

Nota Técnica

Nº 34

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

Agosto de 2021

**ANÁLISE DAS PROPOSTAS
DO PLANO BEPS DA OCDE/
G20 SOBRE TRIBUTAÇÃO
DOS SERVIÇOS DIGITAIS
E A ATUAL SITUAÇÃO
INTERNACIONAL**

Pedro Humberto B. Carvalho Junior



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

EQUIPE TÉCNICA

Pedro Humberto B. Carvalho Junior

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

E-mail: <pedro.carvalho@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte34>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 A PROPOSTA MULTILATERAL DA OCDE RELATIVA À TRIBUTAÇÃO DOS SERVIÇOS DIGITAIS.....	5
3 IMPOSTOS SOBRE SERVIÇOS DIGITAIS (DST): APLICAÇÃO UNILATERAL PELOS PAÍSES.....	15
4 SÍNTESE E CONCLUSÕES GERAIS	21
REFERÊNCIAS	23

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a tributação internacional do lucro corporativo enfrenta um crescente desafio com a digitalização da economia. O Plano Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/G20 representa um esforço multilateral para enfrentar o problema da transferência dos lucros para países de baixa tributação. Contudo, muitas questões sobre o direito em tributar esses lucros, principalmente quando a sede física da empresa se localiza em um terceiro país, permanecem ainda não resolvidas. A digitalização e globalização aumentaram as vulnerabilidades existentes no sistema atual, que aloca o direito da tributação dos lucros nos países onde as empresas possuem sua sede física. Além de outros problemas existentes no escopo do Plano BEPS, há um número crescente de países tomando medidas unilaterais e de maneira desordenada para tributar esses lucros. No caso dos serviços digitais, alguns países têm criado o Imposto sobre Serviços Digitais (Digital Services Tax – DST), aumentando as disputas e incertezas no campo da tributação internacional.

Nesse cenário, criou-se um grupo inclusivo (*inclusive framework* – IF) dentro do Plano BEPS, reunindo 137 países-membros, o qual está discutindo propostas para um consenso mundial em torno de uma reforma nas regras tributárias internacionais para tratar das questões decorrentes da digitalização da economia. As propostas se enquadram basicamente em dois pilares que foram descritos em dois relatórios técnicos da OCDE. No último comunicado, os ministros das Finanças do G20 confirmaram seus compromissos com maior progresso nesses dois pilares e pediram a participação do IF para tratar as questões remanescentes, a fim de se chegar a uma solução global multilateral, baseada em um consenso, em meados de 2021 (OECD, 2020b).

A pandemia da covid-19 aumentou as tensões entre países devido ao crescimento da economia digital e ao aumento da pressão orçamentária. As atuais estratégias empresariais de planejamento tributário agressivo e elisão fiscal têm se tornado cada vez mais negativas diante da opinião pública, devido ao aumento dos subsídios dirigidos a estas mesmas empresas durante a pandemia.

Esta nota técnica está dividida em três seções, além desta introdução. A seção 2 analisa o relatório da OCDE/G20 chamado *Tax Challenges Arising From Digitalisation: economic impact assessment* (OECD, 2020a), publicado no segundo semestre de 2020. A seção 3 trata da introdução do DST por diversos países, que entrou em vigor entre 2018 e 2020, bem como das discussões legislativas para sua inserção no Brasil. Por fim, a seção 4 apresenta a conclusão deste texto.

2 A PROPOSTA MULTILATERAL DA OCDE RELATIVA À TRIBUTAÇÃO DOS SERVIÇOS DIGITAIS

As propostas do Plano BEPS discutidas dentro do IF se dividem em dois pilares, pilar 1 e pilar 2. O pilar 1 refere-se ao direito de tributação dos lucros no país-sede por terceiros países que façam parte do mercado consumidor das empresas, mas que atualmente não são tributados por eles. O pilar 2 complementa o pilar 1, tratando da tributação do faturamento da multinacional relativo aos usuários domésticos do país consumidor de forma que siga uma alíquota internacional mínima, no caso do país-sede da multinacional possuir baixo nível de tributação. As subseções seguintes abordam esses dois pilares.

2.1 Pilar 1

O pilar 1 prevê a adaptação do Imposto de Renda sobre o Lucro Corporativo (Corporate Income Tax – CIT), por meio de mudanças nas regras aplicáveis à tributação dos lucros das empresas prestadoras de serviços digitais para garantir a realocação dos direitos tributários, de forma que eles não sejam mais determinados exclusivamente pela presença física da empresa em suas respectivas sedes. Seria um direito tributário de um país representado sob a forma de uma parcela do lucro aferido pela empresa no país da sede física e seguindo as mesmas regras de tributação do país-sede. Em outras palavras, o pilar 1 concentra-se na identificação dos lucros de multinacionais de serviços digitais altamente lucrativas derivados de serviços destinados aos consumidores internacionais, que devem ser realocados aos países com os quais essas multinacionais tenham vínculo econômico.

Na última rodada das propostas do pilar 1 que foi apresentada para consulta, foi sugerido que ele poderia ser aplicado sob uma “abordagem unificada”. De acordo com a abordagem unificada, um valor chamado de *valor A* seria calculado e alocado como lucros tributáveis dos mercados dos outros países. O valor A não estaria vinculado ao valor de mercado do serviço tributado, mas seria calculado com base no faturamento publicado pelas demonstrações financeiras consolidadas da multinacional no país-sede. Uma porcentagem fixa do valor A seria então alocada, com base em uma fórmula, para aqueles países onde a multinacional tem um vínculo econômico significativo.

Para facilitar a resolução de disputas, as multinacionais têm manifestado interesse na possibilidade de criação uma agência centralizada que certificaria e validaria o valor A para cada multinacional. Esse órgão central também certificaria os valores a serem distribuídos aos países. A ideia é ter uma fórmula de alocação tão transparente e direta quanto possível, a fim de reduzir o risco de surgimento de litígios.

2.2 Pilar 2

No pilar 2, o objetivo é chegar a um consenso sobre uma tributação mínima global do lucro corporativo dentro da Ação GLoBE (Global Anti-Base Erosion). O pilar 2 visa abordar os desafios restantes do Plano BEPS, sendo projetado para garantir que as grandes empresas multinacionais paguem um nível mínimo de imposto, independentemente de onde elas estejam sediadas ou dos países em que elas operem. Isso reduziria o impacto de incentivos fiscais para atração de multinacionais, visto que a sua concessão apenas impactaria o lucro aferido perante os usuários do país da sede física. Assim, cada país em que exista mercado consumidor da multinacional teria direito a uma tributação mínima.

Quando os lucros das subsidiárias de uma multinacional estão, por incentivo fiscal, sujeitos a uma tributação inferior a uma alíquota efetiva global mínima (a ser acordada), o que aconteceria é que a empresa multinacional estaria sujeita, no país-sede com baixa tributação, a uma tributação adicional sobre os lucros remanescentes. Isso é conhecido como regra de inclusão de renda (*income inclusion rule* – IIR). A IIR também inibiria a prática de preços de transferência realizado pelas multinacionais. Por exemplo, suponha que uma multinacional do país-sede ofereça serviços às suas respectivas subsidiárias no exterior a valores muito altos de forma que essas subsidiárias reduzam o lucro a ser tributado pelos impostos de renda locais. No caso, a multinacional é incentivada a transferir a sua sede para países de baixa tributação, de forma que o lucro aferido pela matriz em transações com suas subsidiárias seja pouco tributado.

Os trabalhos do pilar 2 estão em um estágio menos avançado do que o pilar 1 e há fortes diferenças nas preferências dos países do IF no desenho de sua estrutura, mas o pilar 2 só pode ser implementado em conjunto com o pilar 1. Além disso, ainda não está claro como as propostas do pilar 2 poderiam funcionar e se adequar aos princípios jurídicos da União Europeia (UE). Isso exigiria que os países-sede não sujeitassem os lucros das subsidiárias da UE a impostos adicionais em relação a esquemas antievasão fiscal (por exemplo, preço de transferência).

2.3 Estimativas da OCDE: uma análise detalhada

A OCDE prevê que uma série de elementos para a formulação dos pilares 1 e 2 será objeto de decisões futuras pelo IF. Para efeitos da avaliação dos impactos *ex-ante* e *ex-post* no relatório, a organização fez estimativas de impacto nas receitas tributárias e no crescimento econômico perante o desenho da proposta e seus parâmetros, sem prejuízo para as decisões finais do IF. O relatório da OCDE apresenta os resultados de impacto de diferentes parâmetros para os pilares 1 e 2, a fim de embasar as discussões em andamento em torno da formulação das propostas.

O escopo geográfico das estimativas do relatório da OCDE é bastante amplo, pois abrange mais de duzentos países, incluindo todos os 137 membros do IF. A análise é feita a partir de uma base de dados abrangente e completa, bem como da revisão da literatura econômica e de alguns estudos de caso. A metodologia para avaliação de impacto se baseia em suposições simplificadas, como no desenho das propostas e na forma como as multinacionais e os governos reagiriam à implementação do acordo. Essa análise compreende dados no nível de empresa, incluindo a contabilidade da maioria dos grandes grupos multinacionais, além de uma base de dados agregados – por exemplo, os Relatórios por Países (Country-by-Country Report – CbCR) como parte da implementação do pacote BEPS e publicados pela OCDE em julho de 2020.

No entanto, os dados apresentam limitações em termos de cobertura, consistência e atualidade, pois eles se concentram principalmente no período 2016-2017, sendo anteriores a alguns importantes desdobramentos recentes, incluindo a implementação de várias medidas no âmbito do próprio projeto BEPS da OCDE/G20, a reforma tributária dos Estados Unidos em 2017 (Lei de Redução de Impostos e Aumento de Empregos) e a crise da covid-19. Os possíveis impactos da pandemia nas propostas foram incorporadas ao relatório publicado da OCDE em outubro de 2020.

2.3.1 Efeitos nas receitas mundiais

O efeito das propostas sobre a arrecadação tributária dependerá do formato final e das escolhas dos parâmetros a serem acordados pelo IF. Elaborando-se alguns cenários, o efeito combinado dos pilares 1 e 2 no CIT global poderia aumentar as receitas mundiais entre 1,9% e 3,2%, ou cerca de US\$ 50 bilhões e US\$ 80 bilhões por ano. Essa estimativa considera que o regime Gilti¹ dos Estados Unidos coexistiria com o pilar 2 e as multinacionais estadunidenses não

1. O sistema Global Intangible Low-Taxed Income (Gilti), em vigor desde 2017, consiste em uma tributação de 10,5% sobre ganhos de subsidiárias de empresas americanas no exterior derivados de ativos intangíveis que são pouco tributados, tais como patentes, marcas e direitos autorais etc. Ele foi feito para evitar que as subsidiárias repatriem os lucros para paraísos fiscais.

estariam sujeitas à receita IIR do pilar 2. Como resultado, os ganhos estimados de receita do pilar 2 não incluem os ganhos derivados das multinacionais norte-americanas, supondo-se que elas continuariam sujeitas ao regime Gilti. Levando em consideração os ganhos de receita combinados de ambos os pilares e do regime Gilti, o efeito total poderia representar cerca de US\$ 60-100 bilhões por ano ou até 4% das receitas globais de CIT.

Pilar 1

O pilar 1 busca adaptar o sistema tributário corporativo internacional à era digital por meio mudanças significativas nas regras aplicáveis aos lucros das empresas para garantir que os direitos tributários sobre esses lucros não sejam mais determinados apenas pela presença física da empresa em um determinado país. Pretende-se expandir os direitos de tributação aos países onde o usuário está localizado e onde há uma participação significativa e sustentada da empresa no mercado, seja de maneira física ou remota. Os elementos-chave do pilar 1 são divididos em três componentes, conforme a seguir.

