TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

Policy Paper Fevereiro 2021

A INICIATIVA DE TRANSPARÊNCIA NAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS (EITI):

qual seu potencial para aprimorar a transparência e a governança dos setores da mineração, petróleo e gás no Brasil?

RESUMO EXECUTIVO

No Brasil, bem como em outros países do mundo com recursos naturais relativamente abundantes, as indústrias extrativas (mineração, petróleo e gás) têm gerado intensos questionamentos sobre suas promessas de desenvolvimento econômico e de geração de receitas públicas. Ao lado disso, as comunidades afetadas e a sociedade em geral têm se mobilizado para denunciar os impactos socioambientais negativos gerados por essas indústrias, muitas vezes subestimados. Neste contexto, é imprescindível construir um espaço de diálogo entre a sociedade civil, o governo e o setor privado para endereçar tais desafios.

As próprias caraterísticas das indústrias extrativas como a volatilidade das receitas ou as assimetrias de poder entre grandes empresas e outros atores criam riscos para a gestão das receitas geradas por essas atividades. Neste contexto, a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Initiative* - EITI) busca trazer uma resposta a esses desafios ao reforçar a transparência no setor e ao criar uma plataforma de governança multipartite onde a sociedade civil pode participar sugerindo reformas necessárias para reforçar a *accountability*[1] dessas indústrias.

No Brasil, a EITI, se implementada, pode contribuir com a transparência, principalmente sobre os tributos arrecadados, mas também sobre a destinação das receitas públicas oriundas das indústrias extrativas, bem como seus impactos socioambientais, fortalecendo a participação e o controle social. A transparência também qualifica o debate público sobre o retorno social das indústrias extrativas e ajuda a avaliar se os projetos extrativos atendem ao interesse público e, se for o caso, em quais condições.

Além disso, ao lançar luz sobre os fluxos de dinheiro e reforçar o controle social, a EITI contribui com o combate à corrupção e outras formas de ilegalidades associadas, tais como a sonegação de impostos, os fluxos ilícitos de dinheiro, a fraude e a captura regulatória. De fato, as notícias que revelam frequentemente casos de corrupção envolvendo tanto empresas petroleiras, quanto grandes mineradoras, mostram a necessidade de reforçar os instrumentos de combate à corrupção.

Este *policy paper* busca (1) descrever o funcionamento da EITI; (2) identificar quais são suas conquistas e desafios; (3) explicar seu potencial no contexto brasileiro; e (4) concluir com recomendações para o governo, a sociedade civil e o setor privado.

[1] O conceito de *accountability* remete à responsabilização, sujeição ao escrutínio público, capacidade de sofrer sanções por atos e iniciativas. Por isso, *accountability* requer altos níveis de transparência e se aproxima da ideia de prestar contas à sociedade, mas não é perfeitamente traduzida por essas noções. Para mais detalhes sobre o conceito, ver <https://www.britannica.com/topic/accountability>

1. INTRODUÇÃO

A expansão das indústrias extrativas (mineração, petróleo e gás), com a descoberta das reservas do Pré-Sal e o aumento do preço das *commodities* nos últimos vinte anos não gerou apenas expectativas com respeito ao retorno econômico de tais projetos[2], mas também exacerbou os conflitos socioambientais e expos a necessidade de ouvir as comunidades afetadas e a sociedade civil, assim como envolvê-las na estrutura de governança para a regulamentação de tais empreendimentos.

A geração de altos fluxos financeiros para o Estado criou também oportunidades para desvios aproveitando das deficiências dos mecanismos de controle e de prevenção. Os esquemas de corrupção na Petrobras revelados pelas investigações da Operação Lava Jato se tornaram, provavelmente, o maior exemplo global desses riscos, com desvios estimados em até R$ 42 bilhões[3].

Por sua vez, a atividade de mineração tem impactos socioambientais que podem ser dramáticos para as comunidades afetadas como nos lembram os desastres de Brumadinho (2019) e de Mariana (2015). O próprio setor privado reconhece também esse desafio: uma pesquisa de opinião efetuada por Ernst & Young (EY), mostrou que executivos de mineradoras internacionais reconheceram, pelo terceiro ano consecutivo, que a falta de "licença social para operar" é o principal risco que ameaça as suas atividades. Tal risco foi considerado mais importante que, por exemplo, as pressões para aumentar a rentabilidade financeira (EY, 2018, 2019, 2020). Neste contexto, a construção de um diálogo entre sociedade civil, o setor privado e o governo se faz necessária para responder às preocupações de todos os atores, inclusive para criar um clima empresarial estável para investidores.

O conceito de "licença social para operar" foi desenvolvido no fim dos anos 1990, por executivos das indústrias extrativas, e se refere à aprovação implícita da sociedade necessária para o desenvolvimento de um projeto extrativo (PRNO, 2013). Porém, como foi destacado por um documento publicado pelo Programa das Nações Unidas do Meio Ambiente (PNUMA), na prática, isso é frequentemente uma "resposta mínima ao risco empresarial decorrente da oposição pública e do conflito social" (IRP, 2020: 6). Por isso, é necessário evoluir para um conceito de "licença de desenvolvimento sustentável para operar", ou seja, uma responsabilidade compartilhada entre governo, setor privado e terceiro setor para contribuir com a promoção do desenvolvimento sustentável como definido pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), integrando também outras dimensões do desenvolvimento como os direitos humanos e a internalização de externalidades socioambientais (PEDRO *et al.*, 2017; IRP, 2020).

Isto posto, constata-se que, no Brasil, não há uma correlação entre os volumes de royalties[4] tanto da mineração quanto do petróleo e gás, e o desenvolvimento sustentável local (SILVA *et al.*, 2017). Um estudo de caso em Canãa dos Carajás/PA - munícipio que se beneficiou da segunda maior arrecadação de *royalties* na mineração em 2020 e onde os *royalties* representam cerca da metade das receitas do governo municipal - mostra que apesar de ter um bom desempenho nos indicadores econômicos dos ODS, o mesmo não ocorre para a maioria dos outros ODS sobre a qualidade de vida no munícipio (IBASE, 2019). Outro estudo sobre a renda do petróleo nos municípios do Rio de Janeiro mostrou que a destinação desses recursos é pouco transparente e os controles são deficientes, o que não permite identificar em quais políticas públicas eles são investidos (TANAKA; DO NASCIMENTO, 2018).

As questões fiscais e de destinação dessas receitas são particularmente importantes nesses setores, já que se trata da exploração de recursos naturais que são patrimônio público[5] e por natureza não renováveis (IJF, 2015). Neste contexto, a transparência nos tributos e demais participações governamentais pode ajudar a monitorar as receitas públicas oriundas de projetos extrativos, avaliar se as mesmas estão investidas no bem-estar das populações, e comparar isso com os impactos socioambientais para avaliar se esses projetos extrativos atendem ao interesse público. Ainda, a transparência fiscal pode também contribuir com a prevenção de práticas

[2] Por exemplo, a descoberta dos recursos do Pré-Sal gerou grandes expectativas com respeito ao desenvolvimento econômico do país. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50311115>

[3] Ver <https://exame.com/negocios/novo-laudo-aponta-r-42-bilhoes-de-rombo-na-petrobras/>

[4] "*Royalty* é uma palavra de origem inglesa que se refere a uma importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização. No caso do petróleo [e dos recursos minerais], os *royalties* são cobrados das concessionárias que exploram a matéria-prima, de acordo com [o valor da produção]." <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/infos/inforoyalties_.htm>. Na mineração, o termo jurídico desses *royalties* é a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

[5] Conforme o artigo 20, inciso IX da Constituição, os recursos do subsolo inclusive minérios, petróleo e gás são bens da União.

corruptas e demais formas de ilegalidades associadas[6] - fraude, sonegação de tributos, movimentos de dinheiro ilícitos, mal uso de recursos públicos, entre outros - ao favorecer a prestação de contas por meio do controle social e do empoderamento da sociedade civil, bem como o aumento da eficácia dos órgãos de controle.

Vale ressaltar a importância das questões fiscais inclusive para o debate sobre os impactos socioambientais dessas indústrias. A baixa tributação nas indústrias extrativas - inclusive as deduções e as isenções fiscais - estimulam tais atividades tornando viáveis empreendimentos responsáveis por grandes impactos socioambientais e com um baixo retorno para a sociedade. Uma tributação mais justa é um dos passos necessários para evoluir de um extrativismo predatório com altos volumes de produção, baixo retorno para a sociedade e altos impactos, para um extrativismo "sensato" e até "indispensável" com impactos moderados e um retorno mais alto para a sociedade (GUDYNAS, 2012). Por isso, o estudo da arrecadação e do uso das contribuições das indústrias extrativas é uma das ferramentas para analisar o retorno de tais atividades para a sociedade.

Diante esse desafio, a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Initiative* – EITI) foi criada para garantir a transparência sobre a contribuição efetiva das indústrias extrativas para a sociedade. O Brasil ainda não é um país implementador da EITI e, portanto, a Transparência Internacional - Brasil deseja fomentar o debate sobre a pertinência dessa iniciativa no contexto nacional.

