

Ouro em choque: medidas que abalaram o mercado

Produção de ouro registrada pelos garimpos já caiu 84% em 2024

Após medidas de controle adotadas em 2023, o mercado do ouro brasileiro entrou em choque, com quedas significativas na produção e exportação do metal.

Em 2023, o Brasil adotou medidas importantes para controlar o comércio de ouro e combater a extração ilegal. Notas fiscais eletrônicas passaram a ser obrigatórias para as transações com o ouro dos garimpos, que, por sua vez, deixaram de ser realizadas apenas com base na boa-fé dos envolvidos. Essas medidas tiveram efeitos significativos e imediatos no mercado.

Prova disso é que, em 2022, os garimpos registraram uma produção de 31 toneladas de ouro. Em 2023, após as mudanças, o volume caiu para 17 toneladas, uma diminuição de 45%. Em 2024, a queda já se mostra ainda mais acentuada. Entre janeiro e julho, o volume de produção dos garimpos é 84% menor do que o registrado no mesmo período em 2022.

Mais de 70% da queda na produção de ouro registrada pelos garimpos aconteceu no Pará. Em 2023, a produção dos garimpos do estado teve uma queda de 10 toneladas de ouro, um recuo de 57% no volume de produção em relação ao ano anterior. Somente o município de Itaituba registrou uma queda de 6 toneladas. Entre janeiro e julho de 2024, o recuo na produção garimpeira do estado já é de 98% em comparação com o mesmo período de 2022.

O efeito das medidas adotadas também foi sentido nas exportações brasileiras de ouro. Em 2023, elas diminuíram 29% e, entre janeiro e julho de 2024, o volume exportado foi 35% menor do que o registrado no mesmo período em 2022.

Em 2023, os estados que registraram a maior queda nas exportações de ouro foram São Paulo – que não produz ouro, mas escoia o metal de garimpos na Amazônia – e Mato Grosso – onde predomina a extração por garimpos. Em relação ao destino, chama a atenção a queda nas exportações para Índia, Emirados Árabes e Bélgica, que, juntos, deixaram de comprar 18 toneladas de ouro, principalmente de São Paulo, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

Em outras palavras, o mercado de ouro entrou em choque. A produção oficialmente registrada e as exportações caíram significativamente, mesmo em um cenário de preços bastante elevados para o ouro, o que tenderia a elevar esses números¹.

Com medidas de controle em um mercado onde, sabidamente, há extração ilegal, uma parcela significativa do ouro se moveu. Isso significa que uma porta importante foi fechada para o ouro ilegal. Se, antes, o metal era facilmente “esquentado” e exportado como “legal”, agora o cenário mudou, aumentando os custos e o risco das operações ilícitas.

Entre janeiro e julho de 2024, a produção de ouro registrada pelos garimpos foi 84% menor em relação ao mesmo período em 2022.

¹ De acordo com os dados do World Gold Council, em 2023 o preço médio do ouro foi de US\$ 1.941 dólares por onça troy (ou cerca de 312 R\$/g), o maior preço médio já registrado na história, 8% acima do valor de 2022.

Em 2023, os garimpos deixaram de produzir oficialmente 14 toneladas de ouro, o equivalente a R\$ 4,3 bilhões ou US\$ 869 milhões².

Descompasso entre os números oficiais de produção e exportação de ouro

Todos os anos, verifica-se uma diferença significativa entre os dados oficiais de ouro exportado e de ouro produzido. Ainda que pequenas diferenças possam existir e sejam até normais, esse grande descompasso chama a atenção.

Nos últimos anos, até 2022, o Brasil exportava, de acordo com os registros oficiais, mais ouro do que produzia, cerca de 7 toneladas a mais na média. Esse número é um indício de ilegalidade no mercado, pois aponta para volumes de ouro, que, possivelmente, não eram registrados na produção oficial, mas chegaram aos mercados externos nos últimos anos. Em 2023, esse padrão mudou. A produção brasileira de ouro registrou um excedente de 8 toneladas em relação à exportação. Isso pode indicar que esse excedente tenha sido vendido por canais distintos das exportações oficiais.

Portas fechadas para a ilegalidade

Em março de 2023, a Receita Federal definiu que as transações com o ouro de garimpos – ouro ativo financeiro – gerariam notas fiscais eletrônicas. Isso se tornou obrigatório em agosto daquele ano e, sem dúvidas, facilitou a fiscalização. Até então as notas fiscais eram em papel, preenchidas a mão, abrindo espaço para fraudes e dificultando o controle pelas autoridades.

