

International Mining for Development Centre  
Mining for Development: Guide to Australian Practice

# Royalties e impostos específicos ligados à exploração mineira

Pietro Guj



Australian Government  
AusAID



THE UNIVERSITY  
OF QUEENSLAND  
AUSTRALIA



THE UNIVERSITY OF  
WESTERN AUSTRALIA

The **International Mining for Development Centre** has been established to promote more sustainable use of minerals and energy resources in developing nations by assisting governments and civil society organisations through delivery of education and training, fellowships, research and advice. Our focus is on three core themes of Governance and Regulation, Community and Environmental Sustainability, and Operational Effectiveness.

**Elaborado por Pietro Guj**

Professor no Centro Exploration Targeting,  
(Centre for Exploration Targeting),  
na Universidade da Austrália Ocidental

Centre for Exploration Targeting (CET) was established in 2005 as an unincorporated joint venture between the mineral exploration industry, the University of Western Australia, Curtin University and the Government of Western Australia.

**This report does not necessarily represent the views or the policy of AusAID or the Commonwealth of Australia.**



# INTRODUÇÃO

Na maioria das jurisdições espalhadas por todo o mundo, os recursos naturais, salvo raras exceções, pertencem maioritariamente às entidades públicas e não às privadas. Os recursos minerais são finitos e não renováveis, no sentido em que após a extração estes se esgotam de forma permanente esgotando também os recursos de um país. **O papel dos governos deve ser o de gerir a exploração destes recursos para maximizar os benefícios económicos das suas comunidades, tendo em vista a necessidade de atrair e reter o capital necessário para a exploração e o desenvolvimento de forma a que se possa dar continuidade à concretização destes benefícios durante o maior período de tempo possível.**

A prospecção para a extração e processamento de minerais é geralmente (mas não exclusivamente) realizada por empresas do sector privado, apesar da propriedade pública dos recursos minerais. Estas companhias estão expostas a riscos significativos provenientes do fluxo de investimento de capital necessário, dos longos períodos de prospecção e pré-produção durante os quais nenhuma receita é gerada, dos longos períodos dos projectos de exploração mineira, comparado com a volatilidade dos mercados de produtos, bem como outras incertezas ambientais inerentes a projectos de exploração mineira individuais.

Por outro lado, dada a volatilidade do preço dos produtos minerais, as operações de exploração mineira têm a capacidade de gerar receitas muito superiores a todos os custos de produção. Estes lucros excedentários são conhecidos por rentabilidade económica (*economic rent*)<sup>1</sup>, e são calculados após a dedução da margem entre a receita do material bruto e todos os custos com a produção (custos recorrentes e recuperação de capital) bem como uma rentabilidade mínima mas suficientemente alta, para atrair capital e mantê-lo no projecto. Este retorno mínimo sobre o capital, denominado de "lucro normal" compensa os investidores por investirem previamente nas melhores alternativas, bem como pela escolha da conjuntura adequada e risco de fluxos incertos de rendimentos esperados dos projectos.

As receitas que excedem os custos de produção (rentabilidade económica) onde os custos de produção incluem um lucro normal, são alvo de regimes especiais de tributação no sector de exploração mineira. No entanto, a questão prática para os governos passa pela criação de regimes fiscais que melhor satisfaçam os seus objectivos.

Este documento faz uma revisão acerca de impostos ligados à exploração mineira e de outras taxas especiais que se aplicam especificamente ao sector da exploração mineira em países ricos em minerais, com ênfase nas disposições actuais Australianas. Os impostos provenientes da exploração mineira têm sido tradicionalmente considerados como um forma de compensação às comunidades, como forma de compensação pelo esgotamento dos recursos naturais não-renováveis. Impostos especiais, incluindo *royalties* sobre a exploração mineira, são adicionadas aos impostos sobre os rendimentos e outras formas de tributação são

estabelecidas em todos os outros sectores de uma economia. Estas representam, portanto, formas diferentes para os governos cobrarem uma parcela adicional às explorações mineiras comparativamente a outras actividades não mineiras.

Este documento estabelece os objectivos a atingir pelos governos, impondo impostos especiais e em seguida apresenta uma análise às diferentes formas de como estes impostos especiais podem ser instaurados. A importância do sector mineiro na economia australiana e os regimes de tributação de impostos por alguns dos estados australianos e do Governo da Commonwealth (federal) serão também discutidos como exemplos de aplicação de diferentes regimes fiscais.

O documento concluiu com considerações de certas questões administrativas pertinentes a serem aplicadas que necessitam de uma reflexão séria na tentativa de elaboração de um melhor sistema de tributação para o sector mineiro.

Este documento faz uma revisão acerca de impostos ligados à exploração mineira e de outras taxas especiais que se aplicam especificamente ao sector da exploração mineira em países ricos em minerais, com ênfase nas disposições actuais Australianas.

<sup>1</sup> Para uma discussão mais aprofundada acerca da natureza da rentabilidade económica (*economic rent*) o leitor pode referir-se a Harman e Guj, 2006 e Otto et al., 2006.

# TAXAS SOBRE MINERAIS

## **Royalties sobre minerais, tipos de impostos e suas características**

Como as taxas especiais são, em princípio, orientadas pelo valor líquido do recurso mineral obtido após a dedução dos custos de produção, incluindo lucros normais, estas devem ser **cobradas o mais próximo possível do ponto da extração**. Isto quer dizer, no local onde se encontra a exploração mineira (*ROM*) e não em qualquer outro ponto onde já se incluirão valores por processamento ou transporte para os mercados. Na prática, muito poucos, se existirem alguns, produtos minerais são vendidos a curtas distâncias o que gera problemas ao estabelecer o valor real de um recurso quando este é baseado num imposto especial.

É importante realçar que os impostos especiais para o sector mineiro são cobrados ao nível do projecto, em vez de, como na maioria dos casos, dos rendimentos das empresas quando estas já são uma entidade consolidada. Na maioria das jurisdições estes impostos especiais servem como uma dedução legítima para avaliar os impostos sobre os lucros das empresas.

Taxas especiais para o sector mineiro geralmente assumem as seguintes formas:

- *Royalties* baseados nas unidades (específicos) quando a taxa base é uma unidade física (volume ou peso);
- *Royalties ad valorem* (valor acrescentado) baseado no valor da produção;
- *Royalties* baseadas no lucro ou imposto quando a base fiscal é um conceito palpável de lucro;
- Renda económica base quando a taxa inicial é uma medida directa da renda económica;
- Sistemas mistos que combinam o sistema de lucro ou renda base com os sistemas de *ad valorem*; e
- Outros métodos quando se utiliza uma variedade de taxas base, incluindo a partilha de produção.

O termo "*royalty* mineral" tem sido aplicado tradicionalmente à legislação mineira quando se referem taxas *ad valorem*, e em alguns casos, as taxas mineiras baseiam-se em taxas que são calculadas a partir do lucro contabilístico de base.

Com efeito, todas as formas supracitadas são alternativas para que os governos se apropriem de rendas económicas unicamente provenientes da exploração mineira e são aplicadas adicionando-se ao imposto sobre os rendimentos das companhias e outras formas de tributação que abrangem todos os sectores de uma economia.

**Unidade base (especificamente *royalty*).** Neste caso, uma taxa monetária fixa é aplicada a uma base física em vez de a uma base financeira, como por exemplo, dólares por tonelada ou dólares por metro cúbico. As disposições podem ser incorporadas nos regulamentos para que haja ajustes progressivos das taxas fixas das *royalties* tendo em conta a inflação e as mudanças nos preços dos produtos. Este tipo de *royalty* gera receitas estáveis e é administrativamente eficiente e de fácil auditoria. No entanto, pode ser do ponto de vista económico extremamente ineficiente mas não ser exequível. Por estas razões, as *royalties* são normalmente aplicadas a produtos de baixo valor de venda a granel.

