

# Contexto

# Tributário



# Reforma Tributária dos EUA: Lições para o Brasil



**Romero Tavares**

Sócio *International Tax* PwC Brasil

## Introdução

Não é mais novidade, nem foi criação do Presidente Donald Trump ou do Partido Republicano dos EUA. Sim, na madrugada de sábado, 2 de dezembro de 2017, o Senado dos EUA, de maioria republicana, aprovou texto de reforma com significativa desoneração tributária, que traz impactos significativos para a economia norte-americana, e que tende a alterar substancialmente as relações econômicas e comerciais internacionais. Todavia, projetos de reforma tributária de mesmo viés e com impacto semelhante já vinham sendo desenvolvidos por ambos os partidos Republicano e Democrata desde há mais de uma década, inclusive, de forma intensa, durante o mandato do Presidente Barack Obama. O apoio bipartidário a diversos aspectos da reforma demonstra ser a *competitividade* do sistema tributário americano uma *política de estado*, que transcende partidarismos. Esta constatação, mais do que os detalhes

técnicos da Reforma Americana de 2017, pode servir de lição e de exemplo para o Brasil.

A Reforma Americana de 2017 (*Tax Cut and Jobs Act* ou “TCJA”), hoje em pleno vigor e já objeto de inúmeros regulamentos que continuam a ser editados pelo *Internal Revenue Service* (IRS), materializa desoneração tributária suportada por *déficit orçamentário incremental* de nada menos que USD 1,5 trilhões, expressamente autorizados pelo Congresso para o período de 2018 a 2027. Incrementa a competitividade da economia americana ao mesmo tempo em que acirra “guerra fiscal-comercial internacional”. Países desenvolvidos apoiam suas empresas multinacionais e através delas buscam atrair empregos qualificados, ganhos de produtividade, e fomentar a prosperidade nacional.

Países desenvolvidos apoiam suas empresas multinacionais e através delas buscam atrair empregos qualificados, ganhos de produtividade, e fomentar a prosperidade nacional.

Dentre as medidas mais notórias da Reforma Americana de 2017, está a redução da alíquota do imposto federal sobre a renda das pessoas jurídicas (IRPJ) – de 35% para 21% – e a radical revisão do sistema da tributação de lucros auferidos no exterior por empresas multinacionais sediadas nos EUA. Nas últimas duas décadas os EUA permitiram às suas multinacionais um diferimento quicá exacerbado da tributação de lucros auferidos no exterior, posto que tal imposição à alíquota de 35% colocava empresas americanas em significativa desvantagem competitiva no cenário internacional. Esta política permissiva de diferimentos foi praticada enquanto se desenvolvia a reforma do sistema que vemos materializada em 2017.

Diversos outros itens da reforma merecem atenção (alguns mencionados neste breve texto), tais como os incentivos substanciais a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) desempenhadas em território americano. Porém, o foco aqui será dado ao que entendemos serem os dois principais itens da reforma, quais sejam, a redução da alíquota de IRPJ *para abaixo da média mundial*, e a revisão da tributação de lucros auferidos no exterior, por serem estes os mais impactantes para os EUA e para a economia mundial, e que melhor podem servir de exemplo para o Brasil.

## Republicanos e Democratas: Planos Distintos, Ideias Convergentes

Um projeto de reforma foi elaborado pelo Partido Republicano e defendido, entre 2011 e 2014, pelo Deputado David Camp, com o apoio dos Democratas, ainda sob a administração do presidente Obama<sup>1</sup>. Em 2014, havia consenso político para que a alíquota do IRPJ federal norte-americano fosse reduzida de 35% para 25%, e para que a carga tributária de pessoas físicas fosse redistribuída com maior progressividade em comparação com o modelo aprovado pela administração Trump.

