

**PEDRAS PRECIOSAS, SEMIPRECIOSAS E SUAS MANUFATURAS:
DESAFIOS A SUPERAR NA QUESTÃO TRIBUTÁRIA**

Gilberto Dias Calaes

Economista Mineral e Diretor da CONDET Ltda.

Resumo: *O objetivo deste artigo é jogar alguma luz sobre questões específicas relacionadas à política de impostos sobre pedras preciosas e seus produtos manufaturados. Os principais aspectos econômicos e sociais desta atividade são discutidos com o propósito de enfatizar sua importância estratégica no estímulo ao desenvolvimento brasileiro. Pela avaliação dos panoramas mundial e nacional, analisam-se os fatores que determinam nesse momento o desempenho do setor e o seu potencial, baseando-se principalmente no ambiente geológico das pedras preciosas no Brasil. Depois de discutir a evolução das políticas governamentais e as atuais normas tributárias, o artigo aponta linhas estratégicas para um novo sistema direcionado ao estímulo da expansão da estrutura de suprimento das pedras preciosas brasileiras e seus produtos manufaturados.*

Palavras-chave: *Impostos, Tributação, Produção Mineral, Gemas, Produtos Manufaturados, Brasil.*

1. IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E SOCIAL

A produção de gemas, metais preciosos e suas manufaturas destaca-se como uma das atividades de significativa capacidade de contribuição na consecução das metas de desenvolvimento econômico e social do País.

De fato, quer no que se refere à expansão de exportação, geração de novas oportunidades de emprego, desconcentração da economia e redistribuição da renda, o setor se faz presente com a sua capacidade de responder, a curto prazo, à consecução de tais objetivos.

Para que se estabeleça a devida compreensão quanto à importância econômica e social do setor, é imprescindível assinalar suas características básicas:

- a) produtos de alto valor em pequeno volume e ínfimo peso;
- b) processamento (lapidação, joalheria e bijuteria) com baixa recuperação física (Ex.: 30%) e elevada agregação de valor (Ex.: 2.000x);
- c) baixo investimento fixo e elevado capital de giro;
- d) baixo conteúdo energético e impacto ambiental praticamente inexistente;
- e) interação e sinergia com o turismo.

Diferentes países do mundo oferecem exemplos marcantes dos benefícios que podem ser extraídos das atividades do setor. Apesar de pouca ou nenhuma produção de pedras preciosas e semipreciosas em bruto, existem nações que muito se beneficiam com o suprimento das gemas adquiridas ao Brasil, na medida em que geram ocupação para grandes contingentes de mão-de-obra, de cujo trabalho advêm valores de exportação equivalentes a centenas de milhões de dólares.

2. PANORAMA MUNDIAL

O comércio mundial de pedras coradas compreende um movimento anual de recursos da ordem de US\$ 3 bilhões, com exclusão do diamante, que, por si só, representa um volume de transações anuais de aproximadamente US\$ 5 bilhões.

Dentre os principais produtores de pedra bruta destacam-se África, Austrália e Rússia - na produção de diamante - enquanto que, em termos de pedras coradas, salientam-se Brasil, Birmânia, Índia, Ceilão, EUA, Rússia, Madagascar e Colômbia.

Particularizando-se a produção de lapidados, cabe destacar Israel, que, apesar de não possuir atividades extrativas, exportou US\$ 2,5 bilhões (diamantes e esmeraldas), entre janeiro e outubro de 1991.

Com relação à atividade joalheira, o QUADRO 1, a seguir, evidencia os principais produtores mundiais:

QUADRO 1
Produção de Jóias de Ouro em 1990

País	Quant.(t)	País	Quant.(t)
Itália	377	Tailândia	85
Índia	238	Indonésia	79
EUA	126	Arábia Saudita	65
Turquia	116	Alemanha	58
Japão	102	Coréia do Sul	58
Taiwan	94		

FONTE: Associação de Joalheiros do Estado de Minas Gerais (AJOMIG), Associação de Joalheiros do Estado do Rio de Janeiro (AJORIO) e Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos (IBGM).