***Royalty* baseada em valor (*ad valorem*).** Simplificadamente, a *royalty* de *ad valorem royalty* consiste no estabelecimento de uma percentagem uniforme (a taxa) do valor (a base) do(s) mineral (ais) presente nos produtos vendidos pela empresa mineira. Como já referido, deve-se considerar o valor dos recursos no local da extração, mas muito poucas vendas de minério bruto ocorrem após a britagem e peneiramento, ainda antes de passar por intermediários. A primeira venda feita a curta distância é feita geralmente sob a forma de um produto ao qual já foi adicionado algum valor durante o processo de tratamento da produção, como por exemplo com vendas de concentrados minerais ou metais refinados. As *royalties ad valorem* podem ser cobradas de duas formas:

1. **Valor realizado com vendas.** Este é o valor apresentado nas facturas de venda e que representa muitas das vezes o retorno líquido das fundições (*NSR/ Net Smelter Return*) incluído os gastos de transporte (*FOB*). Esta vantagem é que é inequivocamente definida e leva a auditorias mais simples, menos custos administrativos e menos litígios. A desvantagem deste tipo de *royalty* é que este se relaciona com o metal a pagar, em vez de se relacionar com o valor do recurso ainda antes de sofrer aumentos por existência de intermediários e que podem incluir a realização de lucros e perdas, de forma eficaz envolvendo a partilha de governo no risco de *marketing*.
2. **Valor bruto do mineral/ metal contido no produto mineral vendido.** Esta abordagem deriva do valor do recurso, multiplicando-se o peso do minério vendido de acordo com a sua classe, para obter uma quantidade relevante de metal e avaliar o seu custo tendo em conta o custo médio de mercado do metal no dia em que é efectuada a sua venda. Uma auditoria a este tipo de *royalty* envolve muitas vezes a verificação difícil das quantidades e da qualidade dos produtos vendidos.

É aplicada ao valor base uma taxa única de *royalty* independentemente de como este valor é definido e da natureza do produto vendido. Esta abordagem torna-se inadequada para produtos cujo valor já tenha sido aumentado não incentivando investimentos durante o processo de tratamento da produção. Por este motivo, algumas jurisdições aplicam *royalties* progressivamente mais baixas de acordo com o progresso na natureza do produto, desde minério bruto até ao metal. Deduções nos transportes, seguros e noutros custos de *marketing* podem ser permitidas numa tentativa de aproximar o valor base pós-mina. As *royalties ad valorem* são conceptualmente simples, embora um pouco economicamente ineficazes, asseguram que enquanto a mina estiver a operar uma *royalty* será paga. A dimensão da receita do governo será naturalmente variável, uma vez que irá reflectir as mudanças nos preços dos produtos. Por estas razões e para suportar a baixa carga administrativa imposta, as *royalties* de *ad valorem* são a forma mais comum de tributar as explorações mineiras

***Royalties* e/ou impostos baseados nos lucros.** Uma taxa percentual é aplicada a uma medida do lucro contabilizado pelo projecto. A base do lucro contabilizado é calculado ao nível do projecto e pode não ser consistente com a contribuição que o projecto faz para o lucro já consolidado da entidade responsável pela exploração mineira, sobre o qual é cobrado à empresa um imposto sobre o rendimento. Um imposto base sobre o lucro contabilizado tem mais eficácia económica, mas pode criar receitas instáveis para os governos e elevados custos de cumprimento, quer para o governo, quer para as indústrias.

**Royalty/ Imposto misto.** Este tipo de *royalty* ou imposto inclui um mínimo específico ou uma *royalty ad valorem* geral, sobre os lucros ou sobre a renda económica base, limitando o risco de que o governo possa cobrar receitas se num ano não houver lucros tributáveis ou rendas. Isto assegura um mínimo de estabilidade nas receitas.

**Imposto de renda baseado em recursos.** Este tipo de imposto consiste na aplicação de uma taxa percentual à renda económica gerada por um projecto. Embora o conceito base seja relativamente simples, a sua implementação pode ser complexa, muitas vezes mal compreendido e pode potencialmente levar a elevados custos obrigatórios e litígios. Isto é, em grande parte, a razão pela fraca adesão, apesar do seu elevado nível de eficácia económica. Além da indústria de petróleo, aquando da escrita deste documento, não há impostos em vigor baseados no aluguer de recursos na indústria de exploração mineira, embora já haja um número de jurisdições com planos para a sua introdução num futuro próximo.

**Contratos de partilha de produção.** Contratos de partilha de produção (PSC) são muito comuns na indústria petrolífera mas muito raros na indústria mineira. Os princípios dos PSC são simples, de aplicação e de fácil verificação. Geralmente a empresa suporta todos os custos, quer capital, quer recorrente da exploração mineira que se deduzem do valor bruto do minério produzido para se chegar ao lucro líquido do minério. Este é depois partilhado entre a companhia e o governo de acordo com as condições pré-estipuladas nos contractos de partilha de produção. Na medida em que, nos termos de alguns PSC a parte de produção da empresa pode não estar sujeita à tributação de *royalties* minerais, a parte da produção mineral do governo precisa de ser estabelecida de forma a compensar qualquer perda. No entanto, a maioria dos PSC, não cumprem este papel, uma vez que as *royalties* são frequentemente cobradas sobre o valor da produção da empresa antes de se calcular o lucro líquido do minério. A companhia paga impostos sobre os rendimentos sobre a sua parte de lucro líquido obtido pela comercialização do minério e pode comercializar o minério juntamente com a parte do atribuída ao governo em seu nome.

## POLÍTICA FISCAL DO SECTOR DE EXPLORAÇÃO MINEIRA

### Objectivos Fiscais da Exploração Mineira

Os impostos especiais para o sector mineiro, incluindo *royalties* tradicionais da exploração mineira, combinados com as provisões padrões ou específicos das explorações mineiras para impostos sobre as empresas de exploração mineira são os principais componentes de um regime fiscal mineiro que pode ser utilizado para alcançar o equilíbrio desejado de uma série de objectivos fundamentais para o governo. É de referir que, em alguns dos casos, isto será incompatível. Os objectivos dos Governos incluem:

- **Maximização / adequação das receitas.** Este objectivo aborda a questão polémica de determinar a partilha ideal da rentabilidade económica para a exploração dos recursos minerais entre governo e indústria. Na verdade, as questões são abordadas: “Qual a extensão do total do imposto sobre a indústria de exploração mineira?” e “Qual a máxima carga fiscal antes que esta se torne num desincentivo para que a indústria invista no país?” Quando, como nos últimos tempos, os preços dos produtos são altos, as empresas de exploração mineira podem concretizar níveis de lucro extremamente altos, o que muitas vezes gera a percepção de que a comunidade não está a receber uma “parte justa” da exploração dos recursos e solicita pressão política para uma revisão dos actuais regimes fiscais de exploração mineira. Este assunto levanta, sem qualquer dúvida, debates vigorosos. Por um lado, existe uma abordagem teórica, mais académica que defende que, em condições perfeitas de mercado, o governo poderia/ deveria receber uma maior fatia desses rendimentos. Por outro lado, há uma abordagem mais pragmática que reconhece que as circunstâncias económicas e políticas em torno desta questão estão longe de ser perfeitas e que a partilha ideal dos rendimentos deve ter em conta o facto de que o capital para exploração e desenvolvimento é móvel num mundo onde diferentes países competem por ele utilizando benefícios fiscais. As empresas de exploração mineira também destacam, com um grau de legitimidade que pode ser questionado, que devem reter as receitas excedentárias para compensar qualquer ano de fraca rentabilidade onde não consigam realizar um nível de lucro normal.
- **Base de tributação ideal.** Elevados níveis de renda podem ser cobrados a minas que ainda estejam no activo e que fazem parte do “cativo” do país onde se encontram os seus recursos, isto desencoraja a futura exploração e investimento no desenvolvimento do país de forma a que outros países com regimes fiscais de exploração mineira mais atraentes e estáveis atraiam capital móvel. Na verdade, o governo dependeria menos das minas tributadas com uma carga fiscal elevada em vez de depender mais das minas menos tributadas. Num mercado de capital globalmente competitivo deve-se encontrar o equilíbrio, onde o fluxo da exploração e de capital necessário ao desenvolvimento seja ideal apoiando uma conduta crescente de criação de futuros projectos de exploração mineira. Isto resultará não só no crescimento ideal e aceitável das receitas ligadas à exploração mineira, como também numa mais ampla gama de benefícios socioeconómicos, em consonância com o papel do governo de otimizar o bem-estar social.

- Eficiência Económica.** Um sistema fiscal economicamente eficiente promove a redistribuição dos recursos da economia de forma produtiva para gerar a mistura constante de bens e serviços que a sociedade necessita ao mais baixo custo possível. Num contexto de exploração mineira o objectivo é garantir, tanto quanto possível, a exploração e produção como se o imposto sobre a renda fosse ou não cobrado. A figura 1(a) mostra que uma mudança na taxa de imposto proporcional à renda económica (zona amarela) não mudaria o custo unitário de produção, nem do grau mínimo de qualidade, isto é, da qualidade mínima que financeiramente justifique a exploração. O tamanho ideal das reservas definido para incluir todos os blocos de minério com o mesmo tamanho ou maior do que o mínimo, não será afectado por mudanças sobre a taxa de imposto. Esta é uma condição de **neutralidade**, significando que o sistema fiscal não distorcerá nem o comportamento, nem as decisões de investimento por parte de uma companhia mineira. Em termos práticos um sistema **partidário, ineficiente** ou **distorcido** dá a origem a:

- Extracção em demasia dos recursos (super-exploração); ou
- Não extrair suficientemente os recursos (alta qualidade), em relação ao que se extrairia na ausência do sistema fiscal.

