

ORDEM GLOBAL E REGIONAL

# IMPACTOS DO NOVO ARCABOUÇO TRIBUTÁRIO GLOBAL PARA O BRASIL

**Rodrigo Orair**  
Novembro de 2021



Em outubro de 2021, o OCDE/G20 anunciou um acordo para uma reforma do sistema tributário global, referendado por 136 países que representam 94% do produto global.



É um acordo “histórico” que põe fim a um longo período de debates técnicos e negociações políticas; ainda assim, mostrou-se “inadequado” pela sua baixa ambição e pela perda de oportunidade de promover mudanças mais estruturais. Sem deixar de ser “promissor” porque, uma vez superada a barreira inicial, limpa-se a arena do jogo para avanços futuros.



A previsão de impacto da proposta do ponto de vista distributivo é frustrante pela ótica dos países de renda média ou baixa. Menos de um quarto dos ganhos serão apropriados pelos países de renda média ou baixa. Para o Brasil, serão muito modestos: receitas entre US\$ 2,0 e 2,7 bilhões por ano, que representa uma fatia de 2,3% a 2,7% do bolo total.



# Índice

1.	<b>INTRODUÇÃO</b>	2
2.	<b>PRIMEIRO PILAR: MECANISMO DE REALOCAÇÃO DOS DIREITOS DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS DAS GIGANTES MULTINACIONAIS</b>	5
3.	<b>SEGUNDO PILAR: REGIME DE IMPOSTO MÍNIMO GLOBAL</b>	8
4.	<b>BALANÇO DOS IMPACTOS DOS DOIS PILARES DO NOVO ARCABOUÇO TRIBUTÁRIO</b>	11
5.	<b>IMPACTOS DO NOVO ARCABOUÇO TRIBUTÁRIO NO BRASIL</b>	14
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	16

## 1

# INTRODUÇÃO

Em outubro de 2021, o principal fórum multilateral que discute as regras de tributação das companhias multinacionais, a *OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting* (IF/BEPS), anunciou um acordo em torno das principais diretrizes para guiar uma ampla reforma do sistema tributário global. Como demonstração de força política, o acordo foi referendado por 136 dos 140 países participantes deste fórum e que representam 94% do produto global.<sup>1</sup>

Logo após, o Secretário-Geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) enviou um relatório para os líderes do G20 com detalhamento do plano de implementação, que prevê o início de vigência já no ano de 2023 (OCDE, 2021). O acordo tributário acabou recebendo uma menção explícita na Declaração dos Líderes do G20, divulgada no final do encontro de sua cúpula na cidade de Roma, em 31 de outubro, que não somente manifestou apoio unânime à iniciativa, como também demandou celeridade nos trabalhos em curso no IF/BEPS, para desenvolver as regras tributárias e os instrumentos multilaterais que garantam sua entrada em vigor dentro do prazo pré-estabelecido. Este quadro sugere uma virada de página no debate sobre a reforma tributária global. O período de negociações políticas se encerrou, as diretrizes gerais do acordo tomaram sua forma definitiva e, a partir daqui, a preocupação central passa a ser criar as condições para sua efetiva implementação dentro do prazo exíguo de pouco mais de um ano.

O acordo é fruto de um longo período de trabalho técnico e de negociações políticas e está baseado em dois pilares. O Primeiro Pilar reflete a determinação de desenvolver um arcabouço para lidar com os desafios colocados pela economia digital. A solução proposta resume-se em introduzir um mecanismo que realoca os direitos de tributar uma parte dos lucros de empresas multinacionais para as jurisdições, onde ocorre o uso ou consumo dos bens e serviços, independentemente de ter ou não presença física nestes locais. O alvo da proposta é um seletivo grupo de cerca de 100 companhias

multinacionais de elevadas receitas e lucratividade – isto é, empresas com receitas globais superiores a €20 bilhões e lucros acima de 10% de seu faturamento (exclusive extrativas e financeiras reguladas), às quais nos referiremos como “gigantes multinacionais”. Estima-se que os lucros globais dessas gigantes multinacionais alcancem US\$ 1.501 bilhões ao ano, mas somente uma pequena parcela de US\$ 125 bilhões ou menos de um décimo dos lucros totais seria realocada para os mercados consumidores.

Por sua vez, o Segundo Pilar introduz um regime de imposto mínimo global de 15% para as empresas multinacionais, com o propósito de lidar com questões remanescentes de prevenção das práticas de erosão de base e migração de lucros. O escopo deste pilar é mais amplo, porque deve atingir 2,3 a 2,5 mil empresas com receitas globais superiores a EUR 750 milhões, as quais denominaremos “grandes multinacionais”, com US\$ 639 bilhões de lucros ao redor do mundo, sendo tributados abaixo da alíquota mínima.

A lógica básica de operação deste regime é dar direito às jurisdições de tributar de volta os lucros das grandes multinacionais até o limite da alíquota mínima, sempre que outra jurisdição não o fizer. Busca-se, assim, criar condições para que as grandes multinacionais arquem pelo menos com a alíquota mínima, não importando onde seus braços estejam sediados ou operando. Ao mesmo tempo que se coloca um piso para conter a corrida para baixo da guerra fiscal – isto é, a competição predatória entre os países para atrair empresas multinacionais com benefícios do imposto de renda. É claro que o novo regime não eliminaria a guerra fiscal, mas ao menos estabelece um limite às práticas predatórias e que pode ser aproveitado pelos países para proteger suas bases arrecadatórias.

É interessante notar que os impactos previstos dos dois pilares são qualitativamente distintos. O Primeiro Pilar, que introduz um mecanismo de realocação dos direitos de tributação, tem um impacto mais limitado sobre as receitas globais, estimado em no máximo US\$ 15,3 bilhões anuais. Porém, traz um impacto redistributivo relevante, porque tende a beneficiar, proporcionalmente, um pouco mais os países de renda média ou baixa. Hoje, os direitos de tributação dos lucros das gigantes multinacionais encontram-se muito concentrados em dois grupos de países de alíquotas mais extremas. Por um lado, um pequeno punhado de países-sede dos controlado-

1 A declaração inicial do acordo, divulgada em primeiro de julho de 2021 com alguns detalhes técnicos e políticos pendentes de definição, foi assinada por 130 dos participantes do IF/BEPS. Até a divulgação do acordo definitivo em 8 de outubro, os três países remanescentes da América Latina e Caribe e os outros três europeus aderiram: Barbados, São Vicente e Granadinas e Peru; e Estônia, Hungria e Irlanda. Na virada para o mês de novembro, restavam apenas quatro sem firmar o acordo: Quênia, Nigéria, Paquistão e Sri Lanka.

res das gigantes multinacionais, que tipicamente aplicam alíquotas mais elevadas e, por outro lado, os países de baixa tributação para onde as empresas movem seus lucros, com destaque para chamados *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais.<sup>2</sup> O novo mecanismo redistribuiria uma pequena parcela desses direitos de tributação em favor de um grupo mais amplo de países com predomínio de alíquotas intermediárias e perfis mais heterogêneos de renda. Por isto, o principal efeito esperado do Primeiro Pilar vai mais na direção de uniformizar as alíquotas e não tanto de um aumento capaz de impulsionar a arrecadação.

O Segundo Pilar tem um potencial maior de alavancar receitas globais de até US\$ 117,3 bilhões por ano, quando se consideram tanto os efeitos diretos do imposto mínimo sobre os lucros das grandes multinacionais, quanto os efeitos indiretos da limitação da guerra fiscal e do menor incentivo à migração de lucros. Em contrapartida, o Segundo Pilar tende a beneficiar, proporcionalmente, mais os países de alta renda e assim anular os ganhos distributivos do Primeiro Pilar. A principal razão se deve ao fato de que a proposta define os países-sede das controladoras das grandes multinacionais como os principais beneficiários dos direitos de impor a alíquota adicional de imposto, tipicamente países de alta renda, e esse efeito direto concentrador não é compensado pelos efeitos indiretos mais diluídos.