2. A ESTRUTURA DA EITI

No começo dos anos 2000, os riscos de corrupção e conflitos violentos associados com o controle e a gestão de recursos naturais foram identificados como um empecilho central ao desenvolvimento dos países possuidores de recursos naturais relativamente abundantes. Em resposta, a EITI foi lançada em 2002 para lutar contra o mal-uso das receitas públicas oriundas do setor extrativo, inspirando-se na campanha da sociedade civil do movimento "Publique O Que Paga" - POQP (*Publish What You Pay* - PWYP) (VAN ALSTINE, 2017).

O QUE É O MOVIMENTO "PUBLIQUE O QUE PAGA" ?

A coalização "**Publique O Que Paga**" é um movimento global que reúne mais de 1.000 organizações da sociedade civil e que busca reforçar a transparência e a *accountability* das indústrias extrativas.

POQP é um grande apoiador da EITI, e algumas organizações membro pertencem ao Comitê Diretor da EITI com o objetivo de garantir a melhoria do Padrão EITI e a transparência das receitas oriundas das indústrias extrativas. Porém, o movimento ampliou o escopo da sua atuação para incluir outras agendas essenciais como a transparência socioambiental, a transição energética e as questões de gênero nas indústrias extrativas.

Hoje em dia ainda não existe uma coalizão no âmbito do Brasil, mas o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) faz parte da *Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas* afiliada ao movimento POQP.

[6] Destaca-se que a Transparência Internacional define a corrupção como o "abuso do poder confiado para a obtenção de benefícios privados", o que vai além do suborno e o peculato e inclui uma série de outras práticas indevidas <https://www.transparency.org/en/corruptionary>

A EITI é um padrão internacional ao qual qualquer país pode candidatar-se voluntariamente. O Padrão reúne uma série de requisitos de transparência legal e fiscal que busca melhorar a governança das indústrias extrativas. Originalmente, a EITI baseava-se na divulgação dos pagamentos efetuados pelas empresas extrativas ao governo, assim como das receitas do governo correspondentes para possibilitar o cruzamento desses dados, identificar qualquer discrepância entre os dois e facilitar a prestação de contas e o controle social. No entanto, o Padrão da EITI tem sido reformado ao longo do tempo adquirindo um escopo muito mais amplo (EISEN *et al.,* 2020), atualmente abarcando desde transparência nas receitas das indústrias extrativas e dos contratos de exploração e produção, até requisitos de transparência socioambiental e de governança participativa (Figura 1).

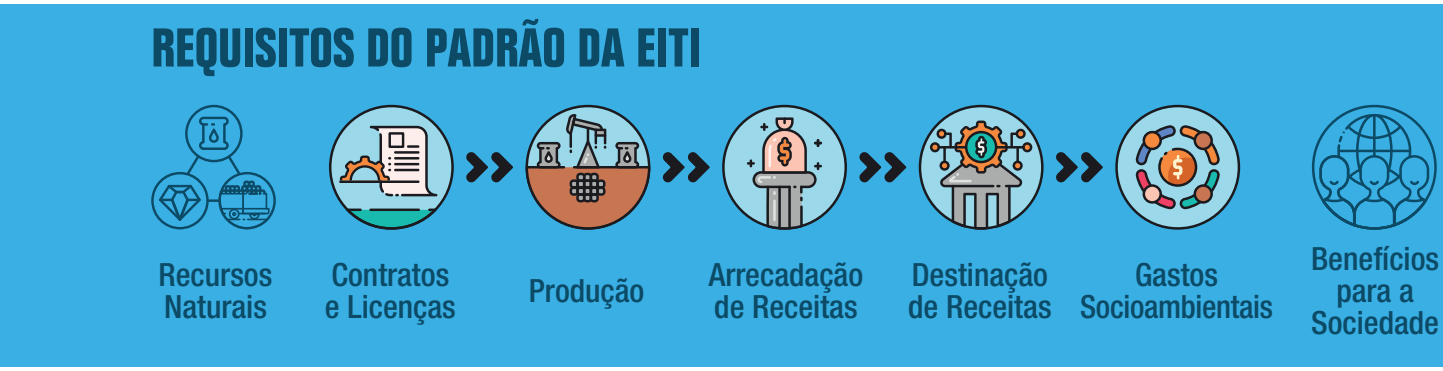

Figura 1: Incidência da EITI na governança das indústrias extrativas (Fonte: adaptação de eiti.org)

A governança da EITI está dividida entre a estrutura internacional e as seções nacionais. No nível nacional, cada país implementador da EITI deve estabelecer um Secretariado Nacional assim como um Grupo Multipartite composto de representantes da sociedade civil (ONGs, comunidades afetadas, academia, entre outros), do setor privado e do governo. Esse Grupo Multipartite tem o papel de estabelecer um plano de trabalho voltado ao cumprimento dos requisitos e ao monitoramento da implementação do Padrão da EITI. No nível internacional, o Comitê Diretor da EITI tem a mesma composição multipartite e é apoiado por um Secretariado Internacional. Ele supervisiona o processo de avaliação dos países implementadores e decide sobre as prioridades da iniciativa[7].

O Padrão da EITI é composto por sete requisitos (detalhados em sub-requisitos), que podem ser resumidos nos seguintes termos:

SÍNTESE DOS REQUISITOS DO PADRÃO DA EITI

1. Criação de um Grupo Multipartite com a participação efetiva da sociedade civil, do setor privado e do governo para lidar com a implementação da iniciativa no nível nacional;
2. Divulgação do arcabouço legal e tributário das indústrias extrativas, do cadastro dos títulos de exploração e produção, dos contratos (a partir de 2021), dos beneficiários finais e das participações estatais;
3. Divulgação de um panorama geral das indústrias extrativas no país e dos dados de exploração, produção e de exportação de minerais, petróleo e gás;
4. Divulgação, por um lado, do conjunto de pagamentos efetuados pelas empresas extrativas ao governo e, por outro, do conjunto das receitas públicas oriundas das indústrias extrativas;
5. Divulgação do sistema de distribuição entre entes federativos e de destinação destas receitas nas finanças públicas;
6. Divulgação dos gastos/pagamentos socioambientais efetuados pelas empresas extrativas assim como o sistema de gestão e de monitoramento dos seus impactos socioambientais;
7. Garantias para a acessibilidade, a abrangência e a difusão das informações divulgadas, bem como para a abertura dos dados publicados.

[7] Os países implementadores são responsáveis para financiar a iniciativa no nível nacional, mas, em vários casos, eles se beneficiam do apoio de mecanismos de financiamento internacionais como o Extractives Global Programmatic Support (EGPS) do Banco Mundial. No nível internacional, as fontes de financiamento da EITI são diversificadas e incluem organismos multilaterais, empresas e governos apoiadores, entre outros. <https://eiti.org/funding>

Para candidatar-se, o governo federal, o setor privado e a sociedade civil devem criar um Grupo Multipartite conforme o requisito 1, que deve estabelecer um plano de trabalho para implementar o Padrão EITI[8]. Mesmo que a candidatura para a EITI seja um processo voluntario, o desempenho efetivo de cada pais no cumprimento dos requisitos é avaliado de forma independente pelo Secretariado Internacional da EITI após uma consulta pública que deve verificar periodicamente a adequada implementação do Padrão. Este relatório serve de base para a avaliação do progresso do pais pelo Comitê Diretor. O resultado final da avaliação é baseado na média das notas de três indicadores ("Engajamento com as partes interessadas", "Transparência" e "Resultados e impacto"). Esses indicadores são calculados a partir do desempenho do país com respeito aos requisitos do Padrão[9].

Caso os prazos estabelecidos para o cumprimento dos requisitos não sejam cumpridos, o Comitê Diretor pode decidir pela suspensão e, em última instancia, pela exclusão de países conforme os procedimentos descritos no Padrão. Constata-se que, ao contrário de inciativas voluntárias de responsabilidade social, este processo, mesmo que tenha deficiências, não é uma simples formalidade e já levou a suspensão e a exclusão de vários países[10].

Em menos de vinte anos, a EITI conseguiu ser reconhecida como uma norma internacional. Em dezembro 2020, existiam 55 países de todos os continentes fazendo parte do processo de implementação da EITI, dentro os quais, 11 na América Latina e no Caribe.

