

INT-2491

LC/BRS/NT.041
Julho 1996
Original: Português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil

PREÇO TRANSFERÊNCIA:
ALGUNS PROBLEMAS PARA PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Nota preparada por Eduardo Felipe Ohana, Oficial de Assuntos Econômicos do Escritório da CEPAL no Brasil. As opiniões aqui expressas são pessoais do autor, e podem não coincidir com as da Instituição.

10

11

12

PREÇO TRANSFERÊNCIA: ALGUNS PROBLEMAS PARA PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.*

E. Felipe Ohana
CEPAL/ Brasília
julho de 1996

Introdução

A regulamentação dos preços transferência é um dos principais temas tributários dos anos 90. As autoridades fiscais brasileiras têm desenvolvido esforços em favor de uma legislação sobre o tema, sendo o presente seminário um evento importante para os objetivos do governo nesta matéria.

A lei contra abusos no estabelecimento de preços internos às empresas, especialmente naquelas com ramificações internacionais, pode ser resumida a um par de artigos, onde fique garantido o poder das autoridades fiscais para reestimar as rendas tributáveis das empresas que operam no país.

A complexidade desta tarefa não está nas letras da lei, mas na aplicação dos métodos de avaliação e controle e, principalmente, nas interpretações dos fatos econômicos a que os controles se referem.

O crescimento da participação das empresas multinacionais (EMN) no fluxo internacional de comércio e de negócios em geral, a partir da década de 60, fez aumentar as preocupações dos países quanto à possibilidade de realocação internacional das bases tributárias, através da manipulação dos preços transferência. Em decorrência da rápida e crescente introdução de diversas legislações nacionais sobre o assunto, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) teve que atualizar, em 1995, o relatório preparado em 1979 pelo Comitê de Assuntos Fiscais. De fato, o relatório de 1979 já havia sido uma reação às regulamentações da seção 482 do *Internal Revenue Service* (IRS) norte-americano, de 1968. A OCDE procura, em sua neutralidade, coordenar os países membros e ajustar as diversas inovações, apresentadas por estes, em uma proposta de princípios metodológicos que seja aceita por todos.¹

* Este trabalho foi, especialmente, preparado para o seminário sobre preço transferência organizado pela Escola de Administração Fazendária e pela Secretária da Receita Federal, em Brasília, no período de 21 a 25 de julho de 1996.

¹Em janeiro de 1980, o Governo francês editou o artigo 209B. Em setembro do mesmo ano, foi a vez do Governo italiano com a carta circular 9. 2267. Em janeiro de 1981, as autoridades inglesas publicaram o *Inland Revenue Guidance Notes on Transfer Pricing and Multinational Enterprise*. Em fevereiro de 1983, as autoridades alemãs editaram os *Princípios Administrativos Alemães sobre Alocação de Renda*. Em 1986, o Japão emendou o artigo 66-4 da lei n. 26 de 1957 e publicou a Ordem do Gabinete n. 81. O Canadá publicou, em 1987, a Carta de Informação sobre preço transferência n. 87-2. Em janeiro de 1990, as autoridades coreanas publicaram os regulamentos sobre preço transferência n. 1062. A Austrália, em 1994, publicou normas sobre empréstimos (TR92/11) e sobre acordos de preços antecipados (TR 94/4). Os EUA, após a edição do denominado *White Paper*, em janeiro de 1993, publicou as regras temporárias à seção 482 que se transformaram, ao final de 1994, nas regulamentações finais sobre preço transferência.

Os países centrais têm desenvolvido regulamentações para controle dos preços transferência com o principal propósito de garantir que as EMNs, em suas operações internacionais, paguem o justo tributo sobre a renda gerada nos respectivos países. Trata-se de um jogo não cooperativo, com um óbvio viés defensivo das autoridades fiscais, o que justifica a participação de coordenação da OCDE e o incentivo a acordos bilaterais sobre tributação.