Combinando-se os dois pilares, conclui-se que o novo arcabouço tributário tem potencial de gerar até US\$ 132,6 bilhões de receitas adicionais para os países a cada ano. É importante tecer duas ressalvas em relação a essa estimativa. A primeira é que ela representa o limite máximo do intervalo de estimação que contém um alto grau de incerteza. Os resultados finais dependerão de detalhes técnicos e políticos remanescentes, da extensão da implementação do acordo tributário e da natureza e tamanho das reações de empresas multinacionais e governos, entre outros desenvolvimentos futuros de interações complexas e inerentemente imprevisíveis. Os participantes do fórum multilateral (IF/BEPS) estabeleceram um calendário ambicioso com um plano para a efetiva implementação do novo arcabouço tributário em 2023, mas que sempre pode estar sujeito a atrasos ou mudanças de rumos.

Em segundo lugar, faz-se válido mencionar que a estimativa de US\$ 132,6 bilhões de receitas globais é menor do que os US\$ 150 bilhões, que têm sido divulgados em anúncios por autoridades políticas da OCDE, sem apresentar uma memória de cálculo correspondente.<sup>3</sup> Neste texto, optamos por nos basear, principalmente, nos resultados da avaliação de im-

pacto fiscal e econômico de OCDE (2020). Uma das vantagens dessa publicação é que discute os pormenores das fontes de dados e da metodologia do modelo de estimação. A principal limitação é que contém resultados muito agregados e dispersos por vários cenários alternativos, o que em parte se explica pelo fato de a avaliação ter antecedido o acordo político que definiu os parâmetros finais dos dois pilares da reforma.

Por isto, optamos por selecionar os cenários mais completos e compatíveis com os parâmetros finais, assim como fazer uso de estatísticas complementares para obter resultados mais detalhados, que apresentaremos ao longo deste texto.

Outra vantagem de OCDE (2020) é que contém a avaliação dos impactos esperados das propostas dos dois pilares sobre o investimento e a atividade econômica. A OCDE dispõe de modelos sofisticados, que consideram respostas comportamentais sob vários canais, entre eles o aumento projetado nas alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e a coibição da guerra fiscal. No principal cenário considerado, chega-se à projeção de um efeito muito pequeno sobre o nível de atividade, estimado em -0,1% do PIB, no médio prazo. No entanto, a própria avaliação tece a ressalva de que o pequeno efeito negativo deverá ser pelo menos compensado por efeitos positivos de outros canais mais difíceis de serem quantificados e, por isto, não adicionados na modelagem (aumento da certeza tributária, redução dos custos de administração e cumprimento das obrigações tributárias, ganhos de eficiência da alocação de capital etc.). A principal conclusão é que a proposta apresenta uma rara oportunidade por combinar potencial de gerar receitas adicionais para os países sem desincentivar (ou talvez até dinamizando) o crescimento econômico no médio prazo.

No entanto, a previsão de impacto do novo arcabouço global do ponto de vista distributivo é, no mínimo, frustrante pela ótica dos países de renda média ou baixa. Nossa análise leva à conclusão de que, praticamente, três quartos dos ganhos arrecadatórios serão apropriados pelos países de renda alta e menos de um quarto ficarão com os países de renda média ou baixa. As disparidades estruturais entre os países permanecerão quase intocadas com a receita per capita de IRPJ nos países de renda alta, mantendo-se mais de dez vezes superior à dos países de renda média e 130 vezes superior à dos países de renda baixa.

Estes resultados reforçam a visão de que o sistema tributário global continuará a promover desigualdades e que a proposta está muito longe de atender as expectativas dos países emergentes. A impressão que fica é que o desenho da reforma acabou adquirindo um formato pouco ambicioso, seja pelos parâmetros muito tímidos ou pela ausência de mecanismos equalizadores mais explícitos, que comprometeu sua capacidade de alavancar e redistribuir receitas e de prevenir práticas abusivas de planejamento tributário. Não por acaso, o novo arcabouço tributário foi alvo de variadas críticas por parte dos países emergentes, sendo que alguns deles se mostraram resistentes a ratificar a proposta até o último momento.

2 Nas suas publicações, a OCDE define os países *hubs* de investimento como as jurisdições com posições de ativos líquidos de investidores estrangeiros (*inward FDI position*) acima de 150%. Enquadram-se nessa classificação os seguintes países: Bahamas, Barbados, Bermuda, Ilhas Virgens, Ilhas Cayman, Chipre, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Suíça, Malta, Libéria, Maurício, Moçambique e Cingapura.

3 Por exemplo, no relatório do Secretário Geral da OCDE para as autoridades fiscais dos países do G20. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-october-2021.pdf>>.

O Brasil não destoa muito das relações mais gerais, conforme veremos mais adiante. Os resultados mostram ganhos muito modestos de receitas entre US\$ 2,0 e 2,7 bilhões por ano, que representam uma fatia de 2,0% a 2,7% do bolo total, em linha com os resultados esperados para um país com características intermediárias entre os perfis típicos dos países de renda alta e de renda média.

Neste contexto, o acordo sobre o novo arcabouço tributário pode ser caracterizado como “histórico, inadequado e promissor”, como bem qualificou Gabriel Zucman, economista da Universidade da Califórnia (Berkeley) e conhecido por seu trabalho sobre paraísos fiscais. Não há dúvidas de se tratar de um acordo “histórico”, que põe fim a um longo período de debates técnicos e negociações políticas, caracterizado por certa paralisia ou saídas unilaterais que ampliaram as incertezas e complexidades do sistema tributário internacional. O simples fato de 136 dos 140 participantes do fórum multilateral terem firmado o acordo significa que foi possível acomodar os vários interesses em jogo nas mesas de negociação. Ainda assim, o acordo se mostrou “inadequado” pela sua baixa ambição e pela perda de oportunidade de promover mudanças mais estruturais. Sem deixar de ser “promissor”, porque uma vez superada a barreira inicial, limpa-se a arena do jogo para avanços futuros.

O objetivo desta nota é analisar os impactos arrecadatórios e distributivos das principais medidas previstas no novo arcabouço tributário global. O texto está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. As duas próximas seções avaliam, em separado, os impactos dos dois pilares do novo arcabouço e a seção seguinte avalia os impactos combinados. Por fim, a quinta seção explora os impactos no Brasil.

## 2

## PRIMEIRO PILAR: MECANISMO DE REALOCAÇÃO DOS DIREITOS DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS DAS GIGANTES MULTINACIONAIS

O Primeiro Pilar da solução do Arcabouço Inclusivo (IF/BEPS) é pautado pelo objetivo de lidar com os desafios colocados pela digitalização. Para tanto, a proposta introduz um mecanismo de realocação dos direitos de tributar uma parte dos lucros de gigantes multinacionais para as jurisdições, onde ocorre o uso ou consumo dos bens e serviços, independentemente de ter ou não presença física nestes locais.

Pelo menos desde 2015, está em curso um debate nos fóruns da OCDE e do G20 sobre a necessidade de reformar as regras de tributação do lucro dos negócios digitais, sob o argumento de que esse lucro não é (ou é, apenas parcialmente) capturado pelas regras atuais. No pano de fundo deste debate estão os interesses comerciais e políticos dos países. Por um lado, os governos europeus pressionavam por soluções que realocassem parte do direito de tributar o lucro para o local de residência do consumidor, onde ocorre o uso ou consumo dos bens e serviços digitais. Eles enfrentavam oposição principalmente dos Estados Unidos, que é o país-sede da maioria das gigantes multinacionais da economia digital, além dos países que são hubs de investimentos e/ou paraísos fiscais para onde as empresas deslocam seus lucros. O resultado é um impasse técnico e político, que se arrastou por anos, até que no ano de 2021, finalmente, foram apresentadas as diretrizes gerais de uma solução de compromisso.

