



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 seus dirigentes.

Administração Tributária: Protegendo a receita dos países produtores de petróleo

Esta nota fornece orientações a governos e administrações tributárias sobre os riscos e as medidas necessárias para apoiar o setor de petróleo e gás, ao aliviar as pressões de fluxo de caixa de curto prazo das empresas, assegurar a conformidade do setor com o regime fiscal e proteger a arrecadação deste e de setores relacionados durante a pandemia de COVID-19 e o colapso dos preços do petróleo. Esta nota complementa outras notas emitidas pelo FMI em resposta à pandemia de COVID-19^{1,2,3}.

No curto prazo, o surto de COVID-19 está reduzindo a demanda global por petróleo, contribuindo para a volatilidade dos preços. Países que dependem da produção de petróleo para gerar uma parcela significativa de suas receitas enfrentam uma queda significativa dos preços. Essa situação afetará muitos países em desenvolvimento produtores de petróleo, nos quais a arrecadação proveniente deste setor pode ser superior a 80% da arrecadação total⁴.

Onde a administração do setor de petróleo e gás é fragmentada entre várias agências reguladoras, a articulação entre elas é fundamental para que os governos administrem o cumprimento de obrigações e mobilizem a arrecadação de forma eficaz. A longo prazo, se uma empresa petrolífera nacional estiver envolvida na administração tributária, os governos terão de abordar a questão de conflitos de interesses e preocupações associadas à transparência.

Ao aplicar estas orientações, as administrações tributárias precisam considerar atentamente as condições locais e sua própria capacidade de execução, levando em conta a evolução da crise em seu país e o nível de resposta do governo à crise.

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

¹ Em especial: Notas do FMI sobre “Respostas das administrações tributária e aduaneira” e “Continuidade de negócios para as administrações tributárias”, abril de 2020, Série especial sobre a COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

² Ver, por exemplo, *Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options*, IMF Staff Position Note, 14 de julho de 2009, <https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>.

³ Ver: “Regimes fiscais dos recursos naturais: Resposta da política tributária”, abril de 2020; Série especial sobre a COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

⁴ Ver, por exemplo, *Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources - A Short Primer*, IMF Technical Notes and Manuals, 17 de junho de 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Administering-Revenues-from-Natural-Resources-A-Short-Primer-41604>.

Funções apropriadamente definidas, políticas e procedimentos com foco no atingimento de objetivo de longo prazo e no cumprimento voluntário tornam-se ainda mais importantes durante esta crise. Esta nota trata das medidas administrativas atuais que requerem mais atenção das administrações tributárias e medidas que abordam os riscos relacionados diretamente com a crise da COVID-19.

I. MEDIDAS IMEDIATAS PARA O SETOR DE PETRÓLEO E GÁS

Para mitigar o impacto da retração econômica repentina ligada à crise da COVID-19 sobre as empresas do setor de petróleo e gás, as administrações tributárias poderiam considerar as seguintes medidas:

- Implementar um processo de análise baseado no risco e simplificar os procedimentos de restituição do IVA.
- Adotar o diferimento do pagamento de IVA sobre bens de capital importados para contribuintes com histórico comprovado de conformidade e que depositem uma garantia financeira.
- Sempre que existirem atrasos na restituição do IVA, estes devem ser prontamente regularizados.
- Realizar mais auditorias pós-restituição para créditos de menor risco como parte dos planos anuais de verificação, mantendo as auditorias pré-restituição somente para os pedidos de maior risco.
- Diferir o pagamento de royalties sobre o petróleo bruto produzido e armazenado que não foi vendido.

Para garantir o cumprimento e apoiar o setor de petróleo e gás, as administrações tributárias poderiam considerar as seguintes medidas:

- Assegurar a ênfase adequada na verificação de preços e na medição (quantidade, qualidade e preço) para garantir a declaração exata dos royalties e dos principais tributos⁵.
- Identificar e monitorar os riscos associados à saída de contratantes do país devido a reduções nos gastos de capital por empresas petrolíferas internacionais em operações de petróleo e gás⁶.
- Identificar os riscos associados e monitorar o êxodo de expatriados, garantindo que todos os impostos são lançados e recolhidos.
- Avaliar continuamente as mudanças econômicas no setor para identificar novos riscos.
- Analisar os pedidos de redução dos pagamentos de impostos parcelados.