Dentre os principais centros mundiais de comercialização, cabe destacar Ider-Obstein, na Alemanha; Antuérpia, na Bélgica; Amsterdã, na Holanda; Tóquio, no Japão; Nova Iorque, nos EUA; além de Israel, Cingapura, Hong Kong e Sri-Lanka.

3. O SETOR NO BRASIL

As atividades gemológicas possuem um vasto potencial de desenvolvimento no Brasil. A confirmação de tais assertivas encontra-se fundamentada, em primeiro lugar, na potencialidade da província gemológica brasileira, a

qual responde pelo suprimento de cerca de 60% do consumo mundial de pedras coradas. Fundamenta-se, igualmente, na constatação de que o Brasil tem canalizado, em divisas, tão-somente cifras correspondentes aos valores de 1 a 2% do mercado mundial de gemas e suas manufaturas, o que demonstra a existência de intenso descompasso a desafiar as atenções dos organismos de fomento e associações empresariais.

A TABELA 1 apresenta a evolução e a decomposição de exportações brasileiras de artigos do Cap.71 da Normalização Brasileira de Mineralogia (NBM), enquanto a TABELA 2 oferece uma análise de participações de diamantes e pedras coradas, brutas e lapidadas, perante o total das exportações de pedras preciosas e semipreciosas.

TABELA 1
Pedras Preciosas, Semipreciosas e suas Manufaturas:
Exportações Brasileiras

Em US\$ milhões

	1972		1978		1984		1990	
	Vr.	%	Vr.	%	Vr.	%	Vr.	%
Pedras P/S em bruto	11	42	15	31	7	8	52	31
Pedras P/S lapidadas	11	42	25	52	61	68	65	38
Metais em bruto ou semilapidados	1	4	1	2	1	1	36	21
Bijuteria, ourivesaria e joalheria	3	12	7	15	21	23	16	10
TOTAL	26	100	48	100	90	100	169	100

FONTE: AJOMIG, AJORIO e IBGM.

No Brasil, a baixa absorção dos benefícios de tal atividade decorre da predominância de exportações de material em bruto e semimanufaturado, em detrimento de uma maior incorporação de valor e da conseqüente remuneração de fatores de produção do País. Decorre também da existência de comercializações marginais, na busca de vantagens cambiais.

TABELA 2
Composição das Exportações de Pedras, em Percentuais
 Em US\$ milhões

	1975		1980		1985		1990	
	Qtde.	Vr.	Qtde.	Vr.	Qtde.	Vr.	Qtde.	Vr.
- Brutas	100	45	90	56	89	35	57	44
- Diamantes	- ¹	2	-	-	-	-	-	32
- Demais	100	43	90	56	89	35	57	12
- Lapidadas	-	55	10	44	11	65	43	56
- Diamantes	-	4	-	3	-	2	-	24
- Demais	-	51	10	41	11	63	43	32
TOTAL²	3	25	3	73	4	25	5	117

FONTES: AJOMIG, AJORIO e IBGM.

NOTAS: 1 Volume não significativo na unidade notada.

2 Qtde. em t.10³.

A necessária promoção do setor, visando fortalecer o seu desenvolvimento, deve-se fundamentar no reconhecimento do seu potencial, conforme expresso a seguir:

- a) existência de matéria-prima: diversidade, qualidade e quantidade;
- b) massa crítica: mão-de-obra e experiência empresarial já existentes;
- c) infra-estrutura convergente e mercados já alavancados;
- d) pólos de manufatura e comércio: suprimentos, segurança, serviços financeiros, hotelaria, comunicações, treinamento, subcontratações, formação de lotes, laboratórios de certificação etc.

4. POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

4.1 OBJETIVOS

Anteriormente a 1974, as medidas de política governamental de estímulo ao setor de gemas afiguravam-se muito modestas, sobressaindo-se disposições legais de fomento à exportação, tais como *draw back* e redução de imposto de renda (IR), nas vendas externas de manufaturados.