Neste interim, alguns países, como Itália, Reino Unido e França introduziram, unilateralmente, impostos sobre serviços digitais, que incidem sobre as receitas das grandes empresas digitais com o propósito de tributar, de maneira indireta, seus lucros nos mercados consumidores. Todos esses países admitiam se tratar de uma medida de caráter emergencial, imperfeita e temporária, com previsão de ser extinta assim que se alcançasse um acordo sobre a solução definitiva nos fóruns multilaterais. É o que deve acontecer. O acordo do IF/BEPS pretende criar condições para que o conjunto dos países-membros caminhe de maneira coordenada na direção de um novo arcabouço. As saídas unilaterais devem ser removidas e substituídas pelo novo mecanismo, que realoca direitos de tributação em favor dos mercados consumidores.

O alvo da proposta são os lucros de um pequeno grupo de multinacionais de elevadas receitas e lucratividade – isto é, empresas com receitas globais superiores a €20 bilhões e lucros acima de 10% do seu faturamento, exclusive compa-

nhas extrativas e financeiras reguladas.<sup>4</sup> O grosso dos lucros das empresas-alvo permanecerão sendo tributados como é hoje e apenas uma pequena parcela será realocada para os mercados consumidores: um quarto (25%) do lucro residual (ou extraordinário) que é aquele que excede o patamar mínimo de rentabilidade de 10%.

Para se ter ideia das magnitudes, os critérios de enquadramento restringem o alcance da proposta para cerca de 100 das 500 maiores companhias globais, de acordo com os dados compilados por Devereux e Simmler (2021). Estima-se que os lucros extraordinários alcancem US\$ 500 bilhões ou um terço dos US\$ 1.501 bilhões de lucros globais das empresas-alvo por ano. Destes lucros extraordinários, um quarto será realocado para os mercados consumidores, que corresponde a um montante de US\$ 125 bilhões de lucros.<sup>5</sup> Dito de outro modo, a realocação deve se restringir a uma parcela ínfima de menos de um décimo ( dos lucros de um grupo já muito restrito de cerca de uma centena de gigantes multinacionais.

O critério para definição das localidades beneficiárias da realocação é simples. Ficam habilitadas todas as jurisdições, onde alguma das empresas-alvo auferir receitas iguais ou superiores ao limiar de € 1 milhão, sendo que no caso de jurisdições com PIB inferior a € 40 bilhões, este limiar se reduz para € 250 mil. Os critérios de partilha entre as localidades beneficiárias ainda não foram detalhados sob o argumento de que trabalhos complementares serão necessários para definir seu desenho.<sup>6</sup> O mais provável é que tomem como principal referência uma medida similar baseada nas receitas das vendas das empresas-alvo nas respectivas jurisdições.

4 Está prevista a redução do limiar para €10 bilhões, no oitavo ano após o acordo entrar em vigor, contingente a uma avaliação de que a implementação da regra de realocação dos lucros se mostrou bem-sucedida.

5 Este número é coerente com a estimativa oficial divulgada em OCDE (2020) que, antes da definição do percentual de 25% dos lucros residuais, estimava uma faixa de valores entre US\$ 98,6 a US\$ 147,9 bilhões com percentuais variando de 20% a 30%.

6 Pelo menos de acordo com a versão da declaração com parâmetros atualizados até 8 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>>.

Este tipo de critério é um fator que restringe o potencial redistributivo da reforma, juntamente com o volume reduzido de lucros a serem realocados. As vendas das empresas dependem de questões como disponibilidade e qualidade dos bens e serviços ofertados e dos níveis de renda nos mercados consumidores locais. Isto faz com que as receitas das gigantes multinacionais permaneçam muito concentradas ao redor do globo, mesmo que em um grau menor do que a concentração extrema de seus lucros. Parâmetros complementares, baseados em critérios populacionais, como o número de consumidores ou de contratos, ou diferenciadores por níveis de renda e pobreza dos países, teriam potencial redistributivo muito maior.

As informações de Devereux e Simmler (2021) apresentadas na Tabela 1 ajudam a clarificar algumas destas questões. A tabela apresenta estimativas das participações nos lucros a serem realocados de acordo com o país-sede do controlador final das gigantes multinacionais.<sup>7</sup> Os números revelam que quatro quintos do total dos lucros a serem realocados são referentes a companhias sediadas em seis países, com destaque para as norte-americanas (quase dois terços do total) e chinesas (próximo de um décimo). O peso das empresas de tecnologia também é notável (mais de metade) e, em particular, o fato de que um terço do total dos lucros provém das cinco maiores empresas norte-americanas (Apple, Microsoft, Alphabet, Intel e Facebook).

Tabela 1  
**Participação do lucro a ser realocado por país-sede do controlador final das gigantes multinacionais, em percentual (%) do total**

País-sede	Empresas de tecnologia	Demais	Total
EUA	38,1	25,7	63,8
China	2,7	6,7	9,5
Reino Unido	0,0	3,8	3,8
Alemanha	0,3	1,3	1,6
França	0,0	0,7	0,7
Japão	0,0	0,6	0,6
Resto do mundo	3,7	16,5	20,0
Total	44,8	55,2	100

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de Devereux e Simmler (2021).

No entanto, os países-sede das controladoras dos grupos multinacionais não necessariamente seriam os mais prejudicados pela realocação do direito de tributar seus lucros. Em primeiro lugar, porque os grupos atuam em escala global e uma prática disseminada entre eles é de deslocar lucros para subsidiárias sediadas em localidades de baixa tributação. Além disto, os países-sede das controladoras

coincidem com grandes mercados consumidores e, por isto, receberiam de volta parcelas substanciais dos lucros realocados. O resultado final, concernente aos ganhos ou perdas, dependerá do balanço entre os volumes de vendas no mercado consumidor e os lucros tributáveis que ficam no país.

Sob uma perspectiva mais geral, os países *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais tendem a sair como os maiores perdedores. Os resultados são mais ambíguos entre os países de renda alta, combinando perdedores e ganhadores, diferentemente da maioria dos países de renda média ou baixa que tende a ganhar porque, apesar de mercados consumidores modestos, concentra parcelas ínfimas dos lucros das empresas.

Um fator adicional a ser considerado é que a realocação do direito de tributar os lucros das gigantes multinacionais não significa, necessariamente, que haverá aumento na arrecadação global. A proposta nada mais faz do que redistribuir os direitos de tributação dos lucros entre os países. Cada país manterá autonomia para definir a alíquota de imposto a ser aplicada sobre o montante que lhe cabe. Hoje, os direitos de tributação estão muito concentrados em dois grupos de países de alíquotas mais extremas. Por um lado, um pequeno punhado de países-sede dos controladores das gigantes multinacionais, em sua grande maioria, países de renda alta, que mais comumente submetem os lucros corporativos a alíquotas próximas ou superiores a 25%. Por outro lado, os países com alíquotas abaixo de 15% para onde as empresas movem seus lucros, com destaque para os *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais. Se a proposta de realocação vingar, os direitos de tributação seriam desconcentrados em favor de um grupo heterogêneo de países, porém com predomínio de alíquotas na faixa intermediária de 15% a 25%. Menos lucros passariam a ser tributados nos países de alíquotas extremas (abaixo de 15% ou acima de 25%) e mais nos países de alíquotas intermediárias (entre 15% e 25%). Por isto, o impacto esperado da realocação dos direitos de tributação vai mais na direção de uniformizar as alíquotas do que de elevá-las.

Outra questão, que limita os ganhos arrecadatários, é que parte dos lucros excedentes das gigantes multinacionais já está sendo tributada em alguns dos mercados consumidores, a exemplo dos países que instituíram impostos sobre serviços digitais. Para lidar com situações como estas, a proposta do IF/BEPS prevê tanto a remoção dos impostos sobre serviços digitais e mecanismos similares pré-existent, quanto o desenvolvimento de novos mecanismos de compensação que previnem a dupla tributação e limitam a realocação dos lucros.