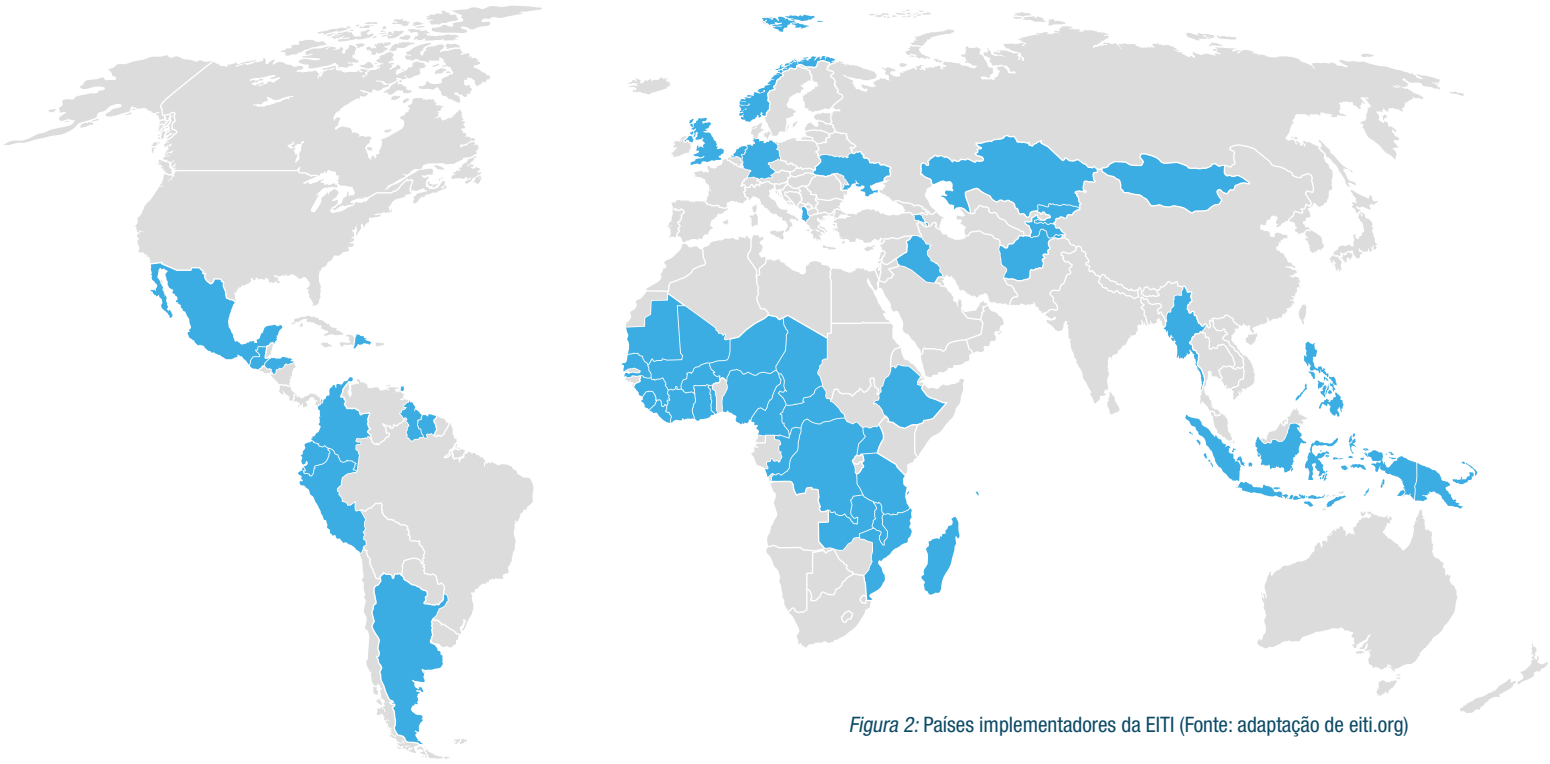

Figura 2: Países implementadores da EITI (Fonte: adaptação de eiti.org)

Afeganistão
Albânia
Alemanha
Argentina
Armênia
Burkina Faso
Camarões
Cazaquistão
Chade
Colômbia
Costa do Marfim
Equador
Etiópia
Filipinas
Gana
Guatemala
Guiana
Guiné
Honduras
Indonésia
Iraque
Libéria
Madagascar
Malaui
Mali
Mauritânia
México
Mianmar
Moçambique
Mongólia
Níger
Nigéria
Noruega
Países Baixos
Papua Nova Guiné
Peru
Quirguistão
Reino Unido
Rep. Democrática do Congo
República do Congo
República Centro-Africana
República Dominicana
São Tomé e Príncipe
Seicheles
Senegal
Serra Leoa
Suriname
Tadjiquistão
Tanzânia
Timor-Leste
Togo
Trinidad e Tobago
Ucrânia
Uganda
Zâmbia

[8] O processo completo de candidatura está descrito no site da EITI. <https://eiti.org/join-EITI>

[9] Para mais detalhes sore o processo de validação ver o guia de validação da EITI. <https://eiti.org/document/2021-eiti-validation-guide>

[10] Confira o *status* de cada país implementador (https://eiti.org/countries) e a lista dos países excluídos (https://eiti.org/other-countries) no site da EITI.

3. OS RESULTADOS DA EITI

O impacto mais direto da EITI consiste na promoção da transparência nas indústrias extrativas, setores muitas vezes opacos, que apresentam assimetrias de informações importantes entre cidadãos, governos e empresas, o que possibilita o mau uso ou mesmo o desvio das suas receitas (GILLIES; HEUTY, 2011). Neste sentido, a EITI tem impulsionado a divulgação de centenas de relatórios e a disponibilização em formato aberto de dados sobre cerca de USD 2,60 trilhões de receitas públicas[11].

Pesquisas apontam que a EITI trouxe progressos significativos em relação à transparência (RUSTAD; LE BILLON; LUJALA, 2017; GIZ, 2016). Ainda, a iniciativa ganhou uma força normativa e contribuiu para institucionalizar, disseminar e criar um consenso global a favor da transparência nas indústrias extrativas (VAN ALSTINE, 2017). A EITI contribuiu também para a expansão progressiva dos padrões de transparência e anticorrupção para outros temas, tais como a divulgação dos contratos de exploração e produção e dos beneficiários finais[12] (KLEIN, 2017; LE BILLON; LUJALA; RUSTAD, 2020).

INDÚSTRIAS EXTRATIVAS, CORRUPÇÃO E O PAPEL DA EITI

As indústrias extrativas, por suas caraterísticas e efeitos próprios (volatilidade das receitas, fluxos financeiros elevados e concentrados, dependência econômica das comunidades afetadas, entre outros), criam situações de grandes desequilíbrios de poderes. Em função disso, as indústrias extrativas são setores particularmente vulneráveis à corrupção em todos os processos da sua cadeia de decisões desde a outorga de direitos de exploração e produção, até o uso das receitas públicas (BANCO MUNDIAL, 2009). A ocorrência de tais riscos de corrupção pode resultar em consequências dramáticas tanto em termos de impactos socioambientais quanto para as receitas públicas.

Os riscos de corrupção no setor não estão restritos ao suborno e ao peculato. Abarcam desde esquemas de conluio em licitações, conflitos de interesses na outorga de títulos, fraudes nos processos de licenciamento ambiental, sonegação de impostos, até práticas de "portas giratórias"[13], influência indevida e captura regulatória (OECD, 2016; EISEN *et al.*, 2020; NRGI, 2017). O Brasil não é uma exceção à regra: por exemplo, além do famoso caso de conluio e suborno envolvendo as licitações da Petrobras[14], já foram documentados práticas de "portas giratórias" no licenciamento ambiental de empreendimentos de mineração[15], de conluio e conflitos de interesses nas auditorias de segurança de barragens de rejeitos[16] e de desvio de dinheiro e de pagamento de propinas na arrecadação de *royalties*[17].

Ao aumentar a transparência e a acessibilidade das informações nas indústrias extrativas, a EITI lança luz sobre várias áreas vulneráveis à corrupção (GILLIES, 2019). A transparência possibilita também a avaliação da integridade dos atores públicos e privados. Em sistemas opacos, alguns agentes podem aproveitar da assimetria de informação para que o uso dos recursos das indústrias extrativas atenda a interesses exclusivamente privados e/ou políticos (KOLSTAD; WIIG, 2009).

»»

[11] Confira as bases de dados no site da EITI. <https://eiti.org/explore-data-portal>

[12] O beneficiário final é "a pessoa física que realmente detém a propriedade, o controlo efetivo ou beneficia de uma empresa, associação, fundação, cooperativa ou fundo fiduciário (trust) e dos seus ativos financeiros e materiais, podendo ou não ser a representante legal". <https://transparencia.pt/glossario-anti-corrupcao/>

[13] O termo "portas giratórias" (*revolving doors*) se refere ao movimento de indivíduos entre o setor privado e público que pode criar situações de abusos e conflitos de interesses. <https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door>

[14] Ver o acordo de leniência assinado entre a Petrobras e o *US Department of Justice*. <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/920101/download>

[15] Ver por exemplo o caso na Secretaria de Meio Ambiente de Minas Gerais. <https://theintercept.com/2018/02/01/subsecretaria-de-orgao-ambiental-ajuda-mineradora-a-aprovar-barragem-maior-que-mariana/>

[16] Ver por exemplo o caso das auditorias da Barragem I, na Mina Córrego do Feijão que rompeu em Brumadinho em 2019. <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-e-pcmg-finalizam-investigacoes-sobre-o-rompimento-da-barragem-em-brumadinho-16-pessoas-sao-denunciadas-por-homicidio-qualificado-e-crimes-ambientais.htm>

[17] Ver por exemplo a operação Timóteo. <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/12/operacao-timoteo-investiga-esquema-de-corrupcao-em-cobranca-de-royalties>

»»

Experiências em outros países mostram que a EITI já contribuiu para identificar práticas de desvios de recursos públicos e deficiências no registro das receitas no orçamento público, para citar alguns casos (GILLIES, 2019; KUKUTSCHKA, 2016). Além disso, a EITI reforça o controle não só por parte da sociedade civil, mas também de órgãos de controle públicos ao fortalecer a integração dos dados e o entendimento desses setores complexos e ao fornecer uma plataforma para discutir medidas anticorrupção entre a sociedade civil, o setor privado e o governo. O aumento da transparência no setor também pode criar um efeito dissuasivo ao aumentar os riscos para quem se engaja em esquemas de corrupção, já que a probabilidade de detecção se torna maior (GILIIES, 2019).