Os regimes de tributação especial que não estão directamente ligados às rendas económicas geradas por um projecto, em particular das *royalties* tradicionalmente baseadas no peso ou volume, e em menor extensão sobre o valor, é um imposto que recai sobre os custos de produção e sobre a renda económica. A Figura 1(b) mostra como o montante equivalente ao imposto da figura (1) é cobrado, usando um imposto de unidade base aumenta o custo fixo e o custo total da produção, e como a qualidade mínima do minério serve para determinar quais as reservas a serem utilizadas para exploração comercial.

Como consequência, se a empresa mineira pretende manter a sua margem de lucro após a dedução de impostos, será forçada a explorar um número menor de blocos de minério de maior qualidade, reduzindo assim as reservas para exploração comercial. Quanto maior a ineficácia do valor do imposto aplicável, menor será o tamanho das reservas económicas, mais alto será a sua qualidade média e mais curta a vida do projecto de exploração mineira. Isto equivale à subexploração do recurso. Se o imposto fixo for muito alto, o projecto pode revelar-se pouco rentável e podem não se vir a desenvolver novos projectos. Os projectos já em desenvolvimento e sob um regime fiscal mais benéfico podem fechar, o que não aconteceria com um imposto eficiente proporcional à renda.

- Estabilidade de receitas.** Os preços dos produtos minerais são altamente voláteis e consequentemente também serão os fluxos de receitas de um projecto mineiro. Impostos baseados no lucro contabilístico ou nas rendas económicas são desejáveis devido à sua maior eficiência económica, mas poderão resultar em receitas instáveis para os governos. A alternativa de alcançar um maior grau de estabilidade confiando mais em impostos fixos impede os governos de partilhar elevadas rendas quando os preços dos produtos estão altos, o que se torna economicamente prejudicial. Os governos podem, naturalmente, neutralizar a instabilidade das receitas, resistindo à tentação de gastar mais em períodos de alta receita de minerais, adoptando estratégias de suavização, como a criação de fundos soberanos para equilíbrio de receitas.

Figuras 1(a) e 1(b) - Diagrama esquemático que demonstra como o ponto de equilíbrio (sem lucros nem perdas) fiscal baseado num imposto de renda económica é eficiente mesmo que sofra alterações na sua taxa, não alterando o nível de reserva das explorações mineiras nem da produção total. Por outro lado, as alterações percentuais baseadas no imposto fixo por unidade, criará a necessidade de se aumentar o valor unitário da produção para atingir um ponto de equilíbrio (sem lucros nem perdas) reduzindo o tamanho das reservas economicamente exploráveis e da vida da exploração mineira a um nível economicamente deficitário.

Figure 1(a): Taxa baseada na renda económica - Eficaz economicamente

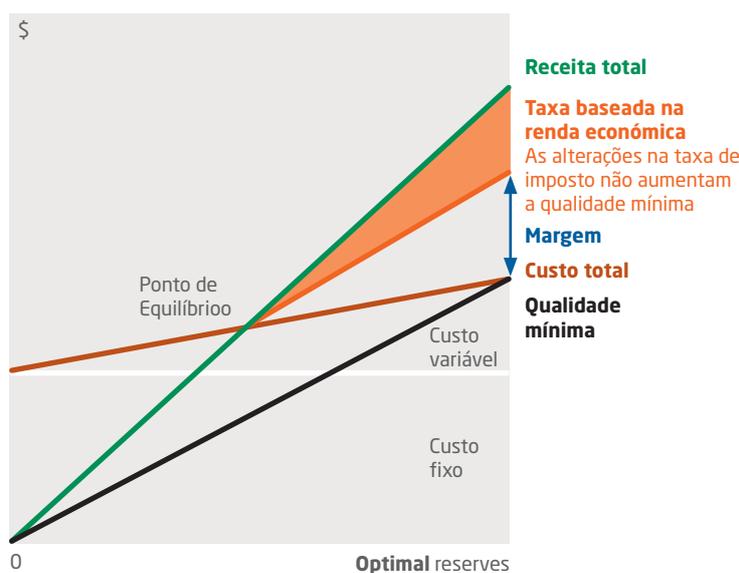
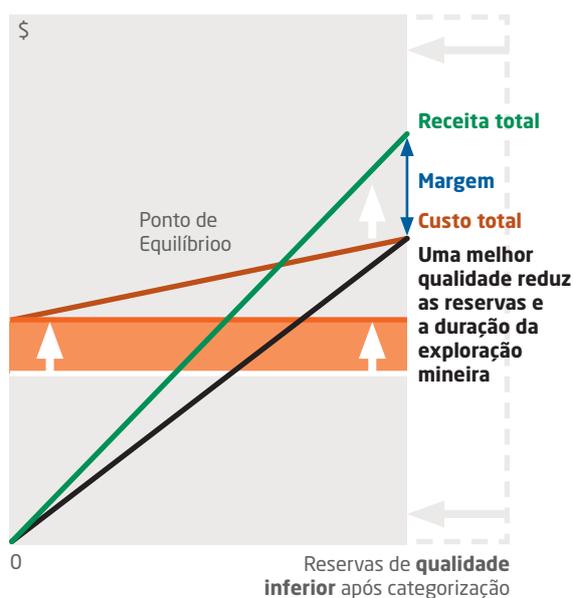


Figure 1(b): Taxa baseada na unidade - Ineficaz economicamente



- **Equidade.** Este objectivo aborda a questão de saber o impacto do imposto é distribuído de forma justa por todos os contribuintes. O sistema fiscal deve distinguir os diferentes produtos minerais, tamanho e/ou rentabilidade de diferentes projectos ou companhias, incluindo a sua localização, etc. ? Existem duas dimensões para a equidade. Em primeiro lugar a **equidade horizontal** que se preocupa com o facto de aos contribuintes que geram mais rendimentos económicos serem cobrados impostos com as mesmas taxas. Por contraste, a **equidade vertical** verifica se o sistema fiscal falha na discriminação entre rendimentos de alto valor e de baixo valor e as suas capacidades de pagamento. Outra dimensão da equidade de interesse político é a justiça de como as receitas fiscais são utilizadas. Particularmente, se as receitas devem ser consolidadas pelo governo e divididas por processos orçamentais normais, ou da apropriação, em parte, pelo governo local ou pelas comunidades das áreas que suportam o impacto das explorações mineiras. As questões de equidade entre gerações ou de equidade de recursos e capital activo entre as gerações actuais e futuras também surgirão a nível do contexto de sustentabilidade.
- **Transparência e estabilidade.** Este princípio relaciona-se com o facto dos mineiros estarem plenamente informados acerca das obrigações tributárias que possam surgir a partir de qualquer actividade proposta. A transparência também se refere à abertura do regime tributário para apreciação por parte da comunidade. A transparência argumenta que, devido ao significativo investimento inicial, as obrigações fiscais devem ser previsíveis e estáveis durante o período activo da exploração mineira, mesmo antes de qualquer proposta para um investimento no sector mineiro. Se o governo posteriormente muda de forma arbitrária as leis para impor encargos fiscais que não foram previstos inicialmente, irá gerar uma percepção muito negativa acerca do **risco soberano**. Não será de estranhar,

portanto, que no caso de projectos de longa duração onde o fluxo de capital é intensivo que a indústria mineira possa insistir em acordos de estabilidade ou de estatuto especial.

- **Eficiência administrativa.** O cumprimento da carga fiscal por governos e empresas é um aspecto importante e a ter em conta aquando da criação de um sistema fiscal para o sector mineiro. As obrigações fiscais aumentam com a sofisticação e complexidade do sistema fiscal e é uma das principais razões para que os regimes de *royalties* em vigor se baseiem em formulações simples de *royalties* (principalmente baseadas em unidade) ou valor) apesar da sua relativa ineficácia económica.

### Atingir objectivos do governo com taxas mineiras especiais.

Como já salientado, alguns objectivos do governo são incompatíveis entre si e não podem ser optimizados simultaneamente. Por exemplo, seria impossível alcançar um elevado grau de estabilidade das receitas, ao mesmo tempo da maior eficácia económica. Na realidade, a maioria das jurisdições definem regimes tributários e políticas de *royalties* que representam compromissos aceitáveis e que reflectem em certa medida a sua capacidade em administrá-los.