Em suma, os ganhos arrecadatários com o mecanismo de realocação dos direitos de tributação tendem a ser muito limitados. Nossas estimativas, baseadas nos resultados da avaliação de impacto de OCDE (2020), chegam a uma receita adicional de IRPJ que varia de meros US\$ 6,4 bilhões

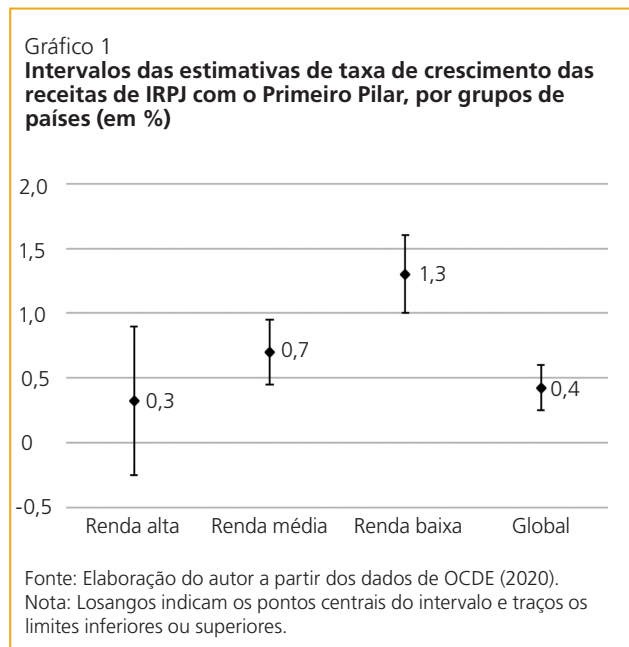
7 As informações referem-se a uma amostra representativa de 78 empresas, que são responsáveis por 90% dos lucros a serem realocados.



a no máximo US\$ 15,3 bilhões por ano.<sup>8</sup> Infelizmente, a avaliação da OCDE só divulgou estimativas para grupos agregados de países, o que impede que se proceda avaliações individualizadas e com intervalos de amplitude muito grandes, que são indicativos de alta incerteza. De todo modo, as estimativas dão pistas sobre os impactos distributivos da reforma.

Conforme esperado, o grupo de países mais prejudicado é o de *hubs* de investimentos que é o único com provável perda de receitas. A estimativa de taxa de crescimento das receitas de IRPJ no agregado destes países se situa no intervalo entre -3,1% e -2,1%. Os demais intervalos de estimativas estão apresentados no gráfico 1. Considerando-se os pontos centrais dos intervalos, o ganho esperado de receitas do IRPJ fica mais próximo de zero para o conjunto dos países de renda alta (0,3%) e é inferior ao dos países de renda média (0,7%) e principalmente dos de renda baixa (1,3%).

Estas estimativas de impacto sugerem um pequeno efeito redistributivo do Primeiro Pilar da proposta de reforma tributária internacional, no sentido de prever um crescimento proporcionalmente maior das receitas dos países de renda média ou baixa. Contudo, o efeito redistributivo é muito modesto e deve ser anulado pelos efeitos concentradores do Segundo Pilar que discutiremos na próxima seção.



<sup>8</sup> Sob as hipóteses de que os lucros seriam partilhados, proporcionalmente, ao volume de vendas globais em cada jurisdição e, após os ajustes relativos aos lucros já tributados, se aplicariam as alíquotas estatutárias de IRPJ hoje prevalecentes. OCDE (2020) contém estimativas de intervalos de previsão para a taxa de crescimento das receitas de IRPJ com percentuais de partilha de 20% e 30% dos lucros residuais. Por simplicidade, tomamos a média dos dois intervalos no cenário mais provável para caracterizar a situação com partilha de 25%, que correspondeu às taxas de crescimento de 0,3% a 0,6% sobre as receitas globais de IRPJ, estimadas em US\$ 2,56 trilhões. Este mesmo procedimento de média foi adotado para calcular os intervalos de estimativas por grupos de países.

## 3

## SEGUNDO PILAR: REGIME DE IMPOSTO MÍNIMO GLOBAL

A principal proposta do Segundo Pilar é instituir um regime de imposto mínimo global sobre os lucros das grandes multinacionais. Este mínimo foi estabelecido no acordo político como uma alíquota de 15% dos lucros efetivos das empresas multinacionais com receitas globais acima de EUR 750 milhões. A partir das estimativas de OCDE (2020), é possível inferir que 2,3 a 2,5 mil empresas se enquadram neste critério, com US\$ 639 bilhões de seus lucros sendo tributados por alíquotas inferiores à mínima. Se sobre esses lucros subtributados das grandes multinacionais for aplicada a alíquota adicional necessária para levar à alíquota mínima de 15%, chega-se a uma estimativa de ganho imediato de receitas de IRPJ entre US\$ 37,4 a 46,2 bilhões por ano, após descontar algumas compensações previstas na proposta.<sup>9</sup>

Esta primeira aproximação de impacto arrecadatório deve ser vista com ressalva, porque ignora as reações comportamentais das empresas e dos governos à mudança no regime tributário. Quando são admitidas tais reações, as estimativas de impacto sobre as receitas ficam ainda maiores. Mesmo assim, o cenário estático é útil para ilustrar que o Segundo Pilar tem um alcance muito maior em relação ao volume de lucros e número de empresas, assim como maior potencial de levantar receitas. Antes de avançarmos na análise das prováveis reações de governos e empresas, convém esclarecer algumas questões sobre o funcionamento do regime de imposto mínimo.

A operacionalização do novo regime de tributação se dará via introdução de duas regras tributárias inter-relacionadas. A principal é a regra de inclusão de renda (*Income Inclusion Rule* – IIR), a ser complementada por uma regra secundária, que funciona como salvaguarda, denominada regra de pagamentos subtributados (*Undertaxed Payment Rule* – UTPR). Para exemplificar, suponha-se um grupo multinacional que tem a empresa controladora (matriz) sediada no País A e desloca lucros para uma empresa controlada (subsidiária) com

sede no País B, que é um paraíso fiscal. Se o País B impuser uma alíquota de 5% sobre os lucros da subsidiária, o País A passará a ter o direito de recolher a diferença de 10% necessária para levar ao mínimo de 15%. A alíquota adicional será imposta a título de regra de inclusão de renda (IIR), com incidência sobre a empresa controladora, que assume o ônus referente ao lucro subtributado de sua controlada no exterior.

A operação da IIR, por si só, deixaria uma brecha. No nosso exemplo, o grupo multinacional poderia migrar a sede da empresa controladora para o País B e manter apenas uma subsidiária operando no País A. Se o País B optar por não fazer uso da regra de inclusão de renda (IIR), o lucro da multinacional permaneceria sendo tributado em 5% no paraíso fiscal. É para lidar com este tipo de situação que se prevê o acionamento da salvaguarda. O País A passaria, então, a ter o direito de recolher a diferença de 10%, que seria imposta sobre a empresa subsidiária a título de regra de pagamentos subtributados (UTPR), por meio do cancelamento de deduções ou ajustes equivalentes. De modo mais geral, a UTPR se aplicará nos casos omissos em que o lucro subtributado não estiver sujeito à IIR.

A implementação das duas regras tributárias exige somente mudanças nas leis domésticas sem passar por tratados internacionais. Do ponto de vista internacional, elas integrariam o arcabouço mais amplo de regras globais anti-erosão (*Global Anti-Base Erosion Rules* – *GloBE*) que têm *status* de abordagem comum. Isto significa que os membros do IF/BEPS não serão obrigados a adotá-las. Mas se não o fizerem, devem aceitar sua adoção por parte de quaisquer dos demais membros, assim como manter regras domésticas coerentes com as regras globais.