Ainda em abril de 2023, o Supremo Tribunal Federal, por meio de uma Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.273, suspendeu a chamada presunção da legalidade do ouro e da boa-fé dos envolvidos nas transações com o metal de garimpos. A presunção da legalidade e da boa-fé protegia as instituições do sistema financeiro que compram o ouro dos garimpos, as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs). Agora, essas instituições estão sob maior escrutínio e podem ser legalmente responsabilizadas se comprarem ouro ilegal.

Em função dessa mudança trazida pelo STF, o Banco Central, que autoriza o funcionamento das DTVMs, publicou, em julho de 2023, uma instrução normativa orientando essas instituições sobre os procedimentos para a compra de ouro. Dentre eles, está a manutenção de estruturas de gerenciamento de riscos e de políticas de conformidade, a realização de auditorias e controles internos para a prevenção de lavagem de dinheiro e ocultação de bens.

Confira abaixo os regulamentos que fecharam portas para o ouro ilegal e elevaram o risco para quem atua nessa cadeia.

- 29 de março de 2023: Instrução Normativa RFB nº 2138, que dispõe sobre a Nota Fiscal Eletrônica do Ouro Ativo Financeiro³.

² Valor em reais estimado a partir do preço médio do ouro em 2023 e valor em dólares estimado considerando um câmbio médio de 4,99 R\$/US\$.

³ Instrução Normativa RFB nº 2138, de 29 de março de 2023. Dispõe sobre a Nota Fiscal Eletrônica do Ouro Ativo Financeiro (NF-e Ouro Ativo Financeiro) destinada ao registro de operações com ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=129816>>. Acessado em 21 de agosto de 2024.

- 4 de abril de 2023: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.273 do Supremo Tribunal Federal, pela suspensão da presunção de legalidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente⁴.
- 31 de julho de 2023: Instrução Normativa BCB n° 406, que orienta as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil quanto aos procedimentos a serem adotados quando da compra de ouro⁵.

Transformando o setor

Passos importantes para controlar o comércio de ouro já foram dados, com efeitos significativos no mercado. Outros, no entanto, ainda são necessários para completar a jornada até a transformação efetiva do setor.

Para isso, combater a extração ilegal deve ser uma prioridade, porque ela provoca impactos ambientais e sociais severos, além de estabelecer uma concorrência desleal no mercado. Também é fundamental aprimorar as regras que regem as operações garimpeiras, para que tenham aderência à realidade.

→ Mudança de regime

As operações garimpeiras cresceram significativamente nos últimos anos, tanto em extensão, como na própria estrutura das operações. Por isso, é preciso discutir a transformação do setor, traçando os caminhos para trazer parte das operações garimpeiras para o regime de concessão de lavra, tornando-as empresas de mineração.

Com uma estruturação empresarial, seria possível dimensionar e lidar melhor com os impactos da atividade; implementar iniciativas para a substituição de elementos tóxicos, como o mercúrio; lidar adequadamente com a recuperação de áreas degradadas e com as condições de trabalho.

A migração de regime também traria grandes vantagens aos titulares das áreas, que teriam, por exemplo, mais facilidade para financiamentos e liberdade de acesso a mercados consumidores importantes.

As pesquisas minerais e os planos de aproveitamento econômico, exigidos nas concessões e importantes para um melhor aproveitamento das lavras e planejamento do empreendimento, poderiam ser adaptados para a realidade das operações que migrarem de regime jurídico.

Meios para que isso aconteça existem. Hoje, a migração voluntária de regime é possível, mas deveria ser obrigatória sempre que uma operação atingisse determinado patamar, como um teto no valor de produção.

Para isso, é necessário que a Agência Nacional de Mineração crie capacidade de analisar os processos e realizar as adaptações regulatórias necessárias.

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.273. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7273_Cautelar.pdf>. Acessado em 21 de agosto de 2024.

⁵ Instrução Normativa BCB n° 406, de 31 de julho de 2023. Orienta as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil quanto aos procedimentos a serem adotados quando da compra de ouro. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20BCB&numero=406>>. Acessado em 21 de agosto de 2024.

→ **Exigência de trabalhos de pesquisa mineral e de planos de aproveitamento econômico**

É importante que seja exigido das permissões de lavra garimpeira, e não apenas das concessões de lavra, a realização de trabalhos de pesquisa mineral e a apresentação de planos de aproveitamento econômico, necessários para que se tenha o mínimo de conhecimento, planejamento e monitoramento sobre as lavras. Com eles, seria possível estimar, por exemplo, se determinada área está produzindo volumes muito acima ou muito abaixo do esperado e otimizar a fiscalização.

A própria Lei nº 7.805/1989 (“*Lei da PLG*”) traz a possibilidade de exigência de trabalhos de pesquisa⁶, que podem ser adaptados à realidade dos garimpos, com as estimativas possíveis.