No entanto, a EITI não pode resolver todos os problemas de corrupção nas indústrias extrativas. De fato, alguns fatores que contribuem para a existência da corrupção ultrapassam o escopo da EITI como a captura de estado e os fluxos internacionais de dinheiro ilícito (EISEN *et al.*, 2020). A EITI tem um foco maior na arrecadação de receitas enquanto os processos de outorga de títulos e licenças, e a alocação das receitas, por exemplo, são igualmente importantes. Além disso, os efeitos da EITI e de medidas de transparência são por natureza previsíveis para quem busca desviar recursos, ao contrário de outros mecanismos anticorrupção como a condução de investigações e denúncias (GILLIES, 2019).

A experiência da Transparência Internacional com as indústrias extrativas mostra que a EITI é uma ferramenta que deve ser implementada junto com outras medidas para maximizar seu potencial anticorrupção. Por exemplo, a Transparência Internacional recomenda a transparência nos financiamentos de campanhas - inclusive por parte de pessoas físicas vinculadas com as indústrias extrativas - bem como a regulamentação das situações de portas giratórias para reduzir os riscos de abusos, de conflitos de interesses e de captura regulatória. Além disso, as normas legais e as práticas devem ser adaptadas para proteger denunciantes e favorecer a participação e a capacitação da sociedade civil, elementos essenciais para o sucesso da EITI (TI AUSTRALIA, 2020). Por outro lado, o setor privado também deve reforçar a efetividade dos seus padrões de integridade para diminuir os riscos de corrupção (KAUFMANN, 2019).

A institucionalização de mecanismos multipartites é outra conquista da EITI. Nos países implementadores a evolução é notável: a legitimidade da participação da sociedade civil nesse processo é cada vez mais reconhecida (KLEIN, 2017). Além disso, a criação de Grupos Multipartites estabelece uma plataforma para o diálogo entre a sociedade civil, as empresas do setor e o governo, e pode reduzir os conflitos sociais. Em alguns países, a EITI levou à capacitação e à articulação da sociedade civil sobre questões de governança do setor extrativo (VIJGE *et al.*, 2019; LE BILLON; LUJALA; RUSTAD, 2020).

Finalmente, a EITI é frequentemente descrita como um mecanismo “ganha-ganha” entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. Apesar de existirem desafios importantes para que essa parceria funcione efetivamente, destacamos os possíveis interesses de cada ator no sucesso da implementação da iniciativa, resumidos no quadro abaixo:

ATOR	INTERESSES NA IMPLEMENTAÇÃO DA EITI
Governo	Oportunidade para estabelecer um canal de discussão com a sociedade civil para reduzir o potencial de conflitos sociais associados às indústrias extrativas que já foi testado e aprimorado em mais de 50 países (SCHULER, 2012). Criação de um clima empresarial estável para os investimentos, bem como para mostrar um compromisso a favor da luta contra a corrupção (AARONSON, 2011). Vários estudos econômicos mostram que investimentos no setor extrativo aumentaram após a adesão à EITI (CORRIGAN, 2014; RUSTAD *et al.*, 2017; DAVID-BARRETT; OKAMURA, 2016). Melhoria da reputação internacional de um país e acesso facilitado a fundos de cooperação internacional e "clubes" internacionais como a OCDE (BEBBINGTON; AROND; DAMMERT, 2017). Melhoria da gestão das receitas das indústrias extrativas. Para os munícipios e os estados, pode facilitar a *accountability* dos órgãos federais responsáveis pela arrecadação dos tributos dos quais eles se beneficiam. Para o governo federal, pode fomentar a boa aplicação dos recursos transferidos aos governos subnacionais.
Setor privado	Oportunidade para estabelecer um canal de discussão neutro com a sociedade civil e evitar conflitos mais intensos. Uma vez que endereçar efetivamente as preocupações da sociedade civil, reforça a "licença de desenvolvimento sustentável para operar" e leva à prevenção dos riscos políticos e sociais que podem afetar as atividades dessas empresas (SCHULER, 2012). A materialização desses riscos quando um conflito ocorrer pode ter custos significativos que muitas vezes são subestimados (FRANKS *et al.*, 2014). Oportunidade para que as empresas possam demostrar, por meio de uma avaliação independente e acreditada, que suas atividades estão gerando impostos que são efetivamente pagos e justos. Reduz os riscos de concorrência desleal por parte de empresas que desviam suas obrigações tributárias e assegura requisitos de transparência iguais para todos os atores da indústria (SCHULER, 2012; BEBBINGTON; AROND; DAMMERT, 2017).
Sociedade civil	Ferramenta de controle social das indústrias extrativas com o aumento da transparência, o que permite conhecer, por meio de um processo independente, os valores pagos pelas empresas e onde esses são destinados nas contas públicas. Estabelecimento de uma plataforma de diálogo com o governo e o setor privado e participação nos processos de decisão sobre a transparência das indústrias extrativas por meio do Grupo Multipartite. Oportunidade para interagir com as empresas, entender melhor o setor e desenvolver competências técnicas (OPPONG, 2017; AARONSON, 2011). Oportunidade para gerar apoios financeiros e técnicos externos via iniciativas de cooperação bilateral e multilateral que buscam estimular a boa implementação da EITI. Compartilhamento de boas práticas via redes internacionais da academia e da sociedade civil (MEJÍA-ACOSTA, 2014).

4. DESAFIOS DA EITI

Embora a EITI tenha um potencial relevante, existem vários desafios que podem comprometer o sucesso da iniciativa e impedir o cumprimento das suas metas e objetivos pretendidos[18]. Os estudos acadêmicos que tentaram analisar o impacto nos países implementadores da EITI sobre a governança das indústrias extrativas tiveram resultados contraditórios e pouco claros (EISEN *et al.*, 2020, RUSTAD; LE BILLON; LUJALA, 2017). Porém, com o aprimoramento do padrão da EITI e da sua implementação, um estudo com dados mais recentes mostrou que a EITI tem obtido resultados positivos para a *accountability* e o combate à corrupção em países que entraram recentemente na iniciativa (KAUFMANN, 2019).

A literatura destaca que o sucesso da EITI depende de várias premissas que nem sempre são verificadas e que são pontos de atenção, caso a iniciativa seja implementada no Brasil. Isso porque, a transparência é um requisito necessário, mas não suficiente para melhorar a governança das indústrias extrativas (KOLSTAD; WIIG, 2009).

Primeiro, para que as informações divulgadas realizem o papel de prestação de contas, a implementação da EITI deve garantir a transparência efetiva sobre as receitas públicas oriundas das indústrias extrativas. Deste modo, as informações divulgadas devem abarcar todas as informações relevantes identificadas pelo Grupo Multipartite inclusive, se for necessário, informações relevantes sensíveis como as protegidas por sigilo fiscal ou por garantias de confidencialidade e que requerem modificações do marco legal (KUKUTSCHKA, 2016). Essas informações divulgadas devem ser também acessíveis e inteligíveis inclusive por grupos marginalizados (OFORI; LUJULA, 2015).

Segundo, não basta que exista uma "oferta" de transparência, mas é necessário também que haja uma "demanda" para a transparência, ou seja, que haja um debate público sobre as informações divulgadas e um uso efetivo delas (GILLIES; HEUTY, 2011). Isso depende, sobretudo, das capacidades e do interesse da sociedade civil e dos meios de comunicação. Este último ponto é importante já que em outros países da América Latina, a sociedade civil está frequentemente mais preocupada com o impacto socioambiental do que com as receitas das indústrias extrativas (KLEIN, 2017; ALFONSO SIERRA, 2016). Destaca-se que a demanda de transparência fiscal pode vir também dos órgãos de controle do Estado a fim de facilitar a fiscalização do setor e identificar reformas necessárias (LE BILLON; LUJALA; RUSTAD, 2020).

Terceiro, outro desafio é a representação e a participação efetiva da sociedade civil do Grupo Multipartite e da inciativa em geral. Em alguns países, os processos de seleção dos representantes da sociedade civil não garantiram sua independência e representatividade (MSI INTEGRITY, 2015a; PWYP, 2019)[19]. Considerando tais fatores, é possível que mesmo os mecanismos propostos pela EITI possam ser capturados por elites políticas e econômicas (MSI INTEGRITY, 2015a; AARONSON, 2011; GILLIES; HEUTY, 2011). Tal problema existe também quando há uma falta de esforços para incluir grupos marginalizados e comunidades locais afetadas por projetos extrativos no Grupo Multipartite (MAINHARDT-GIBBS, 2010; SMITH; SHEPHERD; DORWARD, 2012; MSI INTEGRITY, 2015a).