Na proposta Camp<sup>2</sup>, que encontrava suporte bipartidário, o sistema de tributação no destino dos lucros auferidos no exterior, ou “*territorial*”, teria sido implementado nos EUA de modo diferente do que hoje se apresenta: haveria uma dedução equivalente a 95% do valor dos dividendos ou lucros efetivamente recebidos do exterior (*dividend-received deduction* ou “DRD”), que na Reforma de 2017 corresponde a 100% dos lucros atribuíveis à exploração de ativos tangíveis no exterior. Na proposta anterior, haveria um *regime de transição* idêntico ao que propôs Donald Trump,

que permitiria uma tributação excepcional de apenas 3,5% a 8,75% dos lucros acumulados no exterior até a promulgação da lei: uma grande “anistia” da tributação residual norte-americana, assemelhado ao que foi feito entre 2004 e 2005, com o *Homeland Investment Act*, e não tão distante do que foi considerado no orçamento de 2016 (14%). O regime de transição da Reforma de 2017 prevê tributação residual de 14,5% sobre os lucros acumulados na forma de ativos com liquidez (caixa ou equivalentes), ou de 7,5% para lucros acumulados e reinvestidos (ativos ilíquidos).

Na proposta de 2014, ainda, as regras anti-diferimento aplicáveis a controladas no exterior (*Controlled Foreign Corporation* ou CFC) seriam revigoradas: uma nova categoria de renda auferida no exterior (por exemplo, retorno “acima do normal” oriundo principalmente da exploração de propriedade intelectual, de ativos intangíveis e de sinergias corporativas) não faria jus ao diferimento, não seriam atribuíveis às operações no exterior. Seriam rendas atribuídas à matriz, ao acionista controlador norte-americano, e não às empresas controladas estrangeiras.

<sup>1</sup> U.S. House of Representatives Ways & Means Committee, *Camp Releases Tax Reform Plan to Strengthen the Economy and Make the Tax Code Simpler, Fairer and Flatter* (February, 2014) disponível online <https://waysandmeans.house.gov/camp-releases-tax-reform-plan-to-strengthen-the-economy-and-make-the-tax-code-simpler-fairer-and-flatter/>. Vide, *Discussion Draft – A Bill “To amend the Internal Revenue Code of 1986 to provide for comprehensive tax reform”* (February 21, 2014), disponível online [https://waysandmeans.house.gov/UploadedFiles/Statutory\\_Text/Tax\\_Reform\\_Act\\_of\\_2014\\_Discussion\\_Draft\\_022614.pdf](https://waysandmeans.house.gov/UploadedFiles/Statutory_Text/Tax_Reform_Act_of_2014_Discussion_Draft_022614.pdf).

<sup>2</sup> See PwC, *2014 Camp discussion draft changes previously proposed international tax regime* (March 11, 2014) available at <http://www.pwc.com/us/en/tax-services/publications/insights/assets/pwc-camp-draft-changes-previously-proposed-international-tax-regime.pdf>. See also PwC, *Overview of Ways & Means Chairman Camp’s tax reform discussion draft* (February 28, 2014), available at <http://www.pwc.com/us/en/tax-services/publications/insights/assets/pwc-overview-ways-means-chairman-camp-tax-reform-discussion.pdf>.

Na Reforma de 2017, foi aprovado algo semelhante. O “retorno presumido” de 10% sobre ativos tangíveis detidos no exterior faz jus à isenção integral via DRD, enquanto lucros excedentes a tal retorno presumido são atribuídos a intangíveis e tributados em bases correntes, tal qual debatido na era Obama, porém com reduções específicas de alíquota efetiva (GILTI). A proposta de 2014 oferecia soluções que permitiria normas infra-legais inseridas nos anos Clinton na regra anti-diferimento norte-americana que a enfraqueciam (por exemplo, regras de classificação de controladas “check-the-box”)<sup>3</sup>. A perspectiva era de que com a redução da alíquota para 25% e adoção do sistema territorial, tais normas que abriam possibilidades de não-tributação nos EUA de “rendas passivas” poderiam ser revistas. Ou seja, com a alíquota reduzida, a base poderia ser efetivamente restaurada ou ampliada. O sistema voltaria a funcionar assim como foi desenhado e aprimorado de 1982 até os anos 90, sem diferimento para rendas passivas, com melhorias condizentes com o atual estado das empresas multinacionais americanas da era digital. Na Reforma de 2017 vê-se a mesma tentativa de aprimoramento.

