

MUITAS MANEIRAS DE PERDER UM BILHÃO

Como os Governos Não
Conseguem Garantir
uma Partilha Justa dos
Recursos Naturais

Don Hubert, PhD
Junho de 2017

Sobre a **Publish What You Pay** and **Publish What You Pay Canada**



**PUBLISH WHAT
YOU PAY**

A **Publish What You Pay** é a coligação líder mundial de organizações da sociedade civil unidas a favor de um sector extractivo mais transparente e responsável. Com mais de 800 membros, um secretariado global e com 40 coligações nacionais espalhadas pelo mundo, a PWYP está empenhada em trabalhar em conjunto para garantir que os cidadãos tenham uma palavra a dizer no que diz respeito ao facto dos seus recursos serem extraídos, como são extraídos e como as suas receitas são gastas.



A **Publish What You Pay Canada** é uma coligação Canadiana da Rede Global da PWYP. Desde a sua fundação em 2007, a PWYP-Canadá tem estado na vanguarda do movimento nacional pela transparência no sector extractivo do Canadá, defendendo e impulsionando a aprovação de legislação que exige que as empresas extractivas do Canadá divulguem os seus pagamentos aos governos no Canadá e em todo o mundo. Além disso, a coligação tem trabalhado para incentivar activamente e apoiar o uso de informações de empresas no Canadá, relativamente aos esforços de advocacia global.

Agradecimentos

A PWYP-Canadá gostaria de agradecer à rede **Omidyar Network**, ao Instituto de Governação de Recursos Naturais, à Visão Mundial Canada e ao Secretariado da **Publish What You Pay**, pelo generoso apoio financeiro à PWYP-Canadá que tornou esta publicação possível. Gostaríamos também de agradecer à rede de indivíduos que fez comentários sobre as diversas versões deste relatório e ao Secretariado da PWYP pelo apoio para a publicação do relatório.

Autor: Don Hubert, Recursos para Consultoria de Desenvolvimento (Resources for Development Consulting)

Design: Deana Oulianova, Estúdio de Design DIMA (DIMA Design Studio)

Tradução: Centro de Integridade Pública (CIP)



RESOURCES for
DEVELOPMENT
CONSULTING

Don Hubert é Presidente da **Resources for Development Consulting** (www.res4dev.com), uma empresa que ajuda os países em desenvolvimento ricos em recursos a garantir uma "participação justa" da riqueza do sector extractivo. A empresa conta com uma grande variedade de especialistas para providenciar análises personalizadas, específicas de projectos e de todo o sector. Os serviços incluem o desenho de regimes fiscais de EI e contratos, concepção e realização de auditorias financeiras e de fraude, preparação de avaliações de risco de receita e projecções de receitas do governo, assim como a concepção e realização de programas de desenvolvimento de capacidade para funcionários do governo, parlamentares e sociedade civil. A empresa tem realizado análises económicas detalhadas de projectos de petróleo e mineração em mais de uma dúzia de países para clientes que incluem governos, o Banco Mundial, doadores bilaterais e organizações não-governamentais.

Prefácio

Ao longo dos 10 anos em que estive envolvido com a rede global Publish What You Pay (PWYP), a coligação expandiu o seu alcance e a abrangência de questões em que trabalha, demonstrando ao mesmo tempo uma clara capacidade de influenciar a mudança global. O nosso trabalho foi complementado e amplificado por outros movimentos globais com enfoque em fluxos financeiros ilícitos, evasão fiscal, responsabilidade corporativa e, mais recentemente, dados abertos (open data). Apesar dos desafios persistentes, o resultado desse trabalho colectivo é um sector extractivo mais transparente e responsável em relação há apenas uma década.


Com uma maior transparência, o elo de ligação entre a transparência e responsabilidade está a ser testado. A sociedade civil é desafiada a usar novas formas de divulgação para mudar as políticas do governo, o comportamento das empresas e até mesmo os sistemas globais. Apesar dos muitos sucessos documentados, a complexidade dos acordos corporativos globais e das leis/ contratos nacionais que regem o sector extractivo apresenta um sério desafio analítico. Conforme demonstrado neste relatório, as empresas podem empregar uma grande variedade de meios legais e ilegais para reduzir os seus impostos e royalties pagos, muitas vezes num ambiente onde a fiscalização do governo é insuficiente.

Este relatório responde a uma pergunta persistente: será que o meu governo está a receber a sua parte justa das receitas de projectos do sector extractivo? Embora nenhum relatório singular possa especificar o que constitui uma porção justa para cada projecto de recursos, identificando e ilustrando os caminhos comuns para a perda da receita do governo no sector extractivo, este relatório ajuda os intervenientes a identificarem mecanismos e políticas que possam proteger as receitas críticas. Além disso, poderá também funcionar como uma ferramenta para permitir uma análise mais profunda e mais sistemática dos dados sobre os pagamentos das empresas aos governos. Uma necessidade torna-se mais premente à medida que novas leis, como a do Canadá, resultam em centenas de empresas extractivas a reportarem pagamentos a governos em todo o mundo, todos os anos.

A Publish What You Pay tem advogado com muito sucesso a favor da formulação de novas leis e normas que exigem que as empresas de mineração, petróleo e gás divulguem os pagamentos que fazem aos governos. Trabalhamos igualmente a favor de mudanças nos padrões que apoiam a divulgação do contrato e transparência da propriedade da empresa, entre outros aspectos. Com novos dados nas mãos, há um enfoque cada vez maior sobre o fortalecimento dos mecanismos pelos quais a transparência é usada para a prestação de contas. Ao nível global, a rede PWYP reconheceu este desafio e está a desenvolver diferentes programas com enfoque no uso de dados. Ao nível nacional, no seio da rede global PWYP, existe uma infinidade de iniciativas focalizadas em colocar os dados em uso. Este relatório visa melhorar e possibilitar essas discussões; ser uma ferramenta crítica para aqueles que analisam as receitas do governo e os regimes fiscais; e ser uma plataforma para discussões mais informadas sobre se os governos estão a receber a sua "parcela justa".



Claire Woodside
Directora, PWYP-Canadá

A photograph of an offshore oil rig at night, illuminated by bright lights. The rig is a tall, complex structure with a central derrick and various platforms. The lights create a strong glow and are reflected in the dark water in the foreground. In the background, several high-voltage power lines with pylons stretch across the horizon under a dark blue sky. The overall scene is industrial and dramatic.

Este relatório ajudará aos intervenientes a identificar os mecanismos e políticas que possam proteger as receitas importantes.

Sumário Executivo

Países ricos em petróleo, gás e minerais muitas vezes não conseguem garantir uma porção justa da sua riqueza em recursos naturais. A perda de receitas do sector extractivo é particularmente significativa, dado o grande número de países que dependem das receitas dos recursos naturais para uma porção substancial dos seus orçamentos anuais. As empresas empregam uma ampla gama de estratégias para minimizar os seus pagamentos aos governos. Os seus esforços para evitar o pagamento de impostos são facilitados por instituições fracas, políticas e regulamentos inadequados, contratos mal negociados e monitoria e auditoria insuficientes por parte do governo.

Tem havido uma onda de actividade nos últimos anos, aos níveis internacional e nacional, para combater a evasão fiscal no sector extractivo. Mas muito mais ainda precisa de ser feito. Não estão disponíveis dados fiáveis sobre a escala de possíveis perdas de receitas. No entanto, as experiências de países desenvolvidos e países em desenvolvimento sugerem que estão envolvidos muitos bilhões de dólares em receitas do governo.

O sucesso extraordinário do movimento global por uma maior transparência em torno das receitas do sector extractivo tornou mais fácil avaliar se os governos estão a receber uma porção justa da extracção de petróleo, gás e minerais. Mas, para uma maior transparência se traduzir em maiores receitas do sector extractivo, os dados devem ser analisados e essa análise deve ser usada.

Existem muitos mecanismos que as empresas usam para reduzir os seus pagamentos aos governos, mas os caminhos não são ilimitados. Existem padrões claros sobre como as empresas reduzem os pagamentos aos governos. Saber o que procurar pode ajudar aqueles que pretendem realizar análises de dados mais eficazes.

Este artigo estabelece um quadro de avaliação de risco de receitas que mapeia os principais caminhos pelos quais os governos perdem as receitas do sector extractivo (Ver a **Caixa de Texto 1**). O quadro é baseado numa revisão abrangente de informações de domínio público sobre os riscos para as receitas do governo. Os principais caminhos introduzidos neste relatório são todos ilustrados por estudos de casos reais.

O quadro distingue entre a perda de receita devido às taxas de impostos aplicadas a um projecto do sector extractivo e a perda de receita devido à base tributária em relação à qual essas receitas são avaliadas.



Taxas de Impostos

Embora as empresas possam fazer muitos pagamentos aos governos, a maior parte das receitas dos governos geralmente vem de apenas duas ou três fontes, incluindo um imposto baseado na produção, muitas vezes um royalty, juntamente com impostos baseados em lucros, como imposto de renda corporativo ou direitos de produção. Para promover o investimento, os governos podem conceder incentivos ao investimento ou isenções fiscais, que, por sua vez, podem reduzir significativamente as receitas do governo. Esses termos fiscais geralmente ficam bloqueados durante a vida útil do projecto por meio de acordos de estabilização, o que dificulta a sua revisão mesmo quando são reconhecidos como injustos. As boas práticas sugerem a necessidade de evitar, ou pelo menos limitar cuidadosamente, as disposições de estabilização em novos contratos. Para projectos existentes, onde as circunstâncias fundamentais sofreram uma alteração e as receitas de mudança das regras do jogo estão em causa, os governos devem renegociar os termos fiscais.

A renegociação dos termos fiscais mais favoráveis não é a única maneira através da qual as empresas podem reduzir os pagamentos, mas também podem aproveitar a rede existente de Acordos de Dupla Tributação (ADT) para reduzir ou mesmo eliminar os impostos de retenção na fonte sobre dividendos e pagamentos de juros, assim como impostos sobre mais-valias. Tal é realizado através da criação de uma empresa-fantasma numa jurisdição que tem um Acordo de Dupla Tributação (ADT) com o país produtor e envio de pagamentos por meio dessa subsidiária. Ao negociar ou renegociar o ADT, os governos devem garantir que sejam concebidos acordos para recusar benefícios de tratamento para empresas que criam empresas de caixa de correio para se envolverem em "compras de tratados" (*treaty shopping*).

Caixa de Texto 1:

Quadro de Risco de Receita e Estudos de Caso

Riscos às Receitas

Taxas de Imposto

Imposto Base

ISENÇÕES FISCAIS	Incentivos Fiscais <ul style="list-style-type: none"> Depreciação acelerada Reduções Fiscais <ul style="list-style-type: none"> Isenções fiscais corporativas
	Impostos de retenção na fonte <ul style="list-style-type: none"> Pagamento de dividendos Pagamentos de juros Mais-valias fiscais
COMPRAS DE TRATADO (Treaty Shopping)	
RECEITAS DE PROJECTO SUBESTIMADOS (Sub-reportados)	Volumes de Produção <ul style="list-style-type: none"> Relatório incompleto/insuficiente sobre a Produção Não relato de subprodutos
	Preço de Venda <ul style="list-style-type: none"> Contratos ou acordos de venda intra-firma Taxas de marketing excessivas Venda antecipada ou para entrega futura/ cobertura de preço
CUSTOS DE PROJECTO SUPERESTIMADOS (Reportados de Forma Excessiva)	Custos Illegíveis <ul style="list-style-type: none"> Facturas falsificadas ou duplicadas Custos mal Alocados Bens e Serviços Inflacionados <ul style="list-style-type: none"> Máquinas usadas com preço excessivo Transporte (ferroviário, portos, gasodutos) Taxas de administração ou gestão
	Financiamento da Dívida <ul style="list-style-type: none"> Capitalização fina Taxas de juros abusivas

Resources for Development Consulting (2016)



Base Tributária

Quando os governos acreditam que não estão a receber uma parte justa, estes frequentemente procuram rever as taxas de impostos, como, por exemplo, aumentando as taxas de royalties. Contudo, em muitos casos, o problema não são as taxas de impostos, mas a erosão da base tributária contra a qual as taxas são aplicadas.

A erosão da base tributária pode levar à perda de receita por meio de duas vias principais: subestimar as receitas do projecto e superestimar os custos do projecto. As empresas multinacionais têm um forte incentivo para mudar o lucro como resultado da carga tributária diferente entre os países produtores, os países de origem e os paraísos fiscais. Por meio de redes elaboradas de subsidiárias, as empresas transferem lucros dos países produtores altamente tributados para jurisdições com encargos fiscais mais baixos, ao mesmo tempo em que transferem custos para os mesmos países produtores com impostos elevados.

Há muitas maneiras pelas quais as empresas reduzem a receita do projecto sobre o qual reportam. Por exemplo, as empresas podem reportar, de forma subestimada, a quantidade ou a qualidade da principal mercadoria produzida ou deixar de declarar subprodutos ou produtos derivados valiosos. Para proteger-se contra ambas práticas, é importante que o governo avalie de forma independente a quantidade e a qualidade da produção. Outro meio pelo qual uma empresa pode reduzir as receitas do projecto é subestimar o valor de mercado da mercadoria. Isso pode ser feito com a venda a um preço reduzido para uma empresa afiliada, através do uso de vendas antecipadas ou ainda a protecção do preço ou *price hedging*, ou inflacionando os custos de comercialização da mercadoria. As receitas do projecto sub-reportadas afectam os impostos baseados na produção e no lucro, tendo um impacto profundo sobre as receitas do governo. Embora esforços possam ser feitos para garantir que as vendas reais reflectam o valor justo de mercado, para muitas mercadorias pode ser mais eficaz estabelecer um preço de referência para o cálculo de royalties e pagamentos de impostos.

A inflação de custos é a segunda maneira principal dos governos perderem receitas por meio da erosão da base tributária. O principal efeito dos custos inflacionados é uma redução nos impostos com base no lucro, pois os custos inflacionados resultam numa diminuição na receita líquida (tributável). As empresas podem aumentar os custos de várias formas: reivindicando custos que não são elegíveis porque as facturas foram falsificadas, submetidas duas vezes ou são explicitamente proibitivas de acordo com o contrato ou a legislação fiscal; e inflacionando custos em transações com empresas afiliadas, a fim de transferir lucros para jurisdições com impostos mais baixos (ou sem impostos). O cálculo incorrecto da transferência é comum no fornecimento de bens e serviços, com os custos da empresa mãe e o financiamento da dívida sendo áreas de abuso particularmente generalizado. A monitoria cuidadosa do governo, incluindo auditorias baseadas em riscos, é essencial para garantir o pagamento justo de impostos baseados no lucro.



Protegendo Receitas do Governo

Fortalecer a administração fiscal é essencial para que os governos garantam uma participação justa. Contudo, na maioria dos países, o profundo desequilíbrio na perícia entre os juristas ou advogados e contabilistas que trabalham para as empresas e funcionários que trabalham para o governo não pode ser tratado com rapidez ou facilidade. Uma solução pode ser a de aumentar a capacidade de administração tributária, ao mesmo tempo em que se faz a revisão de contratos e leis tributárias, não necessariamente para alterar as taxas de impostos, mas sim para eliminar as lacunas fiscais e introduzir medidas simples para evitar a evasão fiscal.

A monitoria externa pode ajudar a maximizar as receitas do governo. Mais dados estão disponíveis no domínio público do que nunca. Além de mostrar o que as empresas pagaram, esses dados podem ajudar a responder se esses pagamentos são consistentes com os termos contratuais e a legislação tributária e se representam uma parte justa. No entanto, responder a essas perguntas requer uma análise económica abrangente ao nível do projecto com base nos volumes e custos de produção, nos preços das mercadorias e nos termos fiscais.

A aplicação da metodologia de avaliação de risco estabelecida neste relatório a projectos específicos do sector extractivo pode ajudar aqueles que procuram garantir que os países maximizem as receitas provenientes da venda dos seus recursos não renováveis.

A administração fiscal fortalecida é essencial para que os governos garantam uma participação justa.



Handwritten markings on a pipe, including the number '575' and other illegible characters.

1 2 3 4 5 6 7

Glossário	1
Introdução	5
Analisando Dados de Divulgação.....	6
Público Alvo.....	7
Metodologia e Estrutura.....	8
Um Quadro para Avaliar os Riscos de Receita	9
Estabelecendo a Taxa do Imposto.....	11
Defendendo a Base Tributária.....	12
Iisenções Fiscais e Receita do Governo	15
Tributação do Sector Extractivo.....	15
Riscos de Receitas em Contratos Extractivos	18
Negociação e Renegociação	20
Compra de Tratados para Expandir Iisenções Fiscais.....	21
Perda de Receitas a partir da Compra de Tratados.....	22
Acabando com a Compra de Tratados	24
Subestimação das Receitas do Projecto	26
Sub-relato ou Subestimação da Quantidade e Qualidade da Produção	27
Sub-relato do Valor de Mercado da Produção	29
Avaliação de Riscos por Sector	33
Assegurando Tributação Baseada no Valor Justo de Mercado.....	34
Inflacionando Custos para Minar a Base Tributária	36
Custos Ilegíveis	36
Custos Errados.....	38
Custos Inflacionados.....	40
Financiamento da Dívida	41
Restringindo Custos Inflacionados.....	45
Próximos Passos na Protecção das Receitas do Governo....	47
Boas Práticas Emergentes.....	47
Reforçar a Administração Fiscal e Eliminar as Lacunas Fiscais	49
Monitoria de Receita Especifica do Projecto	51
Anexo 1: Um Cenário de Erosão da Base Tributária	52
Notas	55

GLOSSÁRIO

Transação ao alcance do braço (*arm's length transaction*):

uma transação em que o comprador e o vendedor não têm um relacionamento anterior significativo. Como ambas as partes pretendem maximizar os seus próprios interesses, o preço de venda resultante é considerado uma aproximação do valor justo de mercado.

Erosão de base e transferência de lucro (BEPS): A prática da empresa de mover ou transferir receitas e custos entre diferentes jurisdições (muitas vezes por meio do cálculo errado do preço de transferência) para minimizar a tributação. Também um processo internacional liderado pela OCDE para lidar com a perda de receitas do governo.

Custos de capital: Custos incorridos após uma decisão ter sido tomada para desenvolver um projecto, incluindo os custos de construção do local, instalação de equipamentos e aquisição de maquinaria (às vezes, "capex").

Imposto sobre mais-valias: Um imposto sobre a renda obtida aquando da venda de um activo de capital (ou uma participação num activo de capital).

Imposto sobre o rendimento para pessoa colectiva: um imposto calculado como uma percentagem do lucro líquido de uma empresa, após dedução das despesas permitidas (por vezes "CIT").

Custo de petróleo: A parte da produção de petróleo que é alocada à empresa para reembolsar os custos passados e actuais (exploração, desenvolvimento, operação, etc.)

Recuperação de custos: O processo de recuperar os custos de produção de uma mercadoria, geralmente estabelecido no regime fiscal.

Depreciação acelerada: Processo pelo qual os custos de um activo de capital podem ser deduzidos total ou parcialmente das receitas acumuladas num período de tempo muito curto. Este é um incentivo de investimento comum.

Acordo de dupla tributação (ADT): Tratados que visam evitar a tributação do mesmo rendimento no país de acolhimento e no país de origem.

Regime fiscal: O conjunto de termos, acordos, leis e regulamentos que, no seu conjunto, determinam como as receitas de projectos extractivos são partilhadas entre a empresa e o governo.

Instrumentos fiscais: Ferramentas de políticas que permitem aos governos gerar receitas, incluindo bónus, impostos, royalties, dividendos e direitos de produção, entre outros (às vezes designado de "termos fiscais").

Receita bruta: Total de todas as receitas arrecadadas das vendas de mercadorias (produção × preço de venda) sem deduções de custos ou impostos (às vezes, "receita do projecto").

Cobertura: A prática de garantir o valor da produção futura como um meio de assegurar a volatilidade dos preços.

Fluxos financeiros ilícitos: O movimento de dinheiro ilegalmente adquirido através das fronteiras do contrabando, corrupção e evasão fiscal.

Incentivos ao investimento: Uma gama de opções de política que os governos empregam para atrair investidores, incluindo, mas não se limitando ao deferimento ou anulação total ou parcial de impostos, créditos de investimento de capital e depreciação acelerada (às vezes, "incentivos fiscais").

Contratos de vendas a longo prazo: Contratos entre duas entidades separadas ou relacionadas, que estipulam o preço ou a fórmula de como o preço será determinado, para vendas futuras de uma mercadoria.

Receita líquida: Receita após despesas, de acordo com as regras de contabilidade apropriadas (algumas vezes, "rendimento líquido" ou "lucro").

Partilha de produção: Um sistema em que o petróleo produzido ou petróleo lucro ("*profit oil*") é dividido entre a companhia petrolífera e o governo depois da empresa ter recuperado os seus custos ("*cost oil*").

Contrato de partilha de produção: O contrato principal entre um governo e uma companhia petrolífera privada estabelecendo condições para exploração de petróleo e produção futura (por vezes, "acordo de partilha de produção").

Petróleo-lucro: A porção da produção de petróleo que é dividida entre o governo e a empresa após o custo do petróleo ter sido deduzido e alocado para a empresa.

Regime fiscal progressivo: Um conjunto de termos tributários que permite ao governo arrecadar uma parcela maior das receitas para projectos mais lucrativos.

Preços de referência: Estabelecendo um preço de mercadoria que não seja baseado no preço da factura, mas sim num preço de referência internacional, muitas vezes com uma fórmula para descontos ou prémios (às vezes, "norma" ou "referência").