Em outras palavras, cada jurisdição preserva autonomia no desenho de seu sistema tributário e, inclusive, pode abrir mão do direito primário de tributar os lucros das grandes multinacionais em um nível mínimo, sem causar prejuízo ao direito das demais jurisdições, onde operam as mesmas multinacionais, de aplicar o regime acordado internacionalmente. Quando uma jurisdição abre mão de seu direito primário, as novas regras transferem para terceiros o direito de impor uma alíquota adicional, que seja o suficiente para levar a tributação ao mínimo – via IIR ou, quando não se aplica, da salvaguarda da UTPR.

9 Considera-se o cenário estático de OCDE (2020), que pressupõe ausência de reações comportamentais, interação com o Primeiro Pilar e a redução de base de cálculo devido aos mecanismos de compensação previstos (deduções de percentuais dos gastos de folha salarial e de ativos tangíveis). Não são considerados os lucros das companhias dos Estados Unidos, porque a proposta prevê a coexistência com o regime GILTI adotado neste país, que já impõe uma espécie de alíquota mínima sobre os lucros das companhias norte-americanas no exterior.

A operacionalização do regime de tributação mínima ainda depende de um árduo trabalho para definir detalhes metodológicos remanescentes. Uma equipe técnica ligada ao fórum multilateral (IF/BEPS) ficaria responsável por calcular as alíquotas efetivas de IRPJ em cada uma das jurisdições de atuação das empresas-alvo, a partir das informações contábeis dos grupos multinacionais e de uma metodologia padronizada. Para cada caso de alíquota efetiva jurisdicional abaixo da mínima, caberia à mesma equipe técnica atribuir quanto e quais jurisdições ficariam com o direito de recolher o adicional de imposto. A partir de regras de identificação do país-sede da controladora final ou intermediária, com um critério de divisão da propriedade para participações acionárias abaixo de 80%, assim como dos países-sede das empresas controladas ou coligadas nas situações de acionamento da salvaguarda.

O ponto central é que o novo regime de imposto mínimo global busca criar condições para que os grandes grupos multinacionais arquem pelo menos com a alíquota mínima sobre os lucros, independentemente de onde seus braços estejam sediados ou operando. À primeira vista, a análise da operação das novas regras pode passar a falsa impressão de que seus benefícios serão exclusivos dos países-sede das controladoras dos grupos multinacionais, em sua grande maioria países de alta renda; ou, no máximo, um conjunto um pouco maior de países onde operam as subsidiárias desses grupos, em casos muito específicos de acionamento da salvaguarda. São estes países que serão beneficiários diretos (principais ou secundários) do direito de impor a alíquota adicional para trazer os lucros subtributados das empresas-alvo para o mínimo.

Acontece que a introdução do regime mínimo tem o potencial de desencadear respostas comportamentais de governos e empresas com repercussões mais gerais. A primeira reação esperada é uma estratégia defensiva por parte dos governos dos países que hoje tributam abaixo do mínimo (*hubs* de investimentos, paraísos fiscais etc.). Esses países podem agir, defensivamente, aproximando suas alíquotas do mínimo e, assim, se apropriar de uma arrecadação que, caso contrário, seria transferida para terceiros.

Outra natureza de reações esperadas são desdobramentos da imposição de um limite à corrida para baixo da guerra fiscal para atrair investimentos das multinacionais. O diagnóstico que prevalece é que a atuação descoordenada dos países levou a uma competição predatória via concessão de benefícios fiscais do IRPJ, a qual conduziu à erosão da arrecadação da maioria dos países em benefício de uma pequena minoria de ganhadores. A outra face deste fenômeno é que, juntamente com a ampliação da mobilidade de capital em escala global, ampliou o poder de barganha das empresas multinacionais em detrimento dos estados nacionais, assim como as margens de manobra para práticas de planejamento tributário agressivo. É claro que o novo regime de imposto mínimo não eliminará a guerra fiscal, mas ao menos estabelece um limite às práticas predatórias e que pode ser aproveitado pelos países para proteger suas bases tributáveis.

Espera-se, portanto, não somente uma reação defensiva de elevação das alíquotas pelos *hubs* de investimentos e/ou pa-

raíais fiscais, como também por um amplo espectro de países, que antes se viram forçados a conceder benefícios excessivos na corrida para baixo da guerra fiscal, e que venham a se aproveitar da janela de oportunidade para revisar práticas e recompor os níveis arrecadatários erodidos. Em comum, os dois tipos de reações, entre os países que menos tributam os lucros das grandes multinacionais, tendem a levar a um movimento de convergência para alíquotas mais próximas do mínimo global.

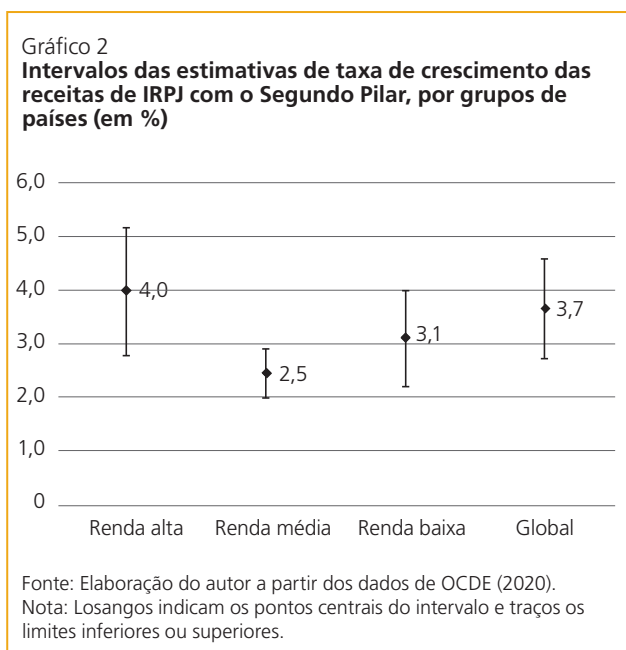
São esperadas ainda reações das empresas no sentido de modificar suas decisões locais e manter mais os lucros nos países onde foram originados. A imposição de uma tributação mínima sobre os lucros das grandes multinacionais, independentemente de onde estiverem sediadas ou operando, reduz seu poder de arbitragem entre os países e elimina diferenciais tributários, que são determinantes fundamentais das práticas de erosão de base e migração de lucros para países de baixa tributação.

Em síntese, os impactos do novo regime de imposto mínimo são muito incertos, porque dependerão da maneira como governos e empresas reagirão às mudanças. Para incorporar os efeitos das mudanças comportamentais, a avaliação de impacto de OCDE (2020) faz uso de uma modelagem sofisticada que traça múltiplos cenários. No cenário mais completo, o resultado para o imposto mínimo com alíquota de 15% é de receitas globais adicionais de US\$ 68,9 a 117,3 bilhões por ano.<sup>10</sup> Os ganhos diretos da aplicação do imposto adicional (IIR e UTPR) se situam na faixa de US\$ 30,6 a 58,7 bilhões, aos quais se adicionam as receitas de US\$ 10,2 a 20,4 bilhões das multinacionais norte-americanas. Tais ganhos diretos tendem a beneficiar, de modo proporcional, mais os países-sede das controladoras das grandes multinacionais, tipicamente países de renda alta. Já os ganhos de receitas com a limitação da guerra fiscal e a redução da migração de lucro pelas multinacionais seriam da ordem de US\$ 28,1 a 38,3 bilhões, com efeitos disseminados por países de níveis mais variados de renda.