Regras CFC revigoradas, tais como almejam os EUA desde a década passada, tal como se pode observar na proposta Camp que parece inspirar o

dispositivo GILTI da Reforma de 2017, são eficazes para coibir abusos e artificialidades. Inclusive, as normas americanas são mais rigorosas e tendem a ser mais eficazes do que os padrões e recomendações do Projeto BEPS do G20 e OCDE<sup>4</sup>. Assim como são mais rigorosas as novas regras de proteção de base tributária em remessas internacionais, representadas pela limitação de deduções e ônus resultante do *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* (“BEAT”)<sup>5</sup>.

Graças a essas possibilidades de ampliação de base, com restauro das regras CFC, a administração Obama era simpática à proposta Camp e apoiava a redução significativa da alíquota do IRPJ americano, com tributação de lucros auferidos no exterior com base na territorialidade. Os Democratas apenas buscavam ponderar a redistribuição do ônus, visando maior progressividade do imposto de renda das pessoas físicas (desonerando mais os contribuintes de baixa renda, e onerando os demais). Na Reforma de 2017, vê-se dinâmica semelhante no que concerne às pessoas jurídicas, com redução ainda maior da tributação de pessoas jurídicas; todavia, a maioria Republicana em ambas as casas do legislativo americano manteve desoneração inclusive para pessoas físicas de alta renda, ao custo do déficit orçamentário autorizado de US\$ 1,5 trilhões.



<sup>3</sup> US IRC (Title 26), Subtitle A, Chapter 1, Subchapter N, Part III, subpart F.

<sup>4</sup> Vide R.J.S. Tavares, “Política tributária internacional: OCDE, BEPS e Brasil — Como Deve se Posicionar o Setor Industrial Brasileiro?” 27 *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 121, Funcex (2014); e R.J.S. Tavares, “Política Tributária Internacional: OCDE, BEPS e G20—Como Defender os Interesses do Brasil”, 26 *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 121, Funcex (2016)

<sup>5</sup> O dispositivo BEAT substitui proposta anterior que visava impor tributação de renda atrelada ao comércio de mercadorias (que oneraria importações e desoneraria exportações), e que seria nitidamente incompatível com as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC). As “tarifas” ou impostos de importação do Governo Trump são a expressão desta mesma política unilateral, de fechamento comercial (dita protecionista), substituindo uma aplicação mais abrangente do BEAT.



## A Nova Tributação de Lucros Auferidos no Exterior

Com a Reforma de 2017, lucros auferidos no exterior e atribuíveis a intangíveis (através do um regime de presunções e ficções jurídicas DRD e GILTI), com baixa tributação estrangeira, passam a ser tributáveis nos EUA em bases correntes. Esta regra aplica fórmula que beneficia a expansão internacional de multinacionais americanas do setor industrial e de outros setores intensivos em bens de capital, desonerando-as sobremaneira por isentar da tributação residual americana lucros correspondentes a ativos tangíveis. Ao mesmo tempo, a regra GILTI não necessariamente prejudica o setor digital, por só alcançar lucros com baixa tributação.

Mecanicamente, após apuração do valor total de lucros auferidos no exterior (segundo regras e princípios contábeis e tributários americanos), o retorno presumido de 10% sobre ativos tangíveis é excluído da base de cálculo do GILTI, garantindo-se a isenção desta parcela dos lucros. Quanto maior a proporção de bens de capital e de ativo fixo no balanço de controladas estrangeiras, maior será esta isenção, que lembra um “lucro da exploração” brasileiro. O valor resultante, após esta exclusão, ainda é reduzido em 50% por outra presunção. A lei pressupõe uma divisão meio-a-meio entre lucros residuais “operacionais” e conectados às operações estrangeiras (retornos normais), que continuam não sendo tributados em bases correntes, e lucros excessivos, móveis ou passivos, atribuídos à sede nos moldes das regras CFC tradicionais. Após esta redução de 50%, se aplica o IRPJ federal americano à alíquota de 21%, com limitação de créditos de tributos estrangeiros a 80% dos efetivamente pagos. Desta fórmula resulta, uma tributação mínima global de aproximadamente 13%. Não muito diferente, por exemplo, da alíquota nominal da República da Irlanda (12%), e bem abaixo da média OCDE.