→ **Limitação no número de permissões de lavra garimpeira por pessoa**

As permissões de lavra garimpeira devem ser limitadas a apenas uma por pessoa, respeitando seu limite máximo de área. Isso acabará com distorções, como o fato de uma única pessoa deter muitas permissões, que, juntas, cobrem áreas muito maiores do que o permitido.

→ **Garantias financeiras**

Dado os impactos do setor mineral, deveria ser obrigatória para todas as operações, independentemente do regime jurídico, a apresentação de garantias financeiras – como seguros, depósitos e garantias bancárias – para cumprir com as obrigações ambientais e sociais. Isso garantirá que, caso o responsável não as cumpra, elas não se tornem um grande ônus para toda a sociedade.

→ **Fiscalização das obrigações ambientais e sociais**

Além de reforçar a fiscalização sobre as atividades ilegais, também é imprescindível fiscalizar a recuperação das áreas degradadas, o uso de substâncias perigosas, como o mercúrio, e outras condições ambientais e sociais. A falta de fiscalização leva o país a situações catastróficas.

→ **Cancelamento de processos em locais onde a atividade não é permitida**

Os processos minerários, incluindo requerimentos, que estão dentro de áreas onde a extração mineral não é permitida, como Terras Indígenas e Unidades de Conservação, devem ser cancelados.

→ **Rastreabilidade de origem obrigatória**

O país ainda precisa de um sistema de rastreabilidade de origem obrigatório para o ouro. Com ele será possível diferenciar o ouro legal do ouro ilegal, para que o mercado apenas absorva e remunere adequadamente o metal de procedência lícita. Essa é uma segurança e uma vantagem tanto para quem produz e vende o ouro, como para quem o compra.

⁶ De acordo com o Art. 6º da Lei 7.805/1989 o órgão regulador pode, se julgar necessário, exigir a realização de trabalhos de pesquisa.

Tabela 1. Produção de ouro registrada em lavras garimpeiras por estado (em quilos)

Estado	2022	2023	Varição
Estados onde a produção diminuiu			
Pará	17.315	7.380	-9.935
Mato Grosso	11.813	8.447	-3.366
Rondônia	1.340	904	-436
Amazonas	214	101	-113
Maranhão	64	0	-64
Tocantins	12	0	-12
Subtotal	30.758	16.831	-13.927
Estados onde a produção aumentou			
Goiás	<1	2	2
Amapá	3	4	1
Pernambuco	0	1	1
Minas Gerais	<1	<1	<1
Subtotal	3	8	5
Total	30.761	16.839	-13.922

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de recolhimento da CFEM da Agência Nacional de Mineração.

Tabela 2. Produção de ouro registrada por concessões de lavra por estado (em quilos)

Estado	2022	2023	Varição
Estados onde a produção diminuiu			
Amapá	2.138	330	-1.809
Goiás	4.485	3.029	-1.456
Subtotal	6.623	3.359	-3.264
Estados onde a produção aumentou			
Mato Grosso	5.411	6.483	1.072
Bahia	9.602	10.594	992
Maranhão	3.310	3.981	670
Tocantins	106	573	468
Minas Gerais	31.660	32.115	455
Pará	1.664	1.704	40
Pernambuco	<1	9	9
Paraná	284	286	2
Subtotal	52.038	55.744	3.706
Total	58.661	59.103	442

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de recolhimento da CFEM da Agência Nacional de Mineração.

Tabela 3. Produção de ouro registrada entre janeiro e julho (em quilos)

Mês	2022 (Jan-Jul)	2023 (Jan-Jul)	2024 (Jan-Jul)	Variação % (2023/2022)	Variação % (2024/2022)
Lavras garimpeiras					
Pará	10.703	6.393	166	-40%	-98%
Mato Grosso	6.636	6.059	2.357	-9%	-64%
Rondônia	737	600	390	-19%	-47%
Amazonas	109	74	16	-32%	-85%
Outros	51	6	12	-88%	-77%
Subtotal	18.237	13.132	2.941	-28%	-84%
Concessões de lavra					
Minas Gerais	16.902	18.113	16.468	7%	-3%
Bahia	4.910	6.134	5.640	25%	15%
Mato Grosso	2.865	3.776	5.445	32%	90%
Maranhão	1.858	2.250	1.427	21%	-23%
Goiás	1.812	1.560	2.012	-14%	11%
Outros	2.592	1.581	2.082	-39%	-20%
Subtotal	30.939	33.413	33.075	8%	7%
Total	49.176	46.546	36.015	-5%	-27%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de recolhimento da CFEM da Agência Nacional de Mineração.