O jogo não cooperativo faz com que as empresas multinacionais (EMNs) caiam no fogo cruzado dos interesses fiscais conflitantes dos países. A principal consequência é a bitributação destas empresas, prejudicando a competitividade e a alocação de recursos das EMNs. Como instrumentos complementares, na disputa internacional pelas bases tributárias, as empresas ficam sujeitas à demanda de informações custosas e às penalidades das legislações aplicadas à renda ajustada. Neste quadro, o Diretor de Tributos da GM Corporation, Roger D. Wheeler, afirmou que: *"The first and foremost concern of a multinational company such as GM is the avoidance of economic double taxation. Two other significant concerns are the avoidance of tax penalties and the avoidance of unreasonable documentation requirements"*.

Os Estados Unidos tem liderado a disputa fiscal internacional, com uma complexa legislação (seção 482 e as penalidades da seção 6662), induzindo, inclusive, a OCDE — após várias críticas ao sistema de penalidades e ao critério de divisão de lucros como forma de alocação de renda tributável — a aderir aos preceitos norte-americanos através de oficialização do método de Margem Líquida das Transações (Transactional Net Margin Method - TNMM) e da aceitação da divisão de lucros como método de último recurso.

A tendência da legislação internacional, capitaneada por aquela dos Estados Unidos, visa a retirar os espaços de manobra para evasão fiscal das EMNs, ao mesmo tempo que força os demais países não-membros da OCDE a tomarem providências no mesmo sentido, seja para evitar que as EMNs arbitrem a alocação de renda em favor dos fiscalizadores, seja para permitir que os acordos sejam estabelecidos com os países centrais segundo critérios homogêneos de alocação de renda tributável.

A seguir, listam-se algumas repercussões das legislações internacionais sobre os países latino-americanos.

Principais problemas para os países latino-americanos.

1. O efeito alocativo da renda tributável.

O desenvolvimento da regulamentação sobre preço transferência, nos EUA, é coincidente com o fato de o país ter-se tornado importador líquido de capitais. Houve, pode-se dizer, o surgimento de uma paranóia fiscal, alimentada por um conjunto disperso de estimativas sobre o valor dos tributos perdidos em função das manobras

de preço transferência, nas transações intrafirmas internacionais, cuja evolução, entre 1975 e 1989, é apresentada abaixo..

EUA: Comércio Internacional de Mercadorias - 1975 a 1989
(US\$ bilhões)

	1975			1982			1989		
	Export	Import	Fluxo	Export	Import	Fluxo	Export	Import	Fluxo
Total EUA	109.2	96.6	205.8	216.4	243.9	460.3	363.8	473.2	837.0
Total EMN	58.9	53.6	112.5	111.9	130.8	242.7	182.4	259.2	441.6
Total intrafirma	41.6	42	83.6	71.5	93.5	165.0	123.8	207.2	331.0
Intrafirma de EMN não-americana	12.8	20.7	33.5	25.0	52.0	77.0	34.3	130.0	164.3

Fonte: Hipple 1995.

A participação das EMNs no fluxo de comércio dos EUA decresceu de 54,7%, em 1975, para 52,8%, em 1989. A proporção do comércio intrafirma também decresceu (de 40,6% para 39,5%), enquanto a representatividade das EMNs com sede no exterior cresceu de 16,3% para 19,6%, no mesmo período. Quando estes dados são comparados com o relatório da Receita Fiscal norte-americana (IRS) sobre a declaração de rendas para 1989, a paranóia é fortalecida. Aquele relatório indicou que, enquanto a renda líquida declarada de todas as empresas foi de 3,1% do faturamento, no ano de 1989, a renda declarada das empresas estrangeiras foi de, somente, 0,9%.

Para piorar as suspeitas, existem várias estimativas sobre o valor dos tributos evadidos por conta de manobras de preço transferência. Em 1989, o Comissário da IRS estimou que os EUA poderiam arrecadar cerca de US\$ 3,0 bilhões por ano, com a fiscalização dos preços transferência. Hufbauer e Van Rooji (1993) estimaram em US\$ 6,0 bilhões. Em sua campanha presidencial, o Presidente Clinton calculava uma arrecadação entre US\$9,0 e US\$ 13,0 bilhões por ano. John S. Zdanowicz (Boston Globe, abril de 1994) chegou a estimar US\$ 28,0 bilhões. De fato, o relatório do *General Accounting Office*, de 1995, indica que, em média, o ajuste de renda para efeito de preço transferência é de US\$ 3,5 - 4,0 bilhões por ano, sendo que, em junho de 1994, o estoque de ajustes pendente de solução era de US\$ 14,4 bilhões.

