

O Plano de Ação G20/OCDE para o Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros

Pierre Habbard*

Durante uma reunião realizada em novembro de 2013 em São Petersburgo, o G20 endossou o Plano de Ação para o Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros (BEPS¹) preparado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principal fórum sobre tributação internacional. Em consonância com o enfrentamento da “elisão” fiscal por parte de empresas, os 15 pontos de ação devem ficar prontos até o final de 2015.

A cooperação internacional sobre evasão fiscal está em pauta no G20 desde 2009, mas a elisão fiscal é um assunto razoavelmente novo para o G20. Ao contrário da evasão fiscal – que é ilegal – a elisão fiscal é uma zona cinzenta em termos do cumprimento de normas. Ela envolve esquemas agressivos de planejamento fiscal por parte de Empresas Multinacionais (EMNs) e instituições financeiras que exploram diferenças entre jurisdições para transferir lucros, tirando-os de jurisdições economicamente relevantes (“transferência de lucros”), ou para reduzir artificialmente a base tributável das empresas (“erosão da base tributária”). É mais difícil de detectar e evitar, mas leva a resultados semelhantes à evasão fiscal em termos da perda de receita dos governos.

A OCDE passou muitos anos não levando a elisão fiscal a sério, preferindo se preocupar com o risco da “dupla tributação” das EMNs com operações em diversas jurisdições. Na verdade, antes da crise de 2009, assessores da OCDE não perdiam uma oportunidade para elogiar a “concorrência tributária” entre jurisdições e a competitividade de economias com impostos baixos. Mas no período pós-crise, o humor no seio dos ministérios da fazenda dos países da OCDE mudou. Com isso, veio a percepção de que as leis tributárias nacionais não evoluíram no mesmo ritmo da globalização dos negócios, o que por sua vez deixa lacunas que podem ser exploradas pelas EMNs para reduzir artificialmente seus impostos.

Medidas relativas à BEPS

Em 16 de setembro de 2014, a OCDE divulgou uma série de relatórios² sobre o Plano de Ação para o Combate à BEPS, já que este está se aproximando da metade de seu período de implementação – uma boa oportunidade para revisar as medidas chave a serem esperadas para o final de 2015:

■ **Transferência de preços ilícita:** as formas mais extremas de manipulação de preços de transferência intra-EMN devem ser abordadas. Um exemplo é o “irlandês duplo”: a propriedade legal – e a alocação de receitas – de um ativo intangível criado no país A (digamos em Palo Alto, Califórnia, EUA) é domiciliada numa empresa de fachada num país não relacionado B (Irlanda). Contudo, não devemos esperar qualquer mudança fundamental na maneira como a transferência de preços deva ser conduzida, nem no Princípio da Neutralidade (*Arm’s Length Principle*), que conta com a predileção da OCDE e trata diferentes braços de uma mesma EMN como se fossem independentes uns dos outros.

■ **Relatórios país-por-país:** as EMNs terão que relatar às autoridades tributárias a distribuição geográfica de impostos, receitas, número de funcionários e ativos para cada país onde têm operações. Este é um avanço considerável, pois ajudará as autoridades tributárias nacionais a ter uma visão ampla da EMN e identificar quaisquer inconsistências nas alocações. A OCDE só considera o depósito de tais relatórios junto às autoridades tributárias. A liberação pública, total ou parcial, nem está sob consideração, apesar de já ser exigida por outros marcos regulatórios parecidos na Europa³ e nos Estados Unidos⁴.

Outras medidas relativas à BEPS almejam lidar com as seguintes questões:

■ “práticas tributárias prejudiciais” e a mutuamente destrutiva “corrida rumo ao fundo do poço” entre go-

vernos que oferecem cada vez mais incentivos fiscais para atrair investidores estrangeiros (por exemplo, regimes fiscais de “caixa de patentes”) e as “decisões” secretas entre uma autoridade tributária e uma EMN individual (por exemplo, o acordo tributário entre a Apple Inc. e as autoridades irlandesas que está sendo investigado pela Comissão Europeia);

- “abuso de acordos para evitar a dupla tributação” (*treaty shopping*) por meio da utilização de uma empresa de fachada para acessar indevidamente os benefícios tributários de um acordo fiscal bilateral (por exemplo, o “san-duíche holandês”); e

- “instrumentos híbridos em acordos para evitar a dupla tributação” (*hybrid mismatches*) que permitem que uma única transação ou despesa seja tributada diferentemente em duas ou mais jurisdições para reduzir artificialmente a base tributável da empresa (por exemplo, os esquemas de evasão fiscal no valor de US\$700 milhões criados pelo Banco Barclays e pela consultoria KPMG entre 2002 e 2007 baseados num esquema americano chamado “STARS”).