Tabela 4. Principais municípios com queda na produção de ouro registrada em lavras garimpeiras (em quilos)

Município	2022	2023	Queda
1. Itaituba (PA)	12.168	6.036	-6.132
2. Cumarú do Norte (PA)	2.126	314	-1.812
3. Novo Progresso (PA)	1.938	431	-1.507

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de recolhimento da CFEM da Agência Nacional de Mineração.

Tabela 5. Queda nas exportações brasileiras de ouro por estado de origem

Estado	Exportações 2022		Exportações 2023		Queda		% Queda Total
	Quilos	US\$ milhões	Quilos	US\$ milhões	Quilos	US\$ milhões	
São Paulo	12.231	684	1.580	92	-10.651	-593	38%
Mato Grosso	14.283	735	8.567	479	-5.716	-255	20%
Minas Gerais	37.312	1.778	32.082	1.593	-5.230	-184	18%
Goiás	9.677	497	6.475	241	-3.202	-256	11%
Rio de Janeiro	3.707	199	846	47	-2.861	-152	10%
Outros	19.115	1.014	18.379	1.034	-736	19	3%
Total	96.325	4.908	67.929	3.486	-28.396	-1.421	100%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de comércio exterior do Comex Stat.

Tabela 6. Queda nas exportações brasileiras de ouro por país de destino e estado de origem

País de destino Estado de origem	Exportações 2022		Exportações 2023		Queda		% Queda Total
	Quilos	US\$ milhões	Quilos	US\$ milhões	Quilos	US\$ milhões	
Índia	15.348	802	4.775	261	-10.573	-541	37%
<i>Mato Grosso</i>	9.298	485	4.042	228	-5.256	-257	
<i>São Paulo</i>	4.197	225	33	2	-4.164	-224	

<i>Outros</i>	1.853	92	700	31	-1.153	-60	
Reino Unido⁷	14.332	818	7.240	442	-7.092	-376	25%
<i>Minas Gerais</i>	11.680	665	5.199	316	-6.481	-349	
<i>Goiás</i>	2.652	153	2.041	127	-611	-26	
<i>Outros</i>	-	-	>1	>1	-	-	
Emirados Árabes	8.279	442	3.916	207	-4.363	-236	15%
<i>São Paulo</i>	2.417	135	661	37	-1.756	-97	
<i>Rio de Janeiro</i>	2.202	119	752	42	-1.450	-77	
<i>Distrito Federal</i>	1.292	67	189	10	-1.103	-57	
<i>Outros</i>	2.368	123	2.314	118	-54	-5	
Bélgica	3.357	181	-	-	-3.357	-181	12%
<i>São Paulo</i>	1.535	86	-	-	-1.535	-86	
<i>Rio de Janeiro</i>	808	44	-	-	-808	-44	
<i>Minas Gerais</i>	483	28	-	-	-483	-28	
<i>Outros</i>	531	24	-	-	-531	-24	
Subtotal: Índia, Emirados Árabes, Bélgica	26.984	1.425	8.691	468	-18.293	-958	64%
Reino Unido	14.332	818	7.240	442	-7.092	-376	25%
Outros países	55.009	2.664	51.998	2.576	-3.011	-88	11%
Total das exportações	96.325	4.908	67.929	3.486	-28.396	-1.421	100%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de comércio exterior do Comex Stat.

Tabela 7. Exportações brasileiras de ouro entre janeiro e julho (em quilos)

Exportações	2022 (Jan-Jul)	2023 (Jan-Jul)	2024 (Jan-Jul)	Varição % (2023/2022)	Varição % (2024/2022)
Quilos	51.666	42.280	33.418	-18%	-35%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de comércio exterior do Comex Stat.

Nota metodológica

As estimativas de produção de ouro oficialmente registradas, tanto por permissões de lavras garimpeiras, como por concessões de lavra, foram calculadas a partir dos registros de recolhimento da Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM), de acesso público e disponibilizados pela Agência Nacional de Mineração. Todos os dados relativos às exportações de ouro foram extraídos no Comex Stat, que é o portal oficial das estatísticas de comércio exterior do Brasil. Para a análise, foi utilizado o código de produto SH 7108. Ambas as bases de dados foram acessadas no mês de agosto de 2024.

⁷ As exportações para o Reino Unido também registram queda significativa de 7 toneladas, por uma redução da compra de ouro principalmente de Minas Gerais, mas também de Goiás, onde operam empresas de mineração industrial.

Estudo idealizado pelo Instituto Escolhas.

Pesquisa e texto

Larissa Rodrigues

Revisão

Cynthia Sento Sé e Sergio Leitão

Como citar

Instituto Escolhas. **Ouro em choque: medidas que abalaram o mercado**. São Paulo, 2024.