As regras GILTI e BEAT são mais do que regras anti-abuso – redefinem a alocação de lucros residuais entre controladas e matriz. São também mais sofisticadas do que os “padrões”, “recomendações” e “melhores práticas” relatadas nas Ações do Projeto BEPS<sup>6</sup>. Ao adotar esse novo sistema, os EUA reduzem a força dos argumentos que justificam maior tributação na Europa de empresas americanas por não serem tais empresas tributadas nos EUA. Reduz a força política de alegações anti-abuso que motivam, por exemplo, autuações das mais diversas em países europeus e arguições de “auxílios de estado” (*State Aid*) pela Comissão Europeia<sup>7</sup>. De todo modo, a tributação de lucros relativos a intangíveis, seja na fórmula GILTI apresentada pelos EUA, seja nas novas hipóteses de tributação de receitas relativas à digitalização da economia, em debate na Europa e na OCDE, tratam não apenas do combate ao abuso, e sim de uma disputa ferrenha pela efetiva redistribuição da arrecadação tributária entre países, e da carga tributária entre o capital, trabalhadores e consumidores.

<sup>6</sup> Vide n. 4 acima.

<sup>7</sup> Tavares, Romero J.S., Bogenschneider, Bret e Pankiv, Marta, “*The Intersection of EU State Aid and U.S. Tax Deferral: A Spectacle of Fireworks, Smoke, and Mirrors*” (April 23, 2016). 21:3 Florida Tax Review 121 (2016). Disponível online em <https://ssrn.com/abstract=2769166>

## Tributação Internacional: Brasil *versus* Mundo

Os EUA foram, historicamente, o primeiro e maior defensor do método de tributação em bases globais (ou universais, como se convencionou chamar no Brasil, “TBU”), com a concessão de “créditos” de tributos estrangeiros como método para se evitar a bitributação. Agora, com as alterações aprovadas pela Reforma de 2017, os EUA passam a adotar um sistema misto, que preserva em parte a tributação global via GILTI, porém que introduz para parcela significativa dos lucros auferidos no exterior por multinacionais americanas o método da territorialidade. A tributação territorial é aquela que isenta no país de origem do capital (EUA) os lucros operacionais auferidos no exterior.

Aproximam-se os EUA do que a Alemanha tradicionalmente pratica desde há décadas, seguida pela maioria dos países europeus, e da maioria dos países membros da OCDE. Este método é o que mais induz ao crescimento econômico - tanto nos países de origem quanto nos de destino do investimento estrangeiro direto. Além disso, é o método mais justo para com os países menos desenvolvidos. Antes da mudança nos EUA, dois dos principais países que não adotavam a “tributação no destino”, Reino Unido e Japão, já haviam migrado para o sistema territorial. O Reino Unido, inclusive, utilizou ostensivamente sua reforma tributária (também com redução substancial da alíquota do IRPJ) como incentivo para migração da sede de empresas americanas – a dita “inversão” fiscal.

Restavam apenas EUA, China e Brasil como economias com TBU “na origem”. Sendo que destes, agora, é o Brasil que mantém a maior alíquota de IRPJ, e a regra mais punitiva ao investimento estrangeiro. A redução de alíquotas nos EUA é, sem dúvida, uma medida voltada para a reversão do quadro de *perda de competitividade relativa* da economia norte-americana face à da União Europeia e Asiática. Os EUA demonstraram ser insustentável manter alíquota de IRPJ de 35%, mais de 10 pontos percentuais acima da alíquota média da OCDE, enquanto da China, por exemplo, utiliza alíquota geral de 25% (reduzida para 15% ou menos para setores ou localidades “estratégicas”). E o Brasil insiste com seus 34%.