É cedo demais para formar um juízo definitivo sobre o plano de ação e se ele atenderá eficazmente às expectativas públicas. Mas alguns pontos preocupantes que já vieram à tona incluem o fato de que não há previsão de liberação pública dos relatórios por país e também a aceitação pela própria OCDE de que a incerteza permanece com relação ao tratamento tributário dos bancos, do setor bancário “sombra” e dos capitais privados.

Visões do empresariado

Não surpreendentemente, grupos empresariais, advogados tributaristas e firmas de auditoria têm até o momento se mostrado ferozmente resistentes a qualquer resultado ambicioso do Plano de Ação para o Combate à BEPS. Sua participação nas numerosas rodadas de consultas tem sido maciça, com a entrega de mais 400 páginas de comentários apenas pelos grupos empresariais na última rodada sobre a economia digital.⁵ Além dos lobbies tradicionais, a voz das empresas se faz ouvir por intermédio de EMNs não financeiras (Rio Tinto, Procter & Gamble), bancos globais, empresas de gestão de ativos (Black Rock) e firmas de auditoria (PwC, KPMG, Deloitte), bem como de um misterioso “Grupo de Economia Digital” representado pelo escritório de advocacia Baker & McKenzie, mas cujos integrantes não são conhecidos.

Afora os pontos clássicos minimizando o fenômeno de

BEPS (“algumas poucas ovelhas negras”, “não jogar fora o bebê com a água do banho” etc), os argumentos empresariais incluem:

- O Plano de Ação para o Combate à BEPS é uma revolução e mudará o curso de um “consenso internacional que já dura 50 anos”, o que simplesmente é demais para se aceitar.

- Pagar impostos é um negócio sujeito às forças de mercado. Por causa da globalização, as pressões de custos sobre as EMNs estão fortes e em ascensão. Assim como outras categorias de despesa, custos tributários devem ser minimizados, com toda razão.

- A culpa é dos governos que indiretamente facilitaram os problemas com BEPS. As empresas simplesmente cumprem as regras.

- O verdadeiro foco deveria ser aumentar a segurança tributária, facilitando a arbitragem e os acordos tributários individuais entre EMNs e autoridades tributárias.

- No final das contas, a melhor maneira de reduzir o risco de BEPS é acordar um imposto de renda de pessoa jurídica mundial de 15%.

Os grupos empresariais se opõem fortemente a diversas medidas específicas relativas à BEPS. Alertam-nos de que os fluxos de investimento estrangeiro direto desapareceriam se houvesse qualquer restrição à dedução por serviços de dívidas da base tributável das empresas (medida chave no capítulo *hybrid mismatch*) ou às contas bancárias *offshore* (medida chave para eliminar o *treaty shopping*), particularmente em países em desenvolvimento. Naturalmente, os grupos empresariais se opõem completamente a qualquer possibilidade de divulgação pública do marco de relatórios por país.

A voz das ONGs e dos países em desenvolvimento

Até agora, o processo BEPS tem se parecido bastante com um confronto bilateral entre as autoridades tributárias do G20 e empresas sediadas em países da OCDE. Mas há ONGs que estão tentando fazer a sua parte para contrabalançar a pressão dos lobbies empresariais, como o Grupo de Monitoramento de BEPS (BMG), Rede de Justiça Tributária, ActionAid, Oxfam, Comitê Católico contra a Fome e pelo Desenvolvimento (CCFD), Rede Europeia sobre a Dívida e o Desenvolvimento (EURODAD) e a organização Integridade Financeira Global.