A figura 2 proporciona uma visão sinóptica do grau de consistência dos diferentes tipos de *royalties* com cada um dos seis objectivos chave do governo descritos na secção anterior. Mostra como do ponto de vista do critério de eficiência económica os métodos de tributação seriam classificados da seguinte forma:

1. Imposto de renda baseado nos recursos.
2. Lucro contabilístico baseado nas *Royalties*/ impostos.
3. *Royalties*/impostos mistos.
4. *Royalties* de *ad valorem* baseadas nos valores das vendas.
5. *Royalties* específicas ou baseadas na unidade volume ou peso.

Figura 2. Avaliação qualitativa do desempenho dos vários tipos de royalties/ impostos no que diz respeito aos principais objectivos do governo.

Royalty/Tipo De Imposto	Adequação maximizada das receitas	Taxa de tributação ideal	Eficiência e distribuição económica	Estabilidade das receitas	Equidade	Transparência e estabilidade	Eficiência administrativa
Baseado na unidade ou específica							
Baseado no valor ( <i>ad valorem</i> )							
Baseado no lucro							
Misto							
Baseado na renda do produto							
Contrato partilhado de produção							

LEGENDA Muito baixo Baixo Médio Alto Muito Alto

Por outro lado, para a **eficiência administrativa** e **estabilidade das receitas públicas**, a classificação seria exactamente o contrário. Isto reflecte o aumento da complexidade metodológica e administrativa e potencia a existência de ambiguidades e conflitos. Custos obrigatórios mais elevados com auditorias tanto para o governo, como para a indústria, pesam nas escolhas dos governos aquando do estabelecimento de *royalties* minerais e explicam em grande parte a actual ausência de impostos baseados em rendas e a escassez de *royalties* baseadas no lucro contabilístico.

Na procura de um compromisso entre a eficiência económica e a eficiência administrativa, os políticos com capacidade de decisão de terem em conta:

- O **tamanho da exploração mineira**, uma vez que empresas de exploração mineira baixam o preço por unidade obrigatório;
- O **preço dos produtos**, que determina a contribuição relativa à receita das explorações mineiras do mesmo tamanho, em termos da taxa de transferência do minério; e
- A **volatilidade do preço dos produtos**, afectando a estabilidade das receitas do governo.

O facto de existirem muitas minas de exploração mais pequena do que minas de grande dimensão e de o facto de os preços das mercadorias dos principais produtos minerais serem tão voláteis, faz com que, mais uma vez, o uso do lucro contabilístico baseado em *royalties*/impostos sejam cada vez menos usados. Estes factores têm contribuído, até agora, para confinar diferentes tipos de rendas de recursos a grandes projectos de exploração petrolífera.

## TRIBUTAÇÃO DO SECTOR MINEIRO NO CONTEXTO AUSTRALIANO

### Antecedentes: Importância da Indústria Mineira na Economia Australiana.

A Austrália tem um *stock* de recursos minerais diversificado, incluindo a maior reserva económica do mundo de lenhite, areia mineral (rútilo e zircão), níquel, prata, zinco, urânio e chumbo. Tem a segunda maior reserva do mundo de bauxite, cobre, ouro, minério de ferro, nióbio, tântalo e minério de manganésio. Também se encontra entre os cinco primeiros países do mundo com reservas de carvão, diamantes industriais, ilmenite, lítio, vanádio e antimónio (*Geoscience Australia, 2011*).

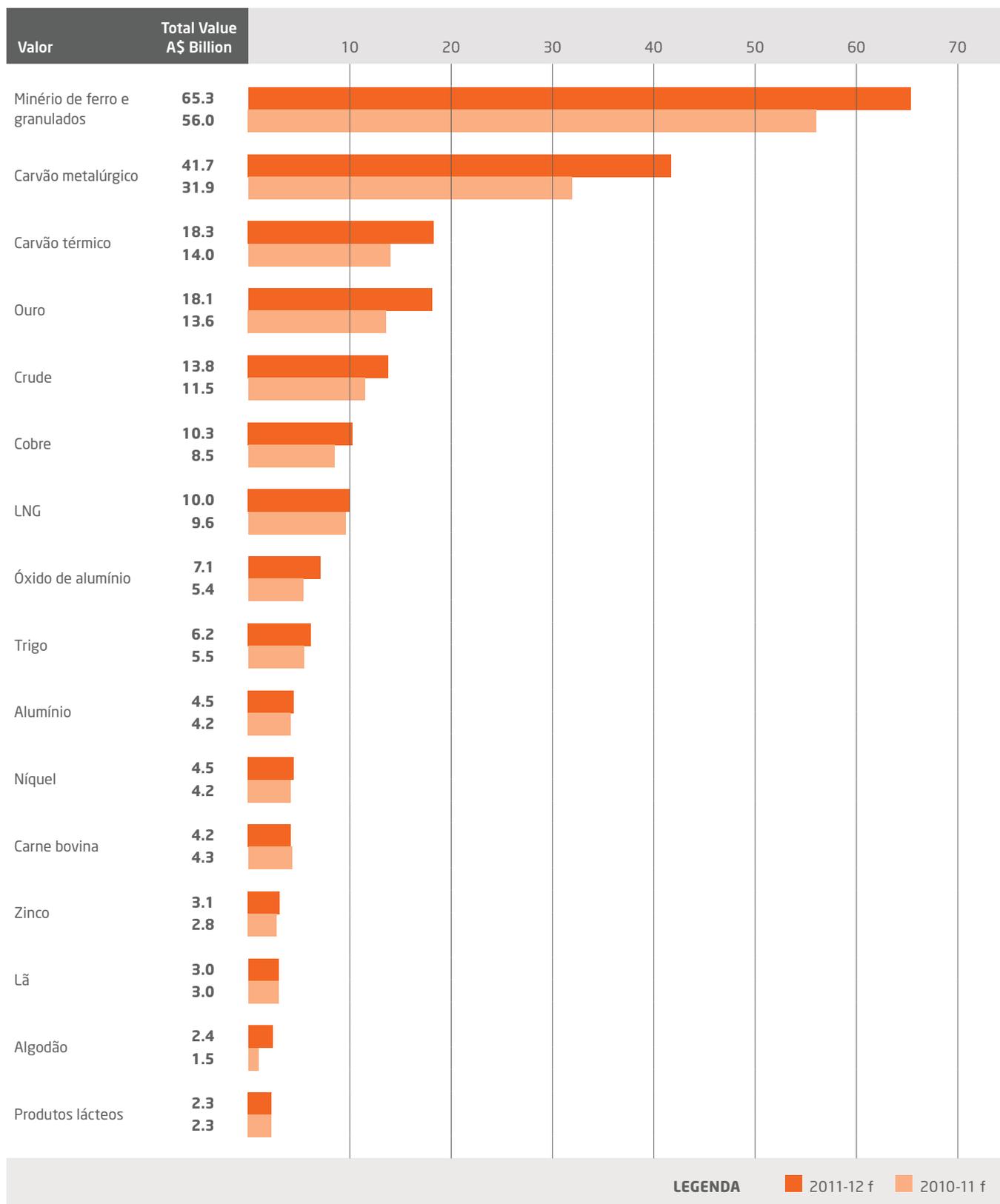
A nível de produção mineral a Austrália é o maior produtor mundial de bauxite, óxido de alumínio, rútilo, e zircão; o segundo maior produtor mundial de ouro, minério de ferro, chumbo, zinco, lítio e minério de manganésio; o terceiro produtor mundial de urânio; o quarto produtor mundial de níquel; e o quinto produtor mundial de alumínio, lenhite, diamantes industriais e prata.

Nos preços correntes actuais, o minério de ferro e o carvão contabilizam mais de A\$ 102 bilhões de dólares australianos, ou aproximadamente 56% da produção total de minerais. *Western Australia (WA)* produz aproximadamente 97% da produção de minério de ferro, enquanto *Queensland (Q)* e *New South Wales (NSW)* em conjunto contabiliza aproximadamente proporções iguais, ou seja 97% da produção de carvão. Em suma, WA é um grande produtor de ouro, níquel, óxido de alumínio, e de areias minerais, Q de óxido de alumínio, ouro e metais básicos, South Australia (SA) de cobre ouro e urânio, o *Northern Territory (NT)* de manganésio, óxido de alumínio e urânio, com uma menor produção mineira em *NSW, Victoria (V)* e na *Tasmania (T)*.

A maioria da produção mineira da Austrália é destina-se aos mercados de exportação, particularmente a Ásia. O valor actual (2010- 2011) das exportações é de A\$ 182 bilhões de dólares Australianos e representa cerca de 84% do total de produtos mineiros exportados da Austrália e mais de 50% do total das exportações. A *figura 3* (modificada de *ABARE, 2011*) mostra como os minerais, e em especial o valor do minério de ferro e carvão, dominam as exportações Australianas. O alto valor destes produtos, atraíram recentemente sem estranhar a atenção do políticos com capacidade de tomar decisões, como se discutirá mais à frente.