No período 1974 a 1975, uma série de medidas de natureza fiscal, no campo do IPI, do ICM e do IR, foi implementada, no contexto de uma política setorial razoavelmente estruturada, com os seguintes objetivos principais:

- a) aflorar estoques;
- b) reduzir a clandestinidade nas operações de vendas internas e de exportação;
- c) fortalecer e expandir o mercado produtor.

4.2 MEDIDAS IMPLEMENTADAS

As principais medidas de repercussão no setor, implementadas posteriormente a 1975, encontram-se comentadas a seguir.

4.2.1 Constituição do IBGM

O Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos passou a responder pela análise sistemática do setor, divulgação de informações, encaminhamento de medidas de política setorial, além de promoção de eventos relativos a treinamento, simpósios, feiras etc.

4.2.2 Sistema de Licitação Prévia

Os lotes de pedras brutas para exportação deviam ser submetidos previamente a ofertas, em leilões da Caixa Econômica Federal, podendo ser adquiridos pelas atividades de lapidação e manufatura no País. O sistema não logrou êxito.

4.2.3 Resolução BACEN 1121, de 03/04/86

Conferiu a exportadores de artigos do Cap. 71 da NBM a alternativa de receberem ouro em valor equivalente ao montante de suas vendas ao exterior. Estabelecia-se, desta forma, "realidade cambial" nas exportações de tais produtos, uma vez que o ouro já contava, àquela época, com a prática de formação de preço interno, através de cotação internacional convertida pelo câmbio flutuante.

4.2.4 Documento Especial de Exportação (DEE)

Instituído através do Decreto 99.472, de 24/08/90, este dispositivo flexibiliza não apenas as operações de exportação, como também de vendas internas a não residentes:

- a) uma vez realizada a operação, o DEE é liquidado, em banco, pela cotação do flutuante;
- b) a mercadoria estará portanto legalizada, tanto para o comprador como para o vendedor;
- c) vendas a turistas passam a ser contabilizadas como exportação, tornando-se livres de ICMS e de IPI;
- d) embora ainda careça de determinados ajustes, o DEE vem-se revelando um mecanismo mais adequado do que a Res. 1121, no estabelecimento da "realidade cambial" indispensável às transações internacionais de artigos de tamanha peculiaridade.

5. LEGISLAÇÃO FISCAL

5.1 PRINCÍPIOS BÁSICOS

Cabe aqui ressaltar alguns conceitos que devem presidir o tratamento fiscal dispensado ao setor:

- a) pedras preciosas e semipreciosas não se podem sujeitar ao mesmo tratamento fiscal de produtos supérfluos (bebidas, fumo, perfumes etc.), nem de primeira necessidade (arroz, feijão, carne, leite etc.);

- b) pedras preciosas e semipreciosas são bens duráveis, reserva de valor e, como tal, devem ter um tratamento aproximado ao de ativo financeiro;
- c) "... as gemas e os metais preciosos revestem características de autênticos valores mobiliários... tratando-se de produtos de diminuto volume e de alto valor específico, uma tributação elevada favorece sua posse e circulação irregulares". Maílson da Nóbrega, representando o então Ministro Ermani Galvêa, na abertura do I CONGEMET - CONGRESSO NACIONAL DE GEMAS E METAIS PRECIOSOS (1981);
- d) os dispositivos de ordem fiscal constituem-se no principal mecanismo de estímulo para a redução da clandestinidade e para o fortalecimento da cadeia de produção e comercialização do setor de pedras preciosas, semipreciosas e suas manufaturas.

As seguintes tendências afiguram-se dominantes no exterior, no tocante à tributação de gemas e suas manufaturas:

- a) importação e exportação de gemas (inclusive lapidadas) e metais preciosos: livres de impostos;
- b) importação e exportação de artigos de joalheria: tributação reduzida.

