

Christians e Magalhães: Tributo global sobre lucros excessivos

25/06/2020

Enquanto a Covid-19 provoca estragos mundo afora, algumas empresas obtêm enormes lucros [1]. Em resposta, propostas de reintrodução de impostos sobre lucros excessivos têm surgido como forma de punir a elevação de preços, limitar o lucro socialmente inaceitável ou criar uma fonte de recursos para cobrir as enormes quedas de receita [2]. Prevendo certo aumento de lucratividade, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) sugeriu tributos de solidariedade e sobre "superlucros" ou elevação da progressividade para fechar o *gap* pós-crise e restaurar finanças públicas [3]. De fato, impostos sobre lucros excessivos (ou "superlucros") parecem uma resposta satisfatória quando alguns desfrutam de ganhos inesperados enquanto as massas são tomadas por medo e os que estão na linha de frente da saúde pública sacrificam tudo no combate ao novo coronavírus.



Ocorre que não há razão para pensarmos que impostos

corporativos nacionais atingirão seus objetivos, pois, mesmo que fronteiras estejam fechadas, o capital permanece móvel. Embora a comunidade internacional tenha coibido certas práticas de elisão fiscal na última década, desafios permanecem em relação a multinacionais como Facebook, Apple, Amazon, Netflix, Google e Microsoft, conhecidas na mídia pelas siglas Faang/Fang, Gafam ou Gafa. Essas são precisamente algumas das empresas que seriam alvo de um imposto sobre lucros excessivos, ainda que seus lucros "normais" tenham se mostrado difíceis de tributar.

Agora não é o momento de impostos nacionais sobre lucros excessivos. Agora é o momento de um *global excess profits* (GEP) *tax*, ou seja, um imposto global sobre lucros excessivos (imposto GEP).

Um imposto GEP é apropriado porque, mais do que nunca, podemos ver que a construção de um mercado global é fruto da cooperação entre países trabalhando no interesse comum. Mais do que nunca, podemos ver como países mais ricos têm capturado mais do que sua justa quota desse interesse comum [4]. Mais do que nunca, podemos ver que aqueles que podem escapar à

tributação são os que mais lucram com a ordem social. E, mais do que nunca, possuímos os fluxos de informações para criar um imposto GEP e calcular quanto pode gerar de receitas.

Com base em ferramentas hoje disponíveis para ação global, um imposto GEP pode constituir um terceiro pilar no projeto da OCDE de revisão das regras tributárias internacionais para a economia digital. Combinando novas fontes de dados, novas normas de medição e distribuição de lucros e novas estruturas de cooperação internacional, um imposto GEP não só é viável, mas tem melhores chances de sucesso do que medidas domésticas.

O primeiro passo é definir a base de cálculo. Tal como impostos de renda, impostos sobre lucros excessivos alcançam o lucro líquido. Também como impostos de renda, impostos sobre lucros excessivos estão sujeitos, em um mundo globalizado, aos mesmos desafios de erosão de bases e transferência de lucros, quando administrados no plano nacional. Daí a necessidade de ferramentas internacionais que antes estavam indisponíveis e que surgiram em grande parte devido à última crise mundial.

Desde 2016, temos relatórios país-a-país (CbCR) como um dos quatro padrões mínimos do projeto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) que todos os países-membros do Quadro Inclusivo (atualmente 137) devem implementar. Tais relatórios fornecem dados em todo o mundo para o combate ao planejamento tributário agressivo, permitindo calcular os lucros globais de grandes multinacionais e determinar qual parte deve ser considerada excessiva e, portanto, sujeita a uma sobretaxa.

Para realização desse cálculo, cumpre recorrer à diferenciação entre lucros rotineiros e lucros residuais/não-rotineiros no pilar um do projeto da OCDE. Na abordagem unificada do secretariado da OCDE, aprovada pelo Quadro Inclusivo, a ideia central é de que é possível estabelecer retornos médios para as várias funções principais de multinacionais, como *marketing* e distribuição, seja por país, setor, empresa ou linha de negócios. Definido o retorno "normal" (ou rotineiro), tudo o que sobra é considerado retorno residual. Ganhos residuais são geralmente atribuídos a modelos de negócios que, mesmo em circunstâncias "normais", fornecem à empresa uma vantagem única sobre seus concorrentes, como alta tecnologia digital e intangíveis exclusivos. Não há dúvida de que é praticamente impossível determinar com absoluta certeza econômica a linha que separa lucro rotineiro de residual, de modo que o consenso a ser forjado pela OCDE será resultado de um acordo político, tal qual o acordo que levou ao surgimento do sistema tributário internacional há um século [5]. Se a OCDE estabelecer um novo consenso, não haverá razões para não aplicar o mesmo raciocínio a um imposto GEP.