Os minerais também representam mais de 13% do Produto Interno Bruto da Austrália. Estima-se (*Deloitte Access Economics* em *MICA, 2011*) que em 2010-11 a tributação total da industria mineira atinja os A\$ 23.4 bilhões de dólares Australianos, incluindo A\$ 14.6 bilhões de dólares australianos de impostos sobre as empresas e de A\$ 8.8 bilhões de dólares australianos em *royalties* minerais, em grande parte atribuídos ao minério de ferro e carvão.

**Figura 3 - Valor das exportações australianas mostrando como o ouro e o carvão representam 61.4% do total dos produtos australianos exportados em 2010-11 (Modificado de ABARE, 2011).**



### Regimes Políticos Federais e Estatais Australianos

A Austrália constituiu-se como uma federação em 1901 e inclui seis estados, (*Western Australia (WA)*, *South Australia (SA)*, *Victoria (V)*, *Tasmania (T)*, *New South Wales (NSW)* e *Queensland (Q)*) e dois territórios (*o Northern Territory (NT)* e *o Australian Capital Territory (ACT)*). Um estilo de governo "Westminster" foi adoptado pelo governo central da Commonwealth sediado na capital Canberra e pelos governos estatais. Embora o NT tenha ampliado os seus poderes para uma espécie de auto-governança, a maioria dos poderes mantêm-se na Commonwealth incluindo os direitos ligados às terras aborígenes, à exploração mineira de urânio e às relações industriais.

A Constituição Australiana confere poderes específicos ao governo da Commonwealth, em áreas como as da defesa, alfândegas e impostos, gestão monetária e fiscal. Quando a Constituição é omissa, atribuem-se poderes relevantes aos estados. Como consequência **os estados detêm a propriedade e o controle de todos os recursos minerais e petrolíferos dentro do seu território** até à fronteira marítima dos territórios circundantes, para além da qual os recursos pertencem e são controlados pelo Governo da Commonwealth.

Os regimes de *royalties* individuais são bastante diferentes uns dos outros e como consequência são legislados e executados por cada um dos estados do território australiano, enquanto o Governo da Commonwealth tem o poder centralizado em termos de legislação e faz cumprir as leis relativas à liquidação e cobrança de *royalties* minerais e petrolíferas *off-shore* e dos impostos de renda das empresas de exploração mineira.

O regime mineiro fiscal e regulamentar dos estados compreende um grande número de leis que lidam com todos os aspectos de licenciamento, segurança, ambientais entre outros, das actividades das explorações mineiras, como por exemplo, a subsequente reabilitação dos solos. A obrigatoriedade das empresas de exploração mineira de pagarem *royalties* e impostos mineiros especiais é geralmente consagrada nas disposições das leis mineiras dos vários estados, com as taxas actuais e processos administrativos contidos na regulamentação de apoio.

Para garantir a estabilidade nas condições aplicáveis ao desenvolvimento de projectos de grande escala, longevidade e importância económica, as companhias e os governos estatais, particularmente no oeste da Austrália celebraram acordos legais estatais. Este tipo de acordos, que em alguns casos são conhecidos como acordos de estabilidade, ligam as partes intervenientes às condições veiculadas para o projecto, geralmente enquanto este dura. Estas condições podem incluir *royalties*, bem como compromissos para processamento adicional de produtos minerais, obrigação de providenciar infra-estruturas de transporte e acomodação. Mesmo que as condições se tornem impraticáveis ou obsoletas ao longo do tempo, estas só poderão ser alteradas com o acordo das partes intervenientes e sujeitas à aprovação do Parlamento Estatal relevante.

Uma pequena porção da massa terrestre Australiana está na mão de entidades privadas. A grande maioria dela está nas mãos do governo (terras da coroa não alienadas) vagas ou sujeitas a arrendamentos de longo prazo a pastores, ou ocupada por reservas naturais, parques naturais e reservas indígenas.

Os proprietários, arrendatários e outros ocupantes das terras não têm direito ao recursos do subsolo e apenas têm uma capacidade limitada para influenciar a extensão da exploração e actividades mineiras nas suas terras. Geralmente isto é restrito à concessão de permissão de acesso à terra e à reparação de qualquer dano ou custo sofrido devido às actividades de exploração mineira. No entanto, em alguns casos o processo de compensação e potenciais atrasos podem levar à exerceção do poder de veto de facto.

### Quadros Legislativos e regulatórios

Este documento não inclui uma discussão exaustiva dos regimes de *royalty*/tributação aplicada a cada um dos estados e territórios, mas fornece um exemplo da diversidade de abordagens adoptadas por um número selecto de estados ricos em minerais com regimes significativamente diferentes, especialmente *WA*, *Q* e do *NT*. Esta escolha irá abranger regimes de *royalty*/taxação que provêm de uma combinação de *royalties* de *ad valorem* aplicadas em *WA*, que tentam capturar um nível de renda económica através da ligação das taxas das *royalties* ao preço de alguns produtos minerais em sistemas mistos e progressivos de *royalty* como em *Q* (e em *NSW* com relação ao carvão) e um sistema de lucro contabilizado de acordo com a unidade base que se aplica no *NT*.

#### Western Australia

A tabela 1 mostra como em 2010-11 *WA* produziu o equivalente ao valor de A\$ 101.2 bilhões de dólares australianos e cobrou A\$ 4.9 bilhões de dólares australianos em *royalties* minerais. O primeiro valor é uma grande proporção do Produto Interno Bruto (GSP), tornando a *WA* numa economia típica de minerais.

**Table 1: Composição do valor da produção mineira de WA em 2010-11 e colecta de *royalties***

Mercadoria	Valor A\$B	Royalty A\$B
Minério de ferro	57.3	3,358.6
Crude & concentrado	12.4	955.2 inclui LNG
LNG	8.7	LNG ver esquerda
Ouro	8.2	197.8
Níquel	4.6	112.9
Óxido de alumínio	4.0	66.1
Outros	6.0	191.0
<b>Total</b>	<b>101.2</b>	<b>4,871.6</b>

Na *WA*, A lei de exploração mineira de (1978) e regulamentos relacionados com a exploração mineira (1981) especifica dois sistemas globais de *royalties* para minerais:

1. Uma *royalty* específica, aplicada maioritariamente a produtos mineiros de baixo valor, não metálicos e em grosso de \$0.62 por tonelada para uso na construção civil ou de \$1.00 por tonelada para uso na siderurgia e de carvão sujeito aos ajustes anuais.
2. Uma *royalty* de *ad valorem* aplicada ao valor mais alto realizado, geralmente minerais.

Os regulamentos também fornecem uma lista detalhada de taxas de *royalty* de produtos específicos, incluindo exceções como:

- Multas de minério de ferro (< 60 mm) a uma taxa de 5.625%;
- Ouro a uma taxa de 2.5% do preço de mercado no momento da venda;
- Níquel de acordo com a fórmula:  $Royalty \text{ in } \$ = (P/100) * [(U * 2.5)/100]$ , onde P = Ni preço por tonelada f.o.b Austrália e U = percentagem de Ni contido no produto vendido;
- Cobalto e cobre se vendidos como subprodutos do níquel;
- Concentrado de Ilmenite usado como matéria-prima para uma planta de beneficiamento em WA; e
- Tântalo e estanho quando vendidos em qualquer outra forma que não metal.

As taxas de *royalty* para alguns projectos economicamente importantes de processamento mineral e de exploração de minério de ferro, níquel, diamantes, areias minerais e bauxite de óxido de alumínio estão bloqueadas ao abrigo de acordos estaduais. A sua natureza legal significa que as condições são juridicamente vinculativas, quer para o governo quer para as empresas e apenas pode ser alterada por um acordo mútuo seguida de uma alteração legislativa. As oportunidades para a compensação surgem quando uma das partes tenta introduzir alterações num acordo já existente. Por exemplo, recentemente o estado procurou levantar e normalizar a taxa de *royalty* dos concessionários do minério de ferro de 3.75% para 5.625%, que é a taxa normal paga por minas de minério de ferro sob os regulamentos de *royalty* padrão. Por oposição, o projecto de diamantes *Argyle* atingiu relevo a partir da sua posição original, a *royalty* acordada pelo estado (uma *royalty* baseada num lucro misto de 22.5%, sujeita a uma *royalty* mínima *ad valorem* de 7,5% num ano) para uma simples *royalty ad valorem* em troca de um compromisso de explorar uma extensão subterrânea menos rentável do que o anterior projecto a céu aberto.