5.2 UMA EXPERIÊNCIA SINGULAR (1974-75)

No início dos anos 70, um estudo pormenorizado sobre o mercado nacional e internacional de artigos do Cap.71 da NBM foi empreendido, com a promoção e o patrocínio da Secretaria de Tecnologia Industrial/Ministério da Indústria e Comércio (STI/MIC) e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). (BRASIL)⁽²⁾. Como decorrência do diagnóstico então divulgado, desenvolveu-se, rapidamente, um razoável nível de sensibilidade e de entendimentos entre o setor produtivo e a esfera governamental. Em 1975, um grupo interministerial, constituído com a finalidade de estudar e propor medidas de estímulo ao setor, empreendeu uma intensa avaliação articulada com os principais estados produtores.

5.2.1 Legislação adotada

Os dispositivos legais mais importantes implementados no período 1974/75 trouxeram como principais alterações:

- a) na área do IPI:
 - i) redução de alíquota para os manufaturados;
 - ii) adoção de alíquota zero para as matérias-primas;
- b) na área do ICM:
 - i) isenção para pedras trabalhadas ou lapidadas;
 - ii) isenção para metais em bruto ou semitrabalhados, além de outros;
 - iii) redução da base de cálculo para artigos de joalheria, ourivesaria e bijuteria, bem como metais folheados e outros.

5.2.2 Efeitos alcançados

Estudo realizado em fins de 1979, sob os auspícios da AJORIO e do IBGM. (CALAES, CONTIGO, GLASER, GODOY, 1979)⁽⁴⁾ analisou os efeitos produzidos no setor, entre 1974 e 1978, através de uma amostra de 100 empresas, sendo 40 da região Sul, 40 do Sudeste e 20 do Nordeste.

Verificou-se, no referido estudo, notável desempenho nos indicadores de recolhimento de ICM, de IPI e de encargos previdenciários, bem como de faturamento, nº de empregados e salários pagos, conforme demonstra a TABELA 3.

Constatou-se, portanto, que o setor reagiu, com vigor, às alterações introduzidas, destacando-se os seguintes benefícios decorrentes:

- a) criação de novas empresas;
- b) aumento no volume e valor de transações pelos canais oficiais;
- c) geração de novos empregos;
- d) expansão de faturamento;

- e) crescimento no valor global dos salários pagos;
- f) urgimento de algumas escolas de aprendizagem em lapidação e ourivesaria e criação do IBGM.

TABELA 3
Pedras Preciosas, Semipreciosas e Suas Manufaturas:
Impacto de uma Política Tributária
(1974/1978)

Discriminação	Crescimento Real (% a.a.)			
	Regiões do País			Total
	Sul	Centro	Nordeste	
Nº de Empresas Pesquisadas	40	40	20	100
- Recolhimento de ICM	28,7	31,3	34,2	30,5
- Recolhimento de IPI	26,2	34,3	11,5	28,2
- Faturamento	45,8	23,9	49,6	35,6
- Nº de empregados	24,1	11,2	37,7	17,3
- Salários pagos	25,2	25,5	33,7	25,7
- Recolhimentos previdenciários	30,3	24,2	44,5	27,6

FONTE: AJOMIG, AJORIO e IBGM.

Mesmo em estados onde as atividades de extração e lapidação sobressaem às de produção de artefatos, o fisco computou ganhos expressivos. A história do setor é rica em exemplos de países (como a Bélgica) que conseguiram expansões de receitas tributárias, com a redução das alíquotas de impostos.

A política adotada no período 1974/75 é um marco histórico para o setor de gemas e suas manufaturas, no Brasil.

5.3 TRIBUTAÇÃO ATUAL

A TABELA 4 apresenta os tributos e alíquotas aplicáveis a pedras brutas, lapidadas e artigos de joalheria.

TABELA 4
Tributos e Alíquotas Aplicáveis
Agosto 1992

	Em %	
	Mercado Interno	Mercado de Exportação
Pedra Bruta		
- ICMS	18	2,6 ¹
- IPI	--	--
Pedra Lapidada		
- ICMS	18	2,6 ¹
- IPI	Isento	Isento
Artigos de Joalheria		
- ICMS	17 ²	Isento
- IPI	20	Isento

FONTE: AJOMIG, AJORIO e IBGM.