Ring fencing: Estabelecendo um perímetro económico em torno de um projecto, muitas vezes ao nível do contrato ou concessão, para que a empresa não possa compensar a renda dentro da área "cercada" com perdas de outros projectos fora da área cercada.

Royalty: Uma ferramenta fiscal comumente aplicada à extração de recursos, geralmente baseada no valor da mercadoria extraída.

Empresa Shell: Uma entidade corporativa que serve como veículo para transações comerciais e não possui escritório físico ou funcionários (às vezes, "empresa de caixa de correio").

Cláusula de Estabilização: Uma cláusula contratual que garante aos investidores (e seus credores) a durabilidade dos termos iniciais, particularmente relacionados à tributação.

Fuga ao Fisco: A prática legal de procurar minimizar uma conta de impostos aproveitando-se de uma brecha ou excepção às regras, ou adoptando uma interpretação não intencional do código tributário.

Base tributária: A receita em relação à qual as taxas de impostos fiscais são aplicadas ou o método de cálculo estabelecido em leis contratuais ou tributárias.

Evasão fiscal: O não-pagamento ilegal ou o pagamento insuficiente de impostos, geralmente por meio de uma declaração falsa ou declaração não submetida às autoridades fiscais, declarando menos renda do que o efectivamente ganho ou exagerando as deduções (às vezes "fraude fiscal").

Isenções fiscais: A renúncia de impostos específicos que normalmente se aplicam, como um imposto sobre valor acrescentado ou impostos alfandegários e impostos especiais de consumo.

Paraísos fiscais: Jurisdições que atraem a actividade económica para o seu território, aplicando impostos nulos ou mínimos. Eles também são frequentemente jurisdições de sigilo.

Isenção fiscal: Um incentivo destinado a estimular o investimento que reduz ou elimina a tributação das empresas por um período de tempo definido.

Capitalização Limitada: O financiamento de um projecto do sector extractivo através de um alto nível de endividamento, com financiamento muitas vezes fornecido por uma empresa afiliada a altas taxas de juros.

Preço de transferência errado: A manipulação abusiva dos preços de transferência, onde as empresas afiliadas transferem bens ou serviços entre si a preços que não estejam no mercado.

Compra de tratados: O estabelecimento de uma entidade legal num país específico para obter os benefícios do tratado de dupla tributação daquele país.

Imposto extraordinário: Um imposto adicional (por exemplo, taxa ou imposto sobre aluguer de recursos) projectado para permitir que o governo obtenha uma parcela maior de receita para projectos altamente lucrativos.

Imposto de Retenção na Fonte: Um imposto cobrado sobre pagamentos a não residentes, geralmente aplicado para pagamentos a subcontratantes não residentes, assim como a pagamentos de juros e dividendos estrangeiros.



Iseções fiscais:

A renúncia a impostos específicos que normalmente seriam aplicáveis, como um imposto sobre valor acrescentado ou impostos aduaneiros e especiais.



Introdução

Países desenvolvidos e em desenvolvimento ricos em recursos muitas vezes não conseguem garantir uma porção justa da sua riqueza em recursos naturais. A preocupação de que as empresas multinacionais em geral não pagam os impostos que deveriam é pouco surpreendente. Desde a crise financeira, tem havido indignação nos países ricos e pobres que as empresas de muitos sectores estão a empregar estratégias cada vez mais agressivas de evasão fiscal, a fim de maximizar os lucros.¹ No entanto, a perda de receitas do sector extractivo é particularmente importante dado o número de países que dependem das receitas dos recursos naturais para uma porção substancial dos seus orçamentos anuais.

É impossível quantificar a escala de perda de receitas do sector extractivo. A pesquisa sobre fluxos financeiros ilícitos em África concluiu que a principal fonte de perda de receita do governo não é contrabando nem corrupção, mas sim evasão fiscal das empresas.² A escala de perda potencial parece estar nos bilhões de dólares anuais, embora haja limites significativos às metodologias empregues.³

A preocupação com a fuga de impostos resultou numa onda de actividade internacional nos últimos anos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) lançou uma importante iniciativa para combater o que denomina “erosão de base e mudança de lucro” (EBML). Várias iniciativas da OCDE têm sido directamente com o foco sobre o sector extractivo, incluindo diálogos de políticas sobre desenvolvimento baseado em recursos naturais e um projecto dedicado sobre preços de minerais.⁴ O Comité de Impostos das Nações Unidas (ONU) mobilizou-se em torno de questões semelhantes, com forte ênfase nas preocupações dos países em desenvolvimento no contexto do “Financiamento do Desenvolvimento”⁵, incluindo trabalhos específicos sobre as indústrias extractivas.⁶ Outros desenvolvimentos incluem uma nova iniciativa conjunta do Fundo Monetário Internacional (FMI)/ Grupo Banco Mundial sobre o fortalecimento dos sistemas tributários nos países em desenvolvimento.

Os riscos para as receitas do sector extractivo do governo também têm sido uma parte proeminente do cenário político do Canadá. Houve audiências parlamentares sobre evasão fiscal,⁷ projectos de lei de um membro privado que pretendem eliminar brechas ou lacunas fiscais⁸ e compromissos do Partido Liberal para reverter os cortes à Agência Do Canadá de Riscos (CRA) e reprimir o abuso de paraísos fiscais.⁹ Preocupações têm sido exacerbadas devido à desaceleração das mercadorias e do seu impacto nos orçamentos provinciais, particularmente em Alberta e Newfoundland. Exemplos específicos também tornaram-se parte do debate público, incluindo a reavaliação da Cameco e da Silver Wheaton¹⁰ pela CRA (Ver [Caixa de Texto 2](#) e [Caixa de Texto 7](#)) e relatórios sobre as receitas marginais do sector de diamantes em Ontário.¹¹

Analizando Dados de Divulgação

Nos últimos 15 anos, houve um grande progresso em introduzir a transparência para o que tem sido historicamente indústrias altamente sigilosas.¹² Os dados de pagamento de receita agora estão disponíveis publicamente para quase 50 países que participam da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (ITIE). Esses dados tornar-se-ão ainda mais úteis após a decisão de exigir relatórios numa base de projecto-a-projecto para todos os países da ITIE.¹³ Esforços de advocacia a longa data para exigir que as empresas extractivas informem sobre os seus pagamentos aos governos sofreram um retrocesso nos Estados Unidos, mas agora estão a dar frutos na União Europeia, Noruega e Canadá. Por exemplo, o Canadá espera que mais de 700 empresas reportem pagamentos a governos em mais de 100 países até ao final de 2017.

No entanto, há uma crescente preocupação de que estamos a entrar num período com muita transparência, mas pouca responsabilização ou prestação de contas. A transparência só por si pode ser um impedimento à corrupção. Para que uma maior transparência se possa traduzir num aumento das receitas do sector extractivo, os dados devem ser analisados e essa análise deve ser usada.

O crescente volume de dados disponíveis representa uma oportunidade e um desafio. Grandes volumes de dados de alta qualidade tornam possível identificar e analisar tendências entre regiões, países e sectores. Ao mesmo tempo, ao procurar entender melhor que impostos devem ser pagos, e se o nível dessa tributação é justo para os países anfitriões, pode ser difícil saber por onde começar. Procurar identificar a perda de receitas no meio dos dados de divulgação disponíveis pode ser como procurar uma agulha num palheiro.

Existem muitos mecanismos potenciais através dos quais as empresas pretendem reduzir os seus pagamentos aos governos. Mas os caminhos para a perda de receita não são ilimitados. Existem padrões claros sobre como as empresas reduzem os pagamentos aos governos. Sabendo o que procurar pode ajudar aqueles que pretendem fazer uma análise de dados mais eficaz. Este documento estabelece uma estrutura de avaliação de risco de receitas, mapeando os principais caminhos pelos quais os governos perdem as receitas do sector extractivo.¹⁴

Público Alvo

Este quadro de avaliação de risco de receitas foi projectado para ser usado por oficiais do governo que têm responsabilidade pelos projectos de petróleo e mineração. Também é relevante para aqueles que se encontram fora do governo, que têm um papel no fortalecimento da responsabilização das receitas, incluindo parlamentares, organizações da sociedade civil e jornalistas. Apesar do progresso nos últimos anos para edificar a capacidade entre esses grupos para que sejam capazes de realizar análises de receita, a capacidade permanece desigual.

No seio dos governos, existe frequentemente uma lacuna entre aqueles que entendem o sector, mas estão principalmente preocupados em atrair investimentos para o interior e levar os projectos avante, e aqueles com mandatos para a geração de receitas que são frequentemente excluídos das negociações iniciais sobre os contratos e, às vezes, falta a especialização do sector necessária para antecipar toda a gama de riscos relacionados à receita. A defesa dos interesses de arrecadação da receita do governo exige tanto a capacidade como a vontade de enfrentar as empresas. O estado americano do Alasca, por exemplo, investiu centenas de milhões de dólares em litígios para recuperar bilhões em receitas perdidas do governo (Ver **Caixa de Texto 11: Assegurando a Parte do Governo no Alasca**).¹⁵

Para os actores fora do governo, há uma tendência de se concentrar em riscos de perfil elevado que são fáceis de analisar e para os quais os dados são relativa e facilmente disponíveis. O resultado é muitas vezes uma atenção maior aos royalties (uma pequena, embora importante, fonte de receita do governo) do que o imposto de renda corporativo ou imposto de rendimento de pessoas colectivas (a principal fonte de receita para muitos projectos no sector extractivo).

É necessária uma abordagem abrangente para avaliação de risco de receita. A completa gama de caminhos para a perda de receita do governo deve ser considerada antes de decidir que riscos são mais relevantes para um determinado sector, empresa ou projecto.

Apesar do progresso alcançado nos últimos anos para capacitar parlamentares, organizações da sociedade civil e jornalistas para a realização de análises de receitas, a capacidade permanece desigual.

Metodologia e Estrutura

Este relatório é baseado numa revisão abrangente de informações de domínio público sobre os riscos para a receita do governo derivada do sector extractivo.¹⁶ Baseia-se em materiais sobre o desenho do regime fiscal para as indústrias extrativas,¹⁷ sobre os desafios da administração tributária¹⁸ e sobre a recente orientação relacionada a gestão do risco de erros de transferência no sector de mineração.¹⁹

A análise baseia-se nas experiências de países ricos em recursos e nos seus processos legais e respostas institucionais para tentar conter a perda de receitas. Dada a escala dos supostos abusos, talvez seja surpreendente que seja difícil encontrar exemplos claros de empresas que fazem uso dos vários caminhos para a perda de receitas do governo no domínio público. Portanto, um esforço considerável foi dedicado à identificação de estudos de caso reais para ilustrar a natureza específica dos riscos de maneira mais concreta.

Vários estudos de casos foram preparados especificamente para este estudo. Muitos dos estudos de casos vêm do vasto banco de dados da *Resources for Development Consulting* sobre casos de evasão fiscal do sector extractivo. Os exemplos do mundo real são extraídos dos sectores de petróleo e mineração e de várias mercadorias dentro dessas categorias. Eles também são provenientes de uma ampla gama de países desenvolvidos e em desenvolvimento, incluindo Austrália, Canadá, Chile, Indonésia, Mongólia, Moçambique, Serra Leoa, Tanzânia, Timor-Leste, Trinidad, Uganda e Estados Unidos.

O estudo começa com um capítulo de enquadramento que introduz uma série de conceitos chave, incluindo os principais instrumentos fiscais através dos quais os governos geram receitas das indústrias extractivas, a importante distinção entre as taxas fiscais e a base tributável em relação à qual essas taxas são aplicadas e o papel das subsidiárias em jurisdições com baixa tributação nas estruturas corporativas de empresas multinacionais do sector extractivo. Introduce uma estrutura de quatro partes para analisar os riscos de receitas: dois relacionados a taxas de imposto (termos contratuais e compras de tratados) e dois relacionados à base tributária (receita de subnotificação e custos de relatórios por excessivo). A restante parte do relatório inclui secções que examinam cada um desses quatro riscos detalhadamente.

A análise baseia-se nas experiências de países ricos em recursos e nas suas respostas jurídicas e institucionais para tentar conter a perda de receitas.



Um Quadro para a Avaliação de Riscos de Receitas

Assegurar uma parcela justa de receitas do governo proveniente de projectos do sector extractivo é um processo de duas etapas: estabelecer uma taxa fiscal justa para o projecto no início e depois proteger a base tributária durante a vida útil da operação. As deficiências em qualquer frente podem resultar numa perda significativa de receita do govern.²⁰

Com base na distinção básica entre as taxas de imposto e a base tributária, a tabela abaixo providencia uma estrutura para considerar as várias maneiras em que a receita do sector extractivo pode ser perdida (Ver **Caixa de Texto 1: Quadro de Risco de Receitas e Estudos de Casos**).

Caixa de Texto 1:

Quadro de Risco de Receitas e Estudos de Casos

Riscos para Receitas

Exemplos

Taxas de Imposto

Imposto Base

Taxas de Imposto	ISENÇÕES FISCAIS	<p>Incentivos fiscais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Depreciação acelerada <p>Paraísos Fiscais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Isenções fiscais corporativas 	<p>Mineração no Perú: depreciação acelerada</p> <p>Mineração no Mali: Isenções de impostos corporativos</p>
	TRATADO COMPRAS	<p>Impostos de retenção na fonte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pagamento de dividendos • Pagamentos de juros <p>Mais-valias fiscais</p>	<p>Turquoise Hill (Mongólia / Holanda)</p> <p>Heritage Oil (Uganda/ Maurícias)</p>
Imposto Base	RECEITAS DE PROJECTO SUB-REPORTADAS	<p>Volumes de Produção</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produção de relatórios insuficientes • Não relato de subprodutos 	<p>Congo Brazzaville: Contrabando de diamantes</p> <p>Chile: Evasão fiscal na produção de resíduos</p>
	RECEITAS DE PROJECTO SUB-REPORTADAS	<p>Preço de venda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratos de venda intra-firma • Taxas de marketing excessivas • Venda (adiantadas) ou a termo / cobertura de preço 	<p>Vendas de Urânio: Cameco (Canadá)</p> <p>Gás Natural: Moçambique e África do Sul</p> <p>Vendas de Minério de Ferro: Serra Leoa</p> <p>Centros de comercialização: Austrália/ Singapura</p>
	CUSTOS DE PROJECTO SOBRE-REPORTADOS	<p>Custos inelegíveis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faturas falsificadas ou duplicadas <p>Custos mal alocados</p> <p>Bens e serviços inflados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Máquinas usadas muito caras • Transporte (ferroviário, portos, oleodutos) • Taxas de administração 	<p>Chile Mining Company: Facturação falsa</p> <p>Indonésia: Recuperação de custos abandonada devido a abuso</p> <p>Timor-Leste: Reclamações de custos contra produção de blocos</p> <p>Alasca: Gasoduto inflacionado e custos de envio</p> <p>Tanzânia: Custos inflacionados no sector de mineração</p>
	CUSTOS DE PROJECTO SOBRE-REPORTADOS	<p>Financiamento da Dívida</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capitalização limitada • Taxas de juros abusivas 	<p>Chile: Financiamento da dívida da Empresa Mineira</p> <p>Chevron Austrália: Custos de financiamento não permitidos</p>

Resources for Development Consulting (2016)

Definindo a Taxa de Imposto

Uma vez que o contrato é assinado estabelecendo a taxa de imposto básica, é difícil para os governos efectuarem mudanças.

Os termos fiscais que devem determinar a proporção das receitas do projecto do sector extractivo alocada ao governo são normalmente estabelecidos tanto em contratos específicos de projectos (acordos do país anfitrião) quanto em impostos nacionais, assim como leis e regulamentos de investimentos. As fontes de receita do governo de projectos do sector extractivo são muitas vezes diferentes daquelas do sector empresarial normal. No sector de mineração, a combinação de instrumentos fiscais geralmente inclui pagamentos de royalties e imposto de rendimento corporativo (e cada vez mais um imposto extraordinário ou imposto sobre a renda de recursos), enquanto no sector de petróleo um sistema de partilha de produção é comum, às vezes em combinação com o pagamento de royalties e/ou imposto de rendimento corporativo.

Existem muitas vezes preocupações de que os governos tenham negociado acordos maus que levarão a maior parte dos lucros do projecto a empresas estrangeiras. Em alguns casos, esses acordos parecem ser o resultado da corrupção, mas em muitos outros casos são provavelmente o resultado da profunda assimetria de conhecimentos e/ou perícia entre empresas multinacionais e funcionários públicos relativamente inexperientes.

É comum que os governos ofereçam incentivos a investimentos ou isenções fiscais para incentivar as empresas a explorar e produzir. Em alguns casos, as isenções fiscais reduzem ou até eliminam o imposto sobre o rendimento das empresas. Uma vez assinado o contrato estabelecendo a taxa de imposto básica, é difícil para os governos efectuarem alterações. Os contratos do sector extractivo normalmente contêm cláusulas de estabilização que oferecem protecção ao investidor contra mudanças nos termos fiscais.

As empresas muitas vezes procuram expandir o conjunto de incentivos fiscais que se aplicam ao seu projecto, aproveitando os acordos de dupla tributação através de um processo conhecido como compras de tratados. Ao criar subsidiárias em jurisdições como a Holanda ou as Maurícias, as empresas podem reduzir ou mesmo eliminar uma série de impostos, incluindo impostos de retenção na fonte na repatriação de pagamentos de juros e dividendos, taxas de administração e mais-valias na venda de direitos de recursos.

A taxa de impostos descrita acima determina as categorias de impostos e as percentagens correspondentes que devem ser pagas ao governo. Estes chamados “termos de destaque” tendem a atrair uma grande parte da atenção nas comparações dos regimes fiscais. Por exemplo, uma análise dos impostos de mineração geralmente compara as taxas de royalties em termos percentuais. Embora os termos tributários principais sejam importantes, é pelo menos tão importante avaliar a base tributária em relação à qual essas taxas serão aplicadas. Por exemplo, um royalty de cinco por cento só se torna significativo quando aplicado contra o valor das vendas de mercadorias reais. Da mesma forma, um imposto de renda corporativo de 30% só se torna significativo quando aplicado contra a receita líquida (pós-custo) da empresa.

Existem dois caminhos básicos pelos quais a base tributária pode ser erodida. Primeiro, a receita bruta pode ser sub-reportada. Isso pode ser feito reportando menos produção do que realmente ocorreu ou reportando um preço de venda abaixo do valor justo de mercado. O segundo caminho para a erosão da base tributária é a inflação dos custos do projecto. Como a maior parte da receita do governo normalmente vem de impostos baseados no lucro - ou seja, impostos que são avaliados no resultado líquido (pós-custo) - os custos inflacionados podem reduzir significativamente a base tributária.

Proteger a base tributária é um desafio, dada a taxa de imposto relativamente alta no sector extractivo.²¹ A arrecadação geral de impostos nos países produtores é normalmente muito maior para as empresas controladoras incorporadas nas jurisdições da OCDE, onde a principal responsabilidade tributária seria o imposto de renda frequentemente em torno de 25 a 30%, do que aqueles em paraísos fiscais, onde o imposto de renda é extremamente baixo ou totalmente dispensado ou anulado.

A diferença entre as taxas de impostos em diferentes jurisdições cria grandes incentivos para que as empresas minimizem a base tributária tanto por meio da transferência de lucros de jurisdições com impostos mais altos, quanto da transferência de custos para jurisdições com alta tributação. Ao fazer isso, as empresas minimizam os pagamentos de impostos que devem fazer nos países de origem ou de destino, ao mesmo tempo em que maximizam os lucros transferidos para jurisdições com zero imposto ou impostos mais baixos.

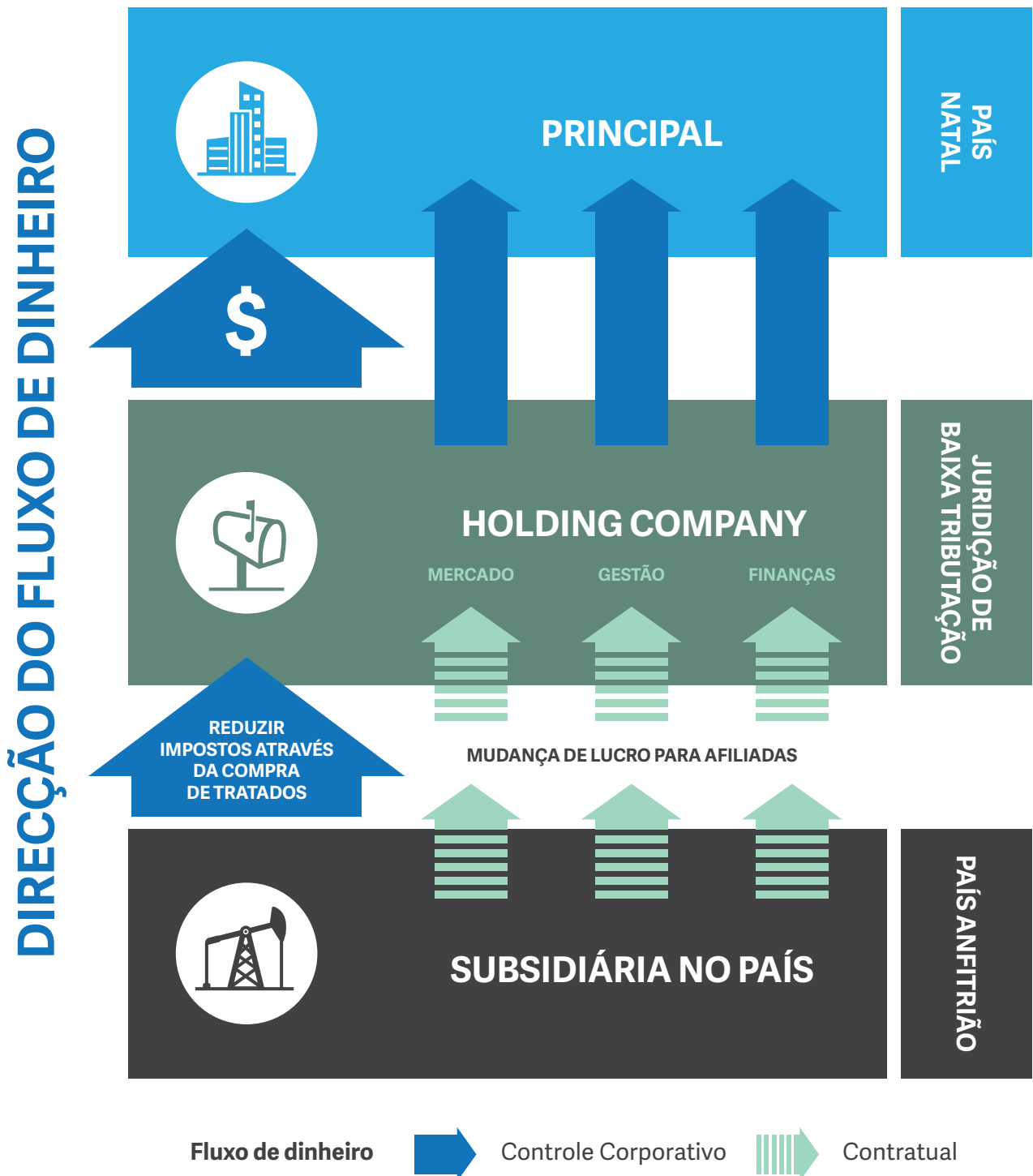
A capacidade de movimentar receitas e custos entre jurisdições baseia-se nas estruturas corporativas complexas adoptadas por empresas multinacionais.²² Conforme ilustrado na Figura 1, as empresas-mãe costumam usar muitas vezes empresas de ‘conduta’ - subsidiárias incorporadas em paraísos fiscais ou outras jurisdições de baixa tributação²³ (Ver **Caixa de Texto 2: A Silver Wheaton repatria as receitas não declaradas da subsidiária de Cayman**²⁴). A empresa-mãe pode ter afiliadas envolvidas na compra de mercadorias, prestação de serviços de contratação e/ ou prestação de serviços de gestão e financiamento.

Defendendo a Base Tributária



Figura 1:

Usando Subsidiárias para Reduzir Impostos



A Silver Wheaton Corporation é uma empresa de transmissão de metais preciosos incorporada em Ontário, com sede em Vancouver e listada na Bolsa de Valores de Toronto e na Bolsa de Valores de Nova Iorque. A empresa fornece financiamento para empresas de mineração em troca de entrega futura da produção de prata e ouro a preços pré-estabelecidos: um processo conhecido como “streaming”. O financiamento e a compra/ venda dos fluxos é realizado através da subsidiária integral Silver Wheaton (Caymans) Ltd.

A Silver Wheaton (Caymans) Ltd. não paga imposto de rendimento corporativo nas Ilhas Cayman. A Silver Wheaton assumiu a posição de que essa subsidiária era uma entidade separada e que a renda gerada nas Ilhas Cayman não precisava de ser divulgada no Canadá, embora os executivos da empresa e a maioria dos funcionários estivessem no Canadá e todas as principais decisões corporativas fossem tomadas no Canadá.

Em Setembro de 2015, o CRA fez uma reavaliação de 2005-2010 com base nos regulamentos de preços de transferência, indicando que “a renda da Silver Wheaton sujeita a impostos no Canadá deve ser aumentada para substancialmente toda a renda obtida fora do Canadá pelas subsidiárias estrangeiras da Empresa”. As receitas não reportadas da Companhia, na ordem de CAD \$715 milhões CAD resultariam numa conta de CAD \$ 207 milhões da factura de impostos, combinada com uma multa de US\$ 72 milhões CAD para a transferência de preços e US \$ 80 milhões em juros e outras penalidades. A empresa submeteu recurso. Auditorias de CRA continuam para 2011-2013 e são prováveis para 2014-15. Espera-se que as reavaliações para esses anos possam chegar a US \$ 416 milhões em CAD.

Caixa de texto 2:

Silver Wheaton repatria o rendimento não reportado da subsidiária de Cayman²⁴

3



Isenções Fiscais e Receitas do Governo

Em alguns países, a extração de recursos naturais é realizada por empresas estatais. Entretanto, na maioria dos países, empresas privadas estão envolvidas como parceiras de empresas estatais ou agindo de forma independente. O desafio para os governos é garantir que eles maximizem as receitas do governo, ao mesmo tempo em que incentivam o investimento interno de empresas privadas.

Tributação do Sector Extractivo

O regime ou quadro fiscal determina a participação do governo nas receitas e os prazos para as receitas entrarem em vigor (Ver **Caixa de Texto 3: Benchmarks ou Limites para a Avaliação de um "Bom Negócio"**). Este quadro é definido na legislação nacional ou, mais comumente, em contratos específicos de projectos. Os quadros fiscais evoluem ao longo do tempo, mas normalmente os termos acordados no início regem o projecto durante todo o seu ciclo de vida. Existem muitas semelhanças, mas também diferenças importantes entre a geração de receitas do governo nos sectores mineral e de petróleo.²⁵

As indústrias extrativas são fundamentalmente diferentes de outros sectores da economia devido à escala do investimento inicial exigido (frequentemente medido em bilhões de dólares), aos cronogramas dos projectos (geralmente 25 anos ou mais) e ao potencial de super-lucros quando os preços de mercadorias aumentam. Como resultado, a tributação das indústrias extrativas também é diferente de outros sectores da economia.

Os royalties são agora mais comumente vistos como uma necessidade política, garantindo pelo menos alguma receita do governo nos primeiros anos de produção antes do início do pagamento do imposto de rendimento.

Primeiro, é comum que os países ofereçam isenções de alguns impostos, incluindo impostos sobre o valor acrescentado, impostos aduaneiros e impostos sobre consumo. Segundo, é comum que os países complementem o imposto de rendimento corporativo padrão com impostos específicos de recursos, incluindo royalties e impostos extraordinários/ *windfall* (renda de recursos). Alguns países usam um sistema de imposto sobre royalties para os sectores de mineração e petróleo, mas muitos países optaram por usar um sistema de partilha de produção para os seus sectores de petróleo.

Impostos baseados na produção: Os impostos sobre a produção ou royalties são pagamentos baseados na quantidade dos recursos extraídos.²⁶ Há várias maneiras diferentes de avaliar os royalties, incluindo o volume da mercadoria produzida (por exemplo, um preço por tonelada) e o valor de produção (por exemplo, uma percentagem do preço de mercado). Em alguns casos, a taxa de royalties está vinculada ao preço da mercadoria. Alguns países também usam royalties com base no lucro, embora funcionem mais como um imposto de renda corporativo adicional. Na maioria dos casos, o royalty é pago a partir do início da produção comercial. Tradicionalmente, os impostos de produção eram vistos como compensação pelo esgotamento de um activo não renovável. Os royalties são agora mais comumente vistos como uma necessidade política, garantindo pelo menos alguma receita do governo nos primeiros anos de produção antes do início do pagamento do imposto de rendimento.

Impostos baseados no lucro: Os impostos de rendimento são “baseados no lucro”, o que significa que eles são avaliados na receita do projecto após a dedução dos custos do projecto. A percentagem a que a taxa é avaliada pode ser menos importante do que as regras que regem o cálculo do rendimento contra o qual será aplicada. O imposto de rendimento deve representar a maioria da arrecadação do governo ao longo do ciclo de vida útil de uma mina, mas pode ser retardado à medida que as empresas recuperam os custos dos seus investimentos.²⁷ Cada vez mais, os países estão a implementar “impostos de renda de recursos” que complementam o imposto de renda básico aplicando um imposto percentual mais alto aos lucros extraordinários.

Partilha de produção de petróleo: O sistema de partilha de produção, desenvolvido pela primeira vez pela Indonésia nos anos 60, tornou-se a abordagem mais comum para o desenvolvimento do petróleo entre os países em desenvolvimento. Como o nome sugere, a principal fonte de receita do governo é uma parte do petróleo produzido. É baseado num processo de duas etapas. Primeiro, a produção é alocada à empresa para a recuperação de custos. Em segundo lugar, a parte da produção restante é dividida entre a empresa e o governo, normalmente com base numa escala móvel respondendo a volumes de produção ou rentabilidade. Como a parte do governo vem depois da recuperação dos custos, funciona como um imposto baseado no lucro.²⁸ Muitos governos suplementaram o sistema de partilha de produção com um royalty e um imposto de rendimento de pessoas colectivas.

Caixa de Texto 3:

Benchmarks ou Marcos para a Avaliação de um "Bom Negócio"

Quatro marcos constituem um ponto de partida útil para avaliar se um governo negociou um bom acordo em troca da exploração dos seus recursos não renováveis.

Parcela: A porção do governo é a parte da receita divisível (pós-custo) alocada ao governo ao longo do ciclo de vida do projecto.

Cronograma: Como as empresas normalmente podem recuperar os seus investimentos rapidamente, a maior parte da receita do governo vem mais tarde no ciclo de vida do projecto. Os regimes fiscais que são "carregados na retaguarda" podem gerar pouca receita do governo por um período de cinco a dez anos.

Progressividade: A participação do governo nos benefícios líquidos deve aumentar para projectos mais lucrativos. Adicionar algum tipo de imposto "inesperado" ou extraordinário pode tornar o regime fiscal geral "progressivo". Na medida em que muitos regimes fiscais não têm um imposto progressivo, o governo não obteria uma porção maior quando os preços das mercadorias subissem, quando a classificação for particularmente alta ou quando os custos de produção forem particularmente baixos.

Administração: Os regimes fiscais geralmente são projectados para serem economicamente eficientes - encontrando um equilíbrio ideal entre os interesses do investidor e do governo - com pouca atenção dada à sua aplicação na prática. Desde o início, os regimes fiscais devem ser desenvolvidos para minimizar a vulnerabilidade às estratégias de evasão fiscal das empresas e trabalhar dentro da capacidade das autoridades fiscais do governo.

Riscos de Receitas em Contratos Extractivos

Ao considerar se o governo está a garantir uma porção justa da riqueza do sector extractivo, o foco inicial está nos termos fiscais negociados para o projecto. Em alguns casos, a falta de receita do governo proveniente de projectos lucrativos não tem nada a ver com a evasão fiscal das empresas. É o resultado de termos contratuais generosos e incentivos ao investimento.

As isenções fiscais são um exemplo óbvio. Durante a década de 1990, particularmente em África, era comum os governos reduzirem ou até mesmo renunciarem à aplicação do imposto de rendimento corporativo por um período definido desde o início do projecto. Existem muitos casos que poderiam ser citados. No Mali, por exemplo, os contratos assinados na década de 1990 incluíam comumente uma provisão indicando que nenhum imposto de renda corporativo (a principal fonte de receita do governo) seria pago nos primeiros cinco anos.²⁹ O FMI advertiu repetidamente que a competição fiscal estava a resultar numa "corrida para o abismo".³⁰ As isenções fiscais obviamente reduzem as receitas do governo. Além disso, também criam incentivos para que as empresas explorem o recurso rapidamente, mas de forma ineficiente (um processo conhecido como classificação alta) e podem complicar a administração tributária, onde vários projectos têm taxas de imposto diferentes aplicadas em diferentes períodos.

Caixa de Texto 4:

Depreciação Acelerada no Peru³¹

No Peru, era cobrada apenas uma pequena taxa de imposto de rendimento ao sector de mineração nos anos 90. No final da década de 1990, os impostos de rendimento combinados com o rendimento da mineração eram inferiores a US \$100 milhões por ano, representando cerca de sete por cento das receitas do governo. Como os benefícios para as empresas resultantes da depreciação acelerada diminuíram gradualmente, e como os preços dos metais aumentaram, as receitas do governo aumentaram substancialmente. Entre 2000 e 2006, a receita anual do imposto de rendimento de empresas de mineração aumentou de USD70 milhões para USD1.8 bilhões, correspondendo a mais de 40% do total da receita do governo.

A rapidez com que as empresas podem recuperar os seus custos de capital é outro incentivo ao investimento que pode ter um impacto significativo no momento da arrecadação da receita do governo.

Normalmente, para fins tributários, os custos de capital são “depreciados”. Isso significa que somente uma parte dos custos iniciais de capital pode ser o cálculo do lucro tributável em qualquer ano. Os projectos do sector extractivo, no entanto, são particularmente intensivos em capital. Dada a escala dos custos iniciais, é normal que as empresas possam recuperar esses custos rapidamente. Esta provisão é conhecida como “depreciação acelerada”. Devido à depreciação acelerada, não é incomum as empresas não pagarem o imposto de rendimento durante os primeiros cinco a 10 anos de produção, mesmo quando os projectos são muito lucrativos (Ver **Caixa de Texto 4: Depreciação Acelerada no Peru**³¹).

Embora os termos de depreciação devam ser mais generosos para projectos do sector extractivo, em alguns casos os países não impõem restrições no prazo para reivindicar despesas de capital.³² A depreciação acelerada retarda o início da arrecadação dos impostos com base no lucro no início do ciclo de vida do projecto. Também pode reduzir ou mesmo eliminar os pagamentos de impostos com base no lucro imediatamente após grandes investimentos de capital durante a expansão do projecto, resultando num colapso de curto prazo das receitas do governo.³³



Planificação, Fuga ou Evasão Fiscal?

A planificação fiscal/ tributária reduz os impostos de maneira consistente com a letra e o espírito da lei.

A fuga ao fisco, às vezes chamada de **planificação fiscal agressiva**, reduz os impostos de maneiras incompatíveis com o espírito geral da lei. A fuga ao fisco baseia-se em actividades realizadas antes da ocorrência de uma responsabilidade fiscal.

A evasão fiscal é um acto criminoso e também pode ser chamada de **fraude fiscal**. Muitas vezes, envolve uma declaração falsa às autoridades tributárias declarando menos rendimento do que o efectivamente ganho, ou exagerando as deduções. A evasão fiscal baseia-se em actividades realizadas após o surgimento de uma obrigação tributária.

Como a linha divisória entre fuga e evasão é muitas vezes incerta, este relatório usa o termo geral evasão fiscal para cobrir a gama de práticas que estão fora do espírito da lei, incluindo aquelas que são ilegais.

Negociação e Renegociação

Esforços significativos estão a ser feitos para fortalecer a capacidade dos negociadores do governo, incluindo o desenvolvimento de uma versão preliminar de linguagem contratual (por exemplo, um Acordo de Desenvolvimento de Mineração Modelo da Ordem de Associação Internacional³⁴) e a prestação de apoio de negociação directa (por exemplo, o Mecanismo Africano de Apoio Jurídico ou o Mecanismo de Consultoria Técnica para Indústrias Extractivas do Banco Mundial). Reconhecendo que é difícil antecipar todas as eventualidades, também é prudente escrever cláusulas de revisão com prazos limitados nos contratos.

Os contratos do sector extractivo comumente contêm cláusulas de estabilização estabelecendo que a posição económica básica da empresa, conforme estabelecido no contrato original, deve ser mantida. As melhores práticas internacionais sugerem evitar, ou pelo menos limitar significativamente, as disposições de estabilização. Demasiadas vezes no passado, a estabilização proporcionou benefícios num único sentido. As empresas asseguraram garantias de que a sua posição económica não será prejudicada e, ao mesmo tempo, garantias de possíveis benefícios resultantes de quaisquer mudanças futuras. Se a estabilização deve ser incluída, ela deve ser aplicada apenas a termos fiscais específicos e deve ser limitada no tempo. Em alguns países, a estabilização é oferecida apenas em troca de um aumento de royalties ou taxas de imposto de rendimento.

Nos casos onde existem cláusulas gerais de estabilização, há uma forte pressão sobre os governos para que respeitem a santidade dos termos originais, não apenas de empresas, mas também de actores internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI. No entanto, quando as circunstâncias mudam fundamentalmente, a renegociação não é apenas razoável, pode ser inevitável. De facto, à medida que os preços do petróleo subiram nos anos 2000, muitos países produtores de petróleo, tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento, renegociaram os seus contratos.³⁵ Quando administrada mal, a renegociação pode minar a credibilidade e tornar os futuros investidores cautelosos. Por outro lado, para projectos que oferecem receitas governamentais potencialmente revolucionárias, os riscos de manter contratos excessivamente generosos podem muito bem exceder os riscos de aprovar disposições de estabilização.³⁶

Reconhecendo que é difícil antecipar todas as eventualidades, é prudente escrever/incluir disposições de revisão nos contratos.



Compra de Tratados para Expandir Isenções Fiscais

Alguns impostos que se aplicariam a um projecto do sector extractivo podem ser minimizados ou mesmo eliminados nos casos em que os acordos de dupla tributação (ADT) se aplicam. Esses tratados bilaterais foram implementados nas últimas décadas para que as empresas evitem ser tributadas duas vezes com o mesmo rendimento - uma vez no país em que o rendimento é obtido e novamente na sua jurisdição "de origem".³⁷ Contudo, cada vez mais, existe a preocupação de que os tratados destinados a evitar a dupla tributação resultam em empresas que pagam pouco ou nenhum imposto.

Os países assinam ADT na esperança de que a oferta de benefícios fiscais a parceiros comerciais específicos encoraje um maior investimento estrangeiro directo. Disposições comuns em ADT incluem reduções ou isenções tanto em impostos de retenção na fonte quanto em impostos sobre mais-valias. Os impostos de retenção na fonte são impostos em que os fundos são transferidos de uma empresa residente para uma empresa não residente. Os exemplos podem incluir um imposto de retenção na fonte sobre taxas de administração e pagamentos de juros e dividendos. Além de ser uma fonte de receita do governo, os impostos de retenção na fonte também podem reduzir o incentivo para algumas formas de transferência de lucros. Os impostos sobre mais-valias são às vezes impostos quando os direitos de um projecto, ou uma participação num projecto, são vendidos. Os ADT também contêm cláusulas sobre a troca de informações fiscais.³⁸

Se um país se beneficia de um ADT depende de se gera ou não influxos adicionais suficientes de Investimento Estrangeiro Directo (IED) para compensar a perda de receitas devido a essas reduções e isenções. Os países em desenvolvimento têm comumente entrado em ADT sem uma análise cuidadosa, muitas vezes mais como um gesto político do que uma cuidadosa política fiscal.³⁹

Empresas multinacionais frequentemente criam empresas “conduta” ou de “caixa de correio” numa jurisdição específica para obter benefícios do tratado que não estariam disponíveis directamente - uma prática conhecida como “compra de tratados”. Na ausência de restrições, “um tratado com um país torna-se um tratado com o resto do mundo”.⁴⁰

A Holanda, sede da primeira corporação ou empresa do mundo (a Companhia Holandesa das Índias Orientais), é um local altamente atraente para as multinacionais estabelecerem subsidiárias. Tendo concluído tratados tributários com mais de 90 países, o encaminhamento de dinheiro através de uma subsidiária na Holanda permite que as empresas minimizem os impostos de retenção na fonte sobre juros e dividendos.⁴¹

O papel dos Países Baixos nas estratégias de evasão fiscal das empresas atraiu uma atenção significativa nos últimos anos. A Mongólia e o Malawi cancelaram tratados fiscais com a Holanda devido a preocupações com a perda de receitas de projectos de mineração (Ver [Caixa de Texto 5: Receitas de Mineração da Mongólia em Risco nos Países Baixos](#)⁴²).

A pesquisa ilustrou a existência generalizada de subsidiárias de caixas de correio na Holanda. Revelou também como a forma pela qual os benefícios do Tratado Tributário são explorados e funcionam de forma cruzada para o apoio holandês ao desenvolvimento internacional.⁴³ Em 2016, a Oxfam Novib publicou um relatório afirmando que os Países Baixos deveriam ser classificados como paraíso fiscal.⁴⁴ Em resposta à pressão externa, o governo holandês iniciou uma revisão dos seus ADT com 23 países em desenvolvimento.⁴⁵ Em Junho de 2016, o Ministério das Finanças informou que medidas anti-abuso foram adotadas e inseridas em tratados com nove países, estando as negociações actualmente em curso noutros 11 países.⁴⁶

As Maurícias constituem um outro país de preocupação comum, frequentemente para investimentos em África, pois têm 16 tratados fiscais com países africanos. A Deloitte, por exemplo, providenciou assessoria detalhada aos investidores sobre como usar as Ilhas Maurícias para minimizar os pagamentos de impostos.⁴⁷

Alguns governos estão agora claramente alertas para os riscos. A Indonésia cancelou um ADT com as Maurícias em 2004 devido a alegações de compra de tratados e a Índia está actualmente em processo de renegociação do seu tratado fiscal com as Maurícias. O Governo do Uganda recusou os benefícios do tratado para a Heritage Oil, por exemplo, quando tentou usar as Maurícias para evitar uma grande factura de imposto sobre mais-valias após a venda dos direitos petrolíferos (Ver [Caixa de Texto 6: A Heritage Cria Subsidiária nas Maurícias na Tentativa de Evitar Pagar Impostos no Uganda](#)⁴⁸). Contudo, outros países podem não ter avaliado completamente os riscos potenciais. A *Tax Justice Network Africa*, por exemplo, está actualmente a lutar para impedir uma proposta de ADT entre as Maurícias e o Quênia.⁴⁹

Perda de Receita resultante da Compra do Tratado

Caixa de Texto 5:

Receitas de Mineração da Mongólia em Risco nos Países Baixos⁴²

Em 2012, o Ministério das Finanças da Mongólia realizou uma pesquisa sobre os ADT da Mongólia, comparando os benefícios oferecidos com os ADT de países semelhantes, como as Filipinas e o Gana. Uma conclusão proeminente, apoiada pelo FMI, era que a Mongólia poderia perder bilhões de dólares em receitas de mineração potencial devido a um ADT assinado em 2002 com a Holanda. Sob este tratado, se uma empresa holandesa investir na Mongólia, tem o direito de pagar dividendos de volta à Holanda, isentos dos 20 por cento normais de retenção na fonte da Mongólia.

O foco da análise foi uma empresa chamada Turquoise Hill Resources, que desenvolveu a mina Oyu Tolgoi, o maior projecto de mineração do país. Embora a empresa-mãe seja do Canadá, possui uma subsidiária na Holanda (*Oyu Tolgoi Netherlands BV*) que permitiu que ela se beneficiasse do ADT da Holanda com a Mongólia. Enquanto a Turquoise Hill era o foco do estudo, esta não era a única. De acordo com as autoridades da Mongólia, quase 70% de todo o investimento estrangeiro directo vinha dos Países Baixos e, portanto, utilizavam o ADT da Mongólia, firmado com a Holanda como um escudo fiscal.

Em Novembro de 2012, a Mongólia rescindiu o ADT com a Holanda a partir de 1 de Janeiro de 2014. Em última análise, no entanto, o término do acordo com a Holanda não afectará a Turquoise Hill ou a Oyu Tolgoi mine. Uma cláusula de estabilização no contrato de 2009 significa que os termos fiscais em vigor quando o contrato foi assinado, incluindo as disposições dos ADT, permanecerão em vigor por 30 anos.

A natureza do abuso parece óbvia: as empresas criam subsidiárias com a única intenção de garantir os benefícios do tratado que de outra forma não estariam indisponíveis. No entanto, recusar benefícios do tratado onde a lógica da evasão fiscal é transparente se mostra difícil. O Uganda conseguiu assegurar um pagamento de imposto sobre mais-valias da Heritage Oil (Ver **Caixa 6: A Heritage Cria Subsidiária nas Maurícias na Tentativa de Evitar Pagar Impostos no Uganda**), mas há relativamente poucos exemplos onde os países contestam compras de tratados e, desses, muitos são perdidos em tribunais.⁵⁰ Por exemplo, o Tribunal Supremo da Índia, num caso em que as empresas da OCDE usavam subsidiárias de caixa de correio para se beneficiar do ADT Índia-Maurícias, determinou que as compras de tratados eram lícitas na ausência de uma disposição anti-abuso específica.⁵¹

O Canadá constitui um outro bom exemplo dos desafios da recusa com sucesso dos benefícios do tratado. O CRA perdeu vários casos, embora a evidência demonstre claramente que a empresa “conduta” foi criada com o único propósito de garantir reduções de impostos através de benefícios do tratado.⁵² Os tribunais do Canadá indicaram que as compras de tratados para minimizar impostos, por si só, não são ilegais.⁵³

Trinidad e Tobago constituem um exemplo claro dos desafios das compras de tratados para um país rico em recursos. As empresas petrolíferas que produzem em Trinidad e Tobago, com sede nos Estados Unidos e no Canadá, estabeleceram subsidiárias em países vizinhos cobertos pelo Tratado de Impostos da Comunidade das Caraíbas (CARICOM) (por exemplo, Barbados, Saint Kitts e Nevis), evitando, assim, a retenção na fonte de dividendos e juros. Como resultado, Trinidad perde um valor estimado em US\$ 200 milhões por ano. O governo tem lutado contra essas isenções nos tribunais desde 2005 sem nenhuma resolução bem-sucedida.⁵⁴

A iniciativa da OCDE sobre erosão de base e transferência de lucros (EBTL) reconheceu o abuso de ADT como uma fonte significativa de perda de receitas do governo. Sugeriu a adopção de um “teste de objectivo principal”, no qual “os benefícios de uma convenção de dupla tributação não deveriam estar disponíveis quando o propósito principal de celebrar certas transações ou acordos era garantir uma posição fiscal mais favorável”.⁵⁵

O teste do objectivo principal foi adoptado pelos Países Baixos nas suas renegociações de ADT. Tratados revistos negociados com o Malawi e a Zâmbia, por exemplo, afirmam que “Nenhuma isenção estará disponível sob este Artigo se o objectivo principal ou um dos principais propósitos [...] de aproveitar este Artigo”.⁵⁶ No entanto, se este teste de “objectivo principal” recusaria os benefícios do tratado para empresas do sector extractivo que indubitavelmente argumentarão que as suas subsidiárias holandesas foram criadas por outras razões além de minimizar os impostos de retenção na fonte.

Acabando com a Compra de Tratados

Recusando os benefícios do tratado, mesmo quando a lógica da evasão fiscal é transparente, provou ser difícil.

Caixa de Texto 6:

Heritage Cria Subsidiária nas Maurícias na Tentativa de Evitar Pagar Impostos no Uganda⁴⁸

A Heritage Oil Corporation era uma empresa do Canadá (Alberta) que geria as suas operações globais por meio de subsidiárias em Barbados e nas Bahamas. Em 2008, a empresa registou-se na Bolsa de Valores de Londres, mantendo uma lista secundária no TSX. Nesse mesmo ano, mudou a sua sede corporativa de Calgary para o paraíso fiscal de Jersey.

Aos 27 de Julho de 2010, a Heritage concluiu a venda da sua participação nos campos de Lake Albert, no Uganda, para a Tullow Uganda Limited (Isle of Man), por US \$ 1.45 bilhões. Durante as negociações antes da venda, a Heritage estava preocupada com a imposição de um imposto sobre mais-valias de 30% sobre a transação. Documentos divulgados como parte dos Panama Papers revelam que, além de pressionar o governo a não impor o imposto, a empresa alterou o seu domicílio do paraíso fiscal das Bahamas que não tinha tratado de dupla taxação com o Uganda, para o paraíso fiscal das Maurícias. A Heritage Oil and Gas Limited foi constituída nas Maurícias a 15 de Março de 2010.

O Governo do Uganda impôs um imposto sobre mais-valias de US\$ 404 milhões sobre a venda e exigiu que a Heritage depositasse 30% desse valor inicial. Seguiu-se uma série de batalhas legais. A Heritage inicialmente ofereceu-se a pagar US\$ 36 milhões, que depois aumentaram para US\$ 120 milhões. O Tribunal de Recursos Fiscais do Uganda rejeitou a alegação da Heritage de que o tratado de dupla tributação com as Maurícias deveria protegê-los do imposto sobre mais-valias. Enquanto isso, a Tullow foi forçada a pagar o imposto restante em dívida, a fim de levar o projecto adiante. Em seguida, processou a Heritage em Londres para recuperar os fundos.



Subnotificação/Sub-relato das Receitas do Projecto

Ao avaliar os termos fiscais que regem os projectos no sector extractivo, há uma tendência comum de se concentrar nos principais termos fiscais: as taxas percentuais para o pagamento de royalties e o imposto de renda ou a participação do governo na produção pós-custo. Esse é particularmente o caso em países onde existe uma crença generalizada de que o governo não está a colher as recompensas adequadas diante da exploração e consequente esgotamento dos seus activos não renováveis. Nestas circunstâncias, muitas vezes há uma chamada para redesenhar o sistema fiscal e até mesmo renegociar os termos dos contratos existentes. Um bom exemplo disso é a série de mudanças fiscais na Zâmbia que foram implementadas e posteriormente revogadas.⁵⁷ No entanto, em muitos casos em que as receitas do governo não estão a satisfazer às expectativas, a razão não tem a ver com as taxas percentuais associadas aos principais termos fiscais, mas antes, a base tributária em relação à qual essas taxas são aplicadas.

O ponto de partida para a protecção da base tributária é assegurar um relato ou informe preciso dos componentes que compõem a receita geral do projecto: a quantidade e a qualidade da mercadoria produzida e o valor de mercado resultante. A subnotificação da receita bruta do projecto resulta numa redução de todos os principais fluxos de receita do governo. Os impostos baseados na produção, como royalties, são reduzidos, onde eles constituem uma percentagem do valor de venda. Os impostos baseados no lucro - incluindo o imposto sobre o rendimento das empresas, os impostos sobre a renda de recursos e a partilha da produção de petróleo - são reduzidos porque o rendimento tributável diminui enquanto os custos permanecem inalterados (Ver [Anexo 1](#)).

Subnotificação da Quantidade e Qualidade da Produção

Qualquer avaliação da base tributária deve começar com o volume de recursos efetivamente produzidos. Isso é mais difícil do que parece.

A produção aluvial, incluindo pedras preciosas e ouro, é vulnerável à subnotificação, particularmente nos sectores de mineração artesanal e de pequena escala. Em muitos casos, essas mercadorias são simplesmente contrabandeadas para fora do país, resultando em nenhuma renda declarada. No início dos anos 2000, por exemplo, o Congo-Brazzaville era um importante exportador de diamantes. Segundo a República Democrática do Congo (RDC), a maior parte dos diamantes provinha da RDC e estava sendo contrabandeada para o vizinho Congo-Brazzaville para aproveitar os impostos de exportação mais baixos (dois por cento comparativamente a três por cento nos países vizinhos). Mais importante ainda, Brazzaville não fazia nenhum esforço para avaliar com precisão os diamantes, permitindo que o imposto de exportação fosse definido numa fracção do seu valor real. Uma missão de revisão do Processo de Kimberley concluiu que Brazzaville produzia poucos, e de facto nenhum, dos seus próprios diamantes, e o país foi temporariamente excluído do esquema de certificação. No ano seguinte, as exportações de diamantes da RDC aumentaram em mais de 65%.⁵⁸

Mesmo em produções em larga escala, existe o risco de que os volumes de produção não sejam reportados com precisão. Por exemplo, um relatório recente da OCDE sobre os riscos associados à avaliação do valor da produção mineral indica que “as empresas podem envolver-se em evasão fiscal directa ao declarar erradamente o valor de embarques de produtos que estão em curso”.⁵⁹ Uma área particular de preocupação é a não-notificação ou informe de subprodutos minerais valiosos. O concentrado de cobre, por exemplo, comumente contém ouro, prata, níquel e cobalto que são separados no estágio de fundição. Para ilustrar o risco potencial de receita, o relatório da OCDE oferece um cenário de um país em desenvolvimento produtor de cobre exportando concentrado de cobre de US\$ 1,9 bilhão, incluindo US\$ 120 milhões em ouro. Neste cenário específico, desvalorizando o cobre em 10 por cento e não informar o ouro contido no concentrado resulta na perda de cerca de US\$ 40 milhões em receita anual do governo.⁶⁰

A determinação do volume de petróleo produzido é mais fácil do que para a maioria dos minerais, pois as metodologias de medição são amplamente aceites. No entanto, a monitoria cuidadosa por parte do governo é essencial. O governo da Noruega, por exemplo, emprega cinco pessoas para garantir a medição precisa da produção e exportação de petróleo. A Direcção Norueguesa do Petróleo observa que “mesmo pequenos desvios no volume de produção podem ter um impacto significativo nas receitas do governo”. No seu exemplo, um erro de apenas 0,35% numa das suas estações de medição resultaria numa perda de quatro milhões de NOK (US\$ 660.0000).⁶¹ Nos Estados Unidos, o Gabinete de Responsabilização do Governo ou observou que, enquanto o petróleo e o gás produzidos a partir de licenças federais geraram US\$ 6,5 bilhões em receita do governo, os “regulamentos e políticas de medição do Departamento do Interior não fornecem uma garantia razoável de que o petróleo e o gás são medidos com precisão”.⁶²

Assegurar uma tributação justa não depende apenas do rastreamento dos volumes produzidos, mas também de que eles são aplicados em relação a cada instrumento fiscal relevante. O Chile, por exemplo, impõe um imposto especial de mineração (IEAM) sobre o valor de venda dos minerais produzidos após a dedução das despesas e custos directos. Algumas empresas pagavam apenas esse imposto em minerais extraídos da própria mina, mas não em minerais produzidos a partir de resíduos antigos. A discrepância foi descoberta durante uma auditoria. As empresas defenderam a sua posição, alegando que o IEAM se aplicava apenas à nova produção. A autoridade fiscal, no entanto, alegou que o código de mineração era claro que a “extração” também era aplicada à produção a partir dos rejeitos ou resíduos, uma posição finalmente aceite pelo Tribunal Supremo do país.⁶³

A solução para proteger as receitas do governo da subnotificação da produção é a monitoria efectiva da quantidade e da qualidade dos recursos naturais extraídos e exportados. Embora isso possa parecer óbvio, em muitas jurisdições, a produção de relatórios é baseada na autoavaliação e há pouca supervisão por parte do governo. A Tanzânia só começou a rastrear a quantidade e a qualidade da produção mineral com a criação da Agência de Auditoria Mineral da Tanzânia, enquanto a Zâmbia lançou recentemente um projecto com vista a monitorar de forma independente a produção de cobre.⁶⁴

Qualquer avaliação da base tributária deve começar com o volume de recursos efectivamente produzidos.

Subnotificação do Valor de Mercado da Produção

Mesmo onde a quantidade e a qualidade da produção são reportadas com precisão, a subnotificação do valor de venda pode corroer a base tributária. Existem muitas maneiras pelas quais o valor da mercadoria pode ser sub-reportado ou subnotificado, a maioria envolvendo a venda de mercadorias a uma empresa afiliada envolvida na negociação, marketing ou processamento.

Os contratos de vendas a longo prazo fornecem um grau de previsibilidade de receita e são frequentemente necessários para garantir o financiamento do projecto. No entanto, eles também apresentam riscos significativos para as receitas do governo. Em alguns casos, eles podem permitir deduções generosas. Noutros casos, eles podem conter fórmulas para definir o preço que caem bem abaixo do valor de mercado.

O risco dos minerais serem subvalorizados foi repetidamente levantado pelos países exportadores de minérios e Organizações da Sociedade Civil (OSCs), como parte da iniciativa OPS da EBTL.⁶⁵

De acordo com um relatório recente da OCDE, “Uma forma relativamente simples de erosão de base é que as empresas multinacionais vendam produtos minerais a uma entidade relacionada no exterior a preços abaixo de vendas equivalentes a partes não relacionadas, transferindo assim receitas de vendas e lucros para o exterior.⁶⁶ Por exemplo, a Cameco, uma empresa do Canadá de mineração de urânio, assinou um contrato de vendas a longo prazo com uma empresa afiliada baseada num cantão ou área de baixa tributação na Suíça, reduzindo significativamente as suas obrigações tributárias no Canadá. (**Caixa de Texto 7: Cameco Vende Urânio Barato à Subsidiária Suíça**⁶⁷).

Caixa de Texto 7: Cameco Vende Urânio Barato à Subsidiária Suíça⁶⁷

A Cameco Corporation (TSX) produz quase 20% do urânio mundial a partir de minas em Saskatchewan, nos EUA e no Cazaquistão.

Em 1999, a Cameco criou uma subsidiária (Cameco Europe Limited) no cantão de baixa tributação de Zug, Suíça (taxa efectiva de 10%, comparada com 27% no Canadá). A Cameco então assinou um contrato com a sua subsidiária suíça para comprar urânio do Canadá a um preço fixo por 17 anos. O preço é confidencial, mas os preços fixos spot eram de US\$ 10 / lb em 1999, US\$ 140 em 2007 e cerca de US\$ 40 em 2016.

A Canada Revenue Agency começou a reavaliar a Cameco em 2008 com base em violações de preços de transferência. O seu argumento era de que a subsidiária suíça existia apenas para evitar o imposto no Canadá (possui um Conselho de Administração e CEO, mas nenhum funcionário e nenhum escritório em Zug) e que nenhuma empresa independente teria assinado um acordo desfavorável.

A conta ou factura fiscal revista para 2003-2009 é reportada em US\$ 820 milhões CAD. As auditorias continuam para 2010-2015 e o total de responsabilidade tributária pode chegar a US\$ 2,2 bilhões. O processo judicial começou no início de 2017.

Os acordos de vendas a longo prazo, particularmente entre empresas afiliadas, parecem ser uma característica de todas as mercadorias nos sectores de petróleo e mineração. Contudo, a escala de perda de receita potencial parece ser maior para algumas mercadorias, particularmente aquelas que não têm preços claros no mercado internacional. O gás natural, por exemplo, é difícil de transportar da fonte para o mercado e deve ser transportado por meio de gasodutos ou liquefação (Gás Natural Liquefeito). A escala dos investimentos de capital necessário significa que o gás é normalmente vendido por meio de contratos de vendas a longo prazo. A falta de atenção aos termos desses acordos pode custar bilhões de dólares aos governos (Ver **Caixa de Texto 8: Contratos de Vendas de Gás Natural e Perda de Receita do Governo**⁶⁸).

Os acordos de vendas também podem envolver descontos explícitos para os investidores. Na Serra Leoa, por exemplo, um desconto do investidor na venda de minério de ferro resultou na redução dos pagamentos de impostos e royalties (Ver **Caixa de Texto 9: Ferro da Serra Leoa Vendido com Desconto para Empresa Afiliada**⁶⁹).

Empresas extrativas maiores frequentemente têm subsidiárias dedicadas ao comércio e comercialização das mercadorias que produzem. Essas subsidiárias, frequentemente criadas em jurisdições com baixa tributação, representam um risco significativo para o cálculo incorrecto da transferência. Primeiro, existe o risco de que o preço de venda entre as empresas afiliadas não reflecta o verdadeiro valor de mercado. Em segundo lugar, muitas vezes é difícil para os países produtores avaliar o que são custos legítimos versus custos ilegítimos envolvidos em marketing e comércio.

Alguns países tomaram medidas para minimizar a perda de receita devido à transferência de lucros por meio de centros de comercialização ou marketing (Ver **Caixa de Texto 10: Transferência dos Lucros do Sector de Mineração usando o Centro Comercial de Singapura ou Singapore Marketing Hub**⁷⁰). Noutros casos, os governos estão cientes da escala de perdas potenciais, mas acham difícil encontrar soluções eficazes. Em Trinidad e Tobago, por exemplo, as empresas de petróleo vendem gás natural liquefeito (GNL) para as suas próprias subsidiárias de comercialização em cerca de US\$4 por tonelada abaixo do preço médio dos três marcos de referência relevantes. A produção anual é de mais de 10 milhões de toneladas, resultando numa possível subnotificação da receita bruta de mais de US\$40 milhões. Além disso, o GNL é vendido para as subsidiárias de comercialização com um desconto adicional de cerca de cinco por cento.⁷¹ Em muitos outros países, essas técnicas de transferência de lucros não são detectadas.

Caixa de Texto 8:

Acordos de Vendas de Gás Natural e Perda de Receita do Governo⁶⁸

Um projecto de gás natural em Moçambique envolve a gigante de energia sul-africana Sasol a vender gás de Moçambique a uma empresa afiliada na África do Sul. Embora os termos fiscais para o projecto sejam muito generosos, a principal fonte de perda de receita do governo é o contrato de venda de gás. A Sasol vende o gás à sua afiliada na África do Sul por uma fracção do valor do gás no mercado sul-africano.

Num outro exemplo, o Iêmen assinou três contratos de venda de gás natural liquefeito (GNL) em 2005, que incluíam um tecto de preço de US\$3,80 / mmbtu. Quando os preços de importação de LNG asiáticos dispararam para mais de US\$15/ mmbtu, o Iêmen não conseguiu nenhum benefício adicional. Relatórios sugerem que o Iêmen renegociou os contratos para aumentar o preço máximo para mais de US\$7/ mmbtu, o que poderia resultar num aumento anual de receitas do governo de US\$ 300 milhões para US\$ 1 bilhão.

Da mesma forma, a Guiné Equatorial teve uma experiência comparável em contratos de venda de GNL com a BG. Nesse caso, o preço de venda foi comparado com o Mercado de gás americano (Henry Hub), como esse era o destino alvo. Quando os preços dos EUA caíram, a BG começou a vender o gás na Ásia por cerca de US\$1 / mmbtu, pagando impostos sobre o preço de US\$ 3 e fazendo um valor extra de US\$1 bilhão em lucro a cada ano.

Caixa de Texto 9:

Ferro de Serra Leoa Vendido com Desconto para Empresa Afiliada⁶⁹

Há muitas razões pelas quais as receitas do governo das minas de ferro de Serra Leoa não atingiram as expectativas. Uma das razões é a transação entre as partes. Até recentemente, a Tonkolili Iron Ore (SL) Ltd (Serra Leoa) era detida em regime co-propriedade em 75% pela African Minerals Limited (Reino Unido) e 25% pela Shandong Steel Hong Kong Resources Limited (Hong Kong). As receitas do governo sofreram uma redução devido a um “desconto do investidor” sobre o preço de venda do ferro exportado para a China.

Os relatórios sugerem que, até 2013 e 2014, o minério Tonkolili foi vendido com um desconto médio de 25% em relação ao preço de referência, em parte devido a um desconto de US\$5/t para as vendas da Shandong Iron & Steel (Hong Kong). Em 2014, a Shandong teve o direito de comprar 6,5 milhões de toneladas, representando cerca de 50% da produção total de minas, pelo preço com desconto. As estimativas sugerem que os descontos gerais de clientes resultaram em pagamentos de royalties perdidos de US\$5,9 milhões, embora a Lei de Minas e Minerais de 2009 exclua explicitamente descontos, comissões ou deduções no cálculo de royalties.

Existem riscos significativos de cálculo de preço incorrecto quando empresas relacionadas estão envolvidas na produção e refinamento de mercadorias. Por exemplo, a Kenmare Resources plc (Irlanda) opera a mina de titânio de Moma em Moçambique através de duas filiais das Maurícias. Uma subsidiária é responsável pelas operações de mineração e conseguiu assegurar termos fiscais generosos, incluindo um royalty de três por cento sobre o valor dos minerais vendidos e uma redução de 50 por cento no imposto sobre a renda das empresas nos primeiros 10 anos de produção. A segunda subsidiária é responsável pelo processamento e opera sob termos fiscais de promoção de exportação, sem impostos apurados durante os primeiros seis anos e um imposto de 1% sobre o volume de negócios subsequente.⁷² Existe, portanto, um incentivo muito forte para a Kenmare Mining reduzir o imposto que paga vendendo a um preço inferior ao da Kenmare Processing.⁷³ Enquanto as autoridades fiscais estão cientes do risco, é difícil determinar qual seria o preço de transferência razoável para o minério de titânio antes do processamento.

Os exemplos oferecidos acima providenciam apenas uma amostra das formas através das quais as transações entre empresas afiliadas podem levar à subnotificação das receitas do projecto. Existem muitos mais. Para mercadorias que dependem de infraestrutura de transporte significativa (por exemplo, ferrovias e portos ou oleodutos), royalties e impostos são frequentemente calculados após a dedução dos custos de transporte. Se as empresas afiliadas detêm a infraestrutura de transporte, elas têm um forte incentivo para transferir os lucros da empresa produtora (taxa de imposto elevada) para a empresa de transporte (taxa de imposto baixa).

As estruturas de preços da empresa também podem ser usadas para a transferência de lucros. Para gerir a volatilidade dos preços, as empresas costumam envolver-se em vendas futuras (também conhecidas como cobertura) onde vendem produção futura a um preço predeterminado. No entanto, para as vendas entre empresas afiliadas, pode ser difícil para o governo distinguir entre contratos projectados para gerir riscos em comparação a contratos destinados a minimizar impostos.⁷⁴ Uma solução é “colocar em “quarentena” todos os esforços de cobertura para que as perdas por hedging só possam ser compensadas contra ganhos de cobertura, e não contra as receitas globais do projecto.⁷⁵

Caixa de Texto 10:

Transferência de Lucros dos Gigantes de Mineração Usando o *Hub* Comercial em Singapura⁷⁰

As gigantes da mineração BHP Billiton e Rio Tinto têm centros de comercialização baseados em Singapura - uma jurisdição identificada tanto pelo Fundo Monetário Internacional quanto pelos Estados Unidos como um paraíso fiscal. A diferença nas taxas de imposto cria um forte incentivo para transferir lucros. De acordo com a Rio Tinto, a taxa de imposto na Austrália (incluindo royalties) pode chegar a 57%, enquanto a taxa de imposto em Singapura não é superior a 5% e pode ser tão baixa quanto zero.

Em 2013, o Gabinete Fiscal da Austrália ou *Australian Tax Office* (ATO) iniciou um processo de auditorias de pelo menos 15 centros comerciais de recursos naturais baseados em Singapura e na Suíça. As auditorias do ATO cobrem mais de uma década, desde inícios dos anos 2000. Relatórios sugerem que, entre 2005 e 2014, a BHP evitou pagar impostos sobre os AUD \$5.7 bilhões em lucros. Diante de uma reavaliação fiscal de cerca de AUD \$ 900 milhões, os representantes da BHP pareciam ignorar a importância do montante alegando que representava menos de dois por cento dos seus pagamentos totais de impostos na Austrália. As reavaliações da Rio Tinto também totalizaram mais de AUD\$ 500 milhões.

A escala do abuso levou a ATO a emitir orientações detalhadas em 2017 sobre os centros de preços de transferência e marketing. As empresas têm 12 meses para reavaliar as avaliações fiscais anteriores sem incorrer em penas ou multas adicionais. Enquanto isso, o Comité do Senado expandiu a sua investigação sobre a evasão fiscal das empresas para incluir o florescente sector de gás natural liquefeito (GNL) do país.

Avaliando Riscos por Sector

Algumas mercadorias são muito mais vulneráveis a erros de preço do que outras. Vários exemplos são oferecidos a seguir.

Mineração



Ouro: Baixo risco. Os custos de transporte e processamento são marginais e o preço de mercado é relativamente fácil de calcular.



Cobre: Risco médio. O cobre é vendido em várias formas (concentrado vs. cátodos), muitas vezes em empresas afiliadas. A infraestrutura de transporte também é geralmente propriedade e operada por empresas afiliadas. Os preços do mercado internacional estão disponíveis, mas vários encargos e multas são deduzidos como parte de um contrato de venda normal.⁷⁶



Diamantes: Alto risco. Tal como acontece com todas as gemas ou pedras preciosas, é necessária uma análise especializada (muitas vezes, parcela por parcela), particularmente em diamantes com qualidade de gema, a fim de avaliar o seu valor de mercado.

Petróleo



Petróleo: Risco médio. Grandes volumes são comumente vendidos por empresas nacionais de petróleo e pelos braços de comercialização das principais empresas de petróleo. Esses riscos são parcialmente compensados pela existência de preços de referência internacionais claros e descontos/ prémios bem estabelecidos para diferenças de qualidade.



Gás natural: Alto risco. Ao contrário do petróleo, o gás é difícil de transportar e requer oleodutos ou liquefação. Não há preço no mercado internacional, embora existam marcos de referência regionais. A maior parte do gás é vendido através de contratos de venda a longo prazo e condições péssimas podem reduzir significativamente as receitas do governo.

Para mitigar o risco de produção subvalorizada, os preços dos recursos podem ser avaliados com base nos preços listados nas bolsas internacionais, ou por empresas especializadas que oferecem serviços de preços.

Para o petróleo, um método comum de avaliação é levar o valor médio das vendas para empresas não afiliadas no final de cada mês ou trimestre. No entanto, como demonstra o estudo de caso do Alasca, esta solução permanece vulnerável a abusos (Ver **Caixa de Texto 11: Assegurando a Parte do Governo no Alasca**⁷⁷). Mesmo quando existem transferências suficientes, as empresas comumente manipulam o preço “médio” em seu benefício. Em 2006, “o Reino Unido fez uma revisão das suas regras de avaliação de petróleo para conter perdas substanciais de impostos resultantes desse tipo de manipulação”.⁷⁸

Os preços de referência são uma maneira de gerir esse risco. A Noruega, por exemplo, usa um sistema de “preços normais” para avaliação de petróleo, em vez de depender do preço estabelecido através de vendas não afiliadas. Um Conselho de Administração de Preços do Petróleo composto por representantes dos Ministérios do Governo estabelece um preço de referência para cada campo petrolífero, tendo em conta o contributo das empresas. Esse preço é então usado para todas as vendas, incluindo partes afiliadas e não afiliadas.⁷⁹ A Nigéria estabelece preços de referência para os seus campos de petróleo e calcula os impostos com base no preço de referência mais alto ou no preço de venda real.⁸⁰

O preço é ainda mais preocupante no sector de mineração. O projecto da OCDE sobre “A Abordagem das Lacunas de Informação sobre os Preços dos Produtos Minerais” realizou estudos de casos úteis sobre o ouro, cobre e ferro e uma lista de verificação para auxiliar as autoridades fiscais na identificação de riscos potenciais.⁸¹

O ponto de partida é trabalhar a partir de marcos de referência de preços internacionais. No entanto, os preços de algumas mercadorias não estão listados em bolsas internacionais. Além disso, os preços dos recursos podem variar dependendo da qualidade do recurso e dos custos de transporte. Nesses casos, as autoridades fiscais podem necessitar de contar com o ministério sectorial para providenciar inteligência de mercado e monitoria para estabelecer preços de exportação fiáveis.

Os preços de referência também podem ser estabelecidos no sector de mineração. No Chile, por exemplo, o valor de uma tonelada de cobre fino é determinado pela Comissão Chilena do Cobre de acordo com o valor médio do cobre de grau A, tal como publicado na Bolsa de Valores de Metais.⁸² Muitos países africanos - incluindo a Guiné, Tanzânia e Zâmbia - utilizam preços de referência para determinar a base tributável sobre a qual os direitos são avaliados. Os preços de referência parecem menos comuns na determinação da base tributável em relação à qual o imposto sobre o rendimento das sociedades é avaliado.⁸³

A consciência sobre os riscos é um primeiro passo essencial. As cláusulas de avaliação nos contratos geralmente estabelecem o ponto de avaliação: no sector de mineração pode ser a porta da mina ou o porto de exportação e o sector de petróleo à cabeça do poço ou o flange de entrada para um oleoduto. As provisões de avaliação também podem estabelecer procedimentos alternativos onde a maior parte das vendas é para uma empresa afiliada. Em muitos casos, no entanto, os contratos conterão disposições de estabilização, dificultando ao governo a imposição de novas abordagens de avaliação, mesmo quando os riscos para as receitas do governo forem claros.

Assegurando a Tributação Baseada no Valor Justo de Mercado

Caixa de Texto 11:

Assegurando a Parcela do Governo no Alasca⁷⁷

Os desafios de assegurar uma porção justa das receitas não se limitam aos países em desenvolvimento. Num período de 25 anos, “um dólar de um total de cada seis que Alasca recebeu como resultado da sua exploração ou desenvolvimento do petróleo foi obtido por meio de contestações legais ao pagamento original da indústria”.

As autoridades do Alasca afirmaram que “a indústria reduziu cronicamente as bases para o cálculo do pagamento de royalties, indemnizações e imposto de renda ao subestimar o valor de mercado do barril de petróleo no ponto de venda. Encargos superestimados de remessa de gasodutos (tarifas) tiveram o mesmo resultado. “Ao rastrear a exportação e o valor de cada barril de petróleo exportado, as autoridades do Alasca demonstraram que as receitas totais foram deliberadamente minimizadas pela deturpação do valor real de venda do petróleo e pela inflação dos custos associados ao transporte de petróleo por oleodutos e navios-tanque.

Entre 1977 e 1994, o Departamento de Direito do Alasca informou que pagou advogados contratuais e especialistas de contabilidade de 30 empresas diferentes, num total de mais de US\$217 milhões para acompanhar essas reivindicações legais. O dinheiro foi bem gasto, pois esse litígio resultou em pagamentos adicionais para o governo de US\$2,7 bilhões. Em 2000, o litígio gerou uma receita adicional de US\$10,6 bilhões, incluindo US\$6,8 bilhões em pagamentos directos por impostos e royalties, e US\$3,8 bilhões adicionais no aumento de impostos e royalties relacionados à reavaliação dos custos de transporte de oleodutos.



Inflacionar Custos para Minar a Base Tributária

Experiências em países em desenvolvimento ricos em recursos sugerem que os custos ilegíveis e inflacionados são uma importante fonte de perda de receitas do governo. Inflacionar os custos do projecto reduz a receita do governo porque reduz a receita líquida (pós-custo) sobre a qual os impostos baseados no lucro são avaliados.

Custos Ilegíveis

Em alguns casos, os custos declarados não são elegíveis. Em casos extremos, as facturas falsas são arquivadas mesmo quando nenhum trabalho foi realmente feito (Ver **Caixa de Texto 12: Facturas Falsas da Empresa de Mineração Chilena**⁸⁴).

De forma mais comum, reivindicações são feitas para custos que devem ser excluídos, mas muitas vezes não são captados pelas autoridades competentes. Evidência de estudo de casos demonstra que tal inclui empresas que pretendem reivindicar despesas que: foram incorridas antes da assinatura do contrato; eram para os interesses pessoais de funcionários e famílias expatriados; envolveu facturas duplicadas de bens ou serviços que já foram contabilizadas; são claramente não elegíveis, tais como custos relacionados a fusões e aquisições, ou transferências em participações (Ver **Caixa de Texto 13: Indonésia Abandona a Recuperação de Custos Devido ao Abuso**).

O impacto sobre a receita, como resultado de aceitar custos não elegíveis é aumentado num sistema de partilha de produção em que a principal fonte de receita do governo é a sua participação na produção total (denominada “lucro do petróleo”). O lucro do petróleo é dividido entre a empresa e o governo somente depois do “custo de petróleo” for alocado à empresa para reembolsar os custos elegíveis do projecto. Qualquer aumento nos custos do projecto resulta numa diminuição no lucro de petróleo disponível. Nos casos onde as despesas aumentadas são legítimas, a empresa e o governo sofrem. Há simplesmente menos “lucro de petróleo” a ser partilhado. Mas quando despesas não elegíveis ou inflacionadas são aceites, a empresa recebe o valor total do custo de petróleo em vez de apenas uma parte do valor através do lucro de petróleo. (Ver **Caixa de Texto 13: Indonésia Abandona Recuperação de Custos Devido ao Abuso**).

Caixa de Texto 12:

Facturas Falsas da Empresa Mineira Chilena^{B4}

A Sociedad Quimica e Minera do Chile (SQM) é uma empresa de mineração chilena que extrai, processa e comercializa iodo, potássio e lítio. A empresa está envolvida numa série de escândalos desde 2013. Um desses escândalos envolveu o pagamento de facturas falsas que resultaram num pagamento de menos impostos.

Após as investigações do Serviço de Impostos Internos do Chile, a SQM reportou aos seus investidores que a empresa pagou mais de 800 facturas, totalizando mais de US\$11 milhões entre 2009 e 2014, "que podem não satisfazer os requisitos para serem qualificadas como despesas tributárias ou fiscais no Código tributário chileno." Um processo movido por investidores nos Estados Unidos afirma que se tratavam de "facturas falsas para serviços fictícios".

Segundo os depoimentos, as empresas foram encorajadas a enviar facturas para a SQM, apesar de não terem prestado serviços à SQM e não terem tido contacto com a empresa. Quando as facturas foram pagas, a maior parte do dinheiro foi transferida para os políticos.

Em 2015, a empresa apresentou alterações nas suas declarações fiscais para os anos fiscais de 2009 a 2014 e pagou impostos e juros totalizando aproximadamente US\$7 milhões.

Há também fortes incentivos para as empresas alocarem os custos entre as diferentes categorias e, para alguns regimes fiscais, entre diferentes concessões ou blocos.

A maioria dos regimes fiscais estabelece uma distinção clara entre os custos de capital (por exemplo, infraestrutura permanente e maquinaria) e os custos operacionais anuais (por exemplo, salários e consumíveis, como combustível). Os custos operacionais podem ser totalmente reivindicados no ano em que foram incorridos. Contudo, na maioria dos casos, os custos de capital são “depreciados”, o que significa que eles são reivindicados ao longo de uma série de anos.

A depreciação dos custos de capital afecta o tempo das receitas do governo. As empresas têm um incentivo para classificar os custos como custos operacionais quando deveriam, de facto, ser classificados como custos de capital. Os auditores da Índia destacaram os riscos de receitas devido ao erro de classificação de custos entre as diferentes fases do projecto (exploração, desenvolvimento e produção) e também entre os custos de capital e custos operacionais.⁸⁵

Os custos também podem ser mal alocados entre diferentes blocos ou concessões. É comum, particularmente no sector petrolífero, que as operações sejam cercadas ao nível da área ou bloco do contrato. Isso significa que as receitas, custos e impostos são calculados separadamente. Os custos de produção só podem ser recuperados dentro do mesmo bloco. Assim, particularmente durante a fase de exploração, as empresas podem beneficiar-se da alocação de custos para os blocos que detêm a maior perspectiva de produção futura. Por exemplo, os testes sísmicos, que geralmente são realizados em vários blocos, podem ser alocados de maneira desproporcional a um bloco altamente prospectivo a fim de aumentar a probabilidade de que a maior parte dos custos possa ser recuperada. Um exemplo concreto vem de Timor-Leste, onde um poço perfurado numa área a ser devolvida ao governo (renunciada) foi reclamado contra um bloco produtor (Ver **Caixa de Texto 14: Timor-Leste Perde Receitas Devido a Custos Alocados Incorrectamente**⁸⁶).

Uma disputa semelhante está em curso no sector de petróleo do Gana, onde as empresas procuram reivindicar custos de desenvolvimento de projectos de segunda geração contra as receitas de projectos de primeira geração.⁸⁷

Custos mal alocados

As empresas têm um incentivo para classificar os custos como custos operacionais quando deveriam, de facto, ser classificados como custos de capital.

Caixa de Texto 13:

Indonésia Abandona Recuperação de Custos Devido ao Abuso

A Indonésia, pioneira do regime fiscal de partilha de produção nos anos 60, abandonou um inquilino central do sistema fiscal devido ao abuso incontrolável das empresas. O governo acreditou por muito tempo que as companhias petrolíferas estavam a inflacionar as indemnizações de recuperação de custos e reforçou os regulamentos em 2001 e novamente em 2008. Segundo o governo, apesar do declínio da produção, os pedidos de recuperação de custos continuaram a aumentar além do esperado devido aos poços envelhecidos.

Em 2010, o governo adoptou regulamentos mais rígidos (nº 79/2010) que exigiam que os custos fossem: relacionados a operações de petróleo e gás na área de contrato; com base no princípio do comprimento do braço ou *arm's length principle*, se entre empresas afiliadas; e aprovado com antecedência pelas autoridades governamentais. O regulamento também identificou 22 categorias de custos que não são recuperáveis nem deductíveis. Ao remover alguma incerteza em torno da elegibilidade dos pedidos de recuperação de custos, as principais disputas continuaram. Uma auditoria em todo o governo das reclamações de recuperação de custos entre 2010 e 2012 identificou US\$221,5 milhões em despesas não elegíveis.

Como regulamentos mais fortes não foram suficientes para conter os abusos, o governo adoptou recentemente uma abordagem muito mais radical ao abandonar o conceito de recuperação de custos para novos contratos. Nos termos do Regulamento n.º 8 de 2017, os novos contratos aplicarão um mecanismo de “divisão bruta” para atribuir a produção entre o Estado e o contratante. Este mecanismo foi aplicado aos mais recentes Contratos de Partilha de Produção (PSCs) assinados em Janeiro de 2017 para o bloco Offshore North West Java. As unidades existentes não serão afectadas, embora os contratados também tenham a opção de aplicar o mecanismo de divisão bruta.

Custos Inflacionados

Noutros casos, o preço de bens e serviços legítimos é inflacionado intencionalmente. A transferência de preços errados é uma preocupação especial para transações entre empresas afiliadas. No sector de mineração, inflacionar os custos permite que as empresas transfiram os lucros para fora do país produtor, muitas vezes para uma subsidiária numa jurisdição de baixa tributação. Num sistema de partilha de produção, os custos inflacionados representam um fluxo de receita directa para a empresa por meio do processo de recuperação de custos.

Em Gana, por exemplo, grupos da sociedade civil alegaram que houve uma significativa transferência incorrecta de preço na construção de uma instalação de processamento de um projecto de gás natural financiado por US\$3 bilhões em empréstimos chineses investidos em petróleo. Documentos revelaram que um concorrente poderia ter construído uma instalação superior com economia de custos de US\$40 milhões. A Plataforma da Sociedade Civil sobre Petróleo e Gás declarou: "Suspeita-se que a Sinopec International Petroleum Service Corporation (SIPSC) tenha superfaturado os materiais - tanto a usina ou planta quanto os gasodutos - através da construção de custos escondidos supostamente ocasionados por um acordo com a subsidiária de propósito especial *offshore* da SIPSC, uma empresa chamada SAF Petroleum Investments (FZE), que está registada em Dubai".⁸⁸ A Gana National Gas Company alega ter feito a revisão do seu próprio processo de licitação e encontrou as reivindicações sem substância ou mérito. Não há indicação de que tenha sido realizada qualquer investigação de seguimento.

Caixa de Texto 14:

Timor-Leste Perde Receitas Devido aos Custos Mal Alocados⁸⁶

Em 2011, Timor-Leste iniciou uma série de auditorias fiscais cobrindo os anos 2005-2010. Entre as questões levantadas nas auditorias estava a má alocação de custos para um poço perfurado pela Conoco Philips, que ficou seco.

Em 2004, uma parcela significativa de um dos principais blocos produtores (03-12) estava programada para devolução. Quando as empresas procuraram uma prorrogação para perfurar um último poço, o regulador do governo concordou com a prorrogação, sob a condição de que os custos do poço não fossem recuperados em relação às receitas da produção existente. A empresa só poderia recuperar os seus custos se houvesse produção comercial futura na área a ser devolvida.

O poço Firebird, perfurado em 2005, encontrou apenas quantidades não comerciais de gás. No entanto, as empresas reivindicaram o custo de US\$ 32 milhões do poço contra as receitas do campo de Bayu-Undan, a área não abandonada do Bloco 03-12. A reivindicação de recuperação de custos reduziu o seu pagamento de impostos em US\$ 9,7 milhões.

O regulador contestou a alegação como parte da sua revisão da declaração de recuperação de custos de 2005, mas a questão permaneceu sem solução. Em 2010, Timor-Leste ordenou às empresas que pagassem 32,4 milhões de dólares, incluindo US\$ 9,7 milhões em impostos atrasados, assim como uma multa de 100% por negligência grave e juros de um por cento por mês e multas por atraso no pagamento.

Os custos gerais e administrativos são frequentemente um ponto específico de discórdia entre os governos anfitriões e as empresas extractivas. As empresas multinacionais geralmente incorrem em custos legítimos fora do país anfitrião e, por definição, são transações com empresas afiliadas. O apoio pode ser na forma de sobrecarga de negócios (por exemplo, serviços de contabilidade, gestão e formação de recursos humanos, apoio de marketing, compras), serviços de TI (por exemplo, apoio a software e hardware, aquisição de sistemas) e funções e tecnologias proprietárias e especializadas.

Uma maneira de analisar os custos de gestão é a proporção da receita total do projecto alocada a tais custos. Um estudo recente de um projecto de mina de ouro no Zimbabwe revelou que, por acordo com o governo, a empresa está autorizada a cobrar uma taxa pré-determinada pela prestação de serviços de gestão que representaram de sete a nove por cento da receita bruta do projecto nos últimos anos.⁸⁹ Uma análise da mina de urânio do Paladin em Malawi revelou US\$ 134 milhões em taxas de administração em cinco anos, o que equivalia a um quinto da receita total de uma mina de preços de urânio deprimido. Talvez não surpreendentemente, as taxas foram pagas a uma subsidiária na Holanda, permitindo que a empresa também evitasse a retenção na fonte.⁹⁰ Na Guiné, um empreiteiro na área de mineração pagava 30 por cento da receita total em taxas de administração para a sua empresa-mãe. Uma auditoria constatou que muitos dos serviços prestados não eram provavelmente exigidos pelo subcontratante na Guiné.⁹¹

Os custos atribuídos ao projecto devem ser justos, razoáveis e alinhados com o mercado. Idealmente, uma legislação clara, regulamentos e procedimentos devem determinar que proporção de custos indiretos incorridos por uma empresa associada é permitida. A fim de limitar o potencial de abuso, alguns países colocam um limite ao nível das despesas do escritório sede ou empresa-mãe. Moçambique, por exemplo, permite que os custos do escritório central na ordem de cinco por cento dos custos totais do projecto sejam inferiores a US\$5 milhões, mas apenas 1,5 por cento dos custos totais do projecto acima de US\$10 milhões.⁹² Embora um limite possa controlar a escala de abuso potencial, as empresas poderão interpretá-lo menos como um limite superior e mais como um direito.

Financiamento da Dívida

Uma área específica de grande risco potencial para as receitas do governo é o financiamento intra-firma para investimentos de capital. De acordo com o FMI, “com juros dedutíveis sob o IRPC [imposto de rendimento de pessoas colectivas] e baixa ou nenhuma retenção na fonte, uma maneira óbvia de transferir lucros de altas jurisdições fiscais é concedendo-lhes empréstimos através de impostos baixos”.⁹³

Existem duas dimensões separadas para o financiamento da dívida. Primeiro, há a questão da proporção relativa de dívida da empresa em comparação com o património da empresa usado para financiar custos de capital. Muitos regimes fiscais colocam um limite no rácio dívida/ capital para evitar o excesso de financiamento da dívida, um fenómeno conhecido por subcapitalização. Em segundo lugar, há a questão de saber se a taxa de juro cobrada sobre a dívida é excessiva.⁹⁴ Tal como acontece com o cálculo incorrecto da transferência, as empresas afiliadas geralmente fornecem o financiamento. Isso aumenta os riscos de que as taxas de juros não se baseiem nos preços “de mercado” do mercado, mas são concebidas para inflacionar os custos que são dedutíveis contra o lucro tributável.

**Caixa de
Texto 15:
Financiamento
da Dívida Mina as
Receitas do Chile⁹⁵**

De acordo com as autoridades fiscais chilenas, a mina de cobre Compañía Minera Disputada de las Condes, no Chile, propriedade da Exxon, operou com prejuízo por mais de 20 anos. No entanto, em 2002 ela foi vendida por US\$1,3 bilhões para a Anglo American Plc. A mina era claramente lucrativa a partir de uma perspectiva de investimento, mas não de uma perspectiva tributária. O motivo era o financiamento da dívida.

A Exxon comprou a mina do estado chileno em meados da década de 1970 por US\$80 milhões. Tecnicamente, a mina operou durante 23 anos com prejuízo, acumulando US\$ 575 milhões em créditos fiscais. Em vez disso, os fundos que poderiam ter sido declarados como lucros foram pagos a empresas afiliadas na forma de pagamentos de juros - incluindo a Exxon Financials, com sede nas Bermudas. Afirma-se que o vice-presidente da empresa admitiu que "96% dos passivos correspondem a empréstimos da empresa-mãe ou da subsidiária das Bermudas, por isso a Exxon retira os pagamentos de juros em vez dos lucros".

A indignação pública no caso contribuiu para a introdução de regras de capitalização limitada, limitando o rácio entre a dívida e o capital e impondo uma taxa de retenção na fonte de 35% sobre os pagamentos de juros que deixam o país. Também contribuiu para a decisão de impor um royalty baseado na produção para garantir um fluxo de receitas fiáveis, menos vulnerável às estratégias de minimização de impostos das empresas.

O financiamento da dívida representa um grande risco para as receitas do governo. No Chile, por exemplo, uma mina de cobre evitou o pagamento de impostos de renda durante décadas, transferindo os lucros através de pagamentos de juros para uma subsidiária nas Bermudas. A verdadeira rentabilidade da mina foi revelada quando foi vendida por US\$1,3 bilhões (Ver **Caixa de Texto 15: Financiamento da Dívida Mina as Receitas Chilenas**⁹⁵).

Pesquisas recentes destacam a proeminência dada à questão por representantes das autoridades fiscais em África.⁹⁶ Num relatório, o FMI destaca um país africano não identificado onde US\$100 bilhões em investimentos no sector de mineração de ouro era quase inteiramente financiado por dívida.⁹⁷ Num outro exemplo, uma mina de ouro na Guiné operava há 20 anos sem pagar imposto de rendimento de pessoas colectivas ou imposto corporativo devido a centenas de milhões de dólares em dívidas, principalmente provenientes da sua empresa-mãe. Quando confrontada, a empresa reduziu a sua dívida declarada para US\$23 milhões, resultando num pagamento de US\$13 milhões em imposto de rendimento corporativo.⁹⁸

Os riscos que o financiamento da dívida apresenta para as receitas do governo também são claros no sector de petróleo. Por exemplo, o gabinete de impostos na Austrália recentemente apresentou-se nos tribunais contra o financiamento abusivo de dívidas entre duas subsidiárias da Chevron (Ver **Caixa de Texto 16: Custos de Financiamento Intra-Empresa da Chevron, Desactivados/Não Permitidos**⁹⁹). Os acordos de partilha de produção podem ser particularmente vulneráveis ao financiamento da dívida quando as disposições contratuais permitem que os pagamentos de juros sejam custos recuperáveis e deduções legítimas contra o rendimento tributável. Existe uma série de medidas para limitar a perda de receitas através do financiamento da dívida. As regras de capitalização limitada restringem a dívida aos limites de capital. Restrições podem ser colocadas sobre a taxa de juros, muitas vezes uma margem numa referência internacional, como a *London Overnight Banking Rate* (LIBOR). Uma abordagem alternativa é restringir o juro a uma percentagem dos lucros, comumente referida como "regra de extração de renda".¹⁰⁰

**Caixa de
Texto 16:
Custos de
Financiamento
Intra-Empresa
da Chevron Não
Permitidos⁹⁹**

A Chevron é um parceiro no consórcio do projecto de gás natural Gorgon de AUD \$56 bilhões na Austrália. A Chevron Australia Holdings Pty Ltd (CAHPL) admite que enviou um total de AUD \$5,15 bilhões em pagamentos de juros para a sua própria subsidiária, a Chevron Funding Corporation (Delaware), de 2003 a 2008.

Especificamente, a Chevron Austrália beneficiou de um empréstimo de AUD\$ 2,5 bilhões da Chevron em Delaware com 8,97% de participação, embora a Chevron Funding Corporation tenha emprestado o dinheiro por 1,2%. Não foi pago nenhum imposto de retenção na fonte sobre os pagamentos de juros na Austrália e a Chevron Delaware não pagou impostos sobre a receita de juros. Os pagamentos de dividendos da Chevron Delaware à Chevron Austrália também estavam isentos do imposto da Austrália.

O Tribunal Federal da Austrália determinou que os empréstimos violavam as regras de preços de transferência. Os empréstimos não satisfizeram a um padrão de mercado e, portanto, a Chevron devia AUD \$ 322 milhões em impostos e multas.

Caixa de Texto 17:

Agência de Auditoria Mineral da Tanzânia¹⁰¹

A liberalização do sector de mineração de ouro na Tanzânia no final da década de 90 gerou novos investimentos massivos, mas poucas receitas do governo. Uma análise do governo concluiu que as exportações de recursos naturais em 2006 - avaliadas em quase US\$ 1 bilhão - geraram apenas US\$ 26 milhões em receita do governo. Uma baixa taxa de royalties de três por cento combinada com incentivos de investimento para despesas de capital foi parcialmente responsável. Mas também havia preocupações sobre as estratégias agressivas de evasão fiscal adoptadas pelas empresas.

As grandes empresas de mineração de ouro não pagam imposto de rendimento corporativo e reivindicam grandes perdas todos os anos. As perdas totais somaram mais de US\$ 1 bilhão entre 1998 e 2005. Uma auditoria financiada pelo governo concluiu que as empresas tinham “declarado excessivamente” as suas perdas em cerca de US\$500 milhões.

Em 2009, o governo criou a Agência de Auditoria de Minerais da Tanzânia (TMAA) para monitorar todos os aspectos das operações de mineração relacionadas à geração de receitas. A agência avalia de forma independente a quantidade e a qualidade dos minerais extraídos e exportados e apoia as autoridades fiscais na determinação do imposto de rendimento corporativo, verificando a autenticidade das declarações de receitas, investimento e despesa.

As consultas de auditoria do TMAA de 2010 ilustram uma série de caminhos através dos quais é possível perder as receitas do sector extractivo. Os números representam o valor em dólares das reclamações da empresa contestadas pela TMAA, incluindo a subnotificação das receitas do projecto (por exemplo, vendas de minerais subestimadas em mais de US\$ 12 milhões), assim como uma série de custos de projectos não elegíveis ou inflacionados.

Consulta de Auditoria Comum	Soma Total
Reivindicação incorrecta de passivos e perdas financeiras de cobertura	US\$183,645,187
Subsídio de capital sobredeclarado	US\$179,304,109.43
Despesas de capital e operacionais não suportadas	US\$141,253,370.23
Produtos não permitidos	US\$53,776,029.65 e TZS 1,729,200,800
Reclamação de dedução de capital incorreta e prematura	US\$44,453,468
Vendas de minerais subestimadas	US\$12,446,991.13 e TZS 3,001,291,703.81
Pagamentos por serviços técnicos, dos quais o Imposto de Retenção não foi retido	US\$50,874,325.99 e TZS 1,515,475,586
Taxas de gestão para as quais o Imposto de Retenção na Fonte não foi retido	US\$23,097,348

Desde a criação da agência, as receitas aumentaram substancialmente. As receitas anuais excederam 100 bilhões de Shillings da Tanzânia (US\$ 71 milhões) pela primeira vez em 2010. Em todos os anos, as receitas ultrapassaram 200 bilhões (US\$ 125 milhões). Em 2015, eles atingiram quase 400 bilhões (US\$ 200 milhões).

Limitando Custos Inflacionados

A monitoria e auditoria eficazes são essenciais para combater o risco de que os custos das empresas sejam excessivos. A Agência de Auditoria Mineral da Tanzânia é um exemplo comumente citado de um caso em que a auditoria abrangente assegurou dividendos de receitas significativas (Ver **Caixa de Texto 17: Agência de Auditoria Mineral da Tanzânia**¹⁰¹).

O cálculo incorrecto da transferência representa um grande desafio para as administrações tributárias em países desenvolvidos e em desenvolvimento.¹⁰² Os contratos normalmente contêm cláusulas que exigem que todas as transações entre empresas afiliadas sejam baseadas nos preços de mercado, mas são notoriamente difíceis de aplicar. Tem havido um esforço considerável recentemente para abordar estas questões nos fóruns internacionais (por ex. EBTL da OCDE e da Comissão Fiscal da ONU), assim como através de esforços de capacitação apoiados pelo FMI, Banco Mundial e Noruega.

Restringir o cálculo incorrecto da transferência exige uma combinação de leis claras e capacidade forte. Para os países desenvolvidos, tem havido algumas vitórias de alto nível, incluindo o recente caso da Chevron na Austrália (Ver **Caixa de Texto 16: Custos de Financiamento Intra-Empresa da Chevron Não Permitidos**). Mas também houve muitas perdas, incluindo os casos da Transocean nos Estados Unidos e na Noruega (Ver **Caixa de Texto 18: Transocean: O Desafio de Tributar uma Empresa de Perfuração**¹⁰³).

A experiência da África do Sul providencia uma perspectiva útil. Claramente a autoridade fiscal mais forte da África Subsaariana, a autoridade tributária tem uma equipe dedicada de auditoria de preços de transferência, constituída por 20 pessoas cobrindo todos os sectores. Relatórios sugerem que 30 auditorias entre 2012 e 2015 resultaram em ajustes que totalizaram quase US\$ 2 bilhões, gerando cerca de US\$ 500 milhões em receitas adicionais do governo.¹⁰⁴ No entanto, não parece que houve um processo bem-sucedido contra o cálculo incorrecto da transferência na África do Sul. Os desafios da capacidade administrativa não se limitam à autoridade tributária; eles se estendem aos tribunais, onde os juízes podem não ter a capacidade de realmente entender um caso complicado de cálculo de preço de transferência. O chefe do Comité de Revisão Tributária, por exemplo, disse que “não tinha certeza de que temos um juiz que possa ouvir um caso de preços de transferência neste momento”.¹⁰⁵

Para os países em desenvolvimento, os desafios são imensos, com uma revisão recente da África mostrando grandes deficiências tanto na legislação quanto na capacidade administrativa de gerir os riscos do cálculo errado dos preços de transferência.¹⁰⁶ Representantes das autoridades fiscais dos países latino-americanos também destacaram desafios semelhantes.¹⁰⁷

Caixa de Texto 18:

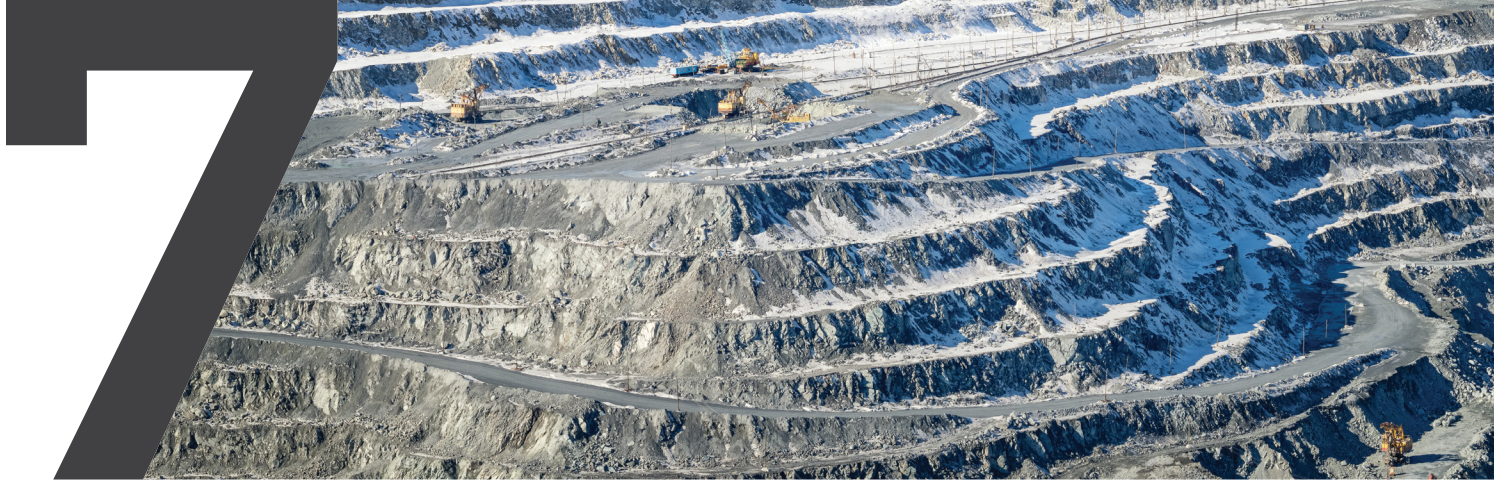
Transocean: O Desafio de Tributar Uma Empresa de Perfuração¹⁰³

A Transocean, a maior empresa de perfuração de petróleo do mundo, ilustra os desafios da administração fiscal eficaz nos países desenvolvidos. A Transocean foi originalmente constituída em Delaware, com sede em Houston. Em 1999, a empresa voltou a restabelecer o domicílio nas Ilhas Cayman, uma medida que reduziu a sua taxa geral de impostos de 31% para menos de 17% e resultou em poupanças de quase US\$ 2 bilhões em impostos norte-americanos. Em 2008, quando os paraísos fiscais das Caraíbas passaram a sofrer pressões crescentes por parte das autoridades norte-americanas, a empresa voltou a alterar o seu domicílio, novamente, desta vez para o cantão ou área de Zug (Suíça).

A empresa mantém operações significativas (e muitas subsidiárias) nos EUA. Em várias ocasiões, o IRS emitiu reavaliações tributárias relacionadas a um alegado erro de cálculo do preço de transferência: US\$ 413 milhões mais juros para 2004-05; US\$ 278 milhões para 2006-2009; e US\$ 290 milhões, mais juros e multas para 2010-2011. A Transocean prevaleceu nos tribunais para todas as reavaliações anteriores a 2010 e antecipa fazer o mesmo para 2010-11.

A Transocean também esteve no centro do maior caso de fraude fiscal da Noruega. Especificamente, as autoridades norueguesas alegaram que a Transocean envolveu-se numa série de “transações motivadas por impostos” envolvendo subsidiárias norueguesas enquanto consolidava a posse de 12 plataformas de perfuração nas subsidiárias das Ilhas Cayman entre 1999 e 2002. Por exemplo, a plataforma de perfuração Polar Pioneer, operando na plataforma continental norueguesa desde 1985, foi vendida durante uma janela ou um intervalo de oito horas, quando foi rebocado para fora das águas territoriais norueguesas, após manutenção num porto norueguês em Maio de 1999.

A autoridade fiscal norueguesa emitiu uma reavaliação de US\$ 776 milhões, incluindo juros e multas. Denúncias criminais também foram apresentadas contra duas subsidiárias e funcionários dos consultores fiscais externos da Transocean. Em 2014, um tribunal de Oslo indeferiu todas as acusações contra a Transocean, mas o governo recorreu. Em Janeiro, após quase 100 dias de processos judiciais, o Tribunal de Recurso absolveu a Transocean e os seus assessores na maioria das acusações. As autoridades norueguesas decidiram não prosseguir com as acusações restantes e demitiram o promotor que havia sido acusado de estar numa “cruzada”. A perda é um grande golpe para o Gabinete de Fraudes Fiscais na Noruega e pode representar um retrocesso para algumas disposições da Lei sobre o Imposto de Rendimento de Pessoas Colectivas na Noruega.



Próximos Passos na Protecção das Receitas do Governo

Existem muitos caminhos diferentes através dos quais as receitas do sector extractivo do governo são perdidas. Eliminar um caminho é de pouco benefício se outros caminhos permanecerem sem verificação. Proteger as receitas que devem, por fim, proporcionar benefícios aos cidadãos, requer uma abordagem abrangente.

Boas Práticas Emergentes

Obviamente, acordos mal negociados garantem que os governos não assegurem uma porção justa da sua riqueza em recursos naturais. Assegurar melhores acordos no sector extractivo é uma componente bem estabelecida tanto da defesa ou advocacia da sociedade civil quanto ao apoio internacional dos doadores. Progressos sobre a divulgação de contratos do sector extractivo e os beneficiários efectivos das empresas poderão ajudar. A orientação padrão agora para incorporar todos (ou quase todos) os termos fiscais na legislação nacional, em vez de contratos específicos do projecto, reduzirá a discricção deixada aos negociadores do governo. Modelos de contratos, anexos à legislação nacional, podem desempenhar um papel semelhante onde as negociações específicas do projecto continuam. O apoio internacional para ajudar os governos nessas negociações também foi amplamente endossado, embora o seu impacto prático seja difícil de avaliar. A vigilância contínua é necessária, uma vez que ainda se verificam acordos mal negociados¹⁰⁸ e as empresas continuam a receber isenções fiscais, particularmente durante a queda dos preços das mercadorias. Uma lição transversal é a importância de desenvolver a capacidade de adaptação em contratos, limitando a estabilização e incluindo um período de tempo (por exemplo, cinco anos) para uma revisão formal dos termos fiscais.

As empresas geralmente exploram ADT para reduzir ou eliminar um conjunto adicional de impostos, principalmente na repatriação de pagamentos de juros e dividendos e na tributação de mais-valias. Esses impostos não são as principais fontes de receitas do governo no sector extractivo. No entanto, dezenas de milhões de dólares podem ser perdidos (às vezes mais) quando as empresas garantem os benefícios do tratado criando uma empresa-fantasma numa jurisdição com termos de tratados generosos. Do ponto de vista da receita de um país em desenvolvimento, os ADT exigem uma análise muito mais cuidadosa. Parece que uma ala do governo geralmente promove os ADT mais como um sinal do interesse de uma maior interacção económica, sem analisar completamente as possíveis implicações em termos de receita. Considerando que um único projecto do sector extractivo pode alterar fundamentalmente o cálculo de custos e benefícios de um ADT, a análise proactiva é essencial. A linguagem do tratado destinada a recusar benefícios às empresas do sector extractivo que usam empresas-fantasmas parece eminentemente sensata, mas ainda resta saber se será eficaz.

Estabelecer taxas justas de impostos é uma condição necessária para que os governos obtenham uma porção justa, mas isso não é suficiente. A maior parte deste estudo procurou ilustrar que as taxas de imposto não têm sentido na ausência da base tributável em relação à qual são avaliadas. Simplificando, se o imposto de rendimento de pessoas colectivas é de 25% ou 35% é irrelevante se as empresas não reportarem o lucro tributável. Assegurar que os governos recebem uma porção justa das receitas do sector extractivo exige, portanto, muito mais atenção à protecção da base tributária.

Proteger a base tributária começa com a garantia de um relatório preciso da receita total do projecto. A monitoria efectiva é necessária com vista verificar tanto a quantidade quanto a qualidade da mercadoria produzida, incluindo quaisquer subprodutos valiosos. Embora isso pareça óbvio, existem muitas jurisdições em que esse tipo de verificação não ocorre. As receitas do governo também estão em risco quando as mercadorias ou os produtos são vendidos a uma empresa afiliada a taxas abaixo do mercado. É importante considerar a possibilidade de estabelecer um preço de referência baseado em marcos internacionais para o cálculo das receitas do governo. Nos casos em que é impossível definir um preço de referência, deve-se tomar muito cuidado relativamente a onde é que as empresas vendem mercadorias para uma empresa afiliada, particularmente quando isto é feito como parte de um contrato de vendas a longo prazo.

O segundo passo principal na protecção da base tributária é o controlo dos custos do projecto reivindicados pela empresa. Essas questões são muito mais amplas e, às vezes, muito mais simples do que o cálculo errado dos preços de transferência entre empresas afiliadas. As autoridades governamentais devem realizar auditorias com base em riscos para proibir facturas fraudulentas e outros custos não elegíveis, e para assegurar que os custos elegíveis sejam alocados de forma apropriada entre diferentes projectos e entre diferentes categorias de custos (ou seja, capital versus operacional). Com empresas de recursos multinacionais maiores, há um risco de mudança de lucro por meio do cálculo errado dos preços de transferência. O financiamento da dívida é uma área particularmente de alto risco, mas o escrutínio deve ser dado a todos os casos em que as empresas afiliadas forneçam bens e serviços. O envolvimento nos esforços internacionais dos processos da OCDE ou da ONU pode ajudar, mas, em geral, os países terão de desenvolver e implementar soluções ao nível nacional para limitar a capacidade das empresas de inflacionar custos. Medidas anti-evasão simples podem incluir a introdução ou o aumento de impostos de retenção na fonte e o estabelecimento de limites para certos tipos de despesas, como os custos dos escritórios-sede ou empresa-mãe.

Reforçando a Administração Fiscal e Eliminando as Lacunas Fiscais

O fortalecimento da capacidade de administração tributária é um ponto de partida óbvio quando se procura proteger as receitas do governo. É interessante observar que, embora a atenção dedicada às receitas do sector extractivo e ao desenho do regime fiscal pelos principais doadores – incluindo o FMI e o Banco Mundial - pode ser rastreada há mais de 15 anos, é apenas nos últimos cinco anos que atenção semelhante tem sido dada à administração fiscal.¹⁰⁹ O ímpeto ou momentum nesta área está a aumentar rapidamente, incluindo:

- A prestação de orientações detalhadas sobre os riscos de preços de transferência e preços de minerais.¹¹⁰
- Apoio a programas de capacitação do FMI e do Banco Mundial, assim como de doadores bilaterais como a Noruega, Alemanha e Canadá.
- A mobilização de vários mecanismos para fortalecer a capacidade de administração e auditoria, como o Fórum Africano de Administração Tributária e a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria.

Em muitos casos, a falta de supervisão anterior do governo é surpreendente. A Zâmbia, por exemplo, ocupa o oitavo lugar entre os produtores mundiais de cobre. Os minerais representam 70% do valor das exportações do país e 30% das receitas do governo. O governo estava convencido de que não estava a receber uma porção justa da riqueza e implementou, e depois revogou, uma série de importantes revisões do regime fiscal de mineração.¹¹¹ No entanto, é apenas nos últimos anos que um esforço significativo foi dado à administração da receita.¹¹²

É claro que nunca é tarde demais para começar. Lamentavelmente, os resultados de todo esse trabalho útil vêm depois do super-ciclo de mercadorias, com muitas receitas perdidas nesse período.

Uma capacidade mais forte do governo só pode ser uma coisa positiva. Mas seria imprudente superestimar a eficácia desses esforços. Um desequilíbrio significativo na perícia permanecerá, num futuro previsível, entre os advogados ou juristas e contabilistas que trabalham para empresas do sector extractivo e os funcionários do governo encarregues de garantir uma porção justa das receitas.

Para países em desenvolvimento com uma administração fiscal comparativamente fraca, deve-se considerar uma série de medidas simples, porém robustas, para combater a perda de receita.

Como os estudos de caso das “superpotências” de recursos naturais, como o Alasca, a Austrália e o Canadá, mostram, mesmo nos países desenvolvidos, os desafios para garantir as receitas do sector extractivo são assustadores. Houve vitórias importantes, como o litígio no Alasca e o sucesso australiano contra o financiamento da dívida da Chevron e a transferência de lucros para os centros de marketing de Singapura. No Canadá, os grandes casos - incluindo Cameco e Silver Wheaton - permanecem nos tribunais e o seu resultado é incerto. No entanto, muitas vezes, menos atenção é prestada à frequência com que as autoridades fiscais dos países desenvolvidos perdem nos tribunais. As batalhas entre as autoridades tributárias da Noruega e dos EUA contra a maior empresa de perfuração de petróleo do mundo, a Transocean, sugerem a necessidade de reduzir as expectativas sobre o impacto das receitas na capacidade da administração tributária.

Talvez, de forma contraintuitiva, o próximo grande passo na protecção das receitas do governo talvez seja rever os regimes fiscais e renegociar os contratos. O ponto, no entanto, não seria visitar as taxas de impostos, mas sim encontrar medidas mais efectivas para proteger a base tributária, eliminando lacunas. Para os países em desenvolvimento com uma administração fiscal comparativamente fraca, deve-se considerar uma série de medidas simples, porém robustas, para combater a perda de receita.¹¹³

A revisão dos regimes fiscais pode até mesmo exigir a alteração do equilíbrio entre os impostos baseados na produção e os impostos baseados no lucro. Depois de 15 anos recomendando que os países em desenvolvimento passem a tributar os lucros e os super-lucros, algumas vezes no FMI agora questionam essa abordagem. Um recente volume do FMI com enfoque em riscos para as receitas do sector extractivo conclui que o desenho do regime fiscal poderá exigir uma “alteração do equilíbrio entre os impostos e royalties relacionados ao lucro ainda mais em direcção a este último, do que seria contrariamente o caso, com o argumento de que monitorar os custos dedutíveis é mais difícil do que monitorar as receitas”.¹¹⁴

Monitoria de Receitas Específicas do Projecto

Assegurar uma porção justa das receitas do governo, em quase todos os casos, requer monitoria externa efectiva. A boa notícia é que em muitas jurisdições a revolução da transparência providenciou àqueles que estão fora do governo - incluindo parlamentares, organizações da sociedade civil, líderes comunitários e os órgãos de comunicação social - informações impensáveis até poucos anos atrás. Isso inclui não apenas os dados das receitas, mas, em alguns casos, também os contratos do sector extractivo e os dados sobre volumes e preços de produção.

Um passo importante é a divulgação pública dos pagamentos ao governo e os esforços para reconciliar as receitas do governo e os pagamentos das empresas. No entanto, sem informações adicionais sobre o regime fiscal, a mercadoria, o projecto e o contrato, é difícil avaliar se esses pagamentos são consistentes com os termos dos contratos e com a legislação tributária ou, num sentido mais amplo, se estão justos. A resposta a essas perguntas pode ser feita, mas requer uma análise económica abrangente ao nível de projecto. Os pagamentos ao governo, em última análise, só fazem sentido no contexto de uma análise integrada que toma em conta a produção do projecto e os custos do projecto, o valor de venda da mercadoria e os termos fiscais aplicáveis.

Esforços para interagir efectivamente com informações existentes de domínio público têm constituído um desafio. Isto é, pelo menos em parte, por causa das competências necessárias para se envolver em análise técnica e o tempo necessário para realizar análises aprofundadas usando dados espalhados por várias fontes. Além disso, pode ser difícil traduzir análises técnicas e aprofundadas para um público mais amplo e identificar maneiras de aproveitar essa análise para obter maior responsabilidade. É importante que sejam levados a cabo esforços contínuos para realizar análises de receita ao nível de projecto e para agir sobre as conclusões.

Uma componente central da luta pela responsabilização no sector extractivo é garantir que as empresas paguem o que devem e que o que devem é uma compensação justa pelo esgotamento de um recurso não renovável. Há evidências persuasivas de países desenvolvidos e em desenvolvimento de que os governos não garantem a sua porção justa das receitas do sector extractivo.

Pode ser difícil encontrar perdas de receitas se não soubermos onde procurar. Como este estudo mostrou, existem muitos caminhos para a perda de receita, mas eles não são ilimitados. Existem padrões claros sobre como as empresas reduzem os pagamentos aos governos. A aplicação da metodologia de avaliação de risco estabelecida neste documento a projectos específicos do sector extractivo pode ajudar aqueles que pretendem garantir que os países maximizem os benefícios da receita pela venda dos seus recursos não renováveis.

Anexo 1.

Um Cenário de Erosão da Base Tributária

As secções acima procuraram identificar uma variedade de maneiras através das quais as empresas reduzem as receitas brutas e líquidas (pós-custo), nas quais os royalties, o imposto de renda corporativo e a partilha da produção de petróleo são baseados. A tabela abaixo apresenta um projecto hipotético do sector extractivo com receita bruta de US\$100 milhões. Quatro cenários diferentes são considerados para ilustrar como essas técnicas podem reduzir as receitas e os custos reportados.

Figura 2:
Cenários de Erosão da Base Tributária/Fiscal

1
2
3
4

Receita Bruta (Produção × Preço) \$100 Milhões		
Custos de Projecto \$60 Milhões	Rendimento Tributável \$40 Milhões	
Custos de Projecto \$60 Milhões	Custos Inflacionados \$20 Milhões	Rendimento Tributável \$20 Milhões
Custos de Projecto \$60 Milhões	Rendimento Tributável \$20 Milhões	Rendimento Oculto \$20 Milhões
Custos de Projecto \$60 Milhões	Custos Inflacionados \$20 Milhões	Rendimento Oculto \$20 Milhões

1. O primeiro cenário mostra a economia real do projecto: as receitas do projecto reportadas são de US\$100 milhões e os custos do projecto reportados são de US\$60 milhões. O resultado é um lucro tributável de US\$40 milhões.
2. O segundo cenário ilustra o impacto dos custos inflacionados. Nesse cenário, a combinação de custos inflacionados para a venda intraempresa de maquinaria usada, taxas excessivas de administração ou gestão e financiamento abusivo da dívida resultam num custo adicional de US\$ 20 milhões nos custos do projecto. A renda bruta reportada permanece em US\$100 milhões, mas com os custos do projecto reportados de US\$80 milhões, a renda tributável é de apenas US\$20 milhões.
3. O terceiro cenário ilustra o impacto da subnotificação das receitas do projecto. Nesse cenário, a empresa vende a mercadoria primária para uma empresa afiliada a preços abaixo do mercado e não informa sobre subprodutos valiosos que são separados na fase de fundição. A receita reportada do projecto cai para US\$80 milhões, em vez de US\$ 100 milhões. Com os custos restantes em US\$ 60 milhões, o lucro tributável é novamente de apenas US\$ 20 milhões.
4. O quarto cenário é uma combinação do Cenário 2 (custos inflacionados) e do Cenário 3 (receitas sub-reportadas). As receitas brutas reportadas são de US\$80 milhões e os custos reportados são de US\$ 80 milhões. Não há renda tributável.

Tabela 1:
Implicações para
as Receitas do
Governo

A Tabela 1 examina as implicações da receita do governo nos diferentes cenários, assumindo um regime fiscal simples composto por um royalty de cinco por cento (com base no valor de venda da mercadoria) e um imposto de rendimento de pessoas colectivas de 30 por cento. Para manter o exemplo o mais simples possível, presume-se que o royalty não é uma dedução permitida em relação ao imposto de rendimento corporativo.¹¹⁵

Cenário

1
2
3
4

Receita Bruta	Royalty em 5%	Rendimento Tributável	IRPC em 30%	Receita Total do Gov.	Perda de Receita
\$100 milhões	\$5 milhões	\$40 milhões	\$12 milhões	\$17 milhões	
\$100 milhões	\$5 milhões	\$20 milhões	\$6 milhões	\$11 milhões	-35%
\$80 milhões	\$4 milhões	\$20 milhões	\$6 milhões	\$10 milhões	-41%
\$80 milhões	\$4 milhões	\$0	\$0	\$4 milhões	-76%

1. O Cenário 1 gera US\$17 milhões em receitas do governo. Um royalty de cinco por cento sobre US\$100 milhões em vendas de mercadorias resulta num pagamento de US\$5 milhões. Um imposto de rendimento de 30% sobre US\$40 milhões em rendimento tributável resulta num pagamento de US\$12 milhões.
2. O Cenário 2 gera US\$11 milhões em receita do governo. Como a receita bruta reportada permanece em US\$100 milhões, o pagamento de royalties permanece inalterado. Os custos inflacionados, no entanto, reduzem o lucro tributável para US\$ 20 milhões, resultando num pagamento de apenas US\$ 6 milhões. A receita do governo é reduzida em 35%.
3. O Cenário 3 gera US\$ 10 milhões em receitas do governo. Com a receita bruta informada de US\$ 80 milhões, os pagamentos de royalties baixam para US\$4 milhões. Com o lucro tributável reduzido para US\$20 milhões, o imposto de rendimento corporativo gera novamente apenas US\$ 6 milhões. Como a subnotificação das vendas de mercadorias afecta os royalties e o imposto de rendimento de pessoas colectivas, a receita do governo é reduzida em 41%.
4. O Cenário 4 gera apenas US\$ 4 milhões em receita do governo. Com US\$80 milhões em receita bruta reportada, os pagamentos de royalties permanecem em US\$4 milhões. Não há, no entanto, nenhum lucro tributável reportado e, portanto, nenhum pagamento de imposto de rendimento corporativo. A receita do governo é reduzida em 76%, ilustrando como os impostos com base em lucro são sensíveis à erosão da base tributária.¹¹⁶

Antes de deixar este exemplo, vale a pena considerar um quinto cenário que acrescenta a dimensão do tempo. Estratégias de evasão fiscal são comumente empregues já na fase de exploração e desenvolvimento, quando os custos inflacionados muitas vezes não são monitorados de forma independente e desafiados pelas autoridades fiscais. Os regimes fiscais permitem que as perdas do ano anterior sejam “transportadas” e aplicadas no cálculo do lucro tributável do exercício do ano seguinte.¹¹⁷ No quinto cenário, a empresa tem US\$200 milhões em perdas anteriores inflacionadas que serão usadas para compensar qualquer rendimento tributável futuro.¹¹⁸ A combinação dessas técnicas ilustra como um projecto lucrativo do sector extractivo pode acabar não pagando imposto de rendimento corporativo, **nunca**.

Notas


- 1 Ver por exemplo, [Track It! Stop It! Get It! High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa](#), United Nations Economic Commission for Africa, 2014; [Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development](#), Global Financial Integrity, 2010; e ["Exposing the Lost Billions: How Financial Transparency by Multinationals on a Country by Country Basis Can Aid Development,"](#) Eurodad, 2011.
- 2 Ver [Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010](#), Global Financial Integrity, 2012.
- 3 Ver por exemplo, a discussão em [The World Bank Group's Response To Illicit Financial Flows: A Stocktaking](#), World Bank, 2016.
- 4 ["Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products \(Four-Part Consultation Document\),"](#) OECD Tax and Development Programme, October 2015. As iniciativas mais amplas da OCDE também têm relevância directa, incluindo uma avaliação do BEPS sob a perspectiva de países de rendimento baixo e orientação específica sobre o uso de incentivos fiscais, bem como medidas propostas sobre técnicas específicas de evasão fiscal, incluindo a transferência de preços incorrecta, a dedutibilidade de juros, compras de tratados e relatórios nacionais.
- 5 Para uma revisão abrangente do trabalho da ONU nesta área, ver: [United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries](#), United Nations, 2015.
- 6 Ver, por exemplo, [Relatório do Secretariado ou Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation](#), United Nations, 28 May 2013.
- 7 [Tax Evasion and the Use of Tax Havens: Report Of The Standing Committee On Finance](#), Parliament of Canada, 2013.
- 8 Bill C-621: An Act to Amend the Income Tax Act (Economic Substance), Parliament of Canada, 2014.
- 9 Ver, por exemplo, [J18 Vancouver Quadra Offshore Tax Havens: Resolutions for Debate](#), LPC-BC Biennial Policy Convention, 2016, p. 21.
- 10 Ver ["Consolidated Amended Class Action Complaint for the Violation of Federal Securities Laws,"](#) US District Court California, 18 December 2015, (2:15-cv-05146-CAS-JEM); and [Silver Wheaton Corporation, Annual Report 2015](#), 11 April 2016, p. 44-45.
- 11 Ver Rita Celli, ["Mining for More,"](#) 2015.
- 12 A revolução da transparência vai muito além dos pagamentos de receita. Os contratos do sector extrativo, segredos bem guardados no passado, estão a ser publicados por dezenas de países. Ver Don Hubert and Rob Pitman, [Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI](#), NRGi, 2017.
- 13 Ver ["The Board Reaffirmed That Project-Level Reporting is Required,"](#) EITI Press Release, 8 March 2017. For a broader assessment of EITI effectiveness, ver Siri Aas Rustad, Philippe Le Billon and Päivi Lujala. ["Has the Extractive Industries Transparency Initiative Been a Success? Identifying and evaluating EITI goals,"](#) Resources Policy, Vol. 51, 2017, p. 151-162.
- 14 Esta análise concentra-se nos royalties, impostos e direitos de produção feitos pelas empresas aos governos. Não aborda a possível perda de receita do governo quando o Estado detém participação accionista num projecto de EI.
- 15 Todos os valores, a não ser que contrariamente estipulado, são em dólares americanos (USD).
- 16 Por concepção, este relatório não aborda a questão igualmente importante de como as receitas do governo são gastas.
- 17 A literatura é extensa. Para um exemplo particularmente significativo, ver [Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation](#), IMF 2012.
- 18 Ver Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), IMF, 2014; Pietro Guj et al., [How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks](#), World Bank, 2013; and Brian J Arnold and James Wilson, [Aggressive International Tax Planning by Multinational Corporations: the Canadian Context and Possible Responses](#), SPP, 2014.
- 19 Ver Pietro Guj et al. [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: A Reference Guide for Practitioners](#); World Bank, 2017; [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries](#), Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, E/C.18/2017/CRP.9, 2017; and Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), NRGi, 2016.
- 20 Esta secção é baseada numa estrutura de avaliação de risco do sector extrativo desenvolvida por Don Hubert da Resources for Development Consulting, 2016. Para sua aplicação a um projeto específico, ver Don Hubert, [Mapping Risks to Future Government Petroleum Revenues in Kenya](#), Oxfam Kenya, 2016
- 21 Uma estrutura tributária adequada e uma faixa alvo de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf> AETRs [taxas efectivas de imposto médio] resultam dessa análise. Essas simulações, e as de outras fontes, sugerem intervalos razoavelmente alcançáveis de AETRs com desconto, que será 40-60% da mineração e 65-85% do petróleo. [Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation](#), IMF, 2012, p. 29.
- 22 Para uma introdução excelente, ver: [Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries](#), 2nd Ed., 2016. As ilustrações usadas aqui são extraídas das p. 47 e 25.
- 23 Pesquisas sobre as 10 maiores empresas do sector extrativo no mundo demonstram que elas controlam mais de 6.000 subsidiárias, das quais mais de um terço estavam localizadas em paraísos fiscais ou jurisdições secretas. Ver ["Piping Profits"](#), Publish What You Pay – Norway, 2011.