## Queensland

Como consta na tabela 2, em 2009-2010 (últimos dados disponíveis) Q auferiu um total A\$2,698.3 milhões de dólares australianos resultantes das *royalties* minerais, sofreu um decréscimo comparado com 2008-2009 devido ao impacto das recentes inundações sobre o valor da produção mineral (ou seja, de A\$49,430.5 milhões de dólares australianos em 2008-09 para A\$29,661.1 milhões de dólares australianos em 2009-10), em particular a de carvão.

**Table 2: Composição do valor de produção mineral e cobrança de *royalty* em 2009-10 em Queensland.**

Mercadoria	Valor A\$M	Royalty A\$M
Carvão	22,823.9	2,356.9
Base, Metais Preciosos e Outros	5,717.4	236.3
Petróleo	871.4	52.1
Outros Minerais não metálicos	248.5	53.0
<b>Total</b>	<b>29,661.1</b>	<b>2,698.3</b>

Os Regulamentos de Recursos Minerais (2003) de *Queensland* prevêm:

- *Royalties* específicas de 0.50 cêntimos a 1.80 por tonelada de um grande número de mercadorias minerais;
- *Royalties ad valorem* normais para alguns minerais (ex. bauxite 10% (ou \$2/t), areias minerais 5% e pedras preciosas 2.5% etc.); e
- *royalty ad valorem* misto como base, metais preciosos, carvão e minério de ferro com taxas fixadas abaixo de um preço mínimo que varie em função dos preços dos mercados vigentes. Por exemplo:
  - Metais básicos e preciosos 2,5% com um aumento de 0.02% acima do preço mínimo de mercadoria listado a cada ano nos regulamentos a um máximo de 5%.
  - Carvão 7% do valor até ao preço de 100 dólares australianos por tonelada e 10% posteriormente.
  - Minério de ferro a 1.25 dólares australianos até um preço de 100 dólares australianos por tonelada mais 8,5% do valor acima.

Para o chumbo, cobre e zinco, o valor é determinado pelo preço de liquidação no *London Metal Exchange (LME)* no dia de venda. Valores semelhantes aplicam-se para o ouro e para a prata. Ao usar os preços de Mercado, os ganhos e as perdas de cobertura são excluídos. Os valores também são ajustados de acordo com a flutuação do valor do dólar australiano, entre a data de recodificação de uma venda e do dia do pagamento efectivo. O transporte marítimo, o seguro e o valor do metal não recuperável durante o processamento são deduzidos do valor bruto com o propósito de determinar a *royalty*. Os custos do transporte rodoviário e ferroviário das mercadorias e outros custos de marketing não são dedutíveis. Existem igualmente concessões de minas pequenas e descontos de 20% a 35% quando os minerais são processados internamente.

## Northern Territory

A tabela 3 mostra como em 2009-2010 o *Northern Territory* produziu A\$3,5 bilhões de dólares da produção mineral e cobrou A\$146,6 milhões de dólares australianos em *royalties* resultante dos minerais, excluindo as *royalties* cobradas do óxido de urânio que são remetidas para o governo da *Commonwealth*.

**Table 3: Value of the 2009-10 mineral production of the Northern Territory.**

Mercadoria	Valor A\$M
Manganésio	1,133.8
Óxido de alumínio /bauxite	710.1
Óxido de Urânio	645.4
Zinco/Concentrado de chumbo	436.5
Ouro	331.4
Minério de ferro	178.9
Minerais não metálicos	32.4
<b>Total</b>	<b>3,468.6</b>

## MINERAL ROYALTIES AND OTHER MINING-SPECIFIC TAXES

A *Lei da Royalty Mineral* prevê taxa/royalty baseada no lucro para a maioria das minas a uma taxa de 18% do “Valor Líquido” das mercadorias minerais vendidas ou extraídas. As exceções são as minas de urânio, pedreiras e minas que operam sob contratos de royalties específicos que são da responsabilidade do governo da Commonwealth.

O “Valor Líquido” é igual a GR - (OC + CRD + EEE + AD) onde:

- GR é a receita bruta da venda de minerais realizadas a partir de projectos individuais;
- OC representa custos operacionais;
- CRD é a Dedução de Reconhecimento Capital semelhante à depreciação, mas incorporando um factor de juros (taxa de longo prazo mais 2%) sobre activos de três, cinco ou dez anos;
- EEE é qualquer despesa de exploração elegível; e
- AD representa deduções adicionais conforme aprovadas pelo Ministro.

O Valor Líquido Negativo de anos anteriores pode ser levada avante.

Os primeiros 50.000 referentes ao valor líquido não é passível de tributação, ficando as minas muito pequenas isentas.

Um montante provisório é pago semestralmente com conciliações anuais e sanções para pagamentos abaixo dos 80% do passivo real anual.

Este lucro contabilístico com base nas taxas/royalty, que reconhece a “capacidade de pagamento” de diferentes minas, é um regime economicamente mais eficiente e equitativo do que os que são baseados no valor ou peso (por tonelada). Como o seu impacto sobre as minas menos rentáveis é proporcionalmente menor, este não desencoraja o desenvolvimento de depósitos de alto custo, grau baixo e em locais mais profundos e remotos.

Devido à relativa complexidade deste sistema com base nos lucros, estes benefícios são obtidos a um custo administrativo elevado.

### Proposta de Taxa de Exploração dos Recursos Minerais para o minério de ferro e carvão

Na sequência dos recentes aumentos significativos nos preços dos metais e na rentabilidade das empresas de exploração mineira, o Primeiro Ministro australiano (em conjunto com os de muitos outros países) declarou que a comunidade deve receber “uma parte justa” da riqueza nacional proveniente da exploração dos recursos não renováveis (Conferência de Imprensa N.028, 2 de Maio de 2010). Além disso, o governo considerou que as mudanças necessárias na tributação da exploração dos recursos minerais também criaram uma oportunidade de abordar a ineficiência económica actual da maioria dos regimes de royalties australianos.

Por estes motivos, depois de ter chegado a acordo com os três principais produtores de minério de ferro e de carvão (Rio Tinto Ltd, BHP Billiton Ltd and Xstrata), a Commonwealth elaborou e que irá impor uma Taxa de Exploração dos Recursos Minerais (MRRT) com efeito a partir de 1 de Julho de 2012.

Esta MRRT será cobrada a uma taxa de 30% (reduzido para 22,5% através do investimento de um subsídio de extracção) no “lucro de exploração mineira”. Isto significa que a renda económica é determinada num ponto de tributação situado no local onde se encontra a exploração dos minérios, isto é, o mais próximo possível do valor bruto do recurso antes do seu processamento e do transporte.

Em paralelo com a introdução do MRRT, haverá uma redução na taxa da economia geral de imposto de renda corporativa dos actuais 30% para 29%. O pagamento das MRRT é dedutível na análise de imposto de renda corporativo.

A renda económica será determinada a partir da subtracção de todos os custos operacionais e capital das receitas resultantes da exploração mineira.

A Commonwealth vai creditar às companhias as royalties que pagarem aos estados e aos territórios. Ao creditar as royalties a Commonwealth vai, na verdade, substituir-lhes o MRRT. **No entanto, a falta de vontade dos estados de entregarem à Commonwealth o direito de definir e cobrar royalties significa que os dois sistemas irão operar em paralelo, o que não é administrativamente eficiente.**

As eventuais perdas e créditos não utilizados podem ser transportados e aumentados de acordo com a taxa de títulos a longo prazo (LTBR) mais 7% e poderá ser transferido para suplantar os lucros resultantes da MRRT de qualquer projecto de exploração de minério de ferro ou carvão no portefólio de uma empresa.

Para proteger pequenas operações e desenvolvimentos emergentes, os projectos com um lucro anual da exploração mineira de menos de 75 milhões de dólares australianos não pagarão MRRT. Este benefício será progressivamente reduzido e aplicar-se-á apenas a empresas de exploração mineira com lucros entre 75 milhões de dólares australianos a um limite de 125 milhões de dólares australianos.

Um pequeno número de vendas ocorre na forma de minério bruto ainda dentro das instalações da empresa e assume geralmente a forma de produtos minerais cujo valor foi aumentado pelos vários tratamentos e transporte. Portanto, tanto as receitas como as despesas devem ser repartidas pelo resultado do tratamento e transporte e pelo processo de recolha. Isto pode ser feito por cinco métodos mais apropriados, consistentes com as orientações estabelecidas nas directrizes da OCDE para Preços de Transferência (TPG) (2010) com uma inclinação para a abordagem relativa aos custos totais.