NOTAS: 1 BA, MT, RR, MG e PR: 1%

2 MG: 18% (D.L. 10.091, de 29/12/89)

Sul/Sudeste: 12%

Norte/Nordeste: 9%

Amazonas: 7,2%

Cabe ressaltar a grande diferenciação existente entre os estados do País, no tocante a alíquotas vigentes de ICMS sobre pedras brutas e lapidadas, no mercado de exportação, e jóias, no mercado interno.

Tais disparidades constituem-se em fator estimulador de transferências fictícias entre estados, além de induzir a clandestinidade naqueles de maiores alíquotas. A equiparação do sistema tributário, destaca-se, desta forma, como uma medida indispensável ao revigoramento do setor.

6. DESAFIOS A SUPERAR

A eliminação de operações irregulares, com o conseqüente crescimento dos valores de produção, estoques e vendas, representa o principal objetivo a ser perseguido, para o que inúmeras medidas vêm sendo instituídas ao longo do tempo. No entanto, a efetiva regularização de tais atividades e a geração de um clima de atratividade que assegure o desenvolvimento do setor em bases compatíveis com as potencialidades ostentadas pelo País, estão a exigir a adoção de medidas mais amplas, fundamentadas no melhor e mais sistemático conhecimento do setor.

Para a superação dos atuais desafios, torna-se imprescindível implementar medidas concatenadas de fortalecimento da estrutura de produção e da cadeia de comercialização, conforme sugerido a seguir:

6.1 ESTRUTURA DE PRODUÇÃO

- a) proceder a ajustes legais no regime de PERMISSÃO e orientação à atividade extrativa, de tal forma a aglutinar garimpeiros em cooperativas ou microempresas;
- b) assegurar a oferta interna de pedras brutas, estimulando a redução de clandestinidade;
- c) estimular a formação de recursos humanos;
- d) promover a criação de centros de Gemologia, visando ao desenvolvimento de técnicas produtivas, desenho industrial, normalização e arbitragem;
- e) estimular o cooperativismo nas atividades de lapidação, joalheria e bijuteria;
- f) promover o desenvolvimento gerencial das pequenas e médias empresas;
- g) estimular a constituição de pólos de convergência das atividades de lapidação, joalheria e bijuteria, onde os produtores poderão melhor explorar sinergias, além de contar com facilidades de uso coletivo.

6.2 CADEIA DE COMERCIALIZAÇÃO

- a) adequar dispositivos fiscais;
- b) criar no setor financeiro mecanismos de financiamento ao produtor nacional e ao importador estrangeiro, para cobertura de estoques;
- c) conceder permissão especial à saída de mercadorias do Brasil para feiras, entrepostos e vendas em consignação no exterior;
- d) promover a especialização de agentes financeiros, *trading companies* e bolsas de mercadorias;
- e) reforçar a institucionalização do DEE;
- f) encorajar a formação de consórcios de exportação.

Tendo em vista o respectivo significado e nível de complexidade, a adequação de dispositivos fiscais é objeto de abordagem em separado, a seguir.

7. BASES PARA UMA NOVA ORDEM TRIBUTÁRIA

As medidas de ordem tributária, anteriormente instituídas, não tiveram o devido êxito em razão dos seguintes fatores:

- a) insuficiência: medidas por vezes corretas são implementadas sem a devida simultaneidade com outros dispositivos indispensáveis;
- b) descontinuidades: medidas por vezes corretas são alteradas ou extintas em prazo inferior ao necessário para a materialização de efeitos concretos.

Visando reverter o círculo vicioso, faz-se imprescindível conceber uma política tributária sistematicamente articulada, que deverá ser implementada com perseverança, continuidade e estabilidade.