Por exemplo, usando dados agregados de relatório país a país, pesquisadores determinaram que, entre 2016 e 2019, multinacionais americanas obtiveram, em média, 22% de retorno sobre ativos, dos quais 8% são rotineiros e 14% são não rotineiros [6]. Esses resultados são confirmados por pesquisa recente da KPMG, com análise por setor e país [7]. Pode ser que faça mais sentido trabalhar com valores por empresa ou linha de negócio, mas a conclusão é que, em um mercado "normal", um retorno acima de 8% é tipicamente um lucro residual e a maioria das multinacionais americanas obtém lucros residuais a uma taxa média de 14%.

Durante a atual crise econômica, não é esperado que a maioria das empresas obtenha um retorno de 22% em 2020. Logo, lucros globais de grandes multinacionais em 2020 acima da média de 2016 e 2019 podem razoavelmente ser considerados excessivos e, portanto, sujeitos ao imposto GEP. Trata-se aqui de uma proposta conservadora. É possível argumentar que lucros residuais, mesmo dentro da média global de 14% anterior à atual crise, já são excessivos porque advêm de falhas de mercado que foram apenas reforçadas pela pandemia (quais sejam, condições quase monopolísticas) [8]. Mas o valor de 22% pelo menos fornece um ponto de partida objetivo e razoável.

O segundo passo é definir uma alíquota global, bem como quais países deveriam impor o imposto GEP. Como alguns governos podem não querer tributar os lucros extranormais de multinacionais de grande sucesso nem concordar que outros o façam, é preciso aproveitar as ferramentas do pilar dois da OCDE, chamado de proposta global contra a erosão de base (Globe). A proposta Globe visa a estabelecer o princípio segundo o qual, se uma jurisdição não tributar os lucros de uma multinacional a uma alíquota mínima acordada entre os países, outra jurisdição (onde há uma matriz, filial ou estabelecimento permanente da multinacional) pode fazê-lo. Para tanto, quatro regras complementares foram propostas:

- 1) Regra de inclusão de renda;
- 2) Regra de pagamentos sub-tributados;
- 3) Regra de troca de método de alívio à bitributação; e
- 4) Regra de sujeição à tributação.

Em suma, um imposto GEP pode ser construído como um pilar três, combinando a caracterização e alocação de renda do pilar um com a tributação mínima do pilar dois, com auxílio dos relatórios país a país. Como mencionado, o pilar um estabelece que é possível alocar categorias distintas de lucros globais, enquanto o pilar dois estabelece que onde quer que esses lucros (normais ou residuais) sejam alocados, toda a renda será tributada a uma alíquota mínima.

[1] SILCOFF, Sean. As employers send workers home, some tech companies stand to benefit from COVID-19 crisis. *The Globe and Mail*, 13 mar. 2020; PAUL, Kari. YouTube profits from videos promoting unproven Covid-19 treatments. *The Guardian*, 3 abr. 2020; THE ECONOMIST. Winners from the pandemic: big tech's Covid-19 opportunity. *The Economist*, 4 abr. 2020; GALLOWAY, Scott. Four tech giants are solidifying their dominance of the post-coronavirus world. *Intelligencer*, 20 abr. 2020; ALBALADEJO, Angelika. A tale of two pandemics: the rich are getting richer. *Capital & Main*, 23 abr. 2020; PHILLIPS, Matt. Investors bet giant companies will dominate after crisis. *The New York Times*, 28 abr. 2020; KOVACH, Steve. Big tech's earnings prove it's immune to the coronavirus. *CNCB*, 4 maio 2020.

[2] SHAXSON, Nicholas. Tax justice and the coronavirus. *Tax Justice Network*, 24 mar. 2020; AVI-YONAH, Reuven. It's time to revive the excess profits tax. *The American Project*, 27 mar. 2020; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. Jobs aren't being destroyed this fast elsewhere. Why is that? *The New York Times*, 30 mar. 2020; CAMMETT, Melani; LIEBERMAN, Evan. Building Solidarity: Challenges, Options, and Implications for COVID-19 responses. COVID-19 Rapid Responses Impact Initiative, Edmond J. Safra Center for Ethics, Harvard University, 30 mar. 2020; HEMINGWAY, Alex. Excess profits tax needed to prevent profiteering amid COVID-19. Policy Note, abr. 2020; LAFFITTE, Sébastien et al. International corporate taxation after COVID-19: minimum taxation as the new normal. VOX CEPR Policy Portal, 14 abr. 2020; BOW, Michale. Hedge funds profiting from Covid-19 'must give more back'. *Evening Standard*, 15 abr. 2020; DUNNAGAN, Alex. Wars, taxes, and excess profits. *Tax Watch*, 1º mar. 2020.

[3] <https://www.oecd.org/tax/tax-talks-webcasts.htm>.

[4] MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. *Teoria crítica do direito tributário internacional*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

[5] Id.

[6] <https://osf.io/preprints/socarxiv/j3p48/>.

[7] <https://ssrn.com/abstract=3550803>.

[8] LAMOREAUX, Namoi R. The problem of bigness: from standard oil to Google. *Journal of Economic Perspective*, v. 33, n. 3, 2019.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-jun-25/christians-magalhaes-tributo-global-lucros-excessivos/>