Para receber as rendas significativas geradas por um pequeno número de grandes produtores, a MRRT será para os produtores correntes e futuros. No entanto, regras complexas tiveram de ser elaboradas para que se reconheça os investimentos de capital que foram efectuados antes da MRRT e durante o período de transição até à sua execução a 1 de Julho de 2012. Os proprietários de projectos já existentes têm duas opções para determinar o valor inicial dos seus projectos.

- O valor estimado que exclui o valor do recurso, a ser amortizado de forma acelerada ao longo de cinco anos; ou
- O valor de mercado a 1 de Maio de 2010 acrescido de qualquer investimento de capital que ocorra durante o período de transição, a ser amortizada de uma forma regular durante a duração da exploração da mina até um máximo de 25 anos. O valor de mercado inclui o valor do recurso mineral, que em alguns casos pode constituir o grosso do valor de mercado. O aumento será limitado ao CPI.

**A escolha estratégica, assim como a opção a adoptar quando o MRRT for introduzido vai ser uma altura crítica para as companhias de exploração de minério de ferro e de carvão.**

Surpreendentemente, o anúncio da MRRT não gerou um debate político significativo nem ressentimentos, particularmente nas 120 pequenas e médias empresas afectadas e que não foram incluídas nas negociações iniciais conduzidas exclusivamente com os três maiores produtores. A MRRT gerou alguma tensão entre os governos da Commonwealth e governos estatais, que estão relutantes em renunciar aos seus direitos de definir e recolher royalties apesar da Commonwealth se ter comprometido a reembolsar as empresas, independentemente do valor em questão.

## DISCUSSÃO: RUMO A MELHORES PRÁTICAS

É raro os governos terem a oportunidade de formular a política de tributação mineral usando um modelo de “melhor prática” sem quaisquer restrições políticas. Este pode ser a razão para a reconstrução na sequência de um conflito longo e destrutivo, se uma nova mina está a ser explorada para um produto que não foi anteriormente explorado ou se se recomeça a exploração mineira depois de um grande intervalo por causa de um produto, isto é, a *royalty* que tenha sido retirada dos estatutos.

### Participação ideal do governo na renda económica

Se houvesse uma capacidade sem restrições de colocar em prática um novo sistema de tributação especial para o sector de exploração mineira, a primeiro e a mais importante decisão seria determinar a participação ideal na renda económica que deveria ser apropriado pelo governo. Esta decisão deve equilibrar o objectivo de maximização das receitas com a de atrair para o país o nível necessário de exploração e desenvolvimento de capital internacional, tendo em consideração a percepção internacional da prosperidade do país, estabilidade política e infra-estruturas/ logísticas, bem como benefícios e custos socioeconómicos não monetários.

### Regime de tributação mineral claro, apropriado e equilibrado

A decisão seguinte seria estabelecer qual o regime de tributação mineral mais adequado para atingir os objectivos de receita do governo, enquanto garantindo uma estabilidade aceitável de receitas, assim como a clareza e estabilidade do regime aos olhos dos investidores. O último aspecto é altamente valorizado pelos investidores, que precisam de investir antecipadamente grandes somas de capital. A estabilidade do futuro regime deveria ser uma prioridade na concepção do regime fiscal independentemente de incluir ou não acordos “especiais” ou de “estabilidade”. O Governo deveria delinear e ter um entendimento claro das consequências das receitas de formular políticas fiscais diferentes e acordos antes da sua implementação. A forma ideal seria a incorporação de processos claros, conjuntura, desencadeadores e limites, com os quais deveria surgir futuras revisões de *royalty* ou taxas de impostos, tornando-os deste modo previsíveis e capazes de serem considerados pelos investidores antes da sua decisão de investir ou não no país.

### Consulta da indústria e princípio de “sem surpresa”

As revisões inesperadas podem tornar-se necessárias, caso o governo ache que a recolha de *royalty*, quer individualmente quer em conjunto, não estão de acordo com a percentagem prevista da renda económica que inicialmente se pretendia cobrar ou que a percentagem se tenha tornado inadequada em termos de evolução de eventos ou necessidades emergentes. Para minimizar a percepção de risco soberano, o que pode prejudicar o interesse relativo do país em relação aos países que o vêem como um destino de investimento na exploração mineira, o governo deve aderir ao princípio de “sem surpresa” na medida em que deve estar preparado para que haja mudanças na consulta com a indústria. Além de apresentação de argumentos legítimos para que se proceda à mudança, estes devem definir estratégias para a gradual introdução de forma a proporcionar a hipótese da indústria se adaptar progressivamente ao impacto. A consulta deve ser em conjunto com uma difícil mas bem informada negociação e é particular importante se a mudança for aplicada nas explorações mineiras já em operação. O melhor é evitar a aplicação retrospectiva.

### Legislação que reflecta os objectivos da política e que seja capaz de ser aplicada e administrada

A próxima prioridade é garantir que a legislação pertinente reflecta os objectivos da política e o espírito de todos os acordos alcançados com a indústria. Deverá ser apoiada por definições claras e regulamentos aplicáveis e procedimentos administrativos que reduzam os custos de conformidade e potenciais litígios. Não faz sentido ter uma legislação altamente sofisticada, se os serviços administrativos que devem aplicá-la, têm um nível baixo de competências administrativas, recursos e sistemas de apoio. Quanto mais simples é um regime fiscal, mais eficaz e eficiente será a sua administração.

### Igualdade no impacto dos impostos

No entanto, um sistema fiscal simples pode levantar questões de equidade. Os responsáveis pela elaboração de políticas, por exemplo, devem determinar se o regime de *royalty* é uniforme ou se deve considerar a “capacidade de pagamento” do nível do projecto. Isto deve ser conseguido através do uso de *royalty*/ taxas de tributação para diferentes mercadorias ou para projectos com rentabilidade diferente ou rendas económicas. A criação de incentivos para atrair investimentos através da negociação de *royalty* baixos/ taxas de tributação com base em cada projecto para projectos de importância económica nacional independente da sua rentabilidade pode levantar sérias questões de equidade e precedentes indesejáveis. Por outro lado, os incentivos de promover o processamento pode ser fornecido através da aplicação de taxas progressivamente mais baixas *ad valorem* para as vendas de produtos minerais cujo valor foi adicionado, por exemplo, vendas de minério, concentrado, metal, etc. Em última análise, é mais uma vez uma questão de equilíbrio entre equidade e eficiência administrativa.

### Coordenação e sistemas de partilha entre os ministérios relevantes e departamentos envolvidos na política e administração da tributação de exploração mineira

É preferível se os poderes legislativos e administrativos na gestão dos recursos residam ao mesmo nível do governo, quer central ou estatal/provincial em sistemas federais de governo. Isto nem sempre é o caso. Algumas recentes tendências que vão no sentido da descentralização têm visto poderes administrativos delegados ao nível do governo local ou mesmo ao nível da comunidade em alguns casos. Isto é, frequentemente, o resultado de forte insatisfação por parte da comunidade local pela maneira como as receitas de *royalty* são apropriadas e depois redistribuídas através de processos orçamentais. As comunidades podem sentir que há pouca ou nenhuma consideração pelas suas necessidades e pelo facto de eles receberem e suportarem o impacto das operações de exploração mineira. Estas queixas são muitas vezes legítimas quanto à equidade e justifica-se uma maior distribuição do pagamento da *royalty* nas áreas de exploração mineira. No entanto, uma descentralização extrema do processo administrativo pode ser a melhor maneira de atingir os objectivos. É importante realçar que na ausência de um grande fortalecimento institucional descentralizado, estas mudanças têm, em alguns casos, gerado uma confusão e ineficiência perturbadora.

A natureza das operações de exploração mineira também significa que as empresas interajam com o governo através de um número de diferentes ministérios e respectivos departamentos. Além das considerações ambientais, os departamentos de exploração mineira geralmente administram e recolhem estatísticas acerca das instalações de exploração mineira, aspectos técnicos e de segurança da exploração mineira, enquanto os departamentos afiliados ao ministério das finanças lidam com a formulação de políticas e cobrança de impostos relativos à exploração mineira. No entanto, testes de ruído, recolha e auditoria de *royalties* exigem um alto nível de integração e coordenação de um conjunto de competências e informações existentes em diferentes departamentos. Em muitos casos estes factores faltam ou ocorrem a um nível desadequado.