II. MEDIDAS PARA ABORDAR OS RISCOS LIGADOS À DECLARAÇÃO DE IMPOSTOS DO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS

A. DECLARAÇÃO DE IMPOSTOS E PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO PERÍODO PRÉ-CRISE

As declarações do imposto de renda pessoa jurídica relativas ao exercício de 2019 refletirão as receitas, as despesas e os impostos a pagar antes do impacto da COVID-19 ou da queda nos preços do petróleo bruto. As administrações tributárias devem assegurar que sejam definidos corretamente as obrigações e os prazos de pagamento relativos às declarações de 2019 e anteriores, para garantir o cumprimento e aliviar as pressões de fluxo de caixa de curto prazo que as empresas do setor de petróleo e gás irão enfrentar. As administrações tributárias devem considerar as seguintes medidas:

⁵ Inclusive: 1) que o volume de cada extração será determinado por um inspetor independente; 2) a operadora, o governo e a extratora poderão testemunhar as medições tomadas; 3) as medições serão feitas imediatamente antes, durante e após o carregamento; 4) os medidores são calibrados para cada extração; e 5) as medições são corrigidas para a temperatura e pressão atmosférica padrão de 60 graus Fahrenheit e 14,5 libras de pressão por polegada quadrada.

⁶ Estes contratantes podem ter acumulado obrigações tributárias, além de alienações de ativos no país antes de sair. As administrações tributárias devem identificar e verificar essas obrigações e alienações de ativos antes da saída e iniciar ações de cobrança cabíveis.

- Analisar e monitorar todos os riscos do setor de petróleo e gás identificados nos períodos de declaração atual e anteriores. Identificar e priorizar os contribuintes que serão alvo de medidas de conformidade no presente ou no futuro, com base na gravidade dos respectivos problemas. As obrigações devem ser definidas por meio da apresentação de declarações no prazo fixado, mas talvez seja necessário estabelecer acordos de pagamento para aliviar as dificuldades de fluxo de caixa das empresas.
- Iniciar, realizar e monitorar auditorias de recuperação de custos em estrita aderência aos termos dos contratos de partilha de produção e da legislação tributária, para preservar os direitos de auditoria do governo e evitar a superavaliação de custos.
- Examinar a estrutura de preços na bomba e as margens das distribuidoras em caso de redução de subsídios.
- Analisar as declarações sobre derivativos; quando os preços do petróleo bruto caem, os contratos de hedge com derivativos geram ganhos tributáveis que devem ser declarados.

B. DECLARAÇÃO DE IMPOSTOS E PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE 2020 E EXERCÍCIOS FUTUROS

As declarações de impostos, as parcelas e as remessas relativas ao exercício de 2020 serão afetadas pelas consequências econômicas da pandemia e da queda dos preços do petróleo e gás. As operações de petróleo e gás, as decisões de investimento e as mudanças nas estruturas corporativas introduzirão novos riscos de cumprimento. As administrações tributárias devem considerar as seguintes medidas:

- Implementar mecanismos eficazes de partilha de informações e conhecimentos entre reguladores, para garantir que informações e conhecimentos críticos estarão disponíveis para melhorar a administração e a supervisão do setor. A médio prazo, estes protocolos poderão ser formalizados em memorandos de entendimento.
- Avaliar os riscos e monitorar o volume de petróleo bruto que é produzido, armazenado e posteriormente vendido, para garantir a declaração de royalties e receitas. O excesso de oferta de petróleo bruto criará situações em que não se consegue vender o petróleo produzido. Fechar poços é caro e pode prejudicar a capacidade de produção da jazida. Os produtores de petróleo continuarão a produzir e a armazenar temporariamente a produção não vendida.
- Monitorar a alienação de participações societárias – seja por meio de fusões e aquisições ou falência – e garantir que os respectivos ganhos ou perdas de capital são corretamente declarados, as reavaliações são publicadas pontualmente e o imposto é pago ou a obrigação é registrada, uma vez que em muitos casos o país é um credor preferencial.
- Avaliar o efeito da reestruturação financeira e seus riscos para as obrigações fiscais; incluindo o impacto do perdão da dívida, de conversões de dívida em capital e da revisão das condições básicas dos instrumentos de dívida.
- Analisar os custos de encerramento e de recuperação para garantir a classificação adequada dos custos de capital e operacionais.
- Aplicar as disposições existentes sobre transferência retroativa e futura de prejuízos fiscais para garantir que tais prejuízos são corretamente registrados.
- Implementar a declaração e o pagamento eletrônico para grandes empresas de petróleo e gás e subcontratados, para garantir a apresentação de declarações dos contribuintes, a emissão de lançamentos/liquidações e a cobrança e conciliação de impostos.
- Acelerar a instalação da tecnologia mais avançada de medição para garantir leituras exatas da qualidade e quantidade ao longo de toda a cadeia de produção e determinar quais informações podem ser transmitidas diretamente à autoridade tributária e a outros órgãos reguladores por meios eletrônicos.