A comparação entre o ajuste efetivo de renda tributável e a arrecadação esperada dá a dimensão da frustração das autoridades fiscais, reacendendo a suspeita de que as EMNs, em especial as estrangeiras, não estão pagando o justo tributo ao erário público. Este quadro, em parte, explica a "austeridade" da legislação norte-americana, impondo aos demais países um padrão de regulamentação bastante rígido, a exemplo do critério de divisão de lucros, da revisão periódica dos pagamentos de *royalties* e das regras de penalidades.

Com relação à penalidade (seção 6662), a sua aplicação tem a seguinte estrutura:

A ESTRUTURA DAS PENALIDADES

ALÍQUOTAS DAS PENALIDADES	PENALIDADE DE TRANSAÇÕES	PENALIDADE DE AJUSTES LÍQUIDOS
20%	O resultado reportado é 200% ou mais (ou 50% ou menos) do preço correto	O ajuste é maior que \$ 5 milhões ou 10% da receita bruta
40%	O resultado reportado é 400% ou mais (25% ou menos) do preço correto	O ajuste é maior que \$ 20 milhões ou 20% da receita bruta

O contribuinte isenta-se das penalidades se provar ter-se baseado na análise de preço transferência, de forma documentada, antes da entrega da declaração. Também é considerada a adoção de métodos anteriormente aprovados em auditoria ou que pertenceram a um acordo de preços antecipados (APA). A taxa efetiva do imposto de renda sobre as empresas, nos EUA, pode chegar a 49% se as penalidades forem aplicadas acima do piso.

Neste quadro de "auteridade-*cum*-paranóia", onde o ônus da prova pertence às empresas (em relação às autoridades norte-americanas), as EMNs têm o incentivo para desviar renda para os países que lhes fiscalizam as transações internas. Esta tendência de desvio da renda é diretamente proporcional ao custo tributário esperado das empresas. De outra forma, a existência de um desvio depende da falta de fiscalização em uma das pontas (região fiscal) da transação. Não é por outra razão que uma consulta feita pela CEPAL-Brasília a algumas EMNs, que operam no Brasil, revelou ser a estratégia de preço transferência dos grupos definida no exterior, sem que haja um segmento administrativo, no Brasil, para acompanhar a matéria. Importante, ainda, mencionar que mais de 90% das empresas contactadas se negaram a responder ao questionário especificamente elaborado para a avaliação do tema.

2. As dificuldades políticas (ou a importância de se negociar o defensivismo fiscal).

Os EUA são o país líder no desenvolvimento de regras de controle de preço transferência. Apesar de defenderem o princípio do *arm's length* para a alocação de renda, têm aplicado, de forma unilateral, critérios de avaliação da renda tributável que, em muitas circunstâncias, têm gerado sérios problemas no âmbito da OCDE. Não obstante, a organização tem, sistematicamente, acatado os princípios postulados pelos EUA. Foi assim no caso do método da divisão de lucros e das penalidades.

O desenvolvimento do tema sobre preço transferência se deve à evolução das transações econômicas no mundo. A globalização não comporta, por exemplo,

controles cambiais muito rígidos que possam vir a prejudicar a competitividade empresarial. Países conservadores, com relação ao movimento internacional de capitais, tendem a desestimular os investimentos, hoje globalizados, acarretando prejuízos sociais líquidos. A contrapartida para esta maior liberdade cambial é o controle das rendas tributáveis. Com o avanço das transnacionais e a forma globalizada de produção, as economias modernas perceberam que o bem-estar nacional depende da credibilidade nacional, avaliada pela competitividade do país. É mais eficiente deixar fluir os capitais internacionais e competir por eles mediante a atratividade de um regime econômico estável, do que tentar regulamentá-lo como se o país fosse um monopólio. A conjuntura nacional é marcada por variáveis sociais, políticas e econômicas que estão diretamente associadas aos serviços públicos (infraestrutura, educação, saúde, saneamento, habitação, segurança, etc). Dessa forma, os recursos fiscais são essenciais.