O nível baixo de envolvimento dos países em desenvolvimento no processo – tirando as grandes economias emergentes do G20 – é particularmente preocupante. A falta de harmonização dos sistemas tributários, autoridades tributárias institucionalmente fracas, o papel crescente das zonas econômicas especiais (francas) e legislações incompletas criam um sem número de oportunidades para BEPS nos países em desenvolvimento. O fato de que menos de 1% da ajuda para o desenvolvimento é voltada à capacitação das autoridades tributárias também não ajuda.

Por que isso importa para os sindicatos

A elisão fiscal é danosa às finanças públicas e ao direito a serviços públicos, por meio da perda líquida de receitas tributárias. Mas também afeta diretamente os direitos dos trabalhadores. A experiência sindical mostra que o planejamento tributário agressivo é apenas mais uma forma de “planejamento regulatório” com objetivos de curto prazo. Por exemplo, a transferência de preços ilícita tipicamente reduz os lucros em subsidiárias que empregam muita gente. Quando uma reestruturação de negócios com propósito de planejamento tributário leva à divisão de uma única empresa em entidades separadas, os trabalhadores têm acesso reduzido à informação. Um sindicalista da subsidiária francesa da Colgate captou perfeitamente por que o planejamento tributário importa para a ação sindical: “quanto mais longe você está de onde o imposto é declarado dentro da estrutura de um grupo empresarial multinacional, maior o risco de miséria para os trabalhadores”. Portanto, conhecimentos sobre práticas de planejamento tributário são cruciais e deveriam se tornar parte integrante do ferramental dos sindicalistas. Se você quer saber o que o seu empregador pretende fazer no futuro, peça para ver os registros tributários...

É por isso que os sindicatos precisam se engajar e monitorar de perto a implementação do Plano de Ação para o Combate à BEPS, pressionando seus respectivos governos a almejar um resultado ambicioso. Nos 12 meses que faltam para a implementação, o teste disto poderá ser encontrado em três pontos que defendemos: (i) obter alguma forma de divulgação pública do marco de relatórios por país; (ii) garantir que a voz e os desafios específicos dos países em desenvolvimento sejam incorporados; e (iii) lidar eficazmente com as brechas existentes no tratamento do setor bancário “sombra” e dos capitais privados.

Seria também importante ampliar a coalizão em favor de um Plano de Ação para o Combate à BEPS ambicioso para além de grupos da sociedade civil e dialogar com fóruns relevantes de investimentos responsáveis, onde haja uma voz forte de fundos de pensão dos trabalhadores. Eles também se beneficiariam de maior transparência tributária empresarial, incluindo a divulgação pública de relatórios tributários país por país.

Por outro lado, seria errado culpar o Plano de Ação para o Combate à BEPS por não fazer o que ele não foi projetado para fazer. Discussões sobre um novo sistema de governança tributária global, ou sobre os fundamentos do debate acerca de tributação na residência *versus* tributação na fonte, são totalmente legítimas. Mas elas não fazem parte do pacote e seria um erro político trazê-las para o seio das discussões sobre BEPS. Os grupos empresariais certamente se alegrariam – e muito – se isto acontecesse. Mantenhamos o foco no Plano de Ação para o Combate à BEPS e nas medidas chave. Temos 12 meses!

**Pierre Hubbard é assessor sênior para políticas da Comissão Sindical Consultiva da OCDE (TUAC) e da Confederação Sindical Internacional (CSI), trabalhando em temas como a regulamentação de fundos de pensão, impostos, governança corporativa, regulamentação financeira e governança pública.*

1. <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>.

2. 2/10/2014 | Relatórios Intermediários sobre o Plano de Ação da OCDE para o Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros (BEPS) – Comentários da Comissão Sindical Consultiva (TUAC), http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/0F/57/document_doc.phtml.

3. Diretivas Europeias Revisadas sobre Contabilidade e Transparência (junho de 2013) e Diretiva Relativa aos Requisitos de Fundos Próprios (CRD IV, artigo 89), que se aplicam à indústria extrativa e aos bancos, respectivamente.

4. Seção 1504 da Lei Dodd-Frank que abarca as empresas da indústria extrativa listadas na Securities and Exchange Commission (SEC).

5. <http://www.oecd.org/tax/comments-action-1-tax-challenges-digitaleconomy.htm>

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Fundação Friedrich Ebert.