- 1) Criação de um direito de tributação dos países dos usuários sobre uma parcela do lucro residual, ou seja, a parcela acima de um certo percentual de lucratividade a ser estabelecido, calculado conforme cada mercado e baseado em uma fórmula (valor A).
- 2) Estabelecimento para o retorno fixo em despesas de *marketing* e distribuição que ocorram fisicamente em um país (valor B).
- 3) Melhores processos de segurança tributária por meio de medidas inovadoras de prevenção e resolução de disputas.

O valor A levaria a uma realocação de uma parte da base tributária das multinacionais dos países onde o lucro residual das empresas está presencialmente localizado para os países dos usuários, onde ocorreu o lucro de fato. Nem todos os grupos de multinacionais estariam sujeitos a esta realocação, pois se aplicaria apenas a empresas grandes e lucrativas com faturamento global superior a um determinado limite e lucratividade acima de determinado percentual.

Embora sujeito a acordos políticos, o relatório da OCDE se baseou em propostas técnicas para definir o escopo dos serviços digitais que seriam tributáveis, principalmente os serviços digitais automatizados (*automated digital services* – ADS) e negócios direcionados ao consumidor (*consumer facing businesses* – CFB). Por definição, o impacto do valor A recairia principalmente sobre as multinacionais grandes e lucrativas e intensivas em bens intangíveis. Estabelecendo-se parâmetros para o valor A (incluindo o limite mínimo do lucro para definir o lucro residual), o lucro residual das multinacionais que estariam no escopo do valor A poderia representar cerca de US\$ 500 bilhões, dos quais um valor percentual a ser decidido pela IF seria realocado para os países dos usuários. Supondo, por exemplo, que esse percentual de realocação seja de 20%, isso implicaria direitos de tributação de mais de US\$ 100 bilhões em lucros a serem realocados para outros países.

A alíquota efetiva do CIT é geralmente mais alta no país dos usuários onde o lucro residual seria realocado sob forma do valor A, do que no país-sede das empresas. Isso implica que a realocação ocorrida no valor A geraria um ganho de receita líquida do CIT em nível global. Em contrapartida, a OCDE estima que este ganho de receita do pilar 1 seria pequeno (até 0,5% das receitas globais do CIT), abrangendo apenas uma parte do lucro residual das multinacionais, já que nem todo o lucro realocado sofreria uma alíquota mais alta do que onde está localizado atualmente. Por exemplo, não ocasionaria aumento de receitas derivada de multinacionais com sede nos Estados Unidos, onde a alíquota efetiva do CIT já é elevada.

Já o valor B estabeleceria um retorno fixo para a atividade de distribuição e *marketing* das multinacionais que ocorram fisicamente nos países dos usuários. Espera-se que o valor B reduza os custos em administração tributária para os governos, aumente a segurança tributária para as empresas e seja vantajoso para países com baixa capacidade administrativa. Quando o retorno fixo para as atividades básicas de distribuição e *marketing* for menor que o retorno mínimo determinado (devido a uma elevação artificial dos custos), o retorno mínimo é que seria tributável no país dos usuários, gerando ganhos de receitas adicionais. Vários países com baixa capacidade administrativa têm avaliado que este esquema é vantajoso, devido aos desafios em aplicar as regras de preços de transferência de forma eficaz. No entanto, em nível global, o aumento de receita derivado do valor B será provavelmente modesto, uma vez que não fornece aos países dos usuários um novo direito de tributação, tendo apenas a vantagem de simplificar a administração do atual sistema de preços de transferência.

Pilar 2

Conforme descrito no relatório da OCDE, o pilar 2 compreende uma série de regras interligadas que procuram:

- garantir um nível de tributação mínimo, evitando a dupla tributação ou tributação onde não há lucro econômico;
- lidar com diferentes tipos de sistemas tributários entre países, bem como diferentes modelos operacionais aplicado pelas empresas;

- garantir transparência e igualdade de condições; e
- minimizar custos administrativos e de *compliance*.

O principal mecanismo para alcançar esse resultado é a IIR em conjunto com a regra de pagamento pouco tributado (*under taxed payment rule* – UTPR). A operação da IIR é baseada nos princípios da regra da empresa subsidiária estrangeira controlada (*controlled foreigner company* – CFC), na qual os lucros de uma subsidiária estrangeira são tributados abaixo da alíquota mínima efetiva a ser estabelecida pelo IF. A proposta é complementada por uma regra de transição (*switch-over rule* – SOR) que minimiza obstáculos à aplicação do acordo a certas subsidiárias. A regra do sujeito tributável (*subject to tax rule* – STTR) complementa essas regras. É uma regra que visa reduzir os riscos aos países de origem dentro das regras do Plano BEPS relacionados a pagamentos intragrupos que se aproveitam de uma baixa tributação em outro país.

Os efeitos nas receitas ocasionados pelo pilar 2 dependem da identificação de lucros com baixa tributação de empresas multinacionais (ou seja, lucros tributados abaixo de uma alíquota mínima a ser estabelecida) e da aplicação de um imposto complementar para se chegar a esta tributação mínima. Os quatro componentes listados anteriormente (IIR, UTPR, SOR e STTR) contribuiriam para esse resultado. Na prática, é difícil separar com precisão a contribuição de cada um deles, devido à limitação dos dados e às incertezas sobre a fórmula exata dos parâmetros do pilar 2 e suas iterações, que serão definidos pelo IF futuramente. Nesse contexto, a figura 1 mostra o esquema padrão proposto de tributação do lucro pelo pilar 2.

FIGURA 1

Esquema padrão proposto de tributação do lucro pelo pilar 2

Elaboração do autor.

O primeiro termo, à esquerda da figura 1, é a receita tributária ocasionada pelo pilar 2 no país A do usuário. O segundo termo é o lucro total (pouco tributado) no país-sede. O terceiro termo são as deduções permitidas na base de cálculo do lucro a ser tributado. O quarto termo é a diferença entre a alíquota efetiva mínima a ser estabelecida pelo IF (por exemplo, 12,5%) e a alíquota aplicada no país-sede. Por último, o quinto termo é a parcela da tributação que será alocada a cada país de acordo com o tamanho do mercado de usuários.

Os vários componentes do pilar 2 garantiriam um nível mínimo de tributação sobre o lucro das multinacionais. As regras do GloBE, que incluem a IIR e a UTPR, operariam como um complemento sobre os impostos existentes para garantir uma alíquota efetiva mínima do CIT, de modo que, caso o lucro da multinacional seja tributado abaixo da alíquota mínima acordada, ele seja trazido até essa alíquota mínima. O relatório da OCDE estimou o impacto de vários valores para essas alíquotas mínimas. Os resultados da tabela 1 pressupõem uma alíquota mínima de 12,5%, sendo que o impacto de outras alíquotas será analisado em outros cenários.

TABELA 1

Estimativa de ganho de receita com o CIT

Ganhos de receita esperados		Proporção do CIT global (%)	Valores (US\$ bilhões)
Pilar 1 ¹		0,2 - 0,5	5 - 12
Pilar 2 ²	Ganhos diretos	0,9 - 1,7	23 - 42
	Ganhos por redução da guerra fiscal	0,8 - 1,1	19 - 28
	Total	1,7 - 2,8	42 - 70
Pilares 1 e 2		1,9 - 3,2	47 - 81
Sistema Gilti (Estados Unidos)		0,4 - 0,8	9 - 21
Total		2,3 - 4,0	56 - 102

Fonte: OECD (2020a, p. 15).

Notas: ¹ Para empresas com faturamento global acima de € 750 milhões e taxa de lucro superior a 10%.² Alíquota efetiva mínima 12,5% e uma dedução de 10% para despesas com folha de pagamento e depreciação.

De acordo com a tabela 1, o ganho de receita do CIT em nível mundial com o pilar 2 será significativo. O impacto do pilar 2 recairá sobre as multinacionais com lucros que são atualmente tributados de forma reduzida, ocasionando menor incentivo à transferência de lucros para países de baixa tributação. O tamanho exato dos ganhos da receita tributária dependerá do desenho do pilar 2 e da alíquota mínima a ser acordada. Além dos ganhos diretos de receita através dos pisos estabelecidos pelo pilar 2 (a IIR ou a UTPR), este pilar deve gerar ganhos indiretos de receita ao reduzir o incentivo à transferência de lucros das multinacionais para países de baixa tributação.

De fato, o pilar 2 reduzirá as diferenças nas alíquotas efetivas do CIT entre os países, que é o principal indutor da transferência de lucros das multinacionais para paraísos fiscais. Isso provavelmente as levariam a reavaliar suas estratégias de transferência de lucros, e algumas podem considerar que esses ganhos não superarão os custos (por exemplo, custos financeiros e de consultoria para o planejamento tributário, custos de reputação etc.). Por isso, espera-se que a redução da transferência de lucros contribua significativamente para os ganhos de receita global do pilar 2.

A OCDE também realizou previsões de ganhos de receita em quatro cenários de acordo com possíveis respostas das empresas e governos com o pilar 2, conforme descrito no quadro 1. Além disso, a organização combinou esses quatro cenários com cinco diferentes valores da alíquota efetiva mínima do CIT (a ser decidido pelo IF) de forma a estimar os ganhos de receita em cada um desses vinte cenários possíveis (tabela 2). O gráfico 1 ainda mostra as alíquotas efetivas médias do CIT da atualidade em 2018 em três grupos de países: i) países renda baixa e média; ii) países de renda alta; e iii) países considerados *hub* de investimento.²

QUADRO 1

Cenários da estimativa de aumento das receitas com o pilar 2

Cenário 1	=	nenhuma mudança no comportamento dos governos e das empresas
Cenário 2	=	cenário 1 + iteração com pilar 1
Cenário 3	=	cenário 2 + multinacionais reduzem a transferência de lucros para países de baixa tributação
Cenário 4	=	cenário 3 + alguns países de baixa tributação aumentam a alíquota do CIT

Elaboração do autor.

TABELA 2

Ganhos do pilar 2 como proporção da receita mundial do CIT, conforme alíquota efetiva mínima adotada

Cenário	7,5%	10,0%	12,5%	15,0%	17,5%
1	0,4 – 0,7	0,8 – 1,3	1,2 – 2,1	1,8 – 2,9	2,3 – 3,8
2	0,4 – 0,7	0,8 – 1,3	1,2 – 2,0	1,7 – 2,9	2,2 – 3,7
3	0,6 – 1,1	1,1 – 1,9	1,7 – 2,8	2,3 – 3,8	2,9 – 4,7
4	0,6 – 1,1	1,1 – 2,9	1,7 – 2,8	2,4 – 3,9	3,0 – 5,0

Fonte: OECD (2020a, p. 116).

