

## QUESTIONÁRIO PARA AS AUTORIDADES NACIONAIS

### TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DAS RECEITAS DOS RECURSOS NATURAIS

O objetivo deste questionário é colher informações sobre a gestão dos recursos naturais, com ênfase nas receitas provenientes desses recursos. O questionário baseia-se no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, do FMI, no Manual de Transparência Fiscal que o subsidia e no Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais (todos disponíveis para consulta no *website* do FMI).

#### Parte A: Documentação e Legislação Básicas da Gestão Fiscal

**Para cada setor abrangido (por ex., petróleo, gás, minérios, diamantes), apresente o material abaixo relacionado ou forneça o endereço dos *websites* em que estejam disponíveis:**

- Leis e demais documentos pertinentes em que se define a autoridade de gestão fiscal sobre os recursos naturais e as empresas de recursos naturais (sejam elas estatais ou privadas).
- Leis e documentos pertinentes em que se definem as obrigações de pagamento aos governos central ou infranacionais (isto é, estaduais, provinciais, locais) ou a outras entidades do Estado.
- Leis e demais documentos pertinentes em que se definem o poder de tributar do governo central e dos governos locais e os acordos de partilha de receitas entre os governos central e estadual/provincial ou local.
- Leis relativas à divulgação dos pagamentos de receitas ao governo central, aos governos infranacionais ou a outras entidades do Estado.
- Acordos formais e anúncios públicos sobre a participação na Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI) e o cumprimento das normas empresariais e governamentais sobre a divulgação de informações.
- Modelos de contratos e os principais acordos ou contratos de partilha de produção entre as empresas e a administração pública, bem como relatórios ou análises relativos a esses acordos/contratos.
- Leis e regulamentos sobre operações, contabilidade, prestação de contas e auditoria de todo e qualquer fundo utilizado para movimentar ou gerir receitas originalmente provenientes dos recursos naturais (por ex., fundo de poupança do petróleo).

- Outras leis e documentos pertinentes para a análise da gestão da receita dos recursos naturais.
- Principais websites que contenham informações e leis pertinentes.

## **Parte B: Perguntas Detalhadas sobre as Instituições e Exigências Fiscais**

### **Enquadramento jurídico**

1. Descreva o enquadramento jurídico que rege a propriedade dos recursos naturais e indique quem são os proprietários desses recursos.
2. Descreva as atividades das empresas de recursos naturais (estatais ou privadas).

### **Autoridade sobre receitas e despesas e fundos ligados aos recursos naturais**

3. Que entidade (ministério das finanças, ministério da energia, empresa estatal) detém a autoridade jurídica sobre as empresas produtoras de recursos naturais? Que leis e regulamentos estabelecem essa autoridade?
4. Descreva as funções relativas do governo, da agência reguladora (se existir) e das empresas de recursos naturais na formulação de políticas, na fiscalização do cumprimento da regulamentação e na execução de operações comerciais no setor de recursos naturais (inclusive no tocante à fixação dos preços da energia), fazendo menção às leis que definem essas funções.
5. Como é o processo de elaboração das leis tributárias e de *royalties* que se aplicam à produção e às empresas produtoras de recursos naturais? As alterações são incorporadas apenas durante o processo orçamentário anual ou ocorrem com mais frequência?
6. A legislação sobre o setor de recursos naturais é compatível com a legislação sistêmica do orçamento, com outros dispositivos orçamentários do governo ou com a legislação tributária?
7. No caso de receitas que não se destinam ao orçamento geral, que dispositivo jurídico ampara o gasto desses recursos?
8. Os fundos autônomos de recursos naturais podem efetuar despesas diretas, ou seja, sem a aprovação do governo? Em caso positivo, como se processa a aprovação das dotações para esses gastos pelo legislativo?
9. Qual é a política de divulgação de informações sobre a receita acumulada por fundos autônomos de recursos naturais e as despesas custeadas com recursos desses fundos?