As informações do gráfico 2 detalham a análise dos impactos distributivos entre países agrupados por níveis de renda. A despeito da alta incerteza, os pontos centrais dos intervalos de estimação indicam que as receitas de IRPJ crescerão mais aceleradamente nos países de renda alta, seguidos por países de renda baixa e por fim pelos países de renda média (4,0%, 3,1% e 2,5%, respectivamente). Pode-se concluir que o impacto distributivo mais provável do Segundo Pilar é ampliar as desigualdades globais de receitas. As receitas dos países de alta renda tendem a crescer acima da média global, enquanto nos países de renda média ou baixa há maior chance de crescerem abaixo. Em relação aos países *hub* de investimentos, o grau de incerteza é extremamente elevado, com

<sup>10</sup> Correspondente ao intervalo de taxa de crescimento de 2,7% a 4,6% sobre as receitas de IRPJ, estimadas em US\$ 2,56 trilhões. O cenário admite reações de redução da migração de lucros pelas multinacionais e ampliações de alíquotas efetivas dos governos de jurisdições de baixa tributação, além da interação com o Primeiro Pilar, redução da base de cálculo por mecanismos de compensação, incerteza relativa aos bolsões de subtributação e inclusão dos ganhos de receitas das multinacionais com matrizes norte-americanas (GILTI).

estimativas de crescimento das receitas de IRPJ que vão de 2,4% a 15,0% e que são muito sensíveis às hipóteses comportamentais admitidas na modelagem.



## 4

## BALANÇO DOS IMPACTOS DOS DOIS PILARES DO NOVO ARCABOUÇO TRIBUTÁRIO

As avaliações de impacto dos dois pilares do novo arcabouço tributário global mostram resultados qualitativamente distintos. O Primeiro Pilar, que introduz o mecanismo de realocação dos direitos de tributação, tem um impacto mais limitado sobre as receitas globais, que está estimado em no máximo US\$ 15,3 bilhões anuais. Em contrapartida, traz um impacto redistributivo relevante, porque tende a beneficiar, proporcionalmente, um pouco mais os países de renda média ou baixa.

Há três principais causas que explicam os impactos pouco expressivos do Primeiro Pilar. Primeiramente, o efeito esperado sobre as alíquotas é de uniformização e não de aumento capaz de impulsionar a arrecadação. Basicamente, a proposta redistribui direitos de tributação dos lucros, hoje muito concentrados em poucos países de alíquotas mais extremas (altas ou baixas), em favor de um conjunto mais amplo de países com predomínio de alíquotas intermediárias. Em segundo lugar, o critério de partilha dos direitos de tributação entre as localidades beneficiárias irá se basear nas vendas das empresas-alvo nas respectivas localidades e isto limita muito seu caráter redistributivo. Por fim, os parâmetros estabelecidos para delimitar o volume de lucros a ser realocado são muito tímidos. A realocação alcançaria meros US\$ 125 bilhões ou menos de um décimo dos lucros globais de um conjunto já restrito em torno de 100 gigantes multinacionais.

Ao contrário, o Segundo Pilar, que cria o regime de imposto mínimo global, tem potencial de alcance sobre uma quantidade muito maior de 2,3 a 2,5 mil grandes multinacionais e de lucros da ordem de US\$ 639 bilhões sendo hoje tributados abaixo da alíquota mínima. Outra diferença importante é que pressupõe, explicitamente, um efeito de elevação das alíquotas que incidem sobre estes lucros subtributados das grandes multinacionais. A lógica básica do novo regime é transferir para outras jurisdições o direito de impor a alíquota adicional necessária para levar a tributação até o nível mínimo de 15%, sempre que determinada jurisdição não o fizer. Isto tende a gerar não somente um efeito direto sobre a arrecadação, como também efeitos indiretos devido às reações comportamentais esperadas por parte de governos e empresas. Quando se tenta incorporar os efeitos diretos e indiretos, chega-se a um impacto de ganhos mais expressivos de receitas com o Segundo Pilar, que podem alcançar até US\$ 117,3 bilhões por ano. Mesmo assim, os volumes de receitas adi-

cionais não são tão elevados, porque a alíquota mínima foi fixada em um patamar reduzido de 15%.

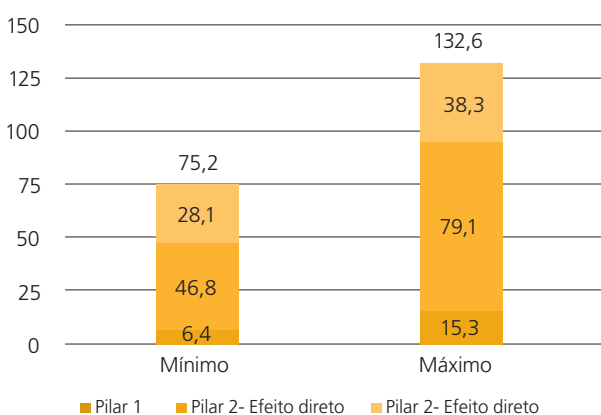
Se é verdade que o Segundo Pilar tem um impacto mais expressivo sobre as receitas, o contrário se pode afirmar quanto ao seu impacto redistributivo, porque tende a concentrar ainda mais as receitas nos países de renda alta. A principal razão desta concentração se deve ao fato de que a proposta define os países-sede das controladoras das grandes multinacionais como principais beneficiários diretos dos direitos de impor a alíquota adicional de imposto, tipicamente países de renda alta. Há efeitos indiretos da proposta, diluídos por um grupo mais amplo de países – isto é, os efeitos relacionados à limitação da guerra fiscal e ao desestímulo às práticas de migração de lucros pelas multinacionais –, porém insuficientes para compensar os impactos concentradores dos efeitos diretos. Ao final, as estimativas indicam que as receitas dos países de renda alta crescerão, mais provavelmente, acima da média global, enquanto as receitas dos países de renda média ou baixa crescerão abaixo.

Os gráficos 3 e 4 apresentam os impactos arrecadatórios combinados dos dois pilares. Como se pode observar no gráfico 3, as estimativas combinadas de receitas globais chegam a até US\$ 132,6 bilhões por ano. Do ponto de vista redistributivo, as informações do gráfico 4 evidenciam que a estimativa de impacto desconcentrador do Primeiro Pilar acaba sendo anulada pelo impacto concentrador do Segundo Pilar (Gráficos 3 e 4).

Em termos distributivos, o impacto combinado dos dois pilares aponta para uma polarização da distribuição de receitas de acordo com os níveis de renda dos países. Tomando-se como referência os pontos centrais dos intervalos de estimação no gráfico 4, o crescimento esperado nas receitas de IRPJ dos países de renda alta (4,3%) é quase igual ao dos países de renda baixa (4,4%), pouco ou quase nada modificando as disparidades relativas entre eles. Ao mesmo tempo em que ambas as taxas de crescimento superam aquela projetada para os países de renda média (3,2%), indicando-se um achatamento da fatia intermediária com contrapartida equivalente no avanço das fatias no topo e na base.

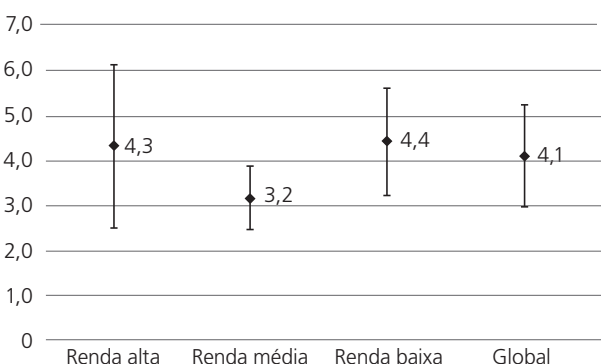
Uma maneira de deixar este ponto mais claro é analisar as mudanças projetadas nos diferenciais de arrecadação por ha-

Gráfico 3  
**Estimativas de ganhos de receitas globais combinando o Primeiro e o Segundo Pilar, mínimo e máximo em bilhões de US\$ por ano**



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020).

Gráfico 4  
**Intervalos das estimativas de taxa de crescimento das receitas de IRPJ combinando o Primeiro e o Segundo Pilar, por grupos de países (em %)**



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020).