Além disso, algumas ONGs criticam a EITI por ter um foco em questões consideradas como secundárias e, consequentemente, desviar a atenção de temas mais fundamentais como os impactos socioambientais das indústrias extrativas (OPPONG, 2017). Porém, além da importância das questões tributárias para discutir a própria sustentabilidade das indústrias extrativas, ressalta-se que a iniciativa ainda está em constante evolução, inclusive começando a integrar requisitos socioambientais como a transparência sobre as compensações ambientais e o sistema de gestão ambiental. A EITI tem sido também pressionada para incorporar questões climáticas nos seus requisitos (IRP, 2020).

Finalmente, o governo do país implementador deve estar aberto a adotar mudanças estruturais na governança das indústrias extrativas e a acolher pedidos de reformas que resultam do diálogo que a EITI busca estabelecer (LE BILLON; LUJALA; RUSTAD, 2020; VIJGE *et al.*, 2019). De fato, alguns países adotaram a EITI apenas para melhorar sua reputação internacional, mas sem um real comprometimento com seus requisitos (GILLIES; HEUTY, 2011). Temos ainda que o governo pode utilizar o selo EITI como cortina de fumaça para defender-se contra críticas sobre a governança do setor (SOVACOOL; ANDREWS, 2015; GILLIES, 2019). Porém, mesmo que a transparência nem sempre leve às reformas necessárias, ela aumenta o custo das decisões erradas ou do benefício de grupos privados, e aumenta a pressão para adoção de decisões que visem o bem comum (GILLIES; HEUTY, 2011).

[18] Destaca-se que há uma discussão sobre os próprios objetivos da EITI em termos de mudanças estruturais, já que eles não são explícitos e que atores diferentes podem ter expectativas que podem diferir (LE BILLON; LUJALA; RUSTAD, 2020).

[19] POQP e MSI Integrity já identificaram boas práticas para o processo de seleção da sociedade civil (POQP, 2018; MSI INTEGRITY, 2015b).

5. POTENCIAL DA EITI NO BRASIL

A transparência pública e o direito ao acesso à informação já possuem uma importante base legal no Brasil. A Constituição Federal Brasileira de 1988 traz a publicidade como um dos princípios que regem toda a administração pública brasileira. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n° 101/2000, determina que seja dada a devida transparência a informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Especificamente quanto às questões ambientais, em 2003 foi editada a Lei n° 10.650, que determina o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Em 2011, foi aprovada a Lei de Acesso à Informação, Lei n° 12.527/2011, instrumento legal que regula a transparência e o acesso à informação.

Por fim, o governo federal definiu um conjunto de regras e orientações para que os órgãos do poder executivo federal promovam a abertura de seus dados[20]. Apesar desse arcabouço legal bastante amplo, ainda é necessário melhorar a sua aplicação em setores específicos.

Neste contexto, a EITI pode trazer mudanças importantes para a transparência e a governança das indústrias extrativas. No Brasil, alguns requisitos da EITI já estão cumpridos, como no caso do requisito 2.3., que determina o estabelecimento de um cadastro transparente e atualizado de todos os títulos de exploração e produção de recursos minerais e de petróleo, gás[21]. Porém, há vários requisitos da EITI que poderiam levar a melhorias substanciais. Identificamos seis principais aspectos:

ASPECTO DA GOVERNANÇA	EXIGÊNCIAS DA EITI (RESUMIDAS)	POR QUE ISSO IMPORTA NO BRASIL?
Plataforma de diálogo multipartite	Estabelecimento de um Grupo Multipartite com a participação do governo, do setor privado e da sociedade civil (requisito 1.4.), que deve definir um plano de trabalho atualizado anualmente para a implementação da EITI (requisito 1.5.) e organizar atividades de capacitação e sensibilização da sociedade civil (requisito 7.1.). Garantias que não haja obstáculos para a participação livre e efetiva da sociedade civil nos processos de concepção, implementação, monitoramento e avaliação da EITI (requisito 1.3.).	No Brasil, ainda não há um espaço multipartite para a governança da mineração. Com respeito ao setor do petróleo e do gás, há dois representantes da sociedade civil e dois de instituições acadêmicas no Conselho Nacional de Política Energética. No entanto, dado que esses representantes são indicados pelo Ministro de Minas e Energia (MME), não existem as condições necessárias para garantir a sua independência e sua representatividade. O próprio Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) que representa o setor da mineração no Brasil reconheceu a importância do engajamento com a sociedade civil e se comprometeu publicamente a "Promover e ampliar o acesso da sociedade a canais de diálogo com a comunidade e o setor, considerando os interesses da população nas tomadas de decisão"[22]. Para a sociedade civil, a participação de um órgão multipartite é uma janela de oportunidade para fomentar o seu empoderamento e a *accountability* do setor. O Secretariado Internacional da EITI destaca também que a tomada de decisões por consenso e com o apoio de cada grupo de atores é central para o sucesso da iniciativa (EITI, 2018), o que favorece a participação efetiva da sociedade civil. A experiência em outros países mostra que, mesmo em contextos em que a sociedade civil estava muito cética sobre a iniciativa, a EITI contribuiu para reforçar a confiança, o diálogo e facilitou as discussões sobre os principais pontos de controvérsias (LE BILLON; LUJALA; RUSTAD, 2020).

[20] Confira os decretos n° 8.777/2016, n° 9.903/2019 e a resolução n°3/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA).

[21] A ANM disponibiliza os dados georreferenciados dos títulos minerários <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/acesso-a-sistemas/sistema-de-informacoes-geograficas-da-mineracao-sigmine> e os detalhes dos títulos em formato aberto <https://dados.gov.br/dataset/sistema-de-cadastro-mineiro>. Da mesma forma, a ANP disponibiliza os blocos concedidos e licitados e os poços em exploração em formato aberto e interativo <http://geo.anp.gov.br/mapview> com a possibilidade de baixar os dados georreferenciados. <http://www.anp.gov.br/conteudo-do-menu-superior/31-dados-abertos/5476-gestao-de-contratos-de-exploracao-e-producao-dados-de-e-p>

[22] Ver a carta compromisso do IBRAM. <http://portaldamineracao.com.br/wp-content/uploads/2019/09/carta-compromisso-setor-mineral-setembro-2019.pdf>

ASPECTO DA GOVERNANÇA	EXIGÊNCIAS DA EITI (RESUMIDAS)	POR QUE ISSO IMPORTA NO BRASIL?
Controle social	Garantias de acessibilidade e inteligibilidade das informações divulgadas para todos os grupos da sociedade (requisito 7.1.). Obrigação de divulgar os dados em formato aberto (requisito 7.2.).	Atualmente, constata-se que já existe a transparência sobre uma parte das informações exigidas pela EITI, mas essas informações estão espalhadas em várias plataformas pouco harmonizadas e são apresentadas com uma linguagem frequentemente muito técnica, o que dificulta seu uso efetivo. Por vezes, as informações também não são disponibilizadas em formato aberto, por exemplo, no caso da parcela de produção de petróleo da União, resultante dos contratos de partilha do Pré-Sal[23]. A constituição de relatórios abrangentes, integrados, facilmente accessíveis e compreensíveis, bem como a organização de atividades de discussão e de capacitação sobre a abertura e o uso das informações divulgadas pela EITI seriam passos importantes para facilitar o controle social e informar o debate público sobre o tema.
Transparência fiscal	Divulgação obrigatória de todas as receitas públicas oriundas das indústrias extrativas bem como dos pagamentos efetuados pelas empresas para o governo (requisito 4.1.) para facilitar o cruzamento de dados. Tais informações devem ser desagregadas por empreendimento, por empresa e por tipo de produto (requisito 4.7.). Publicação dos volumes e dos valores de produção por produto. A EITI sugere que esses dados sejam desagregados por empresa e por projeto (requisito 3.2.).	A transparência fiscal é essencial para avaliar o retorno real de projetos extrativos para a sociedade e para avaliar se as receitas são realmente superiores aos danos socioambientais e ao esgotamento dos recursos naturais. Neste sentido, é uma ferramenta de qualificação do debate público, de empoderamento da sociedade civil e que pode servir ao controle social. A Agência Nacional de Mineração (ANM) disponibiliza as informações em formato aberto sobre os *royalties* arrecadados (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM)[24] e a Taxa Anual por Hectare (valor pago anualmente para a manutenção de um título de autorização de pesquisa)[25]. De forma semelhante, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) disponibiliza os dados sobre os *royalties*, as participações especiais (compensação suplementar para campos de grandes volumes de produção)[26] e os bônus de assinatura (valor fixo pago com a assinatura de um contrato)[27]. Posto isso, os valores pagos para outros tributos (tributos sobre o lucro e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, por exemplo) não são divulgados de forma desagregada e, portanto, é bastante difícil ter uma ideia das receitas públicas totais geradas por empreendimento.

»»

[23] A Pré-Sal Petróleo S.A., empresa pública responsável pela gestão dos contratos de partilha e a comercialização da parcela da União, publica apenas boletins mensais em formato PDF com os dados de produção de petróleo e de gás pertencente à União. <http://presalpetroleosa.com.br/ppsa/o-pre-sal/boletim-mensal-de-contratos-de-partilha-de-producao>

[24] A ANM disponibiliza os valores arrecadados da CFEM por título em formato aberto <https://dados.gov.br/dataset/sistema-arrecadacao> e interativo < https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/arrecadacao/relatorios-1>.

