

O tsunami que pode estar a caminho do Brasil

José Roberto Afonso

Pesquisador da FGV/IBRE e professor do mestrado do IDP

Isaias Coelho

Pesquisador sênior do NEF/FGV Direito SP e diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)

Este breve artigo comenta a inovadora e complexa proposta do *destination-based cash flow tax* – DBCFT, ou “imposto sobre o fluxo de caixa com base no destino”. É uma proposta para substituir o imposto de renda das empresas que poderá ser adotada pelo novo governo dos Estados Unidos. Tão inovadora e transformadora, pode vir a mudar o padrão de tributação interna daquele país e, por extensão, de todo o mundo. Se os norte-americanos vierem a adotar esse novo imposto, será inevitável o impacto nos demais países, tanto mais forte quanto maiores os laços de comércio e de investimentos. Assim, muitos países devem reagir realinhando também sua tributação da renda, na tentativa de não sofrerem com essa nova ordem tributária que emergiria a partir dos EUA.

Em 1909 os Estados Unidos criaram o *corporate income tax* (CIT) para tributar os lucros dos grandes industriais e banqueiros. Ele nasceu quando a Constituição americana vedava a cobrança de imposto progressivo sobre a renda pessoal. Depois, a tributação dos lucros empresariais acabou por se espalhar pelo mundo todo.

O imposto sobre a renda das pessoas jurídicas do Brasil é similar, mas diferente do CIT. Este só alcança as *corporations*, que se assemelham às nossas sociedades anônimas. Nos EUA, os lucros das sociedades de responsabilidade limitada e de sociedades de pessoas são partilhados e tributados como renda pessoal dos sócios. Já o IRPJ se aplica a toda empresa qualquer que seja sua forma de organização. Por isso não existe no Brasil a prática de escolher a forma corporativa para fins de planejamento tributário.¹ De maneira geral pode-se dizer que meio mundo usa o CIT e outro meio mundo algo como o IRPJ.

A estrutura do CIT norte-americano foi-se complicando, sobretudo em relação a operações transfronteiras, motivando diversas propostas de reforma.²

No caso do modelo convencional de tributação de empresas, logrou-se grande progresso na coordenação tributária internacional, em especial em torno de dois instrumentos – o *base erosion and profit shifting* (BEPS) e o *agreement for the automatic exchange of information*. Mas a nova liderança republicana

dos EUA começou a defender uma política na direção radicalmente oposta, unilateral e de consequências globais – o DBCFT.

Os dois impostos de renda declaratórios (corporativo, CIT, e pessoal, PIT) serão complementares e coordenados. A introdução do DBCFT no lugar do CIT exigirá ajustes no PIT.

Em tese, a motivação da proposta seria aproximar o DBCFT de um imposto sobre o valor adicionado (IVA), que tributa o consumo nacional.⁴ Os EUA estão entre os raros países que não adotam o IVA. Porém, na prática, o DBCFT será muito diferente do IVA – por exemplo, aquele permitirá que salários pagos no país sejam dedutíveis, o que não ocorre no IVA.

Em matéria tributária, os Estados Unidos parecem exercer liderança dita do tipo Stackelberg: eles introduzem reformas e os demais países os seguem; não porque sejam forçados a isso, mas em seu próprio interesse. Assim foi com a introdução do CIT no começo do século passado e com a reforma do PIT de 1986, ambas replicadas em muitos países, inclusive o nosso. A única inovação tributária importante do século XX

Este novo imposto visa substituir o imposto sobre o lucro das *corporations* (CIT)³ e tem três características básicas:

- **Territorialidade estrita.** Receitas de exportação são isentas, importações são tributadas. Despesas e receitas realizadas no exterior não são levadas em conta. Despesas e receitas financeiras só são consideradas em operações internas.
- **Tributação baseada em fluxo de caixa.** Receitas são tributadas quando recebidas, despesas são deduzidas quando pagas. Empréstimos recebidos são tributados, aplicações financeiras são dedutíveis.
- **Depreciação instantânea.** Bens tangíveis (instalações, equipamento, estoque de mercadorias) são dedutíveis imediatamente quando adquiridos no país. São abandonados os métodos de depreciação.

que não foi iniciada nos Estados Unidos foi o IVA — e talvez esteja nisso a resistência deles em seguir o modelo europeu.

