base de cálculo não deixou de ser considerada.

Talvez o mais significativo precedente da Suprema Corte a esse respeito seja o julgamento da taxa CVM, aqui já mencionado (RE nº 177.835, Relator Ministro Carlos Velloso, vencido o Ministro Marco Aurélio). Ao contrário da interpretação dada a esse julgamento pelas manifestações do Governador do Estado e AGU nos autos da ADI nº 4.875, os Ministros não afastaram a ideia da necessária correspondência entre custo da atuação estatal e base de cálculo. Pelo contrário, admitiram a constitucionalidade da taxa tão somente porque o seu valor varia por faixas em função do patrimônio líquido da empresa, o qual não é adotado como base de cálculo propriamente dita, mas apenas como parâmetro para que, mediante faixas de incidências, possa ser razoavelmente dimensionada a intensidade da atuação estatal.

O Ministro Marco Aurélio, vencido neste julgamento, ponderou: “tenho glosado taxa quando calculada com base na área do imóvel e no número de empregados do contribuinte. Aqui constata-se o patrimônio líquido. O enfoque não pode ser diferente”. Em resposta, veja-se o que disse o Ministro Relator, Carlos Velloso, o que comprovará em definitivo que, mesmo admitindo a adoção de elementos de imposto na base de cálculo das taxas, necessariamente deve haver correspondência entre custo da atuação estatal e base de cálculo: “*Ministro* [se referindo ao Min. Marco Aurélio], na verdade no seu exemplo tem-se base de cálculo tomando-se um fato que nada tem a ver com a hipótese de incidência. No caso, não ocorre isto.” E, no mesmo sentido, veja-se trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, proferido nos autos do RE nº 177.835, à fl. 792, que arremata a conclusão de que o STF jamais deixou de considerar a necessidade de razoabilidade entre o custo da atividade estatal descrita na hipótese e a base de cálculo da taxa:

“As premissas teóricas do voto do Ministro Marco Aurélio são indiscutíveis. Mas sobretudo em matéria de taxa de polícia - que remunera uma atividade permanente e não atos concretos de fiscalização - há de tomar-se como base de cálculo um dado que razoavelmente indique a exigência da atividade de polícia provocada pelo contribuinte. E, a meu ver - o voto do Ministro Nelson Jobim deixou muito claro -, não se pode negar razoabilidade a que se tome como índice da necessidade de fiscalização do vulto e da quantidade de operações das empresas que atuam no mercado de valores mobiliários o seu patrimônio líquido.”

Por último, para que não haja dúvida sobre qual é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, tem-se o julgamento de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.551, no qual o Pleno suspendeu a eficácia de taxa também exigida pelo Estado de Minas Gerais, desta feita sobre seguradoras privadas, para que fosse possível a emissão de guias de arrecadação do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) ou para fornecimento de dados cadastrais dos proprietários de veículos. Vale a colação de trecho da ementa do referido julgado:

“Taxa: Correspondência entre o Valor Exigido e o Custo da Atividade Estatal.

- A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei.

- Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV [vedação ao confisco], da CF. Jurisprudência. Doutrina.” (ADI nº 2.551-MC-QO, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 2.4.2003, DJ de 20.4.2006)

Não se questiona o fato de a base de cálculo da TFRM (cuja ordem de grandeza é volume medido em toneladas ou suas frações) poder adotar algum elemento de imposto. Isso é admitido pelo STF. Mas se é admitido, o é com ressalvas, quais sejam, a imposição de limites de tributação, faixas de incidência ou teto máximo. A

linearidade aqui já demonstrada entre o volume de vendas e a intensidade da ação fiscalizatória revela que a base de cálculo da TFRM não corresponde, razoavelmente, ao custo da atividade estatal descrita na hipótese de incidência.

Ante o exposto, a base de cálculo eleita pela Lei nº 19.976 levanta claras suspeitas de discrepância entre a medida da arrecadação da taxa e a medida dos custos envolvidos na prática das atividades que constituem seu fato gerador. Essas suspeitas se tornam certezas quando se analisam os aspectos orçamentários envolvidos na questão, conforme apresentado na seção seguinte.

7. Os Dados sobre a Taxa Enviados pelo Executivo à Assembleia Legislativa e a Realidade Orçamentária no Estado de Minas Gerais: Flagrante Desproporção entre a Arrecadação da Taxa e o Custeio dos Órgãos aos quais Incumbirá o Exercício das Atividades Elencadas como Fato Gerador do Tributo

Anexa ao Projeto de Lei enviado pelo Executivo à Assembleia, seguiu uma planilha com a estimativa da arrecadação gerada pela taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades minerárias. A estimativa de arrecadação era de R\$ 361 milhões, mas curiosamente essa estimativa estava baseada na produção mineral em Minas Gerais no ano de 2005. Ora, sabe-se que a produção mineral de 2005 para 2012 aumentou significativamente. Levando-se em conta a produção mineral no Estado em 2010, chega-se a uma estimativa de arrecadação para a taxa em 2012 superior a R\$ 590 milhões, conforme cálculos apresentados na inicial da ADI nº 4.785, que tramita no STF e questiona a constitucionalidade da taxa ora em análise.