[25] A ANM disponibiliza os valores arrecadados da TAH por título em formato aberto <https://dados.gov.br/dataset/taxa-anual-por-hectare-tah > e interativo <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/arrecadacao/relatorios-1>.

[26] A ANP disponibiliza os valores arrecadados por Munícipio dos *royalties* e das participações especiais em formato aberto. <http://www.anp.gov.br/conteudo-do-menu-superior/31-dados-abertos/5549-participacoes-governamentais>

[27] A ANP disponibiliza os valores arrecadados por Munícipio dos bônus de assinatura em formato aberto. <http://rodadas.anp.gov.br/pt/resultados>

ASPECTO DA GOVERNANÇA	EXIGÊNCIAS DA EITI (RESUMIDAS)	POR QUE ISSO IMPORTA NO BRASIL?
Transparência fiscal	Divulgação obrigatória de todas as receitas públicas oriundas das indústrias extrativas bem como dos pagamentos efetuados pelas empresas para o governo (requisito 4.1.) para facilitar o cruzamento de dados. Tais informações devem ser desagregadas por empreendimento, por empresa e por tipo de produto (requisito 4.7.). Publicação dos volumes e dos valores de produção por produto. A EITI sugere que esses dados sejam desagregados por empresa e por projeto (requisito 3.2.).	>>> Uma discrepância relevante entre os dois setores, diz respeito aos dados de produção desagregados por empreendimento. Apenas a ANP divulga as produções mensais desagregadas por poço e por tipo de hidrocarboneto[28], bem como os preços de referência[29] usados para o cálculo das participações governamentais. No setor de mineração, os dados de produção desagregados e preços de referências não estão disponíveis, apesar da ANM possui-los por meio dos Relatórios Anuais de Lavra requisitados para cada empreendimento de mineração. Tais dados são essenciais tanto para o controle social, quanto para a fiscalização por parte dos órgãos públicos. A existência de um sistema de transparência semelhante entre os setores de mineração, petróleo e gás pode facilitar uma maior isonomia de tratamento e tributação. Estudo do Instituto Justiça Fiscal (2015) demostrou que, em 2008, a arrecadação de tributos indiretos e de compensações financeiras era 80 vezes menor para a Vale S.A. que para a Petrobras, apesar da primeira ter tido um lucro líquido apenas 1,4 vezes mais baixo do que a segunda. A transparência fiscal e sobre os volumes e valores de produção ajuda a identificar preços de venda, tributos e lucros suspeitosamente baixos que podem evidenciar práticas de transferência fraudulenta de lucros para paraísos fiscais e de sonegação. A perda de arrecadação anual associada a essas práticas foram estimadas em USD 1,9 bilhões no Brasil apenas para os impostos que incidem diretamente sobre o lucro na mineração (IJF; LATINDADD, 2017). O Grupo Multipartite pode também adotar outras medidas para o combate à sonegação como o monitoramento dos esforços da Receita Federal para lutar contra essas práticas ilícitas. Do ponto de vista do setor privado, os requisitos de divulgação dos pagamentos efetuados para o Estado são uma oportunidade para provar sua probidade e mostrar suas contribuições reais para a sociedade de forma crível com uma avaliação independente. Grandes empresas como a Vale, a Petrobras ou a Anglo American, entre outras, já se comprometeram a ser transparentes sobre suas contribuições para a sociedade[30]. Porém, a credibilidade desses compromissos passa, entre outros, pela avaliação independente, a transparência e o cruzamento dos dados como proposto pela EITI.

[28] A ANP disponibiliza os volumes de produção e de exportação desagregado por poço e por tipo de hidrocarboneto. <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/gestao-de-contratos-de-e-p/dados-de-e-p>.

[29] A ANP disponibiliza os preços de referência por mês. <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/preco-de-referencia-do-petroleo>

[30] A Vale, a Anglo American e a Petrobras são exemplos de grandes empresas que se comprometeram a ser transparentes sobre suas contribuições tributárias e outras participações governamentais. <http://www.vale.com/brasil/PT/investors/information-market/press-releases/Paginas/Vale-informa-sobre-Relat%C3%B3rio-de-Transpar%C3%AAncia-Fiscal.aspx>; <https://www.angloamerican.com/about-us/our-stories/tax-transparency-country-by-country>; <https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=982680>

ASPECTO DA GOVERNANÇA	EXIGÊNCIAS DA EITI (RESUMIDAS)	POR QUE ISSO IMPORTA NO BRASIL?
Uso das receitas	Transparência sobre os processos de prestação de contas e de eficiência no uso das receitas oriundas das indústrias extrativas (requisito 5.3.). Isso inclui uma descrição de todos os programas e fundos que se beneficiam especificamente desses recursos.	A sociedade civil já tem demonstrado a sua preocupação com o uso das receitas, por meio de projetos como "De Olho na CFEM" que analisa como os *royalties* de mineração recebidos pelas prefeituras são investidos e se eles melhoram realmente as condições de vida das comunidades locais[31]. Justamente, outros estudos já evidenciaram a ausência de transparência na aplicação desse recurso tanto na mineração quanto no setor do petróleo e gás (INESC, 2019; TANAKA; DO NASCIMENTO, 2018). Mesmo que os requisitos de transparência sobre o uso das receitas sejam ainda pouco detalhados, eles podem ser mobilizados para melhorar o controle social sobre a aplicação das receitas públicas oriundas das indústrias extrativas. O setor privado também tem potencial interesse no bom uso dos pagamentos que ele efetua para o Estado já que isso afeta a forma como é percebido o retorno do setor para a sociedade.
Governança e riscos de corrupção nas Estatais	Transparência sobre o marco regulatório das estatais, as relações financeiras e as transferências entre o Estado e as estatais. (requisito 2.6). Divulgação dos dados sobre os volumes e os valores das vendas das estatais e da parcela do Estado (requisito 4.2.). A EITI incentiva melhorar a transparência e a integridade nos processos licitatórios de estatais e na governança coorporativa dessas empresas (requisito 2.6.).	No Brasil, a Lava Jato mostrou a vulnerabilidade da Petrobras à corrupção apesar das salvaguardas existentes, em particular nos processos de licitações. Neste contexto, a EITI incentiva que o Grupo Multipartite discuta oportunidades para melhorar a transparência das contratações e a governança corporativa das estatais. Desse modo, as informações divulgadas pela EITI podem ajudar a identificar riscos de conflitos de interesses, de interferências políticas nos processos decisórios e de superfaturamento de contratos, entre outros (EITI, 2020). A Lava Jato evidenciou também o risco de subfaturamento e de corrupção nas vendas da Petrobras[32]. Em relação a isso, a EITI exige a transparência sobre os volumes e os valores de vendas da produção de estatais e da parcela do Estado (no caso dos contratos do Pré-Sal, sob a responsabilidade da estatal Pre-Sal Petróleo S.A.), o que pode reduzir os riscos de desvios nesses processos. Finalmente, a EITI exige a divulgação de informações facilmente acessíveis e inteligíveis sobre as relações financeiras entre estatais e o Estado inclusive sobre empréstimos públicos, investimentos, dividendos e outras fontes de renda para o Estado. Desse modo, a EITI pode contribuir com o debate sobre o papel dessas estatais na economia inclusive sobre a eventual privatização dessas.

[31] Confira o projeto "De Olho Na CFEM" no site do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração. <http://emdefesadosterritorios.org/conheca-o-projeto-de-olho-na-cfem/>

[32] Ver o esquema de subfaturamento de nafta comprado pela Braskem. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919901/download>