A Reforma Tributária Norte-Americana de 2017 reafirma e aumenta o senso de urgência da necessidade de reformas no sistema tributário do Brasil. São também ilustrativos desta urgência os diversos outros movimentos de reformas tributárias “pós-BEPS” com viés competitivo conduzidos não apenas por países tradicionais na atração do capital internacional (tais como Holanda, Luxemburgo e Singapura), mas também por outros países com os quais o Brasil mantém intensas relações comerciais (tais como Reino Unido, Argentina, México, China e Japão).

O fato é que vivemos uma nova era de disputa internacional por crescimento econômico, onde os governos dos países mais desenvolvidos do mundo, do G8 e da União Europeia, acirraram sua agressividade na disputa por investimentos, por desenvolvimento do seu capital humano, e por crescimento do emprego. Crescimento arrecadatório é consequente do fomento ao investimento e ao maior e melhor nível de emprego. No Brasil a lógica parece ser, ainda, a inversa.

Vivemos hoje em um novo sistema internacional de incentivos e ameaças tributárias, as quais são relativamente padronizadas, com incentivos e ameaças mais transparentes (ou menos velados) em relação às décadas passadas. Tais incentivos e ameaças influenciam e direcionam fluxos de capitais. Estamos vivendo uma nova guerra comercial internacional, transmutada em uma competição tributária complexa em que “barreiras não-tarifárias” são construídas a partir de “incentivos” ou “desincentivos” tributários. Tais instrumentos de tributação internacional de renda, que se prestam a objetivos maiores da política econômica de cada país, afetam substancialmente fluxos de investimento e de comércio internacional.

O debate da Reforma dos EUA, de tão evidentemente concorrencial, chegou a ser caricato – porém é extremamente educativo para o Brasil. Não pode o nosso País se julgar acima da dinâmica concorrencial e do debate de competitividade travado internacionalmente em matéria de imposto de renda. Não pode o Brasil ignorar esta dinâmica das relações econômicas internacionais.

Deve, sim, aprender e se adaptar institucionalmente; defender-se, para defender a economia e a base tributária nacional, seu Tesouro e sua Indústria, seus consumidores e seus trabalhadores. Assim como fazem os EUA, a Europa e a China.

Não pode o Brasil ignorar o papel relevante dos sistemas tributários nacionais e internacionais, sobretudo da tributação de renda das empresas e rendimentos internacionais, na alocação internacional de capitais, de investimentos, de produção, de renda individual e empregos. O estudo do caso norte-americano que apresentamos aqui é útil, por ilustrar a posição dos EUA em problemas tributários que de modo análogo afetam o Brasil.

Algumas das propostas discutidas nos EUA podem não apenas servir de exemplo para o Brasil – podem, inclusive, incrementar a competitividade norte-americana ao ponto de deprimir investimentos no Brasil. Não apenas em favor dos EUA, como também da Europa, ou China ou México (dados os elos econômicos desses países em cadeia com os EUA).

Poderia também ter a reforma norte-americana resultado em barreiras às exportações brasileiras de modo mais brutal e caricato, com a tributação via *border-adjustment tax* ou *excise tax* de até 20% sobre insumos industriais importados nos EUA<sup>8</sup>.

Embora essas medidas não tenham sido aprovadas no Congresso, ainda encontram amplo suporte no governo e no Partido Republicano, justificando a proliferação de outras barreiras aduaneiras tarifárias e não-tarifárias. Tais barreiras, ostensivas ou ocultas, permanecem vigentes tanto nos EUA como na Europa e na China. São também mecanismos de disputa comercial os incentivos às multinacionais do próprio país em seus negócios globais (por diferimento exacerbado ou isenção da tributação de lucros auferidos no exterior, assim como pelo uso de alíquotas reduzidas), assim como incentivos à produção nacional e a atividades de PD&I (tal como praticados nos EUA, Europa, Japão e diversos outros países), assim como os desincentivos aos importadores perduram, tanto nos EUA quanto na Europa ou na China.