Com o estabelecimento de uma nova política tributária para o setor, os seguintes objetivos básicos deverão ser perseguidos:

- a) estimular o fortalecimento da estrutura de produção e da cadeia de comercialização;
- b) estabelecer padrões de rentabilidade e atratividade equiparados entre os segmentos de pedra bruta, lapidados e jóias;
- c) promover a equiparação de práticas tributárias adotadas nos diferentes estados do País;
- d) assegurar a todos os segmentos do setor (bruto, lapidado e jóias) padrões de competitividade internacional, via canais oficiais de comercialização.

Para o atingimento de tais objetivos, a estruturação de uma nova política tributária deverá fundamentar-se em três pilares fundamentais e interdependentes:

a) realidade cambial:

O Documento Especial de Exportação (DEE) parece constituir-se no melhor tratamento até hoje adotado para assegurar, ao exportador, uma remuneração equiparada ao câmbio real. O DEE deverá ser submetido a aprimoramentos e simplificações;

b) ajuste geral de alíquotas:

- i) redução, assegurando competitividade internacional;
- ii) equiparação entre estados;
- iii) "balanceamento" de padrões de rentabilidade e atratividade intersegmentos;

c) anistia fiscal:

Embora se reconheça o correspondente ônus para a sociedade, além de precedentes e conseqüências associadas a esta medida, entende-se ser indispensável adotá-la simultaneamente aos demais ajustes.

Os efeitos previsíveis com a estruturação dos três pilares, podem ser assim configurados:

- a) **anistia fiscal**: regularizará estoques;
- b) **ajuste de alíquotas**: estimulará a legalização das operações de produção e comercialização, além de dinamizá-las;
- c) **realidade cambial**: ampliará o mercado de exportação e induzirá o fortalecimento da cultura empresarial do setor.

Abstract: The primary aim of this paper is to throw some light on specific issues related to tax policy on gems and their manufactured products. Preliminarily, the main economical and social aspects of emphasizing its strategical importance to stimulate development in Brazil. By appraising the world wide and Brazilian panorama, one analyses the factors that determine the actual performance of this sector and its potential of strength, based mainly on the geological environment of gems in Brazil. After discussing the evolution of government policies and the actual tax procedures, the paper points out strategical guidelines for a new tax system directed to stimulate a strong expansion of the Brazilian gems and manufactured products supply framework.

Key words: Taxation, Mining, Gems, Brazil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Ministério da Fazenda. Pronunciamento do Ministro da Fazenda na abertura do I CONGEMET. Rio de Janeiro, 1981. 8p.
2. BRASIL. Ministério da Indústria e Comércio. Secretaria de Tecnologia Industrial. O mercado brasileiro de pedras preciosas, semipreciosas e bijuterias e sua demanda internacional. Brasília, 1975. 238p.
3. CALAES, Gilberto D. Avaliação da política tributária relativa ao setor de pedras preciosas, semipreciosas, metais nobres e suas manufaturas. Belo Horizonte: METAMIG, 1975. 15p. (Relatório interno).

4. CALAES, Gilberto D.; CONTIGO, C.; GLASER, I.; GODOY, A. Pedras preciosas, metais nobres e suas manufaturas; reflexos positivos de uma política tributária peculiar. Rio de Janeiro: AJORIO/IBGM, 1979. 25p. (Relatório técnico)
5. CALAES, Gilberto D. et al. Indústria de joalheria, ourivesaria e bijuteria; diagnóstico e proposta de programa operacional. Rio de Janeiro: BDRio, 1981. 108p. (Relatório técnico)
6. COTEPE; ICM; MINAS GERAIS. Secretaria da Fazenda. Avaliação da política de incentivos fiscais do setor de pedras preciosas. [Belo Horizonte], 1978. 7p. (mimeogr.)
7. DNPM; DPEM. Anuário mineral brasileiro 1972/1990. [s.l., s.n.] 1972-1990.
8. METAMIG. Gems from Brazil. Belo Horizonte, 1981. 59p.
9. PINHEIRO, Luiz O. D. Indústria de pedras preciosas no Brasil. Belo Horizonte: [s.n.], 1975.

Recebido para publicação em 24.09.92.