### Seleção de sistemas de tributação com uma auditoria clara

Como já previamente referido, as *royalties ad valorem* são fáceis de administrar se forem calculadas a partir do valor efectuado visível nas facturas de venda das companhias submetidas nas suas declarações de reembolso da *royalty*. Com esta abordagem, não haverá qualquer ambiguidade sobre o volume das vendas (por oposição às *royalties* baseadas em unidades) ou a quantia provenientes da *royalty* a pagar. No entanto, o governo está exposto a um risco devido à volatilidade dos preços das mercadorias e os eventuais ganhos ou perdas de cobertura, sobre os quais não tem qualquer controle. Este último pode entretanto ser compensado pelo valor realizado. Por outro lado, os pagamentos de *royalty* baseados no valor de metal contido no produto mineral vendido levantam questões de dosagem apropriada e recuperação de pagamento. Isto acontece particularmente no caso dos produtos compostos por metais variados. Surgem frequentemente ambiguidades e disputas aquando das vendas, uma vez que os preços de transferência precisam de ser considerados.

### Adaptar o impacto das mudanças antes da sua implementação

Quando, como nos últimos tempos, o preço das mercadorias sobe e a *royalty* específica tradicional ou *ad valorem* não sobe de acordo com as receitas das empresas. Esta situação pode dar a ideia de que o governo e a comunidade não estão a receber a sua parte das rendas económicas e pode resultar em mudanças apressadas, inesperadas e sem informação no regime de tributação. Esta resposta tão brusca pode revelar-se ineficaz se não for devidamente ponderada e adaptada e pode até ser prejudicial em termos de futuros investimentos se implementada com a consulta inadequada da indústria devido à percepção de risco soberano.

Por outro lado, quando o preço das mercadorias desce, os governos continuarão a cobrar *royalties* desde que a mina esteja aberta. No entanto, se houver uma pequena margem pode tornar-se não rentável ou ainda pior o lucro pode ser inferior aos custos correspondentes às operações, justificando assim o encerramento da mina. Sob a eminência de encerramento e da consequente perda de postos de trabalho, os proprietários das minas irão exercer pressão política para que fiquem isentos das *royalties*. Deste modo, a adaptação é mais uma vez fundamental para determinar a viabilidade de uma concessão legítima ou não. Esta é uma área administrativa com uma enorme complexidade, incerteza, falta de transparência e que pode, por estes motivos, estar susceptível a haver abuso.

### Regimes fiscais sofisticados têm um custo administrativo

Os regimes de tributação baseados em lucro contabilístico e renda económica e esquemas mistos associados, apesar de economicamente mais eficientes, raramente foram implementados no passado devido à sua complexidade administrativa. O lucro ou base de renda deve ser determinado com base no projecto, geralmente de uma forma que difere da medida contabilística padrão de lucro. As diferentes regras de recuperação de capital, a atribuição de despesas comuns e extraordinárias e particularmente a determinação de um nível apropriado de um "lucro médio" podem tornar o processo ambíguo, difícil de auditar e susceptível à existência de litígios. Na prática, apesar de ser relativamente fácil a elaboração e promulgação da legislação fiscal sofisticada, sérios desafios podem surgir aquando da sua execução e administração. Isto ocorre especialmente quando a autoridade administradora é sub-financiada ou não pode contratar o pessoal necessário com qualificações.

A implementação de regimes complexos de tributação também exige quadros legislativos com oportunidade para apreciação ministerial. No entanto, o exercício de apreciação ministerial na resolução de disputas fiscais gera na melhor das hipóteses precedentes indesejáveis e desigualdades e na pior das hipóteses fomenta a corrupção e portanto deve ser minimizada.

Em conclusão, o autor tende a concordar com o exposto no Preceito 3 da "Carta dos Recursos Naturais"<sup>2</sup> (2011) que refere que, em média, nos países com fracas instituições administrativas a forma mais eficaz e eficiente de aumentar a participação do governo na renda económica seria através da retenção tradicional específica de *royalties* e as *ad valorem* e da implementação de aumentos selectivos nas taxas de IRC aplicáveis ao sector de exploração mineira.

### Penalizações proporcionais e progressivas em caso de incumprimento

Outra área de contenção é a aplicação de sanções por incumprimento. Os regimes legislativos variam entre:

- Não há disposições específicas. Isto implica que não poderá haver e as quantias exactas de *royalties* devem ser impreterivelmente pagas aquando de cada retorno. Este sistema é impraticável porque confunde o montante com incumprimento das condições de um título mineiro. O incumprimento pode levar à perda do título a menos que haja apreciação ministerial.
- Sanções draconianas, incluindo multas desproporcionais e em alguns casos sentenças de prisão. A realidade política das empresas mineiras que estão sob o stress financeiro e as consequências relativas ao emprego resultantes de um possível encerramento fazem que a sua aplicação seja impraticável.

O ideal seria as sanções subirem durante longos períodos de incumprimento e se aplicarem juros de mora progressivamente mais altos sobre os montantes em dívida, multas e finalmente a perda do título.

# Conclusões:

Em conclusão, os responsáveis pela elaboração das leis devem-se esforçar para que a legislação de tributação do sector mineiro e regulamentos relacionados tenham os seguintes atributos:

- ▲ Estejam claramente definidas e compreendidas pelo governo e pelas indústrias e que se definam transparência, igualdade, previsão e equilíbrio;
- ▲ Atinjam a recolha de receitas e os objectivos de estabilidade previstas pelo governo sem comprometer excessivamente a eficiência económica e facilidade de administração;
- ▲ Sejam executadas e apoiadas por sistemas e instituições administrativas governamentais devidamente qualificados e com recursos, e com uma boa coordenação e partilha de informação entre departamentos e ministérios;
- ▲ Previsão, minimização e antecipação da necessidade de futuras alterações. Quando necessárias, estas devem-se basear no princípio de “não surpresa” e na consulta contínua e significativa das indústrias do sector evitando possíveis riscos soberanos;
- ▲ Para *royalties* baseadas na unidade e *ad valorem*, fazer uso de volumes actuais e valores constantes nos recibos de venda, ao invés do metal contido dos preços considerados.
- ▲ Se for incorporado um regime de tributação mais complexo e sofisticado e economicamente mais eficiente baseado no lucro e na renda, garantir que estes são baseados em metodologias e definições inequívocas para a determinação de uma base de tributação aplicável, reduzindo os custos de cumprimento, a ambiguidade e os potenciais litígios;
- ▲ Diferenciar taxas de tributação/ *royalty* para os diferentes minerais de acordo com a “capacidade de pagamento” e oferecer, como incentivo, um desconto nas taxas de tributação de forma a reconhecer o valor acrescentado aos diversos minerais vendidos por investimento ao longo do processo. A diminuição das taxas de tributação deve ser negociada individualmente de acordo com o nível de cada projecto e não deve ser considerada como um meio eficaz de fornecer incentivos aos investimentos e subsídios;
- ▲ Tenham sanções pelo incumprimento que deverão ser proporcionais e progressivos, desde aumento de juros de mora, multas e subsequente perda de títulos mineiros, e
- ▲ Envolvam poder de descrição e determinação ministerial adequado, mas não excessivo para que não se tomem decisões injustas e susceptível ao abuso.

## REFERÊNCIAS

ABARE, 2011, Australian Commodities, June Quarter 2011

Geoscience Australia, 2011, Identified Mineral Resources, [www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html](http://www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html), accessed 12, December 2011.

Harman F. and **Guj P.** - Mineral taxation and royalties, Chapter 15 in “Australian Mineral Economics - A survey of important issues” Monograph N. 24 of the Australasian Institute of Mining and Metallurgy - Maxwell P. and **Guj P.** Editors, BPA Digital Burwood - Victoria - Australia, ISBN 1 920806 46 6

Natural Resource Charter, 2011, [www.naturalresourcecharter.org](http://www.naturalresourcecharter.org), accessed 27 December 2011

OECD, 2010, Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, obtainable on: [www.oecd.org/ctp/tp/guidelines](http://www.oecd.org/ctp/tp/guidelines)

Otto J., Andrews C., Cawood F., Doggett M., **Guj P.**, Stermole F., Stermole J. and Tilton J., 2007 - Mining Royalties: A global study of their impact on investors, government and civil society - The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank - (Directions in Development, Energy and Mining), Washington, D.C., ISBN 10: 0-8213-6502-9



## Contact

### **International Mining for Development Centre**

Perth, Western Australia  
Australia 6009  
Email: [admin@im4dc.org](mailto:admin@im4dc.org)

[www.im4dc.org](http://www.im4dc.org)

### **The Energy and Minerals Institute**

The University of Western Australia  
M460A, 35 Stirling Highway  
Crawley, Perth  
Western Australia, Australia 6009  
Tel: +61 8 6488 4608  
Email: [emi@uwa.edu.au](mailto:emi@uwa.edu.au)

### **The Sustainable Minerals Institute**

The University of Queensland  
St Lucia, Brisbane  
Queensland, Australia 4072  
Tel: +61 7 3346 4003  
Email: [reception@smi.uq.edu.au](mailto:reception@smi.uq.edu.au)