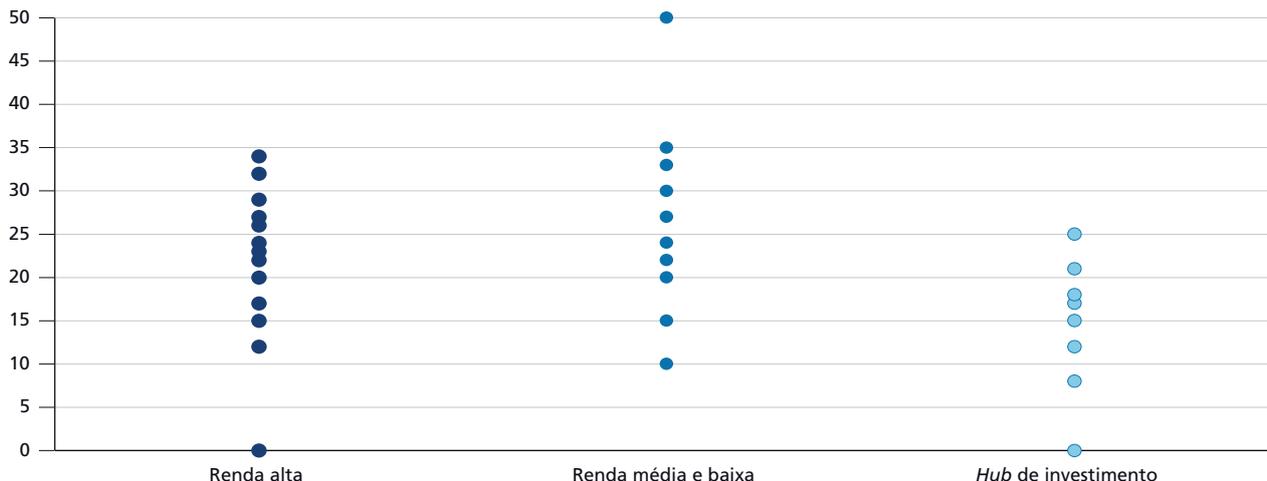
Obs.: Permitindo-se uma dedução de 10% da receita para gasto com distribuição e folha de pagamento na jurisdição de baixa tributação. As estimativas não contemplam o impacto do sistema Gilti dos Estados Unidos.

2. A OCDE cita que os principais países *hub* de investimentos, aqueles definidos como países com entrada de investimento estrangeiro acima de 150% do produto interno bruto (PIB), seriam: Bahamas, Barbados, Bermuda, Ilhas Virgens, Ilhas Cayman, Chipre, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Suíça, Malta, Libéria, Maurício, Moçambique e Cingapura. A literatura complementar aponta que Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Maurício e Cingapura atuam como jurisdições intermediárias (FDI *stock*) de 32% do valor mundial do investimento direto estrangeiro. O trabalho destaca que Brasil é o principal destino do investimento direto estrangeiro intermediado por Luxemburgo e Holanda. Para mais detalhes, ver Hers *et al.* (2018).

GRÁFICO 1

Alíquota efetiva média do CIT por grupo de países (2018)

(Em %)



Fonte: OECD (2020a, p. 170).

A estimativa da tabela 1 baseia-se em algumas premissas. Ela pressupõe que o pilar 1 se concentre nos ADS e nos CFB, com faturamento mínimo global de € 750 milhões e um lucro mínimo antes dos impostos de 10,0%. Por sua vez, o pilar 2 pressupõe-se que envolva uma alíquota mínima de 12,5% e uma dedução de 10,0% sobre as despesas de distribuição, *marketing* e folha de pagamentos. Assume-se ainda que o sistema Gilti dos Estados Unidos coexistiria com o pilar 2. Como resultado, os Estados Unidos, diferentemente da tabela 1, não estão inclusos nas estimativas da tabela 2 para garantir maior comparabilidade dos resultados. As estimativas do pilar 2 levam em consideração a sua interação com o pilar 1 e incluem ganhos com a redução da transferência de lucro das multinacionais. As estimativas são apresentadas em intervalos para refletir a incerteza em torno dos dados e da modelagem. Os grupos de países de renda alta, média e baixa são distribuídos segundo a classificação do Banco Mundial, na qual o Brasil aparece como país de renda média.

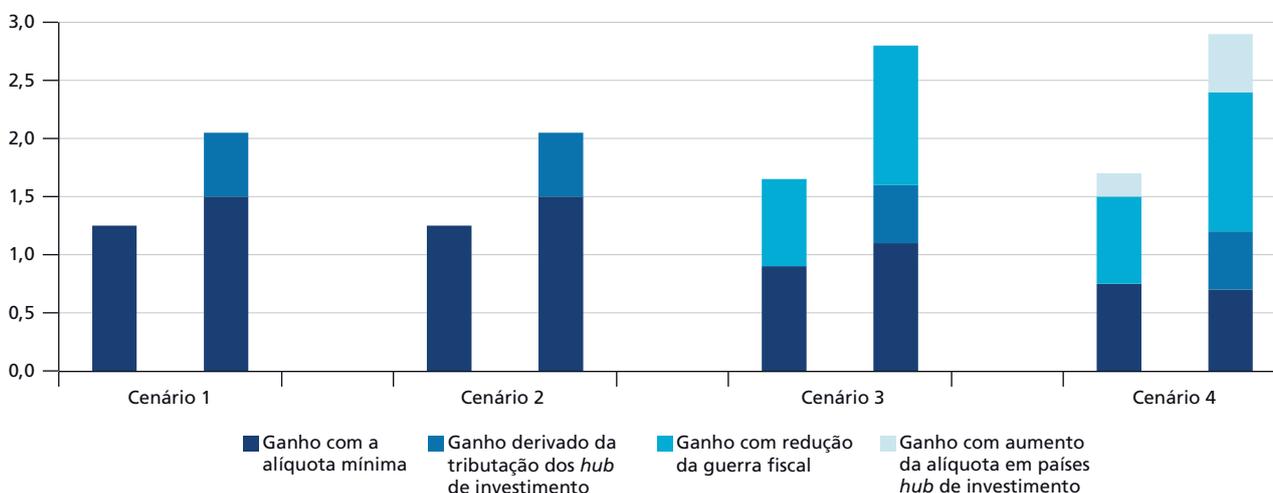
O cenário 4 seria o mais provável de ocorrer, pois apresenta conjuntamente o impacto das respostas das empresas em reduzir a transferência dos lucros para países de baixa tributação, e dos governos, ao aumentarem as alíquotas do CIT até o nível mínimo estabelecido pelo IF. Nesse caso, conforme a tabela 2, os ganhos de receita, traduzidos como aumento global das receitas do CIT, poderiam se situar entre 1,7% e 2,8%, caso uma alíquota de 12,5% seja estabelecida.

O gráfico 2 desagrega os fatores responsáveis por esse ganho de receita: i) ganhos diretos com a tributação mínima; ii) ganhos com o aumento de alíquota em países que atualmente aplicam baixa tributação; iii) ganhos dos países-sede com a tributação do lucro pouco tributado em paraísos fiscais; e iv) redução da guerra fiscal.

GRÁFICO 2

Desagregação dos ganhos de receita derivados da aplicação do pilar 2

(Em %)



Fonte: OECD (2020a, p. 117).

Obs.: Alíquota mínima estabelecida pelo IF de 12,5%.

Conforme mostra o gráfico 2, no cenário 4 (o mais provável de ocorrer), o impacto da redução da guerra fiscal seria o maior responsável pelo aumento das receitas mundiais do CIT (40% do impacto), igualando ou superando os ganhos diretos com a aplicação da alíquota mínima.

2.3.2 Efeitos por grupos de países

Em média, estima-se que quase todos os países de renda baixa, média e alta teriam aumento de receita como resultado das propostas, sendo que os ganhos seriam relativamente pequenos no pilar 1 e maiores no pilar 2. Estima-se também que os ganhos de receita dos pilares combinados sejam semelhantes, como proporção das receitas do CIT atuais, em países de baixa, média e alta renda.

Os ganhos de receita estimados pelo pilar 1 tendem a ser maiores (como percentual das receitas do CIT atual), em países de renda baixa e média (entre 0,5% e 1,2%) do que entre os de alta renda (entre -0,1% e 0,7%). Isso mostra que o montante atual dos lucros das multinacionais localizados em países de renda baixa e média são atualmente reduzidos e eles ganhariam de maneira significativa com a realocação ocorrida no pilar 1. Esses resultados se concentram exclusivamente no valor A, embora, dependendo do desenho final do modelo, alguns países de baixa renda, especialmente aqueles com baixa capacidade administrativa, também poderiam ter ganhos de receita com o valor B. Esses países têm enfrentado grandes desafios para aplicar as regras de preços de transferência de forma eficaz, pois muitas empresas multinacionais relatam retornos baixos ou negativos para atividades de *marketing* e distribuição nos países periféricos.

Estima-se que os ganhos de receita do pilar 2 sejam significativos em todos países, independentemente do nível de renda. Os ganhos estimados tendem a ser relativamente maiores entre as jurisdições de alta renda, visto que a regra de inclusão de lucro beneficia os países dos usuários finais, onde há maior peso de países de alta renda. Ainda assim, muitos países de renda média e baixa poderiam se beneficiar com a redução da transferência de sede das empresas e dos lucros para paraísos fiscais. Além disso, alguns países de renda baixa e média poderiam continuar aplicando suas alíquotas um pouco mais baixas do CIT, por meio da criação de algum mecanismo de limitação do valor a ser pago do imposto. De fato, o pilar 2 estabelecerá um freio na guerra fiscal para atrair multinacionais através de incentivos fiscais, o que poderia trazer ganhos adicionais de receita para os países de menor renda. Na verdade, esses países costumam ter baixo poder de barganha em relação à atração de investimento externo, o que os levam a oferecerem alíquotas muito baixas do CIT. O pilar 2 permite que esses países apliquem pelo menos a alíquota mínima.

Os países *hubs* de investimento não estão inseridos nas estimativas das tabelas 1 e 2. O impacto das propostas para *hubs* de investimentos foram omitidos do relatório da OCDE, porque as estimativas envolvem um grau de imprecisão maior e estes países são muito heterogêneos. Em geral, eles perderiam arrecadação pelo pilar 1 e o tamanho da perda de arrecadação dependeria da alíquota efetiva atualmente aplicada sobre o lucro residual das empresas multinacionais localizadas em sua jurisdição. Como essa alíquota muitas vezes é zero, os paraísos fiscais perderiam base tributária, mas poderiam não perder receitas, visto que teriam que aplicar a alíquota mínima. Com o pilar 2, há uma grande redução no poder de atração destes países em se tornarem sede de multinacionais, perdendo base tributária (já que tenderiam a receber menos lucros transferidos após a introdução do pilar 2). Mesmo assim, muitos países *hubs* de investimento poderiam obter uma quantidade significativa de receitas tributária do pilar 2 se decidirem aumentar as suas próprias alíquotas efetivas do CIT, quando elas estiverem abaixo da alíquota mínima estipulada pelo IF.

2.3.3 Efeitos por país

As estimativas dos ganhos de receita em nível de país derivados dos pilares 1 e 2 foram compartilhadas pelo Secretariado da OCDE em uma base confidencial e bilateral com a maioria dos membros do IF. O Secretariado da OCDE forneceu estimativas para mais de 115 jurisdições que solicitaram os dados. Após consulta aos membros do IF, não houve consenso se as estimativas específicas em nível de país deveriam ou não ser divulgadas como parte da avaliação de impacto econômico. Em vista dessa falta de consenso, nenhuma estimativa por país foi incluída no relatório da OCDE e agregaram-se os dados por países de renda alta, média e baixa. Como as estimativas em nível de país só foram compartilhadas confidencialmente com os membros do IF de forma bilateral, cada país recebeu as estimativas apenas para sua própria jurisdição.

2.3.4 Efeitos sobre o investimento

As propostas podem em tese afetar negativamente o investimento, a inovação e a atividade econômica das multinacionais de diversas maneiras. A causa mais direta é que o aumento da arrecadação tributária aumentaria o custo do investimento das empresas afetadas. Isso teria um efeito negativo sobre o investimento e a atividade econômica, mas o tamanho desse efeito é estimado como sendo muito pequeno: menos de 0,1% do PIB mundial no médio a longo prazo.