**Autoridade sobre a gestão de ativos e passivos e os fundos de recursos naturais**

10. Quem detém autoridade para contrair empréstimos internos e externos em nome do governo para atender necessidades específicas do setor de recursos naturais? Exige-se a aprovação do legislativo? Como essas operações são divulgadas ao público?
11. Quem no governo detém autoridade sobre as decisões de investimento em ativos financeiros ou em outros ativos obtidos com a receita de recursos naturais? Caso exista um fundo autônomo de recursos naturais (por ex., um fundo de poupança do petróleo), explique as políticas que regem o investimento dos recursos do fundo.
12. Como se define e divulga a estratégia de gestão dos ativos obtidos com a receita de recursos naturais? Que mecanismos são empregados para garantir a prestação de contas pela gestão dos ativos? Qual é a política de divulgação de informações sobre a detenção de ativos financeiros ou outros ativos?
13. Todos esses ativos (ou passivos) são declarados como parte de um balanço patrimonial abrangente do governo ou do setor público? Em caso negativo, onde eles são declarados?
14. Se existirem fundos autônomos de recursos naturais, descreva o enquadramento jurídico e institucional que rege as suas operações. Em especial, como é feita a integração dos ingressos de receita e desembolsos de recursos do fundo na estrutura orçamentária do governo?
15. Os ativos dos fundos autônomos de recursos naturais podem ser usados como garantia para a tomada de empréstimos pelo governo ou por empresas estatais?

**Participação acionária**

16. Descreva a modalidade e a extensão da participação acionária do Estado (diretamente ou por meio de empresas estatais) nas empresas produtoras de recursos naturais.
17. Como o governo divulga sua participação acionária no setor de recursos naturais?

**Procedimentos de licenciamento**

18. Descreva os procedimentos de licenciamento mais utilizados no passado no setor de recursos naturais, caracterizando-os como i) licitação aberta com condições fixas, ii) licitação aberta com condições variáveis ou iii) acordos negociados.
19. Se os procedimentos de licenciamento tiverem evoluído ao longo do tempo, variando de um projeto para outro, descreva os procedimentos de licenciamento adotados em cada projeto.
20. Explique como os interessados são informados sobre as licitações.

21. Que informações sobre as propostas vencedoras são divulgadas: i) ao poder executivo, ii) ao legislativo e iii) ao público em geral?

### **Regime fiscal**

22. Os pagamentos efetuados ao governo pelos recursos naturais se referem primordialmente a impostos/*royalties* ou a contratos de partilha de produção?

23. Se o regime fiscal prevê o uso de contratos de partilha de produção, existem (e são publicados) modelos de contratos?

24. Descreva as principais características dos pagamentos estipulados nos contratos em vigor. Esses contratos são publicados, total ou parcialmente? Se forem parcialmente publicados, especifique quais trechos são publicados e quais não são. Se os contratos em vigor não forem publicados, quem tem acesso a eles? Como se garante a prestação de contas ao público?

25. Os contratos de partilha de produção incluem acordos de financiamento? Em caso positivo, esses acordos são publicados? A legislação e demais documentos pertinentes contêm disposições específicas sobre os acordos de financiamento? Em caso positivo, explique.

26. Se o regime fiscal exige o pagamento de impostos e/ou *royalties*, descreva as principais obrigações financeiras. Se esse regime varia de um projeto para outro, assinale as diferenças entre os projetos mais importantes.

27. Descreva a base de tributação, as alíquotas e outras características relevantes dos principais impostos, a seguir:

- Imposto sobre os rendimentos das empresas.
- Dividendos, juros e impostos retidos na fonte incidentes sobre os pagamentos de receitas de recursos naturais efetuados no país e no exterior.
- Outros impostos pertinentes.

28. Descreva as exigências relativas ao pagamento de *royalties*.

29. Explique as eventuais diferenças entre a tributação da receita dos recursos e o regime tributário normalmente aplicado aos outros setores ou atividades (por ex., imposto sobre os lucros das empresas, tributação dos dividendos ou juros, imposto sobre ganhos de capital, imposto sobre os rendimentos dos indivíduos).

30. Descreva os principais incentivos fiscais concedidos às empresas e indivíduos que atuam no setor de recursos naturais.

31. Descreva outros impostos ou instrumentos não tributários que se aplicam aos recursos naturais (por ex., taxa especial sobre o petróleo, dividendos da participação acionária ou outros pagamentos, tais como bônus).
32. Descreva os impostos indiretos (IVA, impostos seletivos de consumo e direitos aduaneiros sobre as importações ou exportações) incidentes sobre os recursos naturais. No que diz respeito à tributação indireta, existem diferenças de tratamento (por ex., alíquota dos direitos de importação ou impostos seletivos de consumo) entre os recursos naturais ou produtos deles derivados, como a gasolina, e outras atividades econômicas?
33. Os acordos entre o governo e os produtores de recursos naturais incluem “cláusulas de estabilidade fiscal” (para proteger os investidores de mudanças inesperadas nos pressupostos básicos do projeto)? Em caso positivo, explique. Essas cláusulas são divulgadas ao público? Com que frequência são utilizadas?
34. Explique se é utilizada a prática de limitar a capacidade das empresas de recursos naturais de consolidar os rendimentos ou as deduções para fins tributários entre diferentes atividades, projetos ou áreas de licenciamento (o chamado *ring-fencing*, ou perímetro de consolidação).
35. Que tratamento é dispensado à fixação dos preços de transferência em termos gerais e, especificamente, no que se refere aos contratos de partilha de produção e ao imposto sobre os rendimentos das empresas?