Nota: Losangos indicam os pontos centrais do intervalo e traços os limites inferiores ou superiores.

bitante entre os grupos de países. A avaliação de impacto de OCDE (2020) não alcança este nível de detalhamento e, por esta razão, extrapolamos seus resultados com base em estatísticas complementares.<sup>11</sup> A conclusão da nossa análise é que, praticamente, três quartos dos ganhos arrecadatórios seriam apropriados pelos países de renda alta e menos de um quarto ficariam com os países de renda média ou baixa. Em termos de médias das receitas do IRPJ, o valor por habitante saltaria de: US\$ 1.437,2 para 1.499,6 nos países de renda alta; de US\$ 138,8 para 143,2 nos países de renda média; e de US\$ 10,9 para 11,4 nos países de renda baixa. A receita per capita nos países de renda alta seguiria mais de dez vezes

superior à dos países de renda média e 130 vezes superior à dos países de baixa renda.

Este exemplo é útil para ilustrar o baixo potencial do novo arcabouço tributário em modificar os diferenciais estruturais de receitas entre os países. Não por acaso, o novo arcabouço tributário foi alvo de variadas críticas por parte dos países emergentes, sendo que alguns deles se mostraram resistentes a ratificar a proposta até o último momento.

Uma primeira crítica se orientava à timidez dos parâmetros estabelecidos no acordo político, que teriam sido responsáveis por limitar os impactos arrecadatórios e distributivos, sem questionar o desenho do arcabouço como um todo. Outra natureza de críticas diz respeito à ausência de tratamentos diferenciados e mecanismos de contrapartida para compensar a perda de autonomia dos países emergentes em relação a um instrumento de política de desenvolvimento que, apesar de todas as suas repercussões negativas para a coletividade, foi e tem sido utilizado de maneira exitosa por um seleto clube.

Uma das maneiras encontradas para contornar as resistências foi incluir instrumentos adicionais e flexibilizações no arcabouço tributário, que contemplassem algumas demandas mais específicas dos países emergentes. No Primeiro Pilar foi incluído um mecanismo simplificado para tributação de retornos excedentes de atividades digitais de publicidade e distribuição nos mercados consumidores, por meio da imposição de uma margem fixa sobre uma parcela que supere o nível de referência. O Segundo Pilar incluiu uma terceira regra de tributação que permite impor uma alíquota adicional na fonte de até 9% (*Subject to Tax Rule – STTR*), sobre determinados pagamentos que ocorrem entre empresas de um mesmo grupo multinacional (juros, royalties e outros relacionados a ativos móveis), desde que realizados para beneficiários registrados em jurisdições que os sujeitam a alíquotas muito baixas. Em ambos os casos, trata-se de instrumentos de operacionalização simples e que tendem a beneficiar principalmente os países de renda média ou baixa. No entanto, os volumes de receitas geradas tendem a ser inexpressivos e sequer fizeram parte da avaliação de impacto de OCDE (2020).

A necessidade de angariar apoio de um grupo mais amplo de países, não somente, mas também países emergentes, motivou a introdução de uma série de deduções para fins de cálculo da alíquota efetiva jurisdicional das grandes multinacionais, a qual serve de referência ao regime de imposto mínimo global. É o caso da exclusão das jurisdições onde as empresas-alvo auferem níveis muito baixos de receitas e lucros (inferiores a €10 milhões e €1 milhão, respectivamente) ou das empresas em fase inicial da atividade internacional. Outro exemplo é a dedução relativa à depreciação de ativos tangíveis e de um percentual das despesas de folha de pagamento, fixado inicialmente em 8% com previsão de cair de modo gradual em até 5% ao longo do período de transição. Na prática, criou-se uma brecha para que as grandes multinacionais continuem sendo tributadas abaixo do mínimo no exterior, desde que tenham contrapartida em ativos tangíveis e despesas salariais.

11 Mais precisamente, as estimativas populacionais e do produto interno bruto do Banco Mundial referentes ao ano de 2017 e de arrecadação do IRPJ da OCDE (disponíveis em: <<https://data.worldbank.org/indicator>> e <<https://data.oecd.org>>). Foram adotados procedimentos de extrapolação para as informações ausentes de países sobre a arrecadação do IRPJ.

Em suma, os instrumentos adicionais e as flexibilizações fizeram parte da estratégia política para contornar resistências dos países emergentes, mas são questões muito pontuais, que não alteram a essência do novo arcabouço tributário nem seu baixo potencial de modificar os diferenciais estruturais de receitas entre os países.

## 5

## IMPACTOS DO NOVO ARCABOUÇO TRIBUTÁRIO NO BRASIL

O IF/BEPS optou por não disponibilizar ao público em geral as estimativas de impacto dos dois pilares do novo arcabouço tributário de maneira individualizada por países. As estimativas foram compartilhadas em base confidencial entre os países-membros do grupo multilateral, os quais não chegaram a um consenso sobre sua divulgação. Devido a este impasse, a avaliação de impacto de OCDE (2020) contém apenas informações agregadas por grupos de países (*hubs* de investimentos, renda alta, média ou baixa). No entanto, o Secretariado da OCDE atendeu às requisições bilaterais de autoridades fiscais de diversos países, que receberam informações confidenciais e restritas ao respectivo país. No caso do Brasil, as informações vazaram para a imprensa com estimativas de receitas adicionais entre US\$ 2 e 3 bilhões por ano. Não é possível avaliar a precisão desta estimativa em função da ausência de uma memória de cálculo disponível ao público em geral. O máximo que se pode fazer é analisar se os números são compatíveis com as magnitudes dos impactos esperados.

Iniciando-se pelo Primeiro Pilar, a partir da estimativa de que o Brasil detém uma fatia de 2,2% das vendas globais das gigantes multinacionais, o país seria beneficiário de direitos de tributação do lucro da ordem de US\$ 2.772 milhões.<sup>12</sup> Admitindo-se que estes lucros arcarão com a alíquota doméstica de 34% (isto é, a soma das alíquotas estatutárias de 9% da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL) e 25% do IRPJ), chega-se à estimativa de US\$ 942 milhões de receitas com o Primeiro Pilar.

Esta estimativa deve ser interpretada como um limite máximo, porque a proposta prevê mecanismos para compensar o imposto já recolhido no país. No caso brasileiro, há um descasamento da tributação das remessas para o exterior em relação à tributação do lucro distribuído para sócios estrangeiros. As alíquotas de impostos sobre remessas para o exterior podem chegar a 35% (somando-se 10% da Contribuição de Intervenções no Domínio Econômico (CIDE), 15% a 25% de Imposto de Renda Retido na Fonte

(IRRF) e 0,38% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)). Muitas vezes, essas alíquotas ficam abaixo das alíquotas aplicáveis aos lucros das subsidiárias das empresas multinacionais que atuam no país, as quais estão sujeitas a alíquotas médias de 25,8%, devido à presença de uma série de práticas contábeis e deduções que reduzem a base de cálculo do imposto.<sup>13</sup> O diferencial de tributação faz com que boa parte das gigantes multinacionais opte por estabelecer subsidiárias no país, recolher o IRPJ/CSLL doméstico e, depois, se beneficiar da isenção dos dividendos para distribuir os lucros aos controladores no exterior.

De acordo com o desenho do mecanismo de realocação dos direitos de tributação, os lucros residuais das gigantes multinacionais, já alcançados pelo imposto de renda doméstico, deverão ser descontados e assim limitam os lucros a serem alocados no Brasil. Não há informações disponíveis para precisar o quanto seria descontado. Se admitirmos, simplificada, que o desconto seja de 20%, a arrecadação esperada com o Primeiro Pilar cairia para um mínimo de US\$ 754 milhões.