Este pequeno efeito negativo no investimento pode ser parcialmente ou totalmente compensado por efeitos positivos, que, apesar de serem mais difíceis de mensurar, são relevantes. Por exemplo, as propostas aumentariam a segurança tributária, reduzindo os custos de administração e *compliance*, poderiam provocar uma eficiência na alocação do capital em nível global, que atualmente está muito focalizado em incentivos fiscais, negligenciando outras externalidades positivas, e reduziria a necessidade de aumentar a carga tributária através de outros impostos indiretos que causariam ainda maiores distorções econômicas.

Os consensos do pilares 1 e 2 pelo IF pressupõem o fim dos atuais impostos *ad valorem* sobre serviços digitais, os DSTs, bem como um compromisso de não os reintroduzir no futuro. Em oposição, na ausência de uma solução multilateral baseada em um consenso, haveria a proliferação de medidas tributárias unilaterais e descoordenadas (incluindo os DSTs), o que resultaria em um aumento de impostos que causariam maiores distorções econômicas e disputas comerciais. Isso prejudicaria a segurança fiscal e o investimento, com efeitos negativos no PIB global que poderia exceder em muito o efeito direto da redução do custo do investimento, especialmente em um cenário que envolve a adoção generalizada dos DSTs, e, ainda, em um pior cenário, estabelecido pela OCDE (2020a, p. 23) como um nível de retaliação comercial entre países superior a cinco vezes um nível de retaliação comercial mediano. A OCDE estima que, com a adoção do acordo, o PIB mundial seria reduzido em 0,1%. Em um cenário sem acordo, mas com a introdução dos DSTs em menor nível, e pouca retaliação comercial, o PIB mundial seria reduzido em 0,3%. No entanto, em um cenário com a adoção generalizada dos DSTs e uma forte retaliação comercial entre os países, o PIB mundial seria reduzido em 1,3%.

A estimativa no cenário de consenso de redução de 0,1% do PIB mundial leva em consideração apenas o efeito direto das propostas da OCDE sobre os custos de investimento das multinacionais após os impostos. Há um intervalo nas estimativas que revela a incerteza sobre a elasticidade do aumento do CIT perante as multinacionais afetadas, bem como a incerteza sobre se um menor nível investimento em um país onde os custos de investimento seriam aumentados com os impostos resultaria na transferência de um maior investimento em outros países. Em uma situação sem consenso, dois casos são considerados.

- 1) Implementação limitada dos DSTs, em que apenas os países atualmente sujeitos à investigação da Seção 301 da Lei do Comércio dos Estados Unidos introduziriam de fato o DST, os Estados Unidos retaliariam com tarifas e esses países responderiam em uma guerra comercial com mais tarifas.
- 2) Implementação generalizada dos DSTs, em que todos os países, exceto Estados Unidos, China e Hong Kong (China), introduziriam os DSTs e reações semelhantes ao caso anterior ocorreriam. O grau de incerteza corresponde a diferentes cenários e alíquotas do DST que variariam de 3% a 5%.

2.3.5 Efeitos diretos sobre os custos de investimento

Ao aumentar as receitas tributárias sobre o lucro das empresas multinacionais, as propostas provavelmente aumentariam a tributação efetiva sobre seus investimentos e, portanto, os custos do investimento. Nas suposições dos pilares 1 e 2, estima-se que a alíquota efetiva média (*effective average tax rate – EATR*), ou seja, a alíquota média sobre o lucro derivado de um novo projeto de investimento, aumentaria o custo médio do investimento em 0,3%. A alíquota marginal efetiva (*effective marginal tax rate – EMTR*), ou seja, a alíquota efetiva sobre o lucro devido a um aumento marginal do investimento, aumentaria o custo marginal do investimento em 1,3%. Esses aumentos estimados são relativamente pequenos em comparação com o nível atual das alíquotas EATRs e EMTRs em investimentos realizados pelos multinacionais (cerca de 24% e 25%, respectivamente). Os aumentos viriam principalmente do pilar 2, consistente com a conclusão de que o pilar 2 teria efeitos maiores sobre as receitas do que o pilar 1.

Esse pequeno aumento no custo do investimento teria um efeito pequeno no nível do investimento global. Isso ocorre porque as empresas mais afetadas seriam as multinacionais grandes e altamente lucrativas. Estima-se que essas empresas sejam menos sensíveis ao valor do CIT em suas decisões de investimento do que as empresas menos lucrativas. Por exemplo, segundo a OCDE, estudos mostram que empresas pertencentes a grupos multinacionais com uma taxa de lucro acima de 10% têm cerca da metade da sensibilidade à carga tributária do que aquelas em grupos com uma lucratividade entre 0% e 10% (Millot *et al.*, 2020). Essa sensibilidade mais baixa mostra que as empresas mais lucrativas têm menos restrições ao financiamento e também são mais propensas a ter lucro econômico positivo e poder de mercado. O valor do CIT afeta menos o investimento das empresas com lucro econômico positivo do que aquelas com lucros normais.

Como resultado, o impacto negativo sobre a atividade econômica deste aumento dos custos de investimento é estimado como muito modesto: menos de 0,1% do PIB mundial no médio e longo prazo. Esse impacto pode ser ainda menor, na medida em que alguns grupos de multinacionais podem reduzir o investimento em países onde o custo de investimento possa aumentar com os pilares 1 e 2, e passem a realocar esse investimento para outros países que ofereçam outros tipos de atração de investimentos, que não seja o incentivo fiscal.

Realmente, a proposta incentiva alguma realocação do investimento, uma vez que o custo do investimento aumentaria proporcionalmente mais em países que atualmente oferecem baixa tributação (abaixo da alíquota mínima a ser estipulada pelo pilar 2). Isso poderia afetar o nível de investimento nos países de forma significativa, com efeitos indiretos sobre a sua base tributária do CIT e de outros impostos. Este efeito negativo sobre o investimento nos países *hub* de investimento poderia ser reduzido se o pilar 2 incluir algum mecanismo de transição para estes países. Em oposição, países com as alíquotas atuais acima da alíquota mínima da proposta não chegariam a ter nenhuma perda significativa do investimento que já ocorre hoje, e poderiam até se beneficiar com um investimento maior.

De um modo geral, ao reduzir as diferenças nas alíquotas efetivas entre os países, as propostas tenderiam a aumentar a importância dos fatores não tributários, como infraestrutura, qualificação da mão de obra e custos trabalhistas nas decisões de localização de investimento das multinacionais. Isso geralmente contribuiria para uma alocação global de investimento mais eficiente, no sentido de que o investimento seria mais provável de ser localizado onde ele é mais economicamente produtivo, em vez de se localizar nas jurisdições que fornecem maior incentivo fiscal. Em contrapartida, para países de menor renda com infraestrutura deficiente e mão de obra pouco qualificada, o incentivo fiscal pode ser o único fator de atração do investimento que eles têm como capacidade de oferecer.

Além do efeito direto sobre o custo do investimento, as propostas afetariam as economias dos países por meio de vários outros fatores. Um fator importante é que o aumento da receita fiscal reduziria a necessidade de os governos recorrerem a outros aumentos da carga tributária ou a cortes nas despesas governamentais para aliviar as finanças públicas após a crise da covid-19. As propostas também aumentariam as receitas próprias de países em desenvolvimento.

As propostas aumentariam a receita tributária global por efeito direto e poderiam alavancar ainda mais as receitas fiscais no longo prazo, reduzindo a guerra fiscal entre os países. Isso ocorre porque a introdução de uma alíquota mínima limitaria as possibilidades de os governos usarem alíquotas legais muito baixas do CIT ou regimes preferenciais muito generosos para atrair investimento externo. Na verdade, a introdução de uma alíquota mínima formaria um piso acordado para o CIT. No atual cenário de restrição orçamentária em um mundo pós-covid-19, o acordo poderia amenizar a guerra fiscal agressiva entre países que tem ocorrido nas últimas décadas.

Uma desvantagem em se restringir o poder dos governos em conceder alíquotas muito baixas de impostos é que reduz o uso de instrumentos tributários para alcançar objetivos específicos de política econômica, como a promoção da inovação ou do desenvolvimento econômico (por exemplo, incentivos fiscais para o investimento e gastos com pesquisa e desenvolvimento). De acordo com os parâmetros dos pilares 1 e 2, os governos poderiam usar outros impostos existentes sobre as empresas para promover esses objetivos, especialmente se o pilar 2 incluir algumas exceções para setores da economia digital que promovam desenvolvimento econômico, embora os efeitos sobre eficiência gerados por esses esquemas preferenciais possam ser duvidosos. Finalmente, os governos continuariam a ter outras medidas de política (tributária ou não) para apoiar suas políticas de desenvolvimento. Como resultado, é improvável que a reforma da OCDE prejudique significativamente o poder dos governos em estabelecer políticas de inovação ou desenvolvimento econômico.

Outra questão importante é o impacto das propostas sobre os custos de *compliance* para as multinacionais e os custos administrativos para os governos. As disposições contidas em ambos os pilares irão aumentar as regras e procedimentos para a cobrança e pagamento do CIT, o que terá um custo inicial para as empresas e governos (por exemplo, tempo gasto e necessidade de adaptar os procedimentos e os sistemas de informática existentes). No entanto, esse custo provavelmente não será significativo, visto que as multinacionais menores e menos lucrativas estão fora do escopo da proposta e ainda se discute incluir um sistema de administração tributária simplificado e operacionalizado de maneira centralizada por uma agência internacional.

Além disso, certas disposições do pilar 1 (o montante B e a maior segurança tributária) acabariam reduzindo os custos jurídicos e de *compliance*, simplificando a legislação tributária e as atividades administrativas, e evitando litígios judiciais. Também é importante enfatizar que, sem uma solução baseada em um consenso, o custo de *compliance* para as empresas aumentaria, já que a proliferação de medidas tributárias unilaterais daria origem a um sistema tributário internacional fragmentado e menos consistente, e com disputas fiscais e comerciais mais frequentes.

O impacto econômico do acordo também dependerá de sobre quem recairá essa carga tributária adicional. Em tese, o custo do aumento de impostos pode recair, em última instância, sobre os: acionistas das multinacionais (dividendos mais baixos); trabalhadores (salários mais baixos); ou consumidores (preços mais altos). Na prática, a incidência costuma ser dividida entre essas três categorias, dependendo da situação específica de cada empresa.

Finalmente, as propostas também podem afetar a dinâmica da concorrência entre as empresas. Ao aumentar os impostos sobre multinacionais grandes e lucrativas, reduzindo a transferência de lucros para países de baixa tributação, as propostas irão contribuir para uma concorrência mais justa entre as grandes empresas multinacionais e as pequenas empresas que não têm poder e escala para transferir lucros, bem como as empresas não multinacionais. Isso poderia contribuir para reduzir a tendência atual de maior concentração de mercado, especialmente nos mercados digitais, o que pode comprometer o bem-estar do consumidor, o investimento e a inovação. Segundo a OCDE (2020a), alguns estudos sugerem que as multinacionais que fazem transferência de lucros para paraísos fiscais usam essa economia de impostos para ganhar mercado de outras empresas.

2.3.6 Perspectivas no contexto da crise da covid-19

No geral, a análise da OCDE sugere que uma solução multilateral baseada em consenso envolvendo os pilares 1 e 2 traria ganhos significativos de receita tributária para a maioria dos países. Além disso, levaria a um ambiente mais favorável para o investimento e crescimento do que na ausência de um acordo entre os membros do IF, enquanto os efeitos sobre os custos administrativos e de *compliance* dependeriam do desenho exato dos pilares 1 e 2.