ASPECTO DA GOVERNANÇA	EXIGÊNCIAS DA EITI (RESUMIDAS)	POR QUE ISSO IMPORTA NO BRASIL?
Transparência socio-ambiental	Divulgação dos gastos socioambientais obrigatórios por força da lei, do contrato ou da licença ambiental com o mesmo grau de transparência que os demais pagamentos (requisito 6.1.).	A EITI fomenta o entendimento das normas socioambientais e o monitoramento dos impactos socioambientais de cada projeto ao centralizar e facilitar o acesso a essas informações (ALFONSO SIERRA, 2016), que, no Brasil, são muitas vezes dispersas em sites de vários órgãos públicos com linguagens e sistemas de transparência diferentes e, às vezes, deficientes. Além disso, ao fomentar a transparência e o acesso aos dados de pagamentos socioambientais, a EITI ajuda a avaliar como os impactos socioambientais das indústrias extrativas são mitigados e compensados e se as externalidades negativas são efetivamente internalizadas. Diversos pagamentos podem entrar nessa definição: por exemplo, a EITI Colômbia identificou e descreveu 14 tipos de pagamentos ambientais - desde as obrigações vinculadas ao licenciamento ambiental até as multas ambientais - que se encaixam nessa definição (EITI COLOMBIA; GIZ, 2019). Isso pode também ajudar a reforçar o controle social sobre a qualidade dos processos de licenciamento ambiental e monitorar as obrigações socioambientais das empresas do setor que já mostraram fraquezas (SONTER, 2014). Ressalta-se que os requisitos relativos ao meio ambiente e a transição energética ainda são muito recentes e pode-se esperar que sejam expandidos nas próximas revisões. Porém, vários países fizeram um uso inovador desses requisitos, integrando novas dimensões da transparência socioambiental que podem ser bastante relevantes no contexto brasileiro (EITI, 2017). Alguns países começaram, por exemplo, a desenvolver medidas para aplicar os requisitos da EITI às atividades garimpeiras e a informar o debate público sobre essas atividades e seus impactos (PH-EITI, 2017; EITI, 2016). Isso fomenta a compreensão do garimpo, dos seus desafios, a busca de possíveis soluções e facilita a implementação de outras inciativas de integridade e de transparência das cadeias de valor garimpeiras como o guia de *due diligence* associado ao tema da OCDE (OECD, 2020). No Mianmar, a EITI se tornou uma plataforma multipartite para o diálogo sobre os desafios do garimpo com a organização de vários workshops e treinamentos (OECD, 2020). No que diz respeito à transição energética, a EITI pode, por exemplo, ajudar a identificar subsídios para as indústrias fosseis inseridos sob a forma de isenções e deduções para a exploração e a produção de hidrocarbonetos (BRADLEY, 2020). Há uma falta de transparência sobre os incentivos fiscais às energias fósseis no Brasil, mas estimativas mostram que poderiam alcançar dezenas de bilhões de reais por ano (INESC, 2018).
	A EITI incentiva a divulgação do marco legal ambiental das indústrias extrativas bem como dos procedimentos de monitoramento e de sanção relativos aos impactos e às obrigações ambientais (requisito 6.4.).	
	A EITI incentiva também a exploração de abordagens inovadoras para ampliar a sua abrangência e fomentar a transparência e a *accountability* das indústrias extrativas (requisito 1.5.), inclusive em temas socioambientais.	

Como a EITI é uma inciativa internacional, cabe ao governo federal adotar as mediadas necessárias e dialogar com os estados e os municípios para a implementação do Padrão. Mesmo que a maioria dos requisitos incidam sobre órgãos públicos federais, os estados e os municípios também podem participar da implementação do Padrão, em particular, no que diz a respeito ao recebimento e à destinação das receitas das indústrias extrativas. Além disso, os governos estaduais e municipais podem se beneficiar da transparência fiscal, já que teriam acesso a informações que ainda não possuem como os dados desagregados da arrecadação de tributos que a União repassa para eles, entre outros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Como apresentado ao longo do texto, a EITI pode trazer mudanças importantes nas indústrias extrativas, principalmente por seu olhar para a questão de transparência e seus mecanismos participativos. No Brasil, a criação de um Grupo Multipartite pode contribuir com um processo de construção de um diálogo entre as diversas partes interessadas para endereçar os múltiplos desafios da obtenção da "licença de desenvolvimento sustentável para operar" (PEDRO *et al.*, 2017). De fato, o Brasil tem uma sociedade civil forte e estruturada com capacidades para monitorar as indústrias extrativas e trazer uma perspectiva crítica, que busca garantir o interesse público. Desse modo, é uma oportunidade relevante não só para o aumento do controle social, como também para a manutenção das atividades das próprias indústrias extrativas.

O estabelecimento de processos independentes de avaliação do cumprimento do Padrão supervisionado pelo Comitê Diretor global da EITI garante que a iniciativa não ficará apenas no papel e que será efetivamente implementada. Além disso, o uso de um Padrão internacional, que se beneficia da experiência em dezenas de outros países, pode guiar as reformas de governança e de transparência do setor.

A inciativa tem se desenvolvido mundialmente e vem se fortalecendo, inclusive através do crescimento de sua credibilidade ao receber apoio de grandes atores globais, relevantes na temática das indústrias extrativas. Pode-se citar como exemplos, o apoio da sociedade civil através do POQP, *Global Witness*, o *Natural Resource Governance Institute*, assim como de várias ONGs na América Latina. Por parte do setor privado, podemos citar o *International Council of Mining and Metals* e grandes empresas do setor da mineração e do petróleo e gás. Por fim, 55 países de todos os continentes integram a iniciativa.

Embora a iniciativa tenha como foco, originalmente, a arrecadação de tributos, a EITI tem aprimorado seu Padrão e tem desenvolvido uma abordagem mais abrangente, buscando também reforçar a *accountability* no uso das receitas públicas e na transparência socioambiental, entre outros. Em adição, tem-se que a EITI incentivou discussões empreendendo reformas para além dos seus requisitos. Neste sentido, desde que os requisitos obrigatórios sejam cumpridos, a EITI dá a possibilidade de adaptar o Padrão internacional e inserir outros objetivos, o que pode ser uma oportunidade para endereçar outros temas muito relevantes no contexto brasileiro como a transparência da cadeia do ouro garimpeiro, por exemplo. Cabe aos membros de um futuro Grupo Multipartite brasileiro fazerem um uso inovador da EITI para que contribua nas soluções dos desafios das indústrias extrativas no país.

Porém, considerando a complexidade de tal agenda, é importante apontar a existência de riscos sobre a adoção da EITI, em particular, o risco de uso ilegítimo do Padrão ao colocar o foco nos benefícios das indústrias extrativas - as receitas - sem associar tais receitas aos custos socioambientais de suas atividades.

De fato, a inciativa não endereça todas as questões associadas aos impactos socioambientais das indústrias, e as expectativas com respeito ao escopo da EITI devem permanecer realistas. Portanto, essa iniciativa não pode ser implementada de maneira isolada e deve ser integrada com outros esforços para repensar as indústrias extrativas. Neste sentido, sugerimos que adoção do Padrão da EITI ocorra em conjunto com outras iniciativas, por exemplo, o Acordo de Escazú que tem um papel essencial para reforçar a transparência, a participação e o acesso à justiça em temas ambientais, bem como a proteção aos defensores ambientais[33]. A criação de uma coalizão "Publique O Que Paga" no Brasil também pode ser uma opção interessante para integrar esses esforços em uma agenda mais ampla da sociedade civil para reforçar a *accountability*, defender o interesse público e trazer uma perspectiva crítica sobre os desafios socioambientais das indústrias extrativas.

A implementação de um padrão internacional não pode ocorrer de forma dissociada do fortalecimento dos próprios instrumentos de governança do país. Nesse sentido, é necessário garantir a autonomia, a integridade e a estrutura adequada para o bom funcionamento das agências reguladoras, órgãos ambientais e órgãos de controle que incidem no setor extrativo, além do pleno cumprimento da legislação sobre transparência, acesso à informação e abertura de dados.

[33] Confira a análise da Transparência Internacional Brasil sobre o papel do Acordo Escazú para a Democracia Ambiental. <https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/>

A experiência em países como o Equador mostra que o trabalho de preparação e sensibilização dos atores para iniciativas multilaterais de transparência - mesmo em um contexto político desafiador - permite avançar rapidamente com a adesão à EITI e sua implementação quando uma janela de oportunidade política se abrir[34].

Por fim, apresentamos as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÕES	
Sociedade civil	Estabelecer uma estratégia de adesão do país à EITI e de sua implementação no contexto brasileiro; Reforçar a integração e a articulação das questões socioambientais com as questões de transparência e justiça fiscal nas indústrias extrativas; Explorar as possibilidades para criar uma articulação da sociedade civil sobre as questões fiscais, de transparência e dos impactos socioambientais das indústrias extrativas, como a criação de uma coalizão "Publique O Que Paga".
Setor privado	Desenvolver plataformas de diálogo com a sociedade civil conforme a carta de compromisso do IBRAM; As empresas - particularmente as que já apoiam a EITI no nível internacional[35] - devem apoiar publicamente a adesão do Brasil à EITI; Aplicar de forma voluntária os requisitos de transparência fiscal da EITI em cooperação com a sociedade civil; Pressionar os governos federal, estaduais e municipais para aumentar a transparência efetiva sobre o uso das receitas e o retorno para a sociedade das indústrias extrativas, inclusive no nível local.
Setor público	O governo federal deve abrir o debate sobre a adesão da EITI; Os governos federal, estaduais e municipais devem abrir o diálogo com a sociedade civil para identificar as prioridades para aumentar a transparência sobre as receitas públicas e os impactos das indústrias extrativas. Mesmo que o Brasil ainda não seja membro da EITI, o Padrão pode servir de referência para melhorar a transparência nesses temas; Os governos estaduais e municipais devem reforçar a transparência sobre a destinação das receitas oriundas das indústrias extrativas em colaboração com a sociedade civil.

[34] A adesão do Equador à EITI foi fruto de 8 anos de esforços da sociedade civil que conseguiu aproveitar da abertura de uma janela de oportunidade com mudanças de governo. <https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Candidatura-Ecuador-EITI.pdf>

[35] Ver a lista das empresas apoiadoras no site da EITI. <https://eiti.org/supporters/companies>

BIBLIOGRAFIA

AARONSON, S. A. Limited Partnership: Business, Government, Civil Society, and the Public in the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Public Administration and Development, v. 31, p. 50–63, 2011.