No caso do Segundo Pilar, os impactos se desdobram por três principais canais. O primeiro é a possibilidade de impor uma alíquota adicional sobre as grandes multinacionais brasileiras, que possuem subsidiárias no exterior arcando com alíquotas abaixo da mínima. A partir das estatísticas do Relatório País-por-País da OCDE (*Country-by-Country Report – CbCRs*), é possível estimar o montante de US\$ 7,7 bilhões relativos aos lucros de subsidiárias das grandes multinacionais brasileiras, que estão sendo subtributados no exterior por uma alíquota média de 6,9%. Se sobre este montante for aplicada uma alíquota adicional de 8,1% para convergir ao piso de 15%, tem-se uma estimativa de receitas de US\$ 681 milhões.

Esta estimativa de impacto direto do imposto adicional sobre as grandes multinacionais brasileiras parece estar subestimada. Um dos aspectos, que mais chama atenção nos dados das subsidiárias brasileiras no exterior, é o elevado valor dos

12 Esta estimativa parece razoável se tomarmos como proxy das vendas das gigantes multinacionais no país a participação de 2,2% do produto brasileiro na economia global, ou a participação de 2,1% das receitas das grandes multinacionais em relação às receitas globais declaradas no Relatório País-por-País da OCDE.

13 Segundo cálculos próprios, a partir das informações tributárias das subsidiárias das grandes multinacionais que atuam no país, disponíveis na base de dados do Relatório País-por-País da OCDE, após excluir as empresas com prejuízo fiscal.



prejuízos fiscais declarados em US\$ 8,9 bilhões, sendo quase dois terços do total em uma única jurisdição que é um paraíso fiscal, o território das Ilhas Cayman. Trata-se de uma característica típica dos chamados bolsões de subtributação, que causam grande incerteza sobre os impactos arrecadatórios da reforma. Se uma parte do montante for resultado de práticas de planejamento tributário e não prejuízos propriamente ditos, os lucros subtributados no exterior e as receitas adicionais seriam maiores, em consequência. Para considerar esta possibilidade, aplicamos um fator de ajuste de 20% sobre os lucros subtributados das grandes multinacionais brasileiras no exterior. Após o ajuste da base de cálculo, a estimativa de receitas diretas da aplicação do imposto adicional aumenta para US\$ 912 milhões.

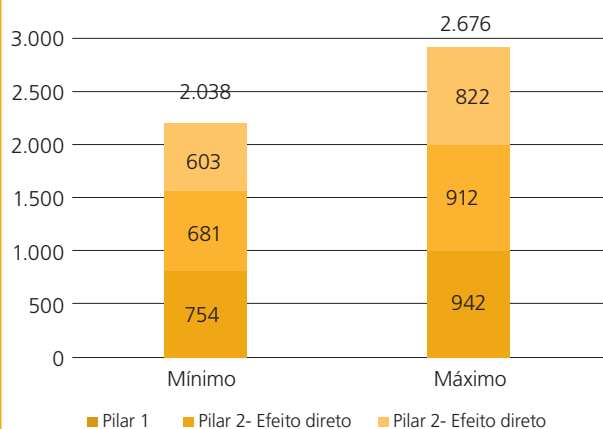
O segundo canal de impacto do regime de imposto mínimo é sobre as subsidiárias das grandes multinacionais estrangeiras, que atuam no país, e que, eventualmente, estejam sendo subtributadas. No Brasil, este canal é pouco importante porque o país impõe uma alíquota média de 25,8% sobre os lucros das subsidiárias estrangeiras, situando-se muito acima da alíquota mínima de 15%. Tal constatação é reforçada pela análise mais detalhada da base de dados de países da OCDE (CbCRs), relativa às subsidiárias das multinacionais no Brasil, que identificou poucos casos qualificáveis de três países (Alemanha, Japão e México) com parcelas ínfimas de lucros subtributados. Ou seja, a imposição do regime de imposto mínimo em quase nada afetaria as subsidiárias das multinacionais, que recolhem imposto de renda no Brasil.

O terceiro canal é exatamente o oposto. Tal qual na maioria dos países, espera-se um efeito indireto decorrente da limitação à corrida para baixo da guerra fiscal e ao desincentivo à migração dos lucros pelas grandes multinacionais, sejam elas brasileiras ou subsidiárias estrangeiras. A avaliação de impacto de OCDE (2020) estima que este efeito indireto causaria um crescimento adicional de 1,1% a 1,5% nas receitas globais do IRPJ. Caso as mesmas taxas sejam válidas no Brasil, o aumento nas receitas ficaria entre US\$ 603 e 822 milhões.

O gráfico 5 apresenta nossas estimativas consolidadas para o Brasil, que mostram ganhos de receitas entre US\$ 2.038 e 2.676 milhões por ano, conforme os resultados esperados de arrecadação entre US\$ 2 e 3 bilhões. As estimativas sugerem que o país ficaria com uma fatia de 2,0% a 2,7% das receitas adicionais globais, estimadas entre US\$ 75,2 e 132,6 bilhões.

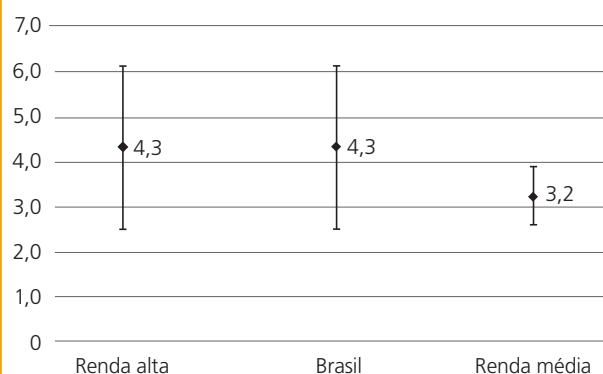
Já o gráfico 6 permite avaliar, comparativamente, as estimativas de taxa de crescimento das receitas no Brasil em relação aos grupos de países de renda alta ou média. Sob uma perspectiva mais geral, pode-se concluir que os impactos estimados para o Brasil vão em linha com os resultados esperados para um país com características intermediárias entre os perfis típicos dos países de renda alta e de renda média. O intervalo de previsão das taxas de crescimento no gráfico 6 mostra o país com valores intermediários em relação aos dos países de alta renda e de renda média.

**Gráfico 5**  
Estimativas de ganhos de receitas no Brasil combinando o Primeiro e o Segundo Pilar, mínimo e máximo em milhões de US\$ por ano



Fonte: Elaboração do autor.

**Gráfico 6**  
Intervalos das estimativas de taxa de crescimento das receitas de IRPJ combinando o Primeiro e o Segundo Pilar, Brasil e grupos de países selecionados (em %)



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020).  
Nota: Losangos indicam os pontos centrais do intervalo e traços os limites inferiores ou superiores..

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEVEREUX, M.; SIMMLER, M. Who will pay amount A? EconPol, Policy Brief. Disponível em: <[https://www.econpol.eu/sites/default/files/2021-07/EconPol\\_Policy\\_Brief\\_36\\_Who\\_Will\\_Pay\\_Amount\\_A\\_0.pdf](https://www.econpol.eu/sites/default/files/2021-07/EconPol_Policy_Brief_36_Who_Will_Pay_Amount_A_0.pdf)>

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>>.

\_\_\_\_\_. OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/oecdsecretary-general-tax-report-g20-leaders-italy-october-2021.pdf>>.

## AUTOR

**Rodrigo Orair** é economista pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (2002) e mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp (2006). É pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Exerceu o mandato de Diretor da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal. Especialista em macroeconomia e política fiscal, tendo publicado inúmeros estudos em tópicos relacionados às finanças públicas nos níveis central e subnacional, assim como sobre as relações entre finanças públicas, distribuição de renda e desenvolvimento. Foi agraciado com inúmeros prêmios acadêmicos, como o primeiro lugar por quatro vezes no Prêmio Tesouro Nacional e o primeiro lugar por duas vezes no Prêmio SOF de Monografias.

## FICHA TÉCNICA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:

Christoph Heuser, representante da FES no Brasil  
Gonzalo Berrón, diretor de programas

<https://brasil.fes.de>

Contato:

[fesbrasil@fes.org.br](mailto:fesbrasil@fes.org.br)

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.