De forma mais ampla, a análise sugere que uma solução multilateral baseada em consenso pode fornecer benefícios importantes para o sistema tributário internacional, conforme a seguir.

- Adaptação do sistema internacional de tributação das multinacionais à era digital, garantindo que a atribuição de direitos de tributar os lucros das empresas deixaria de ser exclusivamente determinado pela presença física em uma jurisdição.
- Garantia de uma concorrência mais harmonizada entre as multinacionais altamente digitalizadas e com peso em ativos intangíveis e outras empresas.
- Aumento da eficiência da alocação de capital global.

O acordo aumentaria a segurança tributária, principalmente quando comparado a um cenário com adoção de medidas tributárias unilaterais e a crescentes disputas tributárias e comerciais na ausência de uma solução consensual. Além disso, o acordo reduziria a transferência de lucros para paraísos fiscais e estabeleceria um limite para a guerra fiscal, apoiando as crescentes necessidades orçamentárias dos governos na reconstrução de suas economias após a covid-19. Finalmente, o acordo apoiaria a sustentabilidade de longo prazo do sistema tributário internacional, visto que a importância dos serviços digitais e dos bens intangíveis aumentará ainda mais nas próximas décadas.

Todas as consequências da pandemia da covid-19 permanecem incertas no momento. A avaliação de impacto do relatório da OCDE é baseada em dados pré-crise. No entanto, suas conclusões principais provavelmente permanecerão válidas em um ambiente pós-crise, com algumas nuances. Olhando para o futuro, esta crise pandêmica provavelmente tornará ainda mais urgente o enfrentamento dos desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia, por três razões principais, listadas a seguir.

- 1) A crise está acelerando a digitalização da economia, aumentando os desafios em matéria tributária.
- 2) A crise levará a uma forte deterioração das finanças públicas na maioria dos países, o que levantará questões sobre como aumentar as receitas, uma vez que a recuperação econômica pós-crise esteja em curso.
- 3) Como muitas empresas estão recebendo apoio do governo durante a crise e diferentes membros da sociedade estão sendo chamados para fazer contribuições e sacrifícios adicionais no contexto da crise, é provável que haja ainda menos tolerância ao planejamento tributário agressivo por parte das multinacionais do que antes da crise.

Tudo isso sugere que, na ausência de uma solução baseada em consenso, medidas fiscais unilaterais e desordenadas se tornariam ainda mais prováveis do que no ambiente pré-crise. Por sua vez, os prováveis efeitos negativos das disputas tributárias e comerciais acabariam por prejudicar o investimento e a atividade em um momento único, no qual a economia global está mais frágil devido à crise, dificultando as perspectivas de recuperação.

A crise da covid-19 afetará empresas, economias e governos de maneiras que podem modificar o impacto esperado das propostas da OCDE no curto e no longo prazos. O impacto total da pandemia do coronavírus permanece incerto atualmente, mas algumas implicações já são previstas. No curto prazo, a crise econômica tem provocado um forte efeito negativo no lucro da maioria das multinacionais, devido ao declínio da demanda do consumidor, e das dificuldades com a produção (trabalhadores em quarentena, restrições às viagens, interrupções na cadeia de abastecimento etc.).

No entanto, existem algumas exceções, incluindo as multinacionais altamente digitalizadas que estão beneficiando-se da crescente dependência de tecnologias digitais. No geral, a lucratividade mais baixa das multinacionais reduzirá o montante de lucro residual disponível para realocação no pilar 1, pois menos empresas terão lucratividade acima do percentual mínimo. Também serão reduzidos o montante global de lucro em países de baixa tributação e, conseqüentemente, os ganhos esperados de receita pelo pilar 2. Esses efeitos devem se dissipar com o tempo à medida que as economias e os lucros das empresas se recuperem da crise. Os ganhos de receita esperados pelas propostas dos pilares 1 e 2 dependerão da forma e da velocidade da recuperação econômica e também da fórmula acordada de compensação de perdas em ambos os pilares, uma vez que as multinacionais que experimentaram perdas durante a crise poderiam fazer uso dessas provisões para compensar obrigações fiscais no futuro.

A crise tem acelerado a tendência de digitalização da economia. Isso aumentará a importância relativa dos ADS no escopo geral do pilar 1, conforme previsto no relatório da OCDE. Em 2016, os ADS representaram cerca de um quinto do lucro residual das multinacionais previsto pelo pilar 1. Essa participação já estava em trajetória de crescimento acelerado antes da crise. Por exemplo, o lucro residual das dez principais empresas nos setores de ADS foi 30% maior em 2019 do que em 2016. Além disso, visto que as multinacionais com grande dependência de ativos intangíveis e com modelos de negócios altamente digitalizados têm maior probabilidade de transferir lucros para jurisdições de baixa tributação do que outras empresas, a aceleração da digitalização também poderia aumentar os ganhos de receita do pilar 2. Finalmente, a crise pode trazer ou acelerar outras mudanças econômicas estruturais, incluindo mudanças na estrutura setorial das economias, na organização de cadeias produtivas e de valor e na dinâmica de competição entre as empresas. A natureza e o tamanho dessas mudanças são difíceis de se prever e podem trazer impactos de longo prazo causado pelas propostas.

3 IMPOSTOS SOBRE SERVIÇOS DIGITAIS (DST): APLICAÇÃO UNILATERAL PELOS PAÍSES

3.1 Contexto

Os serviços digitais ultrapassam as fronteiras dos países. É um mercado em crescimento, muitas vezes substituindo o mercado tradicional de bens e serviços, que é a base do imposto mais importante em termos de arrecadação na maioria dos países, o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) ou outros impostos indiretos similares. No entanto, as sedes das empresas digitais que atuam internacionalmente estão concentradas em poucos países, principalmente nos Estados Unidos e em países *hub* de investimentos, e, até recentemente, não deviam obrigações fiscais aos países dos consumidores. Por ser um setor em crescimento e com elevada lucratividade, os governos ambicionam ter um direito tributário sobre esses lucros, mas a assimetria de informações impede uma mensuração precisa de quanto o mercado de cada país foi responsável pela criação deste lucro econômico positivo.

A solução encontrada pelos países tem sido estabelecer um lucro presumido para esse setor e introduzir um DST *ad valorem*. Se, por exemplo, um governo assumir que a taxa de lucratividade média da indústria digital for de 20% e a sua alíquota efetiva do CIT for de 30%, então um DST com alíquota de 6% seria suficiente para tributar esse lucro presumido. O inconveniente é que nesse setor a taxa de lucratividade é muito variável entre as empresas, mas tende a variar positivamente conforme o tamanho da empresa. Por isso, os países têm estabelecido um faturamento mínimo da empresa para ser tributada tanto em nível mundial como em participação no mercado doméstico, de forma a reduzir a iniquidade na tributação. Tal mecanismo também reduz o custo da administração tributária e poupa pequenas empresas de maiores custos administrativos e de *compliance*.

No entanto, a introdução de um DST nesta indústria em desenvolvimento pode criar conflitos relativos à dupla tributação. Em geral, o principal objetivo na realização de acordos de dupla tributação é evitar que os rendimentos de uma mesma fonte sejam tributados por dois países ao mesmo tempo – pelo país da sede das empresas e pelo país de localização dos consumidores. Como os governos não querem perder essa base tributária potencial, eles têm atuado unilateralmente com relação à tributação da economia digital. Conseqüentemente, os DSTs e os impostos similares têm sido introduzidos em vários países, e a falta de regras fiscais comumente aceitas têm deteriorado a igualdade de condições entre os contribuintes em nível internacional e levado a mudanças na dinâmica do mercado aberto. O quadro 2 mostra os países identificados por este estudo que introduziram o DST ou imposto similar sobre serviços digitais até dezembro de 2020, bem como algumas características destes impostos. Todas as informações relativas aos DSTs abordados nesta subseção e nas próximas tiveram como fonte a OECD (2020a), um relatório da KPMG (2021) e os ministérios fazendários dos países em questão.

QUADRO 2

Aplicação do DST de empresas estrangeiras: países e características

País	Nome	Alíquota sem serviço (%)	Status
Áustria	Imposto sobre <i>Marketing</i> Digital	5,0	Em vigor
França	DST	3,0	Em vigor (arrecadação postergada para 2021)
Hungria	Imposto sobre <i>Marketing</i> Digital	7,5	Em vigor (alíquota 0% até dezembro de 2022)
Itália	DST	3,0	Em vigor
Turquia	DST	7,5	Em vigor
Austrália	IVA sobre Serviços Eletrônicos e Digitais	10,0	Em vigor
Índia	Taxa de Equalização dos Lucros	2,0 a 6,0	Em vigor
Cingapura	DST	7,0	Em vigor
Malásia	DST	6,0	Em vigor
Costa Rica	IVA sobre Serviços Digitais	13,0	Em vigor
Uruguai	IVA sobre Serviços Digitais	22,0	Em vigor
Argentina	Ipais Imposto sobre Jogos Digitais	8,0 5,0, 10,0 ou 15,0	Em vigor
Colômbia	IVA sobre Serviços Digitais	19,0	Em vigor
México	IVA sobre Serviços Digitais	16,0	Promulgado em 2020
Reino Unido	DST	2,0	Promulgado em 2020
Espanha	Impostos sobre Determinados Serviços Digitais	3,0	Promulgada em 2020
Brasil	Cide Digital	1,0 a 5,0	Em discussão (PL nº 2.358/2020 e PLP nº 131/2020)
Demais da UE	DST (se não houver acordo internacional)	3,0 a 7,0	Em consideração

Fontes: OECD (2020a) e KPMG (2021).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Alíquota de 10% para empresas estrangeiras e 15% para empresas sediadas em paraísos fiscais.

2. Ipais – Imposto Para uma Argentina Inclusiva e Solidária; Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico; PL – Projeto de Lei; e PLP – Projeto de Lei Complementar.

De acordo com o quadro 2, cinco países europeus já cobram um imposto específico sobre serviços digitais, o DST, enquanto o Reino Unido e a Espanha já promulgaram o imposto em 2020 e iniciarão a cobrança em 2021. As alíquotas europeias variam de 2,0% a 7,5%. Além disso, este estudo identificou que três países asiáticos, Índia, Cingapura e Malásia, também cobram o imposto, com alíquotas similares. Quatro países latino-americanos e a Austrália já incluíram os serviços digitais dentro da base tributável dos seus respectivos IVAs, enquanto que o México passará a recolher o IVA digital em 2021. As alíquotas dos países que optaram por inserir os serviços digitais no IVA são altas, entre 10% e 22%, e não se sabe se será concedido algum tipo de alívio pela impossibilidade de se deduzir os créditos de tributação do valor adicionado, como ocorre na cadeia produtiva de um IVA doméstico. Ressalte-se que o restante dos países da UE considera introduzir o DST unilateralmente caso um consenso sobre o tema não seja acordado. A Espanha já se antecipou a isso e justificou essa falta de consenso para promulgar o imposto em outubro de 2020. Para reduzir o custo administrativo, os países latino-americanos que adotam o imposto determinaram que as operadoras de cartão de crédito e débito possam recolher o IVA digital.

Este estudo fará, nas próximas subseções, uma análise mais detalhada das características do DST implementado em cinco países selecionados do quadro 2: França, Áustria, Reino Unido, Turquia e Argentina. Além disso, serão abordadas as discussões para a implementação desse imposto no Brasil.

