



Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

Regimes fiscais dos recursos naturais: Resposta da política tributária¹

Os países com recursos naturais podem ser pressionados a conceder benefícios fiscais em resposta à queda dos preços dos commodities. A melhor resposta inicial seria deixar que os estabilizadores automáticos operem, de modo que a queda das receitas dos impostos sobre os lucros seja mais acentuada do que a das receitas dos impostos sobre a produção. A desoneração geral de tributos concedida em resposta à crise também deve ser estendida às indústrias extrativas, e as restituições de IVA devem ser pagas pontualmente aos projetos voltados para a exportação. Em alguns casos excepcionais, é justificável uma redução temporária, por exemplo, de royalties.

Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-revenue@imf.org.

I. IMPACTO DA CRISE PANDÊMICA NAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS

Os preços do petróleo e dos metais comuns caíram acentuadamente, refletindo tanto a queda da demanda desencadeada pela crise pandêmica como o aumento da oferta na produção de petróleo². Ressalte-se que o impacto na indústria de mineração não foi uniforme, uma vez que os preços dos metais preciosos aumentaram diante da incerteza econômica. As operações de mineração e petróleo também podem ser suspensas temporariamente como parte dos esforços de saúde pública que afetam o conjunto da sociedade, ou caso os trabalhadores sejam infectados.

A lucratividade das indústrias extrativas deverá diminuir, com implicações para os setores fiscal, externo e real. Dependendo da duração e da gravidade da crise, projetos de mineração ou petróleo podem reduzir sua produção ou ser encerrados. Projetos com custos relativamente elevados serão mais vulneráveis. Em termos gerais, as operações serão mantidas enquanto o preço exceder o custo marginal (incluindo o custo da suspensão temporária das operações). É provável que decisões de investimento sejam adiadas, e as áreas de exploração com custos ou riscos mais elevados serão mais vulneráveis.

¹ Preparado por Thomas Baunsgaard, Thomas Benninger, Eduardo Camero, Dan Devlin, Alpa Shah, Artur Swistak e Jean-François Wen.

² Ver “Respostas da política fiscal à forte queda dos preços do petróleo”, do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

II. REGIMES FISCAIS DAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS

Os regimes fiscais para a mineração e as atividades petrolíferas a montante em geral incluem tributos baseados na produção (por ex., royalties) e nos lucros (por ex., impostos de renda das empresas, imposto sobre a renda dos recursos naturais ou participação nos lucros do petróleo). Alguns regimes também têm participação direta do Estado. Os royalties geram receita desde o início da produção e indicam o preço de reserva do governo para preservar o recurso para extração futura. Os tributos baseados no lucro costumam estar sujeitos a taxas progressivas, de modo a conferir ao governo uma participação maior em projetos mais lucrativos.

Por causa da queda dos preços das commodities, haverá uma redução das receitas públicas, e os tributos baseados no lucro provavelmente registrarão um declínio relativamente maior do que os tributos baseados na produção. Os regimes fiscais que dependem mais da tributação do lucro tendem a sofrer uma queda automática de arrecadação mais pronunciada, o que reduz a justificativa para mudanças discricionárias nas políticas.

III. RESPOSTA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A melhor resposta inicial da política tributária é deixar que os estabilizadores automáticos do regime fiscal funcionem, mas resistindo às pressões para conceder isenções ou apoio extraordinário aos projetos de mineração ou petróleo. Não existe nenhuma razão convincente para reduzir as alíquotas ou conceder isenções fiscais, embora os impostos pagos em caráter provisório durante o ano possam se basear em rendimentos correntes estimados que reflitam preços mais baixos das commodities.

1. As medidas tributárias relacionadas com a crise e que afetam o conjunto da economia também devem ser aplicáveis às indústrias extrativas, especificamente³:
 - A redução temporária da carga tributária sobre a folha de pagamentos deve ser estendida ao setor de mineração e petróleo. Os projetos de mineração tendem a ser relativamente mais intensivos em mão de obra do que os de petróleo.
 - As restituições de IVA devem ser pagas pontualmente e, caso ocorram atrasos na restituição, estes devem ser prontamente regularizados para melhorar os fluxos de caixa – o que beneficia os projetos extrativos, que costumam ser voltados para a exportação.
 - O período de compensação de prejuízos fiscais pode ser ampliado para assegurar que esses prejuízos sejam integralmente recuperados; podem também ser introduzidas disposições para imputação de prejuízos a exercícios anteriores, com benefícios mais imediatos em termos de fluxos de caixa.
2. Só circunstâncias excepcionais justificariam uma política tributária discricionária de apoio específico às indústrias extrativas. A desoneração fiscal só deve ser concedida se os modelos financeiros demonstrarem que um projeto em andamento se tornará financeiramente inviável a curto ou médio prazo sem um apoio temporário, em virtude dos preços mais baixos das commodities.
 - O diferimento dos pagamentos de royalties, a redução temporária das alíquotas de royalties ou a dedução de royalties podem proporcionar um alívio dos fluxos de caixa.
 - As limitações periódicas às deduções de despesas podem ser temporariamente flexibilizadas (por ex., aumento do limite de recuperação de custos num quadro de partilha da produção).

³ Ver “*Questões tributárias: Um panorama geral*” do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

- A flexibilização das disposições de delimitação para permitir a consolidação dos impostos entre projetos poderia alterar o calendário de arrecadação, embora isto dificulte a aplicação de tributos ligados aos fluxos de caixa acumulados (por ex., impostos sobre a renda dos recursos ou a partilha dos lucros do petróleo com base no fator R).
- Fora do regime fiscal, os reguladores podem concordar com o adiamento temporário dos compromissos de trabalho firmados com os titulares de licenças para projetos de mineração e petróleo.

As medidas discricionárias devem ter uma cláusula de expiração automática clara e com data específica, e devem ser aplicadas a todo o setor – com total transparência e com base em critérios de qualificação predefinidos, e não por meio de negociações que envolvam projetos individuais.