### **Empresas nacionais de recursos naturais**

36. Descreva as atividades das empresas de recursos naturais no que se refere a suas operações comerciais (por ex., venda de derivados do petróleo) e não comerciais (por ex., prestação de serviços sociais, entre outros).
37. Descreva as regras e os mecanismos de controles internos e auditoria interna das empresas de recursos naturais.
38. Responda às perguntas a seguir no tocante à regulamentação da contabilidade e auditoria das empresas de recursos naturais:
- Essas empresas estão sujeitas às mesmas normas de contabilidade e de auditoria que o restante do setor privado?
  - As normas de contabilidade oficiais a que estão sujeitas as empresas de recursos naturais estão em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (IAS) e são efetivamente cumpridas?
  - É preparado (e auditado) um relatório financeiro consolidado que abrange todas as subsidiárias?

- As contas anuais auditadas são concluídas até seis meses após o encerramento do exercício?
- As contas financeiras são apresentadas ao público anualmente (ou com maior frequência — especifique), e até seis meses após o encerramento do exercício?

Caso tenha respondido negativamente a alguma das perguntas acima, descreva o sistema de contabilidade e auditoria em vigor e justifique sua resposta.

### **Regulamentação de preços**

39. Os preços internos no varejo e no atacado dos produtos derivados dos recursos naturais são administrados pelo governo ou por uma agência reguladora? Que fórmulas são empregadas para definir esses preços? Elas são de conhecimento do público? Como os preços internos se comparam aos preços do mercado internacional ou preços de referência? Com que frequência os preços internos são reajustados?

### **Atividades parafiscais**

40. As empresas de recursos naturais e outras empresas do setor, inclusive as internacionais, executam algum tipo de atividade não comercial/parafiscal? (Atividades como serviços de saúde e educação, emprego, moradia, infra-estrutura, vendas internas de produtos energéticos a preços abaixo do mercado, tomada de empréstimos em nome do governo.) Descreva as principais atividades e indique, sempre que possível, o custo anual estimado, bem como a fonte das informações e dos dados.

41. Alguma entidade governamental tem pagamentos em atraso para com empresas de recursos naturais ou outras empresas de recursos? Em caso positivo, as informações sobre esses atrasos são periodicamente atualizadas, divulgadas ao público e incluídas no orçamento do Estado?

42. As empresas de recursos naturais ou outras empresas de recursos têm algum pagamento em atraso para com o governo, relativo a impostos ou outras obrigações? Em caso positivo, esses atrasos são periodicamente monitorados e as informações pertinentes são divulgadas ao público?

### **Relação com níveis infranacionais de governo**

43. Explique como é dividido o poder de tributar entre os governos central e estadual/provincial ou local (por ex., regiões, distritos) e forneça cópias das leis e regulamentos pertinentes.

44. Há quanto tempo é aplicada a atual fórmula de cálculo da participação nas receitas? De que maneira essa fórmula é divulgada ao público? Com que frequência são efetuadas transferências de receita dos recursos naturais para os governos estaduais/provinciais ou locais? Como o governo presta contas sobre essas transferências?

**Documentação orçamentária**

45. Todos os pagamentos referentes à receita dos recursos naturais são claramente identificados, descritos e informados na documentação do orçamento? Essa receita abrange a parcela transferida para o(s) fundo(s) extra-orçamentário(s) (por ex., fundos de poupança do petróleo)?
46. Os relatórios sobre os pagamentos das empresas e seu recebimento pelo governo são divulgados (separadamente ou como parte do processo orçamentário e contábil do governo)? Esses relatórios satisfazem as normas aceitas internacionalmente, como os formulários de declaração da EITI?
47. Os relatórios orçamentários do governo identificam a dívida relacionada aos recursos naturais (dívida com garantia, entre outras) como parte da dívida total? Em caso negativo, essas dívidas são divulgadas? Se divulgadas, que aspectos de cada empréstimo são informados? São divulgados todos os aspectos importantes do endividamento relacionado aos recursos naturais?
48. Todos os ativos financeiros e físicos de propriedade do governo obtidos com a receita de recursos naturais são divulgados ao público como parte das demonstrações financeiras do governo?
49. O governo prepara regularmente estimativas do patrimônio em recursos naturais, com base na produção comprovada, assim como em pressupostos transparentes, como insumo para a política fiscal? Essas estimativas são divulgadas ao público?
50. Os ativos financeiros externos obtidos pelo governo com a receita de recursos naturais são incluídos nas reservas cambiais oficiais do banco central ou são contabilizados separadamente?
51. As políticas de investimento de ativos acumulados por intermédio da receita de recursos são claramente enunciadas e divulgadas na documentação do orçamento anual?
52. A natureza e o custo das atividades empreendidas em nome do governo mas não diretamente por meio dele (as chamadas atividades parafiscais) são divulgados na documentação do orçamento ou em outro meio? Em caso positivo, explique e cite as fontes.
53. Descreva as transferências correntes e de capital do orçamento do Estado efetuadas regularmente pelo governo central e pelos governos locais para as empresas nacionais de recursos naturais. Explique como elas são apresentadas nos documentos e relatórios do orçamento do Estado.