Não se sabe se o DBCFT será aprovado e quando será adotado nos EUA. Sim, se sabe que, certamente, terá efeitos muito fortes. O planejamento tributário das empresas multinacionais ficará de pernas para o ar. A decisão de localização de subsidiárias e as estratégias de distribuição serão modificadas. Os esforços de coordenação tributária internacional (BEPS, FATCA, MCAA, CCCTB etc.) perderão muito do seu dinamismo (ou mesmo sentido).

Com o DBCFT norte-americano aumentará a pressão sobre a base tributária dos países que não adotarem o mesmo sistema. Os paraísos fiscais tornar-se-ão irrelevantes para os EUA e terão que redirecionar sua atividade predadora.

Entre tantas dúvidas, uma das maiores é se o DBFCT substituirá o CIT nos tratados bilaterais para evitar a dupla tributação da renda. Um século de aperfeiçoamento dos tratados pode estar em risco e novas formas de bitributação devem surgir. A dicotomia fonte-residência perde-

ria seu interesse, e com ele muito do nosso conhecimento acumulado sobre tributação internacional.

Não somente a cooperação internacional em matéria tributária será afetada, mas também a maneira de exercer competição tributária, por exemplo, na atração de investimento estrangeiro. A redução da alíquota do CIT deixará de funcionar como instrumento de atração de investimento.

A temática de subcapitalização (excessiva relação capital de empréstimo/capital próprio) deixaria de existir, e com ela muitos dos temas dos preços de transferência — importante, a declaração país por país. A questão do valor aduaneiro, no entanto, recobriria seu lustro do passado.

Na medida em que a lei tributária seja esteio importante da contabilidade empresarial, a mudança para o regime de caixa retiraria a ênfase atual da contabilidade por competência, esteio das normas internacionais de contabilidade (IFRS).

Países, como é o caso do Canadá, acompanham muito de perto os debates norte-americanos para também mudarem rapidamente se o tributo vier a ser aprovado. Outros já aprovaram algumas mudanças na

direção proposta. Alemanha, Japão e Reino Unido praticamente adotaram a tributação territorial dos lucros, isentando 100% dos lucros e 95% dos dividendos das empresas controladas no exterior.

O Brasil é o único dos países do G20 que ainda tributa os lucros no exterior quando eles são apurados. Esta é só mais uma entre tantas outras (más) peculiaridades que assolam o sistema tributário brasileiro. Logo, o Brasil pode ser dos países mais afetados por um novo DBCFT e esta será mais uma razão para que não apenas faça uma reforma, mas sim reconstrua todo seu sistema tributário. É urgente que brasileiros, dos governos às empresas, passando pela academia, comecem a estudar profundamente a tributação dos lucros empresariais e revejam nossas práticas longevas nessa área. Se nada for feito, ou se demorar a ser feito, o que já está ruim, certamente ficará ainda pior. ❏

¹Por isso, carece de sentido a comparação que às vezes se faz da arrecadação de IRPJ *versus* a do IRPF e, ainda, ao comparar EUA *versus* Brasil.

²As mais radicais surgiram a partir dos anos 80 como: o *flat tax* de Robert Hall e Alvin Rabushka, o *comprehensive business income tax* do US Treasury, o *destination-based corporate income tax* de Reuven Avi-Yonah, o *X tax* de David Bradford, o *business value tax* de Richard Bird e Jack Mintz, o *allowance for shareholder equity* de Deborah Knirsch e Rainer Niemann, o *hybrid cash-flow tax* de Howell Zee, o *modern corporate tax* de Alan Auerbach e as várias versões de impostos sobre fluxo de caixa propostos pelo Comitê Meade e outros autores.

³Ver A. Auerbach *et al.* *Destination-based cash flow taxation*. Oxford University Centre for Business Taxation WP 17/01, January 2017.

⁴Como os países não tributam suas exportações, mas tributam as importações, o IVA incide onde o bem ou serviço é consumido, daí a expressão “princípio de tributação no destino”.