A legislação de preço transferência deve estar voltada para a harmonização internacional em torno das condições impostas pela globalização, cuja busca, tem sido a tarefa da OCDE. Contudo, os países têm, como carga adicional, que acomodar os interesses norte-americanos em suas respectivas legislações, sob risco de se institucionalizarem critérios que levem à bitributação.

Um exemplo da bitributação associada aos preceitos da legislação norte-americana pode ser apresentado:

Descrição da Empresa e da atividade

Empresa JJUS tem subsidiária para distribuição de seus produtos na Alemanha JJAL.

JJUS também vende para distribuidores independentes na Espanha e Itália por um mesmo preço (H).

O preço (H) é o praticado entre JJUS e JJAL. (CUP método).

Os distribuidores são homogêneos em funções, riscos, ativos empregados, termos de venda, sem impactos pela diferenciação geográfica.

O Processo de auditoria de preço transferência pelo IRS

O IRS abriu auditoria na JJUS pelas transações com JJAL.

JJUS identificou 3 fabricantes dos mesmos produtos na Europa.

JJUS não descobriu os preços praticados entre estes fabricantes e seus distribuidores, mas descobriu a margem líquida de lucros, as vendas e ativos brutos de 12 distribuidores.

Feitas as análises de riscos e de funções, JJUS escolheu o indicador lucro líq./vendas para efeito de comparação.

Foram coletados os dados para um período de 5 anos dos distribuidores comparáveis e da JJAL.

O Resultado

As médias de cinco anos para os distribuidores variaram de 4% até 10%, com média de 6,8% e o range interquartil de 5% a 8%.

O ROS (*rate of return on sales*) para JJAL estava em 9%.

Resultado de JJAL é consistente com o *Guideline* da OCDE. Não há motivo para uma reação alemã.

Resultado de JJAL é inconsistente com a seção 482. Como 9% de ROS está fora do intervalo interquartil de 5-8%, (ROS) deve ser ajustada para 6,8%.

JJAL deve retornar o valor financeiro correspondente à JJUS e devidamente (bi) tributado.

3. Dificuldades associadas à conjuntura econômica dos países.

Os países latino-americanos têm economias marcadas por desequilíbrios macroeconômicos, o que se reflete em taxas de inflação e de juros elevadas, risco cambial pronunciado e freqüentes interferências governamentais que elevam o risco político desses países.

Vários estudos foram realizados para avaliar o impacto da conjuntura econômica sobre a estratégia de preço transferência das EMNs. Em especial, o trabalho preparado por Tang (1993) analisou as respostas de 98 empresas a 20 questões, a respeito deste tema. A análise fatorial conseguiu isolar 5 núcleos de questões, responsáveis por 62% do comportamento estratégico das empresas. Este conjunto de variáveis é determinado por:

- a) Flutuação da taxa de câmbio, restrições governamentais e necessidades das filiais ou subsidiárias no exterior.
- b) Relatório financeiro e avaliação de resultados.
- c) Legislação *antitrust* e *antidumping*.
- d) Cargas de imposto de renda e alfandegárias.
- e) Posição competitiva das subsidiárias no exterior e lucro da companhia.

Estes estudos sinalizam que os preços transferência, como um instrumento de ajuste das empresas às incertezas econômicas, trazem ruídos que são difíceis de ser monitorados pelas autoridades fiscais.