**Política fiscal**

54. As declarações de política fiscal explicitam o ritmo de exploração dos recursos naturais e a gestão da receita de recursos e respectivos ativos, com menção aos objetivos

globais das políticas fiscal e econômica do governo, inclusive a sustentabilidade a longo prazo?

55. As regras aplicadas na gestão do(s) fundo(s) extra-orçamentário(s) (por ex., fundo de poupança do petróleo) são claramente enunciadas como parte do quadro global da política fiscal?

56. Os rendimentos do investimento são reinvestidos ou transferidos para o orçamento do Estado como receita?

### **Saldo fiscal**

57. O saldo fiscal (primário) não relacionado a recursos é apresentado na documentação do orçamento e usado como indicador da política fiscal?

58. Em caso negativo, indique os principais saldos fiscais para os quais se adota uma meta e que são usados na formulação de políticas.

### **Riscos fiscais**

59. Os riscos fiscais, em especial os relacionados à incerteza sobre o preço dos recursos naturais e os passivos contingentes, são considerados abertamente na documentação do orçamento anual?

60. As medidas tomadas para tratar desses riscos são explicadas na documentação do orçamento ou divulgadas em outro meio? O efeito dessas medidas é monitorado?

### **Contabilidade e auditoria interna**

61. O sistema de contabilidade do governo identifica claramente todos os recebimentos de receita de recursos e permite a publicação regular de relatórios tempestivos e completos, como parte de um relatório abrangente da execução orçamentária?

62. Descreva o regime de contabilidade adotado (caixa ou competência de exercício). O regime adotado é indicado de forma clara nos relatórios de execução do orçamento?

63. Os controles internos e os procedimentos de auditoria usados para tratar do recebimento de receita de recursos nos órgãos do governo e fundo(s) extra-orçamentário(s) (por ex., fundo do petróleo) são os mesmo adotados no restante do setor público?

64. Os controles internos e os procedimentos de auditoria usados para tratar do recebimento de receita de recursos nos órgãos do governo e fundo(s) extra-orçamentário(s) (por ex., fundo do petróleo) são descritos com clareza e divulgados?



**Administração tributária**

65. Descreva o regime de administração tributária referente às empresas dos setores de recursos. De que maneira ele difere do regime aplicado às empresas de outros setores? As grandes empresas de recursos são administradas por unidades especiais de um gabinete ou departamento responsável pelos grandes contribuintes?
66. De que forma as leis e regulamentos pertinentes regem o poder discricionário das autoridades tributárias?
67. Descreva o processo de resolução de litígios a que podem recorrer os contribuintes e a administração tributária.
68. As empresas de recursos e os demais contribuintes têm os mesmos direitos e acesso aos mesmos serviços?
69. Descreva o sistema de informações tributárias sobre os contribuintes do setor de recursos. O que é feito pelos diferentes órgãos públicos para garantir a regularidade do fluxo de dados e informações pertinentes?

**Supervisão das empresas**

70. As empresas nacionais e estrangeiras de recursos naturais cumprem todas as normas aceitas internacionalmente no que diz respeito à contabilidade, auditoria e publicação de contas? Em caso negativo, descreva as principais deficiências.
71. O órgão nacional de auditoria ou outra entidade independente presta contas ao público regulamente sobre os fluxos de receita entre as empresas e o governo?
72. Em caso negativo, o governo planeja criar um órgão agregador independente, conforme recomendado nas diretrizes da EITI?
73. Descreva como evoluiu a participação do governo na EITI e a situação atual.

Unidade de Transparência Fiscal

Departamento de Finanças Públicas do FMI

Janeiro de 2008