III. MEDIDAS DE MELHORIA DA CONFORMIDADE PARA MOBILIZAR RECEITAS

É recomendável que as administrações tributárias identifiquem e implementem estratégias de mobilização de receita durante a crise. As seguintes medidas podem ser consideradas:

- Intensificar as medidas de aplicação imediata durante a crise.
- Desenvolver e aprimorar planos de melhoria da conformidade para setores econômicos que beneficiam do colapso dos preços do petróleo, por exemplo, agricultura, bens de primeira necessidade, produtos químicos e telecomunicações⁷.
- Investigar as declarações de impostos e os pedidos de restituição de IVA de prestadores e fornecedores locais para garantir que todas as receitas são declaradas.
- Melhorar o atendimento ao contribuinte e manter-se em contato constante com as empresas para discutir questões técnicas, assumindo um papel de “facilitadores tributários” das empresas.

Medidas de médio e longo prazos a serem tomadas quando a crise passar:

- Identificar novas estratégias de derivativos de longo prazo para restringir perdas futuras.
- Avaliar o regime fiscal e compreender as opções disponíveis em diferentes circunstâncias que poderão evoluir durante e após a crise para garantir o grau de preparação da administração tributária⁸.
- Estabelecer uma clara separação entre as funções comercial e regulatória. O envolvimento de uma entidade comercial nas funções regulatórias do governo constitui um claro conflito de interesses, motivo pelo qual a administração tributária do setor de petróleo e gás não deve ser integrada às funções de uma empresa petrolífera nacional.
- Aumentar a transparência mediante a publicação regular dos contratos e da receita arrecadada do setor, de acordo com as diretrizes da Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas.

IV. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA A ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA

Em muitos países, o controle aduaneiro das exportações de petróleo e gás e equipamentos importados para sua produção não é o ideal, apesar dos dados que a alfândega produz serem críticos para garantir a transparência e apurar a arrecadação dos recursos naturais. Com a queda dos preços de petróleo e gás ligada à COVID-19, torna-se ainda mais importante garantir que os fluxos que cruzam fronteiras sejam registrados com precisão e que os dados possam ser utilizados para formular políticas e confirmar receitas.

É fundamental que as administrações aduaneiras disponham de procedimentos e controles relativos à atividade de exportação de petróleo e gás, ou que tais controles e procedimentos sejam instituídos ou reforçados, dependendo da situação. Deve-se, em especial:

- Medir e registrar a quantidade e qualidade do petróleo e do gás extraídos para exportação e aplicar corretamente as regras de avaliação.
- Monitorar os riscos e realizar auditorias (documentais) conforme necessário, relacionadas às importações e exportações de equipamentos para o setor de petróleo e gás para detectar eventuais valores superestimados e subestimados, de acordo com as regras de valoração aduaneira aplicáveis.

⁷ Ver Nota do Departamento de Finanças Públicas do FMI *Safeguarding Revenue Streams and Restoring Revenue Administration Activities After the COVID-19 Crisis*, abril de 2020 (a ser publicada).

⁸ Ver: “Regimes fiscais dos recursos naturais: Resposta da política tributária”, abril de 2020; Série especial sobre a COVID-19, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

- Monitorar e submeter a exames de auditoria bens de dupla utilização declarados que beneficiem da isenção de tributos quando da sua importação para uso exclusivo no setor de petróleo e gás.

Caso as administrações tributárias precisem de assistência para formular estratégias e planos ou expandir ou adaptar algumas das medidas sugeridas para enfrentar sem demora o impacto da pandemia de COVID-19 no setor de petróleo e gás, o Departamento de Finanças Públicas do FMI está preparado para prestar auxílio por meio de consultas e recomendações com base nas necessidades de cada administração.