Um simples exemplo pode ilustrar a estratégia empresarial face a uma incerteza econômica. Suponha-se que uma empresa matriz brasileira tenha um haver de US\$ 1,0 milhão contra sua subsidiária norte-americana. Por hipótese, a taxa de câmbio de R\$ 4 por cada Dólar está prestes a ser valorizada para R\$ 3,5 por US\$. Por isto, a matriz altera os preços transferência, cobrando US\$1,2 milhão (em vez de US\$ 1,0 milhão). A matriz receberia US\$ 0,2 milhão a mais (ou R\$ 0,7 milhão), mas os ativos da filial norte-americana seriam reduzidos em igual montante (US\$ 0,2 milhão). Dessa forma,

o excesso de preço não altera a posição global da empresa, mas permite à matriz deslocar fundos da moeda fraca, em direção à moeda forte. Se a transação com o novo preço transferência é realizada nas vésperas da valorização do Real (com a taxa cambial, ainda, de 4 por 1), a receita da matriz seria de R\$ 4,8 milhões (em vez de R\$ 3,5 milhões, mediante a nova taxa), enquanto a despesa adicional da subsidiária seria, ainda, de US\$ 0,2 milhão. Em outros termos, US\$ 0,2 milhão serviram para transferir à matriz R\$ 1,3 milhão adicional (4,8 - 3,5), o que significa uma taxa de câmbio implícita de R\$ 6,5 por Dólar. Um substancial incentivo para a matriz, a determinante da estratégia dos preços transferência.

4. As dificuldades oriundas das regulamentações domésticas.

Problemas econômicos estruturais, na América Latina, são, não raro, tratados com regulamentações que, na maioria das vezes, independem das autoridades tributárias. As regulamentações mais impactantes são as referentes à remessa de lucros, aos pagamentos de *royalties* e assistência técnica e à alocação de despesas compartilhadas por empresas de grupos transnacionais.

A regulamentação norte-americana (*Final Regulations* da seção 482) estipula que as restrições legais estrangeiras serão consideradas para efeito de cálculo da renda tributável se forem aplicáveis a todas as transações (empresas independentes e controladas). Se não houver evidências de que as restrições afetam os contribuintes não controlados, as restrições serão desconsideradas no cálculo da renda em *arm's length*.

Embora esta regulamentação esteja sendo questionada na justiça norte-americana, a sua eventual suspensão não elide os interesses próprios das EMNs que, quando atingidos, estimulam a criatividade empresarial em torno da engenharia dos preços transferência. As dificuldades da fiscalização e do controle sobre os preços internos das EMNs, por parte das autoridades tributárias, é diretamente relacionada à inventividade regulamentária das demais autoridades do governo nacional.

5. As dificuldades decorrentes da falta de experiência.

Preço transferência é uma atividade de fiscalização e de análise tributária que tem sido tratada, nos países centrais, por mais de 20 anos. Durante este tempo, não só o conhecimento específico é acumulado, como também os sistemas de informação e o arranjo institucional são desenvolvidos para se adaptarem às necessidades impostas pela tarefa de controle. No Brasil, as estatísticas sobre importações são coordenadas pela Secretária da Receita Federal, as de exportações, pelo Departamento de Comércio Exterior (DECEX) do MICT, enquanto as transações de intangíveis são controladas e fiscalizadas pelo Banco Central. O exercício do controle de preço transferência não exige que todas as tarefas relacionadas ao comércio exterior sejam coordenadas por um só órgão de governo, mas que haja a centralização de informações e um ordenamento nas relações institucionais que facilite a cooperação técnica entre todos os órgãos afins com o comércio exterior.

Além da organização institucional, a falta de experiência é refletida na própria forma de atuação do órgão fiscalizador. A sofisticação analítica do processo de controle de preço transferência pode trazer alguma resistência por parte do corpo técnico que, acostumado aos procedimentos mais tradicionais da valoração aduaneira, é obrigado a se submeter ao treinamento específico e à revisão das rotinas de trabalho.

Por outro lado, a própria cultura das autoridades fiscais, a respeito dos propósitos da fiscalização tributária, necessita passar por uma discussão. Em princípio, a fiscalização tributária tem o objetivo de elevar a arrecadação (por hipótese, há, em qualquer tempo, evasão fiscal). Com este tipo de abordagem, os núcleos operacionais da fiscalização tendem a ser avaliados pela relação custo-benefício das atividades (despesa operacional-arrecadação). No caso de preço transferência, como referido acima, o desvio da renda tributável é uma consequência da falta de fiscalização em uma das pontas das transações intrafirmas. No limite, se todos os países alcançassem um estágio homogêneo e harmonizado de controle, o produto da fiscalização dos preços transferência seria nulo. As rendas declaradas estariam todas de acordo com o critério de *arm's length* e a função dos núcleos operacionais de fiscalização seria a de manter este equilíbrio na partilha internacional das rendas das EMNs.