3.2 França

Em 2019, a França introduziu o DST a uma alíquota de 3% e quase que imediatamente se iniciou uma série de divergências com os Estados Unidos. A justificativa do governo francês é de que havia um descompasso entre a localização e forma de tributação dos lucros das empresas decorrentes das atividades digitais: de como e quando o valor correspondente é efetivamente gerado. As empresas de tecnologia se beneficiam das regras tributárias francesas, porque o desenho do sistema tributário territorial da França não leva em consideração a maneira como as empresas de tecnologia criam valor. Em vez disso, o sistema tributário se concentra na tributação de empresas “tradicionais”, ou seja, aquelas com operações físicas no país.

Com isso, criou-se o DST cobrado à alíquota de 3% sobre as receitas brutas derivadas de atividades digitais e modelo de negócios digitais, em que os usuários franceses foram responsáveis pela criação do valor. O imposto será cobrado apenas sobre dois tipos de serviços digitais, indicados a seguir.

- 1) Serviço de Interface Digital: permite aos usuários estabelecer contatos e interagir com outras pessoas ou empresas (serviços de intermediários).
- 2) Serviço de Propaganda Direcionada: é a prestação de serviços de anunciantes para a colocação de mensagens publicitárias direcionadas em uma interface digital a partir de dados recolhidos sobre os utilizadores e gerados a partir da consulta dessa interface.

A compra e o armazenamento de mensagens publicitárias, o monitoramento de publicidade e a medição de desempenho, bem como o gerenciamento e transmissão de dados do usuário, também se enquadram na categoria Serviços de Publicidade Direcionada. Em contrapartida, os serviços de publicidade em uma interface digital que não são direcionados com base nos dados recolhidos dos usuários são isentos do imposto. Para cada um desses dois tipos de serviços, existe um conjunto específico de regras de territorialidade para definir a criação de valor gerada pelos usuários franceses.

As empresas afetadas podem ser francesas ou estrangeiras e devem executar pelo menos um dos dois serviços digitais tributáveis pelo imposto, e o grupo ao qual pertencem devem cumulativamente ter faturamento superior a € 750 milhões para serviços digitais fornecidos em todo o mundo e € 25 milhões para serviços digitais fornecidos na França. Quando ambos os limites são excedidos, o valor total do faturamento derivado de usuários franceses da empresa é tributável e ambos os limites devem ser calculados em nível consolidado do grupo. A imprensa francesa informou que o DST afetará cerca de trinta entidades multinacionais, sendo dezessete dos Estados Unidos e apenas uma da França.

A aferição do limite mínimo do faturamento das empresas que serão tributadas é baseada nas receitas relacionadas aos serviços digitais tributáveis recebidos pelo grupo em nível consolidado. Para Serviços de Interface Digital, inclui todos os valores pagos pelos usuários da interface para acessá-la e usá-la. Para Serviços de Propaganda Direcionada, inclui todos os valores pagos pelos anunciantes ou seus agentes em consideração à postagem real de mensagens publicitárias ou qualquer transação economicamente vinculada. O endereço IP do usuário será usado para determinar se o usuário está ou não localizado na França. A fim de avaliar as receitas correspondentes aos serviços prestados, a empresa deve realizar um rateio proporcional com um percentual mínimo de presença digital na França para o imposto ser cobrado. O rateio se aplica ao faturamento mundial durante o ano fiscal por conta dos serviços tributáveis, com a finalidade de determinar o montante das receitas pagas por serviços prestados apenas na França.

Para as duas categorias de serviços, as fórmulas de rateio para o cálculo do imposto são as descritas a seguir.

- Para Serviços de Interfaces Digital:

$$\frac{N^{\circ} \text{ total de transações que envolveram usuários franceses}}{N^{\circ} \text{ total de transações}} \times \text{Faturamento Anual},$$

ou

$$\frac{N^{\circ} \text{ de contas francesas}}{N^{\circ} \text{ total de contas}} \times \text{Faturamento Anual}.$$

- Para Serviços de Propaganda Direcionada:

$$\frac{N^{\circ} \text{ de mensagens de propagandas direcionadas aos franceses}}{N^{\circ} \text{ total de mensagens de propaganda}} \times \text{Faturamento Anual},$$

ou

$$\frac{N^{\circ} \text{ de usuários franceses o qual os dados foram coletados}}{N^{\circ} \text{ total de usuários que tiveram dados coletados}} \times \text{Faturamento Anual}.$$

3.3 Áustria

De acordo com a legislação austríaca, o DST é aplicado à alíquota de 5% sobre a receita derivada de apenas um serviço: Serviços de Publicidade Digital, a partir de 1º de janeiro de 2020. O imposto se aplica às empresas com faturamento anual superior a € 750 milhões no mundo e superior a € 25 milhões na Áustria. Além disso, haverá obrigações fiscais para plataformas *on-line* que conectam compradores e vendedores de bens e serviços. Essas operadoras serão obrigadas a relatar todas as reservas e faturas de usuários da Áustria às autoridades fiscais a partir de 2020, além de serem responsabilizadas por recolher o imposto. A legislação delimita quatro definições principais para fins de tributação, indicadas a seguir.

- 1) Serviço de Publicidade Digital: anúncio em uma interface digital, como anúncios em *banner*, em mecanismos de busca e outros serviços de publicidade comparáveis.
- 2) Usuário: pessoa física ou jurídica que tem acesso a uma interface digital em um dispositivo.
- 3) Interface digital: qualquer tipo de *software*, incluindo *sites* ou parte de *sites*, bem como aplicativos móveis.
- 4) Base de cálculo: remuneração (excluído o IVA) que o prestador de serviços *on-line* recebe de um cliente.

Em qualquer caso, a definição de um serviço de publicidade *on-line* não inclui, por exemplo, o fornecimento de conteúdo digital, como *softwares*, serviços de *streaming* ou *e-books* (incluindo assinaturas *on-line* de revistas ou jornais).

Uma condição fundamental é que a publicidade *on-line* seja exibida no dispositivo de um usuário com um IP da Áustria e seja direcionada para usuários austríacos de acordo com seu conteúdo e *design*. No que diz respeito à publicidade *on-line*, deve ser feita uma distinção entre *on-line* individualizada e *on-line* geral. A publicidade *on-line* individualizada, que inclui *banners* personalizados por meio de *retargeting* (meio de publicidade direcionada baseado em ações passadas dos usuários na internet), sempre será dirigida aos usuários austríacos, dando-lhes um caráter personalizado. O imposto não incide sobre os serviços de publicidade em *banners* gerais, quando não há uma conexão específica com o mercado austríaco.

O responsável pelo recolhimento do imposto sobre serviços digitais é o provedor de serviços, que deve então calcular o valor do imposto à alíquota de 5% e remeter o pagamento para o fisco. O provedor de serviços também deve apresentar uma declaração anual de Imposto de Renda sobre o Lucro em serviços digitais. De acordo com o decreto regulamentador, nos casos em que os prestadores de serviços *on-line* sejam incapazes, por razões técnicas, de delimitar a execução dos serviços de publicidade *on-line* apenas para os usuários austríacos, a administração fiscal pode permitir outro método de determinação da base tributável a pedido da empresa, se ela comprovar que esse método conduz a uma boa aproximação. Ao contrário da tributação sobre publicidade tradicional, não há responsabilidade do cliente pelo pagamento do DST, mesmo que um provedor de publicidade *on-line* estrangeiro seja contratado domesticamente.

Espera-se que o DST gere uma receita anual de € 25 milhões a € 30 milhões. Tal como o similar francês, o imposto austríaco deve ser considerado uma solução temporária, até que uma abordagem abrangente da UE e da OCDE seja acordada para tributar a economia digital.

3.4 Reino Unido

Em 1º de abril de 2020, foi promulgado o DST no Reino Unido, juntando-se à França, à Itália e à Áustria, que já possuíam o imposto. O DST britânico abrange as receitas obtidas por grandes empresas que fornecem serviço de mídia social, mecanismo de busca ou mercado *on-line* para usuários no Reino Unido. Em 2019, houve um debate se o país poderia postergar a adoção do imposto para esperar o progresso da proposta da OCDE, mas, devido à pandemia da covid-19, ele acabou sendo implementado.

O DST é um imposto de 2% sobre as receitas dos serviços digitais (excluídas do IVA) derivadas de usuários do Reino Unido e deve ser aplicado a grandes empresas que fornecem algum serviço de mídia social, mecanismo de pesquisa ou mercado *on-line*. Para fins legais, uma empresa é considerada grande se ela tem faturamento anual superior a £ 500 milhões no mundo e superior a £ 25 milhões no Reino Unido. Para empresas com margem de lucro baixa ou com prejuízo (visto que o DST é um imposto de renda sobre o lucro presumido), existe uma base de cálculo alternativa, em que a alíquota será aplicada sobre o lucro operacional no Reino Unido e, no caso de prejuízo, nenhum imposto é cobrado.

O que constitui propriamente um serviço *on-line* ainda não foi completamente regulamentado, mas há algumas orientações. Nesse caso, ele deve estar dentro de três categorias, conforme a seguir.

- 1) Serviço de Mídia Social: serviços com o objetivo principal de promover as interações do usuário ou compartilhamento de conteúdo gerado pelo usuário.
- 2) Motores de Busca da Internet: serviços que envolvem um mecanismo de pesquisa em diversos *sites* em toda a internet. A legislação exclui os mecanismos de pesquisa próprios em um único *site* (ou relacionado).
- 3) Mercados *On-line*: serviços nos quais o objetivo principal é facilitar a venda (ou aluguel) de bens ou serviços oferecidos aos usuários, permitindo que eles vendam ou anunciem. A regulamentação destaca que, em um mercado *on-line*, deve haver competição entre vendedores, existência de um local ou portal reconhecível e meios que permitam aos clientes pesquisar produtos ou serviços.

A base tributável são receitas geradas a partir das três atividades de serviço *on-line* listadas acima e vinculadas à participação do usuário no Reino Unido. Além disso, as receitas de um serviço digital que auxilia uma atividade comercial principal também são tributadas (por exemplo, quando um mercado *on-line* cobra taxa de pagamento, que também é tributável porque se relaciona com a venda no mercado). O valor das receitas de serviços digitais será determinado a partir das demonstrações financeiras consolidadas do negócio, preparadas de acordo com uma estrutura contábil apropriada. No caso de as empresas terem dificuldades técnicas em determinar a localização dos usuários, elas próprias terão que estimar os usuários que residem no Reino Unido.

O governo britânico se mostra interessado em desenvolver uma solução multilateral para os desafios da tributação digital. Nesse sentido, a legislação prevê que o DST será extinto se uma solução global for acordada, presumindo, assim, que o imposto seja revisto até 2025, embora haja expectativa de que a OCDE alcance uma solução multilateral antes disso. Esta organização anunciou que está trabalhando para que o cronograma seja cumprido, apesar da pandemia da covid-19. Desse modo, se a OCDE não for capaz de cumprir tal prazo, e o imposto for de fato cobrado, o Reino Unido poderá encontrar resistência dos Estados Unidos, como ocorreu com o caso da França, mesmo sob nova administração do Partido Democrata. Como muitos países, o Reino Unido precisará aumentar os impostos para cobrir os custos da crise ocasionada pelo coronavírus e, então, dada a necessidade de levantar receitas e o fato de muitos serviços digitais terem prosperado com a pandemia, o país usará o DST para fechar o *deficit* orçamentário.