Todos esses fatores e políticas tributárias estrangeiras podem reduzir o desenvolvimento econômico do Brasil, caso nosso País não redirecione sua própria política econômica tributária em matéria de imposto de renda. Não pode persistir no Brasil uma miragem arrecadatória em matéria de IRPJ; o nosso sistema tributa o que tem e repele o que não tem, pressupondo que tributa até o que não tem. Se aprendermos com os melhores exemplos estrangeiros (tal como os americanos aprenderam com os alemães) e nos aproximarmos do padrão mundial, tributaremos mais e melhor sem prejudicar a competitividade de nossa economia e de nossas empresas, e viabilizaremos o crescimento econômico sustentável do Brasil.

<sup>8</sup> Vide n. 5 supra.



## Conclusão: Lições e Alerta para o Brasil

É urgente. O Brasil não pode mais postergar a revisão do seu sistema de tributação. O sistema atual subtrai competitividade da economia nacional e reduz a renda dos trabalhadores e das empresas brasileiras. É inviável manter a alíquota combinada de 34% de IRPJ e CSLL, fixada há 22 anos. Ao solicitar seu acesso à OCDE, o Brasil deveria almejar ser competitivo dentro daquele grupo – e situar-se, na hipótese mais conservadora, abaixo da média das alíquotas dos países membros da OCDE, após a reforma dos EUA, hoje inferior a 24%.

A rigor, considerando a reforma dos EUA, a proximidade relativa entre os EUA e o Brasil e os enormes atrativos não-tributários da economia dos EUA, o Brasil deveria conscientizar-se que concorre e compete com os EUA por empregos, capital humano, mercados e crescimento econômico. Assim, o mais prudente seria buscar um novo alinhamento com a alíquota do IRPJ dos EUA. Se nos EUA a alíquota era de 35%, enquanto no Brasil era 34%, poderíamos, sim, almejar uma alíquota comparável à norte-americana, ou mesmo inferior.

Ainda que a alíquota norte-americana não se sustente a 21% (pois o apoio bipartidário era para uma alíquota de 25%, e o déficit de US\$1,5 trilhão seria significativamente menor com uma alíquota de 22%-23%), ou ainda que se tenha de considerar o IRPJ cobrado por estados e municípios nos EUA para se definir um parâmetro, deveria o Brasil situar sua alíquota de IRPJ/CSLL entre 20% e 23%.

Adicionalmente, é notório que, dentre as economias com empresas multinacionais e relevantes, apenas EUA, China e Brasil mantinham-se no sistema norte-americano de TBU. O Brasil, inclusive, levou o método ao extremo, em 2001, e passou a tributar os lucros auferidos no exterior antecipadamente. A China, por sua vez, mantém alíquotas muito mais competitivas e diversos regimes de incentivo, pois entendeu ser necessário fazer ajustes em relação ao modelo, tomando como referência o mundo desenvolvido. O Brasil deveria aprender com esses exemplos e lições, adotar o sistema alemão ou norte-americano de isenção (ou tributação no destino) de lucros operacionais auferidos no exterior, com forte arcabouço legislativo e normativo anti-BEPS e anti-abuso.

Sem reformas, o Brasil continuará a prejudicar-se: i) pelo “déficit institucional”, que incrementa nosso risco soberano; ii) pelo custo Brasil, resultante de problemas de infra-estrutura e de capital humano, e iii) pelas limitações de seu mercado de capitais. Vale ressaltar que o equilíbrio normativo-tributário, defendido aqui, não resolve esses outros problemas. Todavia, esse equilíbrio e convergência aos melhores padrões internacionais, incentivará o investimento estrangeiro direto no Brasil e promoverá a maior inserção da indústria nacional em cadeias globais de valor. Além disso, contribuirá para o acesso do Brasil à OCDE