A comissão da Assembleia Legislativa que analisou o Projeto de Lei enviado pelo Executivo requereu à Secretaria de Fazenda que enviasse aos deputados uma planilha detalhando os custos envolvidos nas atividades do poder de polícia que constituem o fato gerador da taxa. A planilha foi enviada (Ofício SEF.GAB.SEC nº 885/2011), apresentando um gasto total de R\$ 442 milhões com as atividades da taxa. Contudo, a planilha não tem qualquer explicação ou referência interna para os números nela elencados. Os números dessa planilha causam extrema perplexidade. Vejamos alguns exemplos:

a) o orçamento total da Sede para 2012 (orçamento previsto) é de R\$ 134 milhões. Na planilha enviada à Assembleia pelo Executivo, afirma-se que a Sede gastará, somente com os atos ligados à taxa do setor minerário, o valor de R\$ 178 milhões;

b) na planilha enviada pelo Executivo à Assembleia, afirma-se que somente com a realização da atividade de “promover o levantamento sistemático de oferta e demanda de ciência e tecnologia no Estado” (art. 3º, III, da Lei 19.976), a Sectes gastará R\$ 58 milhões. Contudo, o orçamento total da Sectes previsto para 2012 (orçamento previsto) é de apenas R\$ 26 milhões.

Em resumo: Secretarias de Estado envolvidas nas atividades a serem custeadas pela taxa apresentam orçamentos totais muito inferiores ao volume de gastos que o Executivo declara que irá incorrer somente com algumas atividades previstas na lei que instituiu a taxa.

8. A Curiosa Isenção para os Mineradores cuja Produção é Industrializada no Estado de Minas Gerais

O art. 7º, I, da Lei nº 19.976 dispõe que são isentos do pagamento da taxa "os recursos minerários destinados à industrialização no Estado (...)". Para usufruir de tal isenção, "o contribuinte deverá obter, a cada operação de venda, declaração do adquirente de que o mineral ou minério será empregado em processo de industrialização no Estado (...)" (art. 7º, parágrafo 1º, da Lei nº 19.976).

Ora, se o objetivo da taxa é mesmo repartir entre os mineradores os custos da atividade de fiscalizá-los, não parece justificado isentar do pagamento da taxa os mineradores cuja extração de minério se destina à industrialização no território de Minas Gerais. A Exposição de Motivos contida na Mensagem do Executivo que encaminhou o projeto de lei à Assembleia justificou tal isenção como "medida de política tributária" destinada a "estimular a agregação de valor em território mineiro". Essa justificativa teria sentido se se tratasse de isenção extrafiscal de um imposto, mas se revela inválida em se tratando de uma taxa. Vejamos.

Os mineradores que destinam sua produção à industrialização em Minas Gerais utilizam tanto quanto os demais mineradores os recursos minerais do território mineiro, e neste sentido, segundo a lógica da própria taxa, demandam tanto quanto os demais mineradores as atividades do poder de polícia relacionadas à fiscalização da atividade. Como nada será cobrado em relação a tais mineradores, o custo da fiscalização de suas atividades será repassado para a taxa que terão de pagar sozinhos os demais mineradores, o que não está de acordo com a natureza jurídica da taxa (tributo vinculado a uma atuação estatal especificamente ligada ao contribuinte).

Um exemplo ligado à tributação dos veículos automotores pode deixar clara a impropriedade jurídica da isenção comentada acima. Seria totalmente válida uma isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) com a finalidade extrafiscal de, por exemplo, incentivar a produção de veículos movidos a combustíveis cuja queima poluisse menos o meio ambiente. Contudo, não seria viável dispor que os veículos movidos a esses combustíveis estariam isentos da taxa anual de licenciamento de veículos, ou da taxa de inspeção veicular periódica.

A isenção do art. 7º, I, da Lei 19.976 choca-se, ainda, com o previsto no art. 152 da Constituição, que dispõe: "É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino." Note-se que o dispositivo não se restringe aos impostos, e abrange toda e qualquer diferença tributária, abrangendo também as taxas. Por outro lado, registre-se mais uma vez que a isenção do art. 7º, I, da Lei nº 19.976 se refere a determinados bens, e não a determinadas pessoas, como deixa clara a redação do dispositivo legal: "Art. 7º São isentos do pagamento da TFRM: I - os recursos minerários destinados à industrialização no Estado."

Resta patente a diferenciação de natureza tributária (taxa) aplicada a determinados bens (recursos minerários) em razão de seu destino (industrialização no Estado).

9. Conclusão

A análise da *ocasio legis*, das estimativas de sua arrecadação versus o orçamento dos órgãos incumbidos da prática dos atos mencionados na Lei, assim como das normas legais sobre seu fato gerador e sua base de cálculo, tudo isso está a indicar que a taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de mineração em Minas Gerais (Lei nº 19.976, de 2011) não constituiu uma válida e regular taxa de polícia, mas representa, isto sim, uma tentativa (politicamente admissível, mas juridicamente falha) de carrear aos combalidos cofres mineiros os recursos, sempre adiados, decorrentes do necessário incremento da arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM.