

A tributação transfronteiriça do petróleo, gás e minérios cria desafios para os países em desenvolvimento

[Philip Daniel](#), [Michael Keen](#), [Artur Swistak](#) e [Victor Thuronyi](#)

9 de fevereiro de 2017

Setenta por cento das pessoas mais pobres do mundo vivem em países ricos em petróleo, gás natural ou minérios, razão pela qual a tributação eficaz das indústrias extrativas é fundamental para aliviar a pobreza e alcançar o crescimento sustentado. Mas as fronteiras nacionais dificultam muito esta tarefa, ao abrir possibilidades de elisão fiscal por parte das empresas multinacionais e gerar complexas questões jurisdicionais quando as jazidas de recursos atravessam fronteiras.

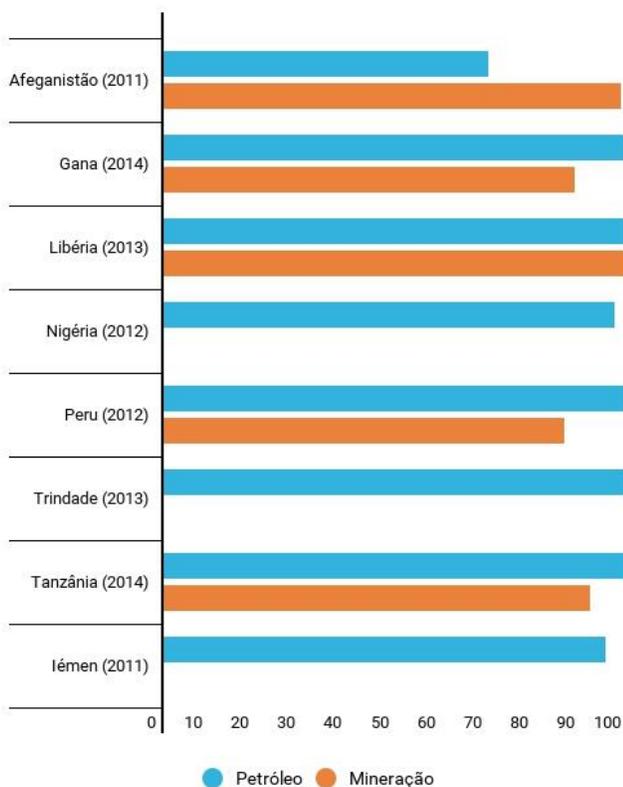
Os problemas de sempre, em maior escala

Os países que mais possuem recursos naturais não são, em geral, os que mais os utilizam. Assim, não é de surpreender que algumas das primeiras empresas multinacionais do mundo tenham sido empresas extrativas, como Standard Oil ou Royal Dutch Shell, ou que as multinacionais respondam pela grande maioria da receita pública proveniente deste setor (à exceção dos casos em que predominam as empresas estatais). Todas as técnicas de elisão fiscal associadas às atividades das multinacionais — que são o tema do projeto BEPS do G-20 e da OCDE para

Extração de receitas

A maior fatia da receita pública gerada pelas indústrias extrativas provém das empresas multinacionais.

(percentagem dos impostos sobre as indústrias extrativas pagos pelas multinacionais)



Nota: Dados da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas, excluindo os pagamentos feitos por empresas estatais. Os dados relativos à Nigéria e ao Peru incluem apenas os impostos sobre rendimentos.

combater a [erosão da base tributação e o desvio de lucros](#) — têm sua origem nas indústrias extrativas. Ainda que os problemas sejam semelhantes aos observados noutros setores, a sua escala é muito maior, com algumas peculiaridades.

Tomemos como exemplo o problema da aplicação do “princípio de plena concorrência” aos preços de “transferência” que as multinacionais utilizam para a alocação dos lucros tributáveis aos diferentes países em que operam. Segundo tal princípio, os [preços de transferência](#) devem ser iguais aos que teriam sido fixados por terceiros independentes.

Poderíamos pensar que a determinação desses preços seria mais fácil nas indústrias extrativas do que noutros setores. Às vezes, como no caso do petróleo, os mercados ativos de matérias-primas são de facto bons pontos de partida para os preços de transferência. E os elementos intangíveis mais difíceis de precificar (patentes, marcas, etc.), em geral têm menos relevo neste setor do que, por exemplo, na indústria farmacêutica.

Quando se trata das indústrias extrativas, porém, surgem problemas significativos. Para alguns recursos (como o bromo e seus compostos, utilizados em corantes, pigmentos e retardadores de chamas) não há preços de mercados divulgados com regularidade. E as altas taxas de impostos aplicadas ao setor podem gerar incentivos especialmente fortes para a manipulação dos preços de transferência; o mesmo ocorre em relação à necessidade de definir valorações não apenas para fins de impostos sobre os lucros, mas também para os royalties (encargos sobre o valor da produção) que são comuns nas indústrias extrativas.

Estes e outros desafios técnicos são abordados num novo livro, [International Taxation and the Extractive Industries](#), que destila o aconselhamento prestado pelo FMI aos seus países membros em matéria de tributação internacional das indústrias extrativas. Um dos pontos tratados no livro dá uma ideia dos desafios que, embora não circunscritos às indústrias extrativas, nelas se destacam. Trata-se do tema extremamente árido da “transferência indireta de participações”, ou seja, o uso de uma cadeia de empresas para realizar ganhos de capital num país em que estes sejam menos tributados, em lugar do país em que está o ativo gerador do ganho. As somas envolvidas podem ser imensas: na Mauritània, por exemplo, um ganho potencial de USD 4.000 milhões numa transação de ouro não foi tributado naquele país.

Condutas, caminhos de ferro e fronteiras

A geografia impõe alguns problemas distintos. Para que os recursos cheguem aos mercados, às vezes é preciso construir infraestruturas que ultrapassam as fronteiras nacionais, tais como condutas ou caminhos de ferro ligando uma mina a um porto num país vizinho. O livro examina as questões pertinentes em matéria de direito internacional, com ênfase nas dificuldades para aplicar o princípio da plena concorrência. Num dos capítulos, argumenta-se que a variedade de possíveis resultados ao tentar aplicá-lo é tão grande que põe em causa própria credibilidade deste princípio.

As jazidas de recursos que atravessam fronteiras criam problemas de coordenação entre os países, para além do risco de conflitos. O livro examina os diversos tipos de “acordos de unitização” que podem ser firmados entre países com fronteiras marítimas estabelecidas, e relata a experiência com zonas de desenvolvimento conjunto na ausência de tais fronteiras.

O livro aborda muitas outras questões. Para citar apenas um exemplo: como avaliar o impacto de regimes tributários internacionais sobre os incentivos ao investimento nas indústrias extrativas? Não se trata propriamente de uma leitura apazível. Mas esperamos que o livro seja útil para aqueles que têm de lidar com estes temas importantes e complexos, seja no governo, na sociedade civil, nos negócios ou no meio acadêmico.

Philip Daniel é professor honoris causa do Centro sobre Direito e Política Energética, Petrolífera e Mineira da Universidade de Dundee e Investigador Principal do Instituto de Governança dos Recursos Naturais. Preside o Conselho Consultivo do Centro de Análise de Economias Ricas em Recursos Naturais do Departamento de Economia da Universidade de Oxford. Trabalhou durante nove anos no Departamento de Finanças Públicas do FMI como Subchefe da Divisão de Política Tributária e Assessor do Departamento. É coeditor do livro *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*.



Michael Keen é Subdiretor do Departamento de Finanças Públicas do FMI. Lecionou Economia nas Universidades de Essex e de Quioto. Recebeu o prêmio CESifo-IIPF Musgrave em 2010, e é presidente honorário do Instituto Internacional de Finanças Públicas. Chefiou missões de assistência técnica a mais de trinta países e é coautor dos livros *The Modern VAT*, *Taxation of Petroleum and Minerals* e *Changing Customs*.



Artur Swistak é economista do Departamento de Finanças Públicas do FMI, onde investiga questões sobre política tributária, uma área à qual se dedica há mais de dez anos. Prestou aconselhamento a numerosos países sobre diversos elementos da política tributária, entre eles a tributação dos recursos naturais. Antes de ingressar no FMI em 2011, foi chefe da Divisão de Análise de Política Tributária do Ministério das Finanças da Polónia. Desempenhou também funções de consultoria e docência. Além de um mestrado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lodz, possui um mestrado em estudos profissionais pela Escola Nacional de Administração Pública da Polónia e um doutorado em Economia pela Faculdade de Economia de Varsóvia.

Victor Thuronyi graduou-se pela Universidade de Cambridge e a Faculdade de Direito da Universidade de Harvard. Antes de ingressar no FMI em 1991, atuou como jurista tributário, serviu no Departamento do Tesouro norte-americano e foi professor de Direito Tributário. Trabalhou na reforma tributária de vários países. É autor de *Comparative Tax Law* (2003) e outras publicações sobre leis e política tributária. Reformou-se em 2014 como Assessor Jurídico Principal do FMI em matéria de tributação.