3.5 Turquia

Nos últimos anos, o governo turco impôs uma série de novos impostos para empresas estrangeiras que realizam atividades comerciais pela internet no país, incluindo o IVA para provedores de serviços eletrônicos em 2018 e o DST em 2019. Em 1º de março de 2020, o país começou efetivamente a cobrar o DST, com uma alíquota de 7,5%, sobre as receitas geradas a partir dos quatro serviços digitais direcionados ou beneficiados por usuários na Turquia.

- 1) Todos os tipos de publicidade *on-line*, incluindo, por exemplo, as receitas de publicidade na transmissão televisiva transmitida em simultâneo ao meio digital.
- 2) Venda de áudio, vídeo ou qualquer conteúdo digital no ambiente digital, incluindo qualquer serviço que possa ser ouvido, assistido ou reproduzido em ambiente digital, gravado ou usado em dispositivos eletrônicos.
- 3) Serviços para fornecer e operar ambientes digitais onde os usuários possam interagir uns com os outros.
- 4) Serviços intermediários realizados no ambiente digital para os três serviços listados anteriormente.

A base tributária é bastante ampla, recaindo inclusive sobre as receitas de empresas estrangeiras prestadoras de serviços de jogos *on-line* em ambiente digital para usuários turcos. Ela também recai sobre as receitas de uma empresa estrangeira prestadora de serviços intermediários para empresas turcas de vendas em plataformas digitais ou para o consumidor final. Por exemplo, se uma empresa estrangeira prestou um serviço de intermediário para o aluguel de imóvel ou um serviço de hospedagem para um usuário turco, independentemente da acomodação ser localizada na Turquia ou no exterior, o serviço é considerado como fornecido na Turquia, sendo tributado pelo imposto. Além disso, ele também é cobrado sobre a receita de empresas estrangeiras de transmissão televisiva ou conteúdo digital que tenham receitas de vendas de transmissão ao vivo relativas aos usuários turcos.

Os contribuintes do DST são os prestadores de serviços mencionados, incluindo as empresas nacionais e estrangeiras, sejam registradas ou não. Além disso, caso o prestador do serviço seja empresa estrangeira não registrada na Turquia, o fisco pode responsabilizar a outra parte contratante para o recolhimento do imposto ou as empresas que atuem como intermediários para pagamentos, como as entidades financeiras e as operadoras de cartões de crédito.

As empresas que serão passíveis de tributação são aquelas com faturamento mundial total consolidado superior a € 750 milhões e faturamento na Turquia superior a 20 milhões de liras turcas no mercado doméstico de serviços digitais (US\$ 2,56 milhões em dezembro de 2020). Além disso, se ambos os limites forem excedidos, o DST será aplicável sobre o faturamento total relativo aos serviços tributáveis. O imposto não será demonstrado nas notas fiscais e

deverá ser declarado mensalmente, mas, em algumas exceções, pode ser trimestralmente. Ele também poderá ser uma despesa dedutível do imposto de renda de empresas registradas na Turquia. Em caso de descumprimento da obrigação tributária, a autoridade fiscal pode introduzir várias sanções e, em último caso, o governo pode impedir o acesso aos serviços oferecidos pelos prestadores de serviço digital.

3.6 Argentina

Com a Resolução nº 4.240/2018, o IVA argentino passou a tributar os serviços digitais oriundos do exterior com alíquota de 21%. A resolução contém uma lista de 180 empresas estrangeiras que deverão recolher o IVA, incluindo Netflix e Spotify. Em 28 dezembro de 2019, foi ainda instituído o Ipais, um tributo emergencial que incide sobre as transações em moedas estrangeiras. A alíquota padrão é de 30%, mas, para serviços digitais, ela é reduzida para 8%, embora seja cobrado cumulativamente com o IVA. O Ipais é arrecadado pelos intermediários financeiros das transações digitais, como operadoras de cartão de crédito. Essa abordagem difere da proposta da OCDE, na qual seriam as próprias empresas provedoras de serviços digitais que coletariam os tributos baseado no seu lucro auferido. Tanto o IVA quanto o Ipais só afetam usuários argentinos que são determinados segundo os seguintes critérios:

- o SIM *card* do telefone celular que recebe o serviço é argentino;
- o serviço é recebido por um IP argentino;
- o endereço do recibo de pagamento está localizado na Argentina; e
- a conta bancária vinculada ao cartão de crédito usado para o pagamento do serviço digital é argentina.

3.7 Brasil

No Brasil, a tributação dos serviços digitais atualmente é muito restrita, havendo tentativas de tributação de bens digitais pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual e de serviços digitais pelo Imposto Sobre Serviços (ISS) pelas capitais estaduais. No entanto, segundo Piscitelli (2019), existe uma grande questão jurídica ainda não totalmente definida na tributação subnacional dos serviços digitais. Estes poderiam ser considerados serviços de comunicação e, portanto, passíveis de cobrança do ICMS, ou poderiam ser considerados serviços de “disponibilização, sem cessão definitiva, de conteúdo de áudio, vídeo, imagem e texto por meio da internet”, conforme tratam a modificação trazida pela Lei Complementar Federal nº 157/2016 e a normativa do ISS. Além disso, muitos escritórios de advocacia argumentam que as empresas Netflix e Spotify são meras plataformas de aluguel de armazenamento de conteúdo e, como aluguéis não são base de cálculo do ISS, as empresas não seriam contribuintes do imposto.

O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) aprovou a criação do Convênio ICMS nº 181, que autoriza a cobrança do ICMS em dezenove estados (ficaram de fora Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Roraima e Sergipe) sobre vendas de *softwares* e serviços de suporte, inclusive os distribuídos de forma digital, mediante uma alíquota mínima de 5%. Alguns estados como São Paulo e Goiás também cobram o imposto sobre aplicativos, jogos e livros digitais que tenham origem em um substituto físico. O ICMS é aplicado apenas no estado onde ocorre o *download* ou o *streaming* e não incide sobre empresas estrangeiras. Ressalta-se que o município de São Paulo começou a cobrar ISS de plataformas digitais a partir de 2019, mas apenas de empresas que têm sede na cidade. Porém, não se tem conhecimento de que a arrecadação tenha sido realmente implementada. Por exemplo, a Netflix Brasil recentemente transferiu sua sede para o município de Barueri. De qualquer maneira, caso uma reforma tributária seja aprovada pelo Congresso Nacional e introduza um IVA nacional e abrangente sobre bens e serviços em substituição ao ISS e ao ICMS, as disputas jurídicas devem ser minimizadas.

A tributação federal dos serviços digitais consistiria, em tese, nas contribuições sociais conhecidas por Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programa de Integração Social (PIS), mas apenas para empresas com sede no Brasil. Nesse caso, a prestadora de serviços tributada sobre o lucro presumido sofre uma alíquota agregada de 3,65% sobre o faturamento e, no caso de empresa tributada pelo lucro real (sistema não cumulativo, para maiores empresas), a alíquota aplicada é de 9,25% sobre o faturamento. No entanto, se a empresa prestadora de serviços digitais tiver usuários brasileiros, mas sede física no exterior, nenhuma contribuição social pode ser cobrada. Por isso, além do debate sobre a tributação subnacional do ICMS e do ISS sobre serviços digitais, a introdução de alguma forma de tributação federal específica sobre serviços digitais de empresas nacionais ou estrangeiras (com atuação no Brasil) está prevista em três PLs no Congresso Nacional, dois na Câmara dos Deputados – o PL nº 2.358/2020 e o PLP nº 218/2020 – e um no Senado – o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 131/2020.

O PL nº 2.358/2020 introduz a Cide Digital e prevê que os recursos sejam totalmente direcionados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Além disso, define que os conteúdos digitais seriam qualquer tipo de dado fornecido de forma digital, tais como programas, aplicativos, músicas, vídeos, textos, jogos,

arquivos eletrônicos e correlatos. Por sua vez, as plataformas digitais seriam as aplicações de internet ou aplicativos eletrônicos que permitam a transferência de conteúdo digital, ou ainda que usuários interajam entre si. A base tributária compreende a prestação de dois serviços para usuários localizados no Brasil:

- disponibilização de plataforma digital que permite que usuários entrem em contato e interajam entre si, com o objetivo de venda de mercadorias ou de prestação de serviços diretamente; e
- exibição de publicidade ou transmissão de dados durante o uso de uma plataforma digital.

De acordo com o PL nº 2.358/2020, a base de cálculo da Cide Digital seria a receita bruta derivada dos serviços tributáveis e os contribuintes seriam as empresas ou os grupos econômicos que tivessem faturamento internacional derivado dos dois serviços superior a R\$ 3 bilhões e superior a R\$ 100 milhões no Brasil, respectivamente. Diferentemente do aplicado em outros países, as alíquotas seriam progressivas, incidentes em cada parcela do faturamento. O PL prevê alíquota de: 1% para empresas com faturamento nacional até R\$ 150 milhões; 3% para aquelas com faturamento entre R\$ 150 milhões e R\$ 300 milhões; e 5% para aquelas com faturamento acima de R\$ 300 milhões.

O PLP nº 218/2020 institui a Contribuição Social sobre Serviços Digitais (CSSD) com alíquota de 3%, incidente sobre a receita bruta das atividades das grandes empresas de tecnologia, sendo o produto da arrecadação integralmente destinado a programas federais de renda básica. Os serviços digitais compreendem programas, aplicativos, músicas, vídeos, textos, jogos e congêneres, além de aplicativos eletrônicos que permitam a transferência de conteúdos digitais entre usuários. Serão tributadas as empresas ou os grupos econômicos domiciliados no Brasil ou no exterior que tenham obtido receita bruta global superior a R\$ 4,5 bilhões. A base tributária do PLP é mais ampla que a dos demais projetos, consistindo na:

- exibição de publicidade em plataforma digital para usuários localizados no Brasil;
- disponibilização de plataforma digital que permita a interação entre usuários com o objetivo de venda de mercadorias ou de prestação de serviços, desde que pelo menos um dos usuários esteja localizado no Brasil; e
- transmissão de dados de usuários localizados no Brasil coletados durante o uso de uma plataforma digital ou gerados por esses usuários.

Já o PLS nº 131/2020, em tramitação no Senado Federal, acrescenta o art. 2º-A à Lei Federal nº 10.833/2003, que dispõe sobre o Cofins. Esse artigo adiciona as plataformas digitais ao escopo dos serviços tributáveis pelo Cofins. Os contribuintes serão as empresas prestadoras de serviços digitais, independentemente do local onde estiverem sediadas fisicamente, que possuam faturamento mundial acima de US\$ 20 bilhões e faturamento nacional acima de R\$ 6,5 milhões. Os serviços digitais tributáveis são os mesmos do PL nº 2.358/2020 e a alíquota é de 10,6% aplicado ao faturamento auferido no Brasil.

4 SÍNTESE E CONCLUSÕES GERAIS

Esta nota técnica analisou o relatório da OCDE, publicado em outubro de 2020, o qual combina várias propostas visando acabar com as disputas e retaliações comerciais decorrentes da introdução unilateral de impostos incidentes sobre o lucro presumido de grandes multinacionais digitais derivado de usuários de serviços digitais no país do consumo, além de explorar uma base tributária em crescente expansão. Esses impostos são chamados de Imposto sobre Serviços Digitais (Digital Service Tax – DST). Visto que as grandes empresas de tecnologia digital possuem elevados lucros e têm suas sedes concentradas em poucos países, principalmente nos Estados Unidos, em paraísos fiscais e em países *hub* de investimento, a introdução do DST, inicialmente ocorrida na França, causou uma série de divergências comerciais entre Estados Unidos e França, com o primeiro ameaçando sobretaxar produtos franceses.