ALFONSO SIERRA, T. A. Hacia la Transparencia Socioambiental: Análisis de los processos EITI en América Latina y el Caribe: Lecciones y propuestas. 2016.

BANCO MUNDIAL. Extractive Industries Value Chain. 2009.

BEBBINGTON, A.; AROND, E.; DAMMERT, J. L. Explaining diverse national responses to the Extractive Industries Transparency Initiative in the Andes: What sort of politics matters? Extractive Industries and Society, v. 4, n. 4, p. 833–841, 2017.

BRADLEY, S. Transparency in Transition Climate Change , Energy Transition and the EITI. 2020.

CORRIGAN, C. C. Breaking the resource curse: Transparency in the natural resource sector and the extractive industries transparency initiative. Resources Policy, v. 41, n. 1, p. 17–30, 2014.

DAVID-BARRETT, E.; OKAMURA, K. E. N. Norm Diffusion and Reputation : The Rise of the Extractive Industries Transparency Initiative. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 29, n. 2, p. 227–246, 2016.

EISEN, N. et al. The TAP-Plus Approach to Anti-Corruption in the Natural Resource Value Chain. 2020.

EITI. Coverage of Artisanal and Small Scale Mining (ASM) in EITI. Guidance Note. 2016.

EITI. Coverage of Environmental Information in EITI Reporting: A Review of How Some EITI Countries are Covering Environmental Information in EITI Reporting. EITI brief. 2017.

EITI. Establishment and governance of multi-stakeholder groups. Guidance note. 2018.

EITI. EITI Requirement 2.6: State Participation and State-Owned Entreprises. Guidance Note. 2020.

EITI COLOMBIA; GIZ. Pagos ambientales de la industria extractive en Colombia. 2019.

EY. Global Mining and Metals Top 10 Business Risks and Opportunities - 2021. 2020.

EY. Top 10 business risks facing mining and metals in 2019-20 Does operating in a time of disruption take more than a license ? 2019.

EY. Top 10 business risks and opportunities for mining and metals in 2021. 2020.

FRANKS, D. M. et al. Conflict translates environmental and social risk into business costs. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, v. 111, n. 21, p. 7576–7581, 2014.

GILLIES, A. The EITI's Role in Addressing Corruption. 2019.

GILLIES, A.; HEUTY, A. Does transparency work? the challenges of measurement and effectiveness in resource-rich countries. Yale Journal of International Affairs, n. Spring, p. 25–42, 2011.

GIZ. Assessing the Effectiveness and Impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). 2016.

GUDYNAS, E. Hay Alternativas al Extrativismo -Transiciones para salir del viejo desarrollo. 2012.

IJF. Mineração e Tributação no Brasil. 2015.

IJF; LATINDADD. Extração de recursos no Brasil: Faturamento comercial indevido no setor de mineração. 2017

INESC. Subsídios aos Combustíveis Fosseis no Brasil em 2018: Conhecer, Avaliar, Reformar. 2018.
INESC. Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM): O que é, de onde veio, para onde vai? O Caso de Canaã de Carajás. 2019.

IRP; UNEP. Mineral Resource Governance in the 21 st Century : Gearing Extractive Industries Towards Sustainable Development. 2020.

KAUFMANN, D. From Rhetoric to Action: Addressing Corruption and State Capture through the Extractives Industries Transparency Initiative. 2019. Disponível em: <https://resourcegovernance.org/blog/>. Acesso em: 7 nov. 2020.

KLEIN, A. The Extractive Industries and Society Pioneering extractive sector transparency . A PWYP perspective on 15 Years of EITI. The Extractive Industries and Society, n. July, p. 10–13, 2017.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries ? World Development, v. 37, n. 3, p. 521–532, 2009.

KUKUTSCHKA, R. M. B. The potential role of EITI in fighting corruption and IFFs Query Extractive industries and IFFs. U4 Expert Answer, October 2016, 2016.

LE BILLON, P.; LUJALA, P.; RUSTAD, S. A. A Theory of Change for the Extractive Industries Transparency Initiative Designing resource governance pathways to improve developmental outcomes. U4 Issue, n. 11, 2020.

MAINHARDT-GIBBS, H. Survey of Civil Society Participation in the Extractive Industries Transparency Initiative and the Role of the World Bank. 2010.

MEJÍA ACOSTA, A. The Extractive Industries Transparency Initiative: Impact, Effectiveness, and Where Next for Expanding Natural Resource Governance? U4 Brief, n. 6, 2014.

MSI INTEGRITY. Protecting the Cornerstone: Assessing the Governance of Extractive Industries Transparency Initiative Multi-Stakeholder Groups. 2015a.

MSI INTEGRITY. Guidance note: Good practices for civil society participation in EITI. 2015b.

NRGI. Twelve Red Flags : Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts. 2017.

OECD. Corruption in the extractive value chain - typology of risks, mitigation measures and incentives. 2016.

OECD. Promoting coherence between standards on responsible mineral supply chains: The OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas and the Extractive Industries Transparency Initiative Standard. 2020.

OFORI, J. J. Y.; LUJALA, P. Illusionary Transparency? Oil Revenues, Information Disclosure, and Transparency. Society and Natural Resources, v. 28, n. 11, p. 1187–1202, 2015.

OPPONG, N.; OPPONG, N. Negotiating transparency : NGOs and contentious politics of the Extractive Industries Transparency Initiative in Ghana Negotiating transparency : NGOs and contentious politics of the Extractive Industries Transparency Initiative in Ghana. Contemporary Social Science, v. 0, n. 0, p. 1–14, 2017.

PEDRO, A. et al. Towards a sustainable development license to operate for the extractive sector. Mineral Economics, v. 30, n. 2, p. 153–165, 2017.

PH-EITI. Forging New Frontiers: The Fifth PH-EITI Report (FY 2017)Journal of Chemical Information and Modeling. 2017.

PRNO, J. An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry. Resources Policy, v. 38, n. 4, p. 577–590, 2013.

PWYP. Maximising Influence in the Extractive Industries Transparency Initiative for improved extractives governance A Guide for Civil Society. 2018.

PWYP. Protecting Civic Participation. 2019. Disponível em: <https://www.pwyp.org/pwyp-news/protecting-civic-participation/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

RUSTAD, S. A.; LE BILLON, P.; LUJALA, P. Has the Extractive Industries Transparency Initiative been a success? Identifying and evaluating EITI goals. Resources Policy, v. 51, n. July 2016, p. 151–162, 2017.

SCHULER, D. A. A club theory approach to voluntary social programs : Multinational companies and the extractive industries transparency initiative. Business and Politics, v. 14, n. 3, p. 1–24, 2012.

SILVA, L. F. DA et al. Correlação das Variáveis Socioeconômicas e Ambientais com royalties Petrolíferos e CFEM Municipais. Floresta e Ambiente, v. 24, n. 0, 2017.

SMITH, S. M.; SHEPHERD, D. D.; DORWARD, P. T. Perspectives on community representation within the Extractive Industries Transparency Initiative : Experiences from south-east Madagascar. Resources Policy, v. 37, n. 2, p. 241–250, 2012.

SONTER, L. J.; BARRETT, D. J.; SOARES-FILHO, B. S. Offsetting the impacts of mining to achieve no net loss of native vegetation Authors: Conservation Biology, p. 1–21, 2014.

SOVACOOL, B. K.; ANDREWS, N. Does transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Azerbaijan and Liberia. Resources Policy, v. 45, p. 183–192, 2015.

TANAKA, C. A.; DO NASCIMENTO, D. E. O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios do Rio de Janeiro. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ, v. Ano XVI, n. 59, p. 10–14, 2018.

TI AUSTRALIA. Using the EITI Standard: Lessons from Transparency International's Mining Research in Five Countries. 2020.

VAN ALSTINE, J. Critical reflections on 15 years of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Extractive Industries and Society, v. 4, n. 4, 2017.

VIJGE, M. J. et al. Transforming institutional quality in resource curse contexts : The Extractive Industries Transparency Initiative in Myanmar. Resources Policy, v. 61, n. September 2017, p. 200–209, 2019.

Coordenador | Renato Morgado

Autor | Joachim Stassart

Revisores | Amanda Faria Lima/ Dário Cardoso / Elda Mariza Valim Fim / Flávia M. de A. Collaço / Kátia Demeda / Maria Amélia Enríquez / Renato Morgado

Designer gráfico | Rafael Regatieri

GLOBAL ANTI-CORRUPTION CONSORTIUM

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

OCCRP
Organized Crime and Corruption Reporting Project

Todos os esforços foram empenhados para verificar a exatidão das informações contidas neste relatório. Acredita-se que todas as informações estavam corretas em Fevereiro de 2021. No entanto, a Transparência Internacional - Brasil não se responsabiliza pelas consequências do uso dessas informações para outros fins ou em outros contextos.

Exceto se apontado de outra forma, este trabalho está sob licença CC BY-ND 4.0 DE. Citações são permitidas. Favor entrar em contato com a Transparência Internacional - Brasil – brasil@br.transparency.org – para tratar de pedidos para usar o relatório.

www.transparenciainternacional.org.br

Transparência Internacional – Brasil
Associação Transparência e Integridade
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
São Paulo, SP