- 24 Ver Consolidated Amended Class Action Complaint for the Violation of Federal Securities Laws, US District Court California, 18 December 2015, (2:15-cv-05146-CAS-JEM); and Silver Wheaton Corporation, Annual Report 2015, 11 April 2016, p. 44-45.
- 25 Para descrições claras e concisas da tributação no sector de mineração ver: Farid Tadros and Kristina Svensson, [Using Taxation to Enable a Fair and Thriving Mining Industry](#), World Bank, 2010; Paul Mitchel, Taxation and Investment Issues in Mining, in *Advancing the EITI in the Mining Sector*, EITI 2009, p. 27-31; and Thomas Baunsgaard, [A Primer on Mineral Taxation](#), IMF Working Paper, WP/01/139, 2001.
- 26 Para o tratamento definitivo, ver James Otto et al, [Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society](#), World Bank, 2006.
- 27 As regras de depreciação de capital variam, mas muitas vezes as empresas podem reivindicar custos de investimento mais rapidamente do que seria o caso noutros sectores.
- 28 Quando a participação do petróleo é alocada com base numa medida de rentabilidade (por exemplo, um factor-r), ela funciona mais como um imposto de renda de recursos.
- 29 Saji Thomas, [Mining Taxation: An Application to Mali](#), IMF, WP/10/126, 2010.
- 30 De acordo com o FMI, “uma corrida para o abismo é evidente entre os regimes especiais, mais notavelmente no caso da África, criando efectivamente um sistema fiscal paralelo onde as taxas baixaram para quase zero”. A ênfase foi acrescentada. S. M. Ali Abbas et al., [A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies](#), IMF, 2012, p. 1.
- 31 [World Investment Report](#), 2007, p. 137.
- 32 “Muitos países ao Sul do Sahara têm 100% de subsídio de capital e estão a prejudicar a recolha oportuna de recursos por parte das indústrias.” Frian Aarsnes, [The Taxation of Multinationals in Africa: Fiscal Competition and Profit Repatriation](#), Econ Pöyry, 2011.
- 33 Don Hubert, Government Revenues from Mining: [A Case Study of Caledonia’s Blanket Mine](#), Oxfam Zimbabwe, 2016, p. 15.
- 34 Model Mine Development Agreement, International Bar Association, 2011.
- 35 George Kahal, [The Uproar Surrounding Petroleum Contract Renegotiations](#), Oxford Energy Forum, August 2010, p. 3-5.
- 36 Considere, por exemplo, a decisão da República Dominicana em 2013 de renegociar o contrato para Pueblo Viejo, uma das maiores minas das Américas. Um caso semelhante de renegociação poderia ser feito para as enormes reservas de gás ao longo da costa de Moçambique, embora o governo tenha optado por não exigir um melhor acordo.
- 37 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), IMF, 2014, p. 26.
- 38 Embora a troca de informações tributárias seja comumente citada como um mecanismo para os países lidarem com possíveis perdas de receita, há indícios de que os governos de países em desenvolvimento muitas vezes não obtêm sucesso quando tentam fazer uso dessas disposições. Ver Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa](#), NREGI, 2016, p. 31.
- 39 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), IMF, 2014, p. 28.
- 40 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), IMF, 2014, p. 27.
- 41 Ver Francis Weyzig, [The Central Role of Dutch Financing Companies in Tax Avoidance Strategies, 2007](#); and Netherlands: 2015 Worldwide Tax Guide, Ernst & Young, p. 982-984.
- 42 Sobre a Mongólia, ver: [Technical Assistance Report—Safeguarding Domestic Revenue—A Mongolian DTA Model](#), IMF, Report No. 12/306, 2012, p. 13; and [“In tax case, Mongolia is the mouse that roared,”](#) Reuters, 2013. Segundo o Artigo 2.2 do Acordo de Investimento de 2009, “O imposto a ser retido como resultado da Lei do Imposto de Rendimento será calculado às taxas especificadas nas respectivas cláusulas da Lei do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (em vigor na data do presente Acordo), que inclui de acordo com quaisquer tratados de dupla tributação aplicáveis, aplicados pelo Artigo 2.2 da Lei Geral Tributária, e que as taxas serão Estabilizadas”. O Malawi rescindiu o DTA com a Holanda a partir de 5 de Junho de 2013. Posteriormente, negociou um novo DTA (20 de Abril de 2015) que inclui disposições específicas contra o abuso (ver abaixo).
- 43 Ver: Francis Weyzig and Michiel van Dijk, [Incoherence Between Tax and Development Policies: The Case of the Netherlands](#), *Third World Quarterly*, 2009; Francis Weyzig, [“Tax Treaty Shopping: Structural Determinants of Foreign Direct Investment Routed Through the Netherlands,”](#) *International Tax and Public Finance*, 2013; and Katrin McGauran, [“Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries?”](#), SOMO, 2013.
- 44 [The Netherlands: A Tax Haven](#), Oxfam Novib, 2016.
- 45 Matt Steinglass, [“Netherlands to Review Tax Treaties with Least Developed Countries,”](#) *Financial Times*, 6 September 2013.
- 46 Ver Kristy Jonas, [EU Platform for Tax Good Governance: Adopting Anti-Abuse Provisions in Tax Treaties with Developing Countries](#), Netherlands Ministry of Finance, 2016.
- 47 Ver [Investing in Africa through Mauritius](#), Deloitte, 2013; and [“Deloitte in Africa – Advising Big Businesses on How to Avoid Tax in Some of the World’s Poorest Countries,”](#) ActionAid, 2013.
- 48 Ver Jeff Mbanga, [“How URA Won \\$404m Oil Tax Case,”](#) *The Observer*, 7 December 2011; and Tabu Butagira, [“Leaked Emails Expose Heritage Tax Schemes,”](#) *Daily Monitor*, 4 April 2016.
- 49 [Kenya Must Review Double Tax Agreement with Mauritius](#), Tax Justice Network – Africa (n.d.).
- 50 Ver Roos van Os and Roeline Knottnerus, [“Dutch Bilateral Investment Treaties: A Gateway to ‘Treaty Shopping’ by Multinational Corporations for Investment Protection,”](#) SOMO, 2011.

- 51 Ver *Union of India v Azadi Bachao Andolan*, Supreme of Court of India, 7 October 7, 2003 and description of the case in Eduardo Baistrocchi, "The Use and Interpretation of Tax Treaties in the Emerging World: Theory and Implications," *British Tax Review*, 2008, p. 361-62.
- 52 Ver Michael N. Kandeve, "[Treaty Shopping in Canada: The Door is \(Still\) Open](#)," *Bulletin for International Taxation*, October 2008. Two cases are *MIL (Investments) S.A. vs. Canada*, 2006 and *Velcro Canada Inc. vs. The Queen*, 2012.
- 53 Após essas perdas, em 2013, o Departamento de Finanças do Canadá publicou [o seu documento de consulta sobre o Tratado de Compras: o problema e possíveis soluções](#). No orçamento de 2014, o governo propôs a emenda da Lei de Interpretação das Convenções sobre o Imposto de Renda (ITCIA) para criar uma regra interna de compras contra o tráfico. (Ver Steve Suarez, "Canada to Unilaterally Override Tax Treaties With Proposed New Anti-Treaty-Shopping Rule," *Tax Notes International*, 3 March 2014, p. 797-806.) Implementation of the new measures was put on hold until the OECD BEPS process had run its course. It is expected that the Department of Finance will renew its anti-treaty shopping initiative, though whether that will be based on implementation of the new BEPS standards or unilateral national measures (or a combination of the two) remains to be seen. (Gwendolyn Watson, "Treaty Shopping and Base Erosion and Profit Shifting Action 6," *Canadian Tax Journal*, 2014, 62:4, 1085 – 1108).
- 54 Ver *Transfer Pricing In The Petroleum Industry Of Trinidad & Tobago*, Ministry of Finance, 2015, p. 14-15.
- 55 BEPS action 6: Art. X, par. 7, [Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances Action 6: Final Report](#), OECD, 2015.
- 56 Ver, por exemplo, a cláusula anti-abuso sobre impostos retidos de juros dos recentes DTAs com a Zâmbia e o Malawi: "Nenhum alívio estará disponível sob este Artigo se fosse o propósito principal ou um dos propósitos principais de qualquer pessoa preocupada com a criação ou cessão do crédito sobre o qual os juros são pagos para aproveitar este Artigo por meio dessa criação ou cessão. A autoridade competente do Estado Contratante que deve conceder as prestações deve consultar a autoridade competente do outro Estado Contratante antes de recusar as prestações nos termos do presente artigo."
- 57 "[Zambia: Selected Issues](#)," IMF Country Report, No. 15/153, June 2015.
- 58 Ver [Diamond Industry Annual Review: Democratic Republic of Congo](#), Partnership Africa Canada, 2005, p. 9.
- 59 Ver [Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form](#), The Platform for Cooperation on Tax, OECD, 2017, p. 7.
- 60 Scenario assumptions are: 50 shipments to 20,000 metric tonnes of copper concentrate at 31 percent copper by weight and four grams of gold per tonne. Production cost is assumed to be \$1.70 per pound of copper and fiscal terms: royalty rates of 3.5 percent for copper, 5 percent for gold and a corporate income tax rate of 30 percent.
- 61 Ver [Metering for Billions](#), Norwegian Petroleum Directorate, 2009.
- 62 Ver [Interior's Oil and Gas Production Verification Efforts Do Not Provide Reasonable Assurance of Accurate Measurement of Production Volumes](#), Government Accountability Office, 2010; and [Interior's Production Verification Efforts and Royalty Data Have Improved, but Further Actions Needed](#), Government Accountability Office, 2015.
- 63 Ver [Managing Tax Base: Copper Mining](#), Servicio de Impuestos Internos, 2016.
- 64 [Projecto de Apoio a Monitoria da Produção Mineral apoiado pela UE.](#)
- 65 Ver [Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form](#), OECD, 2017.
- 66 *Ibid*, p. 7
- 67 Ver [Accounting Alert: Cameco's Tax Fallout](#), Veritas Investment Research, 2013.
- 68 Sobre Moçambique, ver [First Major Extractive Project Fails Mozambique](#), Centre for Public Integrity, 2013. Sobre Yemem, ver: [Energy Sector Management Assistance Program \(ESMAP\), Republic of Yemen: A Natural Gas Incentive Framework](#), World Bank, 2007, and "[Yemen to sell its LNG at Market Prices Starting 2014](#)," *Gulf Times*, 9 September 2013. Sobre a Guiné Equatorial, ver "[How One West African Gas Deal Makes BG Group Billions](#)," *Reuters*, 12 July 2013.
- 69 Ver: David Mihalyi, [The Miracle That Became a Debacle: Iron Ore in Sierra Leone](#), NRGI, 2 April 2015; Serafino Capoferri, "What Chance of a 'Tonkolili Comeback'?", *CRU Insights*, 10 June 2015; Corporate Presentation, African Minerals Limited, January 2014, p. 25; and Alexandra Readhead, [Transfer Pricing in the Extractive Sector in Sierra Leone](#), NRGI, 2016, p. 14.
- 70 Ver: Rebecca Hyam, "[BHP Billiton Slammed for Tax Avoidance and Dishonesty by Former Treasurer Wayne Swan](#)," *ABC News*, 12 October 2016; and "[Rio Tinto May Face 1bn Tax Bill in Singapore Hub Row](#)," *The Australian*. Ver also the Senate Economics References Committee inquiry into [Corporate Tax Avoidance: the revised mandate to including LNG; and ATO Compliance Approach to Transfer Pricing Issues Related to Centralised Operating Models Involving Procurement, Marketing, Sales and Distribution Functions](#), PCG 2017/1, Australian Tax Office, 2017.
- 71 Ver *Transfer Pricing in The Petroleum Industry of Trinidad & Tobago*, Ministry of Finance, 2015, p. 14-15.
- 72 Ver Sheila Killian, *Driving the Getaway Car: Ireland, Tax and Development, Debt and Development*, Coalition of Ireland, 2011.
- 73 Ver Øygunn Sundsbø Brynildsen and Dionísio Nombora, [Mining Without Development: The case of Kenmare Moma Mine in Mozambique](#), CIP/Eurodad, 2013.
- 74 Ver Emil M. Sunley et al., [Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience](#), IMF, 2002, p. 4. Em Belize, por exemplo, a autoridade fiscal decidiu ignorar o preço de venda com base na cobertura da empresa e avaliar o imposto com base nos preços publicados das mercadorias.
- 75 Ver Jack Calder, *Tax Administration*, IMF, p. 82-83. Derivados podem ser usados de maneira semelhante e, muitas vezes, muito complexa. Ver Frian Årsnes, [Protection from Derivative Abuse](#), PWYP Norway, 2011.
- 76 Ver "DRAFT: [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products: Mineral Product Pricing Practices Case Studies: Copper, Gold and Iron Ore, Consultation Document 3 of 4](#)," OECD Tax and Development Programme, October 2015, p. 4-9.
- 77 Ver Richard A. Fineberg, "[Securing the Take – Petroleum Litigation in Alaska](#)," in Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?: Caspian Revenue Watch*, 2003, p. 53-69; Richard A. Fineberg, [SB 21 and Petroleum Revenue Policy: Six Subjects Requiring Further Consideration \(A Report on Pending Legislation\)](#), 4 April, 2013.

- 78 Ver Jack Calder, Tax Administration, IMF, p.
- 79 Ver: [Regulations for Determining the Norm Price](#), Norwegian Petroleum Directorate, 1987; and Michael Durst, [Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries](#), International Centre for Tax and Development, 2016, p. 20-21.
- 80 Ver Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), IMF, 2014, p. 73.
- 81 Ver "DRAFT: [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products: Mineral Product Pricing Practices Case Studies: Copper, Gold and Iron Ore](#), Consultation Document 3 of 4," OECD Tax and Development Programme, October 2015.
- 82 Ver Pablo Mir, [Mining Royalties and Taxation: The Chilean Experience](#), Brazilian Mining Association, 2010, p. 14.
- 83 Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), NRGi, 2016, p. 42. Zambia is an example of a country where reference prices are used for the calculation of both royalties and corporate income tax.
- 84 Ver Megan Villella, [Individually and on Behalf of All Others Similarly Situated \(Plaintiff\) vs. Chemical and Mining Company of Chile Inc. \(Defendants\)](#), Civil Action No. 1:15-cv-02106-ER-GWG, United States District Court, Southern District of New York, 15 January 2016.
- 85 Ver [Extractive Industries Financial Audit Guidelines](#), Supreme Audit Institution, India (n.d.).
- 86 Ver Council of Minister's Press Releases: "[Timor-Leste Confirms Action Underway to Reclaim Taxes](#)," 10 July 2012; "[Making the Oil Companies Pay What They Owe](#)," Laó Hamutuk, 25 June 2013; Timor-Leste Government Press Release: [Timor-Leste Improves Domestic Revenue Collection for 2011](#)," 14 May 2011; "[First Tax Trial Delivers Positive Result](#)," 3 February 2017; and Joint News Release: "[Timor-Leste and ConocoPhillips Australia Settle Tax Disputes](#)," February 2016.
- 87 Ver Alexandra Readhead, [Alleged Consolidation of Income From Jubilee Fields, Getting a Good Deal: Ring-Fencing in Ghana](#), NRGi, 2016.
- 88 Ver "Statement of the CS Platform on Oil and Gas on Recent Development within the Ghana National Gas Company," Ghana Civil Society Platform on Oil and Gas, 25 October, 2012.
- 89 Ver [Government Revenues From Mining: A Case Study of Caledonia's Blanket Mine](#), Oxfam, 2016.
- 90 An Extractive Affair: [How One Australian Mining Company's Tax Dealings Are Costing the World's Poorest Country Millions](#), ActionAid, 2015, p. 10.
- 91 Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), NRGi, 2016, p. 40.
- 92 Ver Mozambique Model EPCC, 4th Licensing Round, Accounting Procedures, Annex C.
- 93 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), IMF, 2014, p. 30. A análise observa que, com o endividamento intra-firma, as próprias noções de dívida e capital começam a confundir. "O planeamento tributário por meio de empréstimos intra-grupo amplifica a alavancagem (não consolidada), mas pode representar poucos riscos de estabilidade financeira. Tal empréstimo afecta a aparente alocação de risco dentro do grupo, mas, implícita, se não explicitamente, o risco é provavelmente suportado no nível do grupo, de modo que o empréstimo aos afiliados é semelhante - em todos os termos fiscais - a um investimento acionista". Ibid. p. 23-24
- 94 Ver Johnny West, "[Is a 12% Interest Rate by Glencore to Itself in Mauritania 'Normal?'](#)" OpenOil, 2015.
- 95 Manuel Riesco, The "[Pay Your Taxes](#)" Debate: [Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry](#), UNRISD, 2005, p. 13-15.
- 96 Ver Pietro Guj et al. [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners](#), World Bank, 2017.
- 97 [Spillovers in International Corporate Taxation](#), IMF, 2014, p. 20.
- 98 Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), NRGi, 2016, p. 5.
- 99 Ver [Chevron loses landmark tax case on transfer pricing](#), FT, 21 April, 2017. For more details, ver, [Deconstructing the Chevron Transfer Pricing Case, Tax Insights](#), Deloitte, 2015.
- 100 Ver Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries](#), IMF, 2014, p. 82-83. The OECD BEPS process proposes a fixed ratio of interest to "earnings before interest, taxes, and amortization (EBITA)."
- 101 Ver: [Report of the Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector](#), 2008; Comments by Chairman of Public Accounts Committee following the release of a 2007 report to Parliament; Mark Curtis and Tundu Lissu, [A Golden Opportunity?: How Tanzania is Failing to Benefit from Gold Mining](#), 2008, p. 21; and TMAA Annual Reports 2010-2015.
- 102 Ver: Pietro Guj et al. [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners](#); World Bank, 2017; [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters](#), E/C.18/2017/CRP.9, 2017; and Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), NRGi, 2016.
- 103 Ver: Stuart Webber, "[Escaping the U.S. Tax System: From Corporate Inversions to Re-Domiciling](#)," Tax Notes, July 25, 2011, pp. 273-295; "Note 6 – Corporate Income Tax," Notes to Consolidated Financial Statements for Years 2010 Through 2015, Transocean (available on the US filing system EDGAR); and "Indictment Sheet Case 51/05," ØKOKRIM, 20 June 2011.
- 104 "Transfer Pricing in South Africa," [Presentation to the Portfolio Committee on Trade and Industry](#), Deloitte, 22 April 2015. Average conversion of 0.097 Rand to the US dollar.
- 105 "[Parliament Takes Aim at Corporate 'Looting'](#)," Mail and Guardian, 22 April 2015.
- 106 Briefing note on [Transfer Pricing in Mining: an African Perspective](#), IM4DC, 2014.

- 107 Ver presentations from the seminar entitled “Challenges in Determining the Tax Base for Extractive Industries Issues, Problems And Practice In The Andean Region,” IMF, 2015.
- 108 Ver, por exemplo, contratos de petróleo negociados pelo Malawi no meio do apoio de grandes doadores para fortalecer a governação no sector de mineração. Ver Don Hubert, “[Malawi’s Troubled Oil Sector: Licenses, Contracts and Their Implications](#),” Oxfam Malawi, 2017.
- 109 Ver: Jack Calder, *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook*, IMF, 2014; Pietro Guj et al., *How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks: A Sourcebook*, World Bank, 2013.
- 110 Sobre cálculo errado de preços de transferência, ver: Pietro Guj et al. *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners*: World Bank, 2017; *Transfer Pricing Issues in Extractive Industries*, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, E/C.18/2017/CRP.9, 2017. Sobre preços de minerais, ver: *The Platform for Cooperation on Tax: Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form*, OECD, 2017.
- 111 *Zambia: Selected Issues*, IMF Country Report No. 15/153, June 2015. Exemplos incluem apoio dedicado da Noruega para capacitação em mineração na Autoridade Tributária da Zâmbia a partir de 2011 e apoio da UE para o Projecto de Apoio à Produção Mineral a partir de 2015.
- 112 De acordo com o FMI: “para proteger as suas bases tributárias, os países em desenvolvimento podem ter que confiar mais em medidas de prevenção ainda mais simples. Estas poderão incluir, por exemplo, impostos de retenção na fonte sobre pagamentos por serviços; restringir as deduções permitidas para alguns tipos de despesas, como aquelas relacionadas a serviços prestados pela sede da matriz, e limitações sobre deduções de juros [...], talvez particularmente visando operações com jurisdições com baixa tributação.”
- 113 *Spillovers in International Corporate Taxation*, IMF, 2014 p. 33-34
- 114 Michael Keen and Peter Mullins, “International Corporate Taxation and the Extractive Industries: Principles, Practice, Problems,” in Philip Daniel et al., *International Taxation and the Extractive Industries*, Taylor and Francis, 2017, p. 34.
- 115 Esta é uma disposição incomum, mas existe, por exemplo, no actual regime fiscal de mineração do Zimbábue.
- 116 Para uma excelente discussão sobre a sensibilidade dos impostos baseados no lucro para a erosão da base, ver Michael Durst, “Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries,” International Centre for Tax and Development, 2016, p. 9.
- 117 Às vezes, há um limite no número de anos em que as perdas fiscais podem ser transportadas, outras vezes é ilimitado.
- 118 “As receitas da EI são vulneráveis à falta de auditoria durante as fases de exploração e desenvolvimento [...] Negligenciar as despesas de exploração e desenvolvimento pode custar caro à base tributária à medida que um projecto começa a gerar rendimento.” Ver *Fiscal Regimes for Extractive Industries*, IMF, 2012, p. 67.



A aplicação da metodologia de avaliação de riscos apresentada neste documento baseada em projetos específicos do setor extrativo, pode ajudar aqueles que procuram garantir que os países maximizem os benefícios de receita com a venda de seus recursos não renováveis.

**Direitos Autorais © 2017 Parceria Africa Canada (organização anfitriã da PWYP-Canadá).
Todos os direitos reservados.**

É permitida a reprodução no todo ou em partes, desde que seja dado crédito total à Parceria Africa Canada e desde que essa reprodução, no todo ou em partes, não seja vendida ou incorporada em obras vendidas. É necessário obter uma permissão por escrito da Parceria Africa Canada se a reprodução adaptar ou modificar o conteúdo original.