A proposta multilateral da OCDE baseada em um consenso – integradas pelos pilares 1 e 2, dentro do Plano BEPS e debatidos por um IF de 137 países – visa acabar com essas disputas e alavancar receitas tributárias a serem repartidas de forma equânime, inicialmente apenas no setor de serviços digitais, através da mudança nos direitos de tributação, que passa a ser alocado no país onde ocorre o consumo de fato e não onde está apenas a presença física da empresa. As propostas se destinam apenas às empresas do setor digital porque a determinação da sua sede física ocorre mais facilmente, muitas vezes de forma apenas eletrônica, não sendo necessária a presença de escritórios e instalações físicas em países paraísos fiscais ou países *hub* de investimentos. No entanto, se aprovada, a proposta da OCDE pode, no futuro, abranger outros setores econômicos, visto que o planejamento tributário agressivo com a mudança de sedes de empresas e os mecanismos de preço de transferência é um grande desafio ao fisco da maioria dos países.

Nesse contexto, esta seção final sintetiza as principais estimativas de ganhos de receita tributária e o impacto no investimento global realizadas pela OCDE caso o acordo multilateral baseado em um consenso seja adotado, bem como as estimativas em um cenário contrafactual, na ausência de um acordo multilateral pelo IF, e a consequente

adoção generalizada de medidas tributárias unilaterais pelos países de forma a tributar o lucro das gigantes digitais. Por fim, analisa-se a viabilidade da proposta da organização para o caso brasileiro e reflete-se sobre a possibilidade deste inovador modelo tributário internacional ser adotado para outros setores da economia mundial.

Os pilares 1 e 2 são propostas complementares e que não podem existir separadamente. O pilar 1 transfere frações do lucro global de uma empresa prestadora de serviços digitais do país-sede para os países nos quais os usuários estão localizados. No pilar 1, a alíquota do CIT e os demais componentes da administração tributária são fixados conforme país de origem (podendo ser até uma alíquota de 0%), mas é discutido um mecanismo de lucro mínimo de 10% sobre despesas administrativas em pessoal, *marketing* e distribuição para não ocorrer manobras artificiais de elevação dos custos e consequente diminuição do lucro tributável. O pilar 2 eleva a alíquota efetiva aplicada pelo país-sede a um patamar a ser acordado pelo IF, provavelmente uma alíquota que gere uma tributação mínima de 12,5%. Com isso, se o lucro originalmente for tributado abaixo desse valor no país-sede, uma alíquota adicional é aplicada pelo pilar 2 e transferida aos países nos quais ocorreu o consumo.

O relatório da OCDE prevê que os dois pilares aumentariam as receitas globais do CIT entre US\$ 50 bilhões e US\$ 80 bilhões por ano. Combinando os dois pilares com o sistema Gilti atualmente aplicado pelos Estados Unidos, que tem um desenho e finalidade similar à proposta da OCDE, o efeito total pode representar entre US\$ 60 bilhões e US\$ 100 bilhões por ano, ou 4% das receitas mundiais do CIT. O pilar 1 envolve uma mudança significativa na forma como os direitos tributários são alocados entre os países, e algo em torno de US\$ 100 bilhões de lucros poderiam ser realocados, apesar de ser um aumento pequeno nas receitas globais. Em média, a maioria dos países de renda baixa, média e alta teria ganhos de receita tributária, enquanto os países *hubs* de investimento, que oferecem incentivos fiscais, perderiam receitas. O pilar 2, em contrapartida, geraria um aumento ainda maior nas receitas globais do CIT e reduziria os incentivos para as multinacionais transferirem seus lucros para países de baixa tributação, o que, além de gerar aumento da receita mundial, levaria a ganhos indiretos decorrentes da implantação do novo regime. A OCDE estima que países de renda alta teriam ganhos globais de arrecadação de 0,8% até 3,8% nos pilares 1 e 2, respectivamente. Nos países de renda média, essa estimativa seria, respectivamente, de 1,8% e 2,1% e, nos países de renda baixa, de 1,3% e 3,0%.

Uma solução multilateral baseada em consenso envolvendo os pilares 1 e 2 levaria a um ambiente mais favorável para investimento e crescimento econômico do que na ausência de um acordo pelo IF. De fato, as propostas poderiam levar a um aumento relativamente pequeno no custo médio de investimento das multinacionais, contudo estima-se que o efeito negativo resultante sobre o investimento global seja muito pequeno, pois as propostas afetam basicamente as multinacionais altamente lucrativas cujo investimento é menos sensível aos impostos. O impacto das propostas recairá sobretudo em multinacionais altamente lucrativas e intensivas em bens intangíveis, no caso do pilar 1, e em multinacionais envolvidas na transferência de lucros para países de baixa tributação, no caso do pilar 2. No geral, o efeito negativo no PIB global decorrente do aumento esperado das receitas tributárias e a pequena redução no nível do investimento associado às propostas são estimados como sendo inferior a 0,1% no longo prazo.

Além disso, os pilares 1 e 2 incentivariam o nível do investimento e do crescimento econômico global através de razões não tributárias, mas mesmo assim relevantes, que poderiam compensar parcialmente ou totalmente este pequeno efeito negativo no nível de investimento. As propostas aumentariam a segurança tributária e levariam a uma maior eficiência na alocação do capital, aumentando a importância de fatores não fiscais nas decisões de investimento, como o nível de infraestrutura, a qualificação da mão de obra ou os custos trabalhistas. Os pilares também extinguiriam a necessidade de implementação de outros impostos mais deletérios ao crescimento econômico, como os DSTs, visto que estes podem ser uma alternativa em caso de ausência de um acordo devido ao ambiente de restrição fiscal durante o período pós-covid-19. Finalmente, as propostas reduziriam os custos administrativos para os governos e os custos de *compliance* para as empresas.

Os efeitos esperados das propostas devem ser comparados às implicações de um cenário contrafactual em que não haja um consenso e a proposta não prospere. O resultado deste cenário é incerto, mas é provável que não permaneça o *status quo*. De fato, nos últimos anos, houve um aumento das disputas tributárias e comerciais, à medida que vários países tomaram medidas unilaterais com a introdução do DST, do IVA sobre Serviços Digitais, entre outras medidas semelhantes. Em particular, isso levou os Estados Unidos a anunciarem tarifas retaliatórias de cerca de US\$ 1,3 bilhão para produtos franceses, além de várias investigações adicionais, intensificando as disputas tributárias e comerciais em nível global.

Além dos países que já introduziram o DST, vários países que ainda consideram aplicá-lo anunciaram que se absterão de introduzi-lo ou o revogarão se uma solução multilateral for acordada. A incerteza tributária é uma preocupação fundamental das empresas multinacionais e uma solução multilateral que pressupõe o fim dos DSTs

existentes, bem como o compromisso de não os introduzir no futuro deve gerar maior certeza tributária, incentivar o investimento no mercado digital e reduzir o custo administrativo e de *compliance*.

A proliferação dos DSTs geraria várias ineficiências econômicas. Como os DSTs não são formulados propriamente como um imposto sobre os lucros das empresas, mas, sim, como um imposto sobre o faturamento (ou lucro presumido), eles dariam origem a casos de dupla tributação. Além disso, ao contrário dos impostos baseados no lucro real, os DSTs afetam de maneira igualitária as empresas deficitárias e as lucrativas, o que poderia ser prejudicial no contexto de uma desaceleração econômica, como a atual crise da covid-19. O tamanho dos efeitos adversos na ausência de um acordo multilateral dependeria do número de países que introduziriam o DST, da sua base tributária, das alíquotas, do grau de retaliação tarifária e da potencial guerra tarifária subsequente. Em cenários estilizados, considerando-se uma implementação menos generalizada dos DSTs, estima-se que o efeito negativo sobre o PIB global possa ser entre -0,1% e -0,2%; por sua vez, em cenários com uma implementação mais ampla do DST, tal efeito poderia atingir entre -0,4% e -1,2%. Na maioria desses cenários, o efeito negativo sobre o PIB seria significativamente maior do que o efeito direto sobre o custo do investimento das multinacionais com a aplicação dos pilares 1 e 2.

A pandemia da covid-19 aumentou a necessidade de uma reforma tributária global e o impacto total da crise permanece ainda incerto, mas significativo, embora provavelmente a maioria dos resultados de avaliação dos impactos dos pilares 1 e 2 se manteria. A crise ocasionada pelo coronavírus deve reduzir os ganhos de receitas esperados com as propostas dos pilares 1 e 2, pelo menos no curto prazo, além de reduzir a lucratividade de muitas multinacionais. No entanto, muitas empresas da economia digital têm conseguido manter e até aumentar a sua lucratividade desde o início da crise. A crise acelerou a digitalização da economia, aumentando a necessidade de encarar os desafios da tributação decorrentes da digitalização. Nesse sentido, a OCDE destaca ainda a relevância da aplicação do acordo para alavancar as receitas tributárias em um mundo pós-pandemia, com desemprego e recessão econômica generalizada e diminuição do papel dos setores econômicos tradicionais em oposição ao crescimento do setor digital.

Nesse contexto, o Brasil é um grande mercado mundial de serviços digitais que, apesar de ser o quarto no *ranking* de usuários de internet com 72 milhões de usuários, ainda não adotou nenhuma forma de tributação das grandes empresas prestadoras de serviços digitais localizadas no exterior. Mesmo as empresas digitais com subsidiárias no Brasil, como Netflix, Spotify, Facebook, Google e Uber, têm encontrado instrumentos jurídicos para driblar a tributação subnacional pelo ISS e pelo ICMS, além de possíveis mecanismos de preços de transferência que concentram os lucros extraordinários em suas sedes ou em países *hubs* de investimento com baixa tributação.

Consequentemente, o Brasil teria a opção de esperar a implementação de um acordo multilateral da OCDE ou promulgar os PLs para a introdução de seu próprio DST, atualmente em discussão no Congresso Nacional. No entanto, uma melhor proposta, similar ao modelo britânico, poderia ser a introdução imediata de um DST provisório para levantar recursos para a recuperação econômica pós-pandemia até que um consenso multilateral seja efetivado pelo IF da OCDE. Apesar da pressão dos países-sede das empresas digitais que desejam o atual *status quo* da tributação exclusiva no país onde a empresa tem a sede física, da atuação das próprias empresas para manterem seus lucros em paraísos fiscais e *hubs* de investimento e do uso de instrumentos jurídicos para escapar na tributação em nível nacional, a crescente digitalização da economia é uma realidade, e a aferição de novas fontes tributárias para suprir o *deficit* fiscal é uma necessidade urgente no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

HERS, J. *et al.* **The role of investment hubs in FDI, economic development and trade:** Ireland, Luxembourg, Mauritius, the Netherlands, and Singapore. Amsterdam: SEO Amsterdam Economics, 2018. (Working Paper Series, n. 40).

KPMG. **Taxation of the digitalized economy:** Latam focus. KPMG, 22 June 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/39LNdME>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax challenges arising from digitalisation** – economic impact assessment: inclusive framework on BEPS. Paris: OECD Publishing, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/2VajgBI>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

_____. **OECD secretary-general tax report to G20 finance ministers and central bank governors.** Saudi Arabia: OECD, Oct. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3rPEtwq>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

MILLOT, V. *et al.* **Corporate taxation and investment of multinational firms:** evidence from firm-level data. Paris: OECD Publishing, 2020. (Working Paper Series, n. 51). Disponível em: <<https://bit.ly/3xiaK0s>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

PISCITELLI, T. Tributação indireta da economia digital: o Brasil está pronto para aderir às orientações da OCDE? **Revista Direito Tributário Atual**, v. 43, n. 37, p. 527-547, 2019.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