O argumento acima não implica retirar da tarefa de fiscalização dos preços transferência a sua função arrecadadora. Contudo, a expectativa exagerada sobre a geração de receitas pode conduzir ao protecionismo fiscal, o que daria margem para sérios contenciosos jurídicos, em prejuízo da competitividade nacional.

Conclusão

A partir da década de 60, as empresas multinacionais têm participado, crescentemente, na geração da renda mundial. Atualmente, respondem por 60% do comércio internacional e as cem maiores empresas possuem cerca de 20% dos ativos mundiais. A globalização da economia tem aberto às EMNs oportunidades para que minimizem suas cargas tributárias, alocando, seletivamente, suas rendas e despesas em diferentes países. Os governos nacionais têm-se mostrado crescentemente preocupados em proteger suas respectivas bases tributárias.

Os países da América Latina (com poucas exceções) têm se mantido ao largo desta disputa. A falta de fiscalização induz as EMNs a desviarem, como defesa contra o protecionismo fiscal dos países centrais, parte de suas rendas tributáveis a estes países. Ao final dos anos 90, os países latino-americanos têm demonstrado interesse em reverter esta situação. A tarefa é árdua e deve prever dificuldades de ordem política, técnica, administrativa, financeira e legal.

O controle de preço transferência envolve uma disputa internacional pela apropriação das rendas tributáveis. Esta disputa tem uma característica triangular entre governos nacionais distintos e as empresas multinacionais. O maior risco desta disputa é a bi-tributação das empresas e a consequente distorção das relações de comércio

internacional. Governos e multinacionais devem enfrentar o problema alocativo através de critérios mutuamente aceitos (*arm's length*) que elidam o defensivismo e, acima de tudo, a influência do poder de barganha de alguns Estados nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- ARNOLD, Brian J., MCDONNELL, Thomas E. The allocation of income and expenses among countries: Report on the Invitational Conference on Transfer Pricing. **Australian Tax Forum**, v.10, n.4, p.545-569, 1993.
- BRASIL. Imprensa Nacional. **Regulamento do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza: Decreto nº 1041, de 11/01/94**. Brasília, 1994. 345p.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Métodos de valoração dos preços de Importação**. Brasília, 1993.
- , Nota COGET nº 05/95. **Preços de transferência**. Brasília, 1995.
- , Relatório Nacional sobre Preços de Transferência-Brasil. Brasília, 1994. 10p.
- DODGING Corporate Tax by Doctoring the Books. **The Boston Globe**, April 11, 1994.
- HIPPLE, F. Steb. **Multinational companies in United States international trade: a statistical and analytical sourcebook**. Westport, CT: Quorum Books, 1995. 315p.
- HUFBAUER, Gary, VANROOIJ, Joanna. The coming global tax war: can Bill Clinton force foreign multinationals to help shrink the U.S. budget deficit? **The International Economy**, Jan./Feb.1993.
- MATHENSON, F., QUIRIN, D. **Fiscal transfer pricing in multinational corporations**. Ontario, CA: Ontario Economic Council, 1979.
- OECD. **Transfer pricing and multinational enterprises: Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs**. Paris, 1979. 100p.
- OHANA, E. F. **Anotações sobre preço transferência e observações sobre o caso brasileiro**. In : Baumann, Renato (org.) "O Brasil e a economia global". SOBEET, Campus, R.J., 1996.
- , **Transfer pricing rules in Brazil**. In : Seminário Regional de Política Fiscal. CEPAL, Santiago, Chile, jan./1996.
- TANG, Roger Y. W. **Transfer Pricing in the 1990s; tax and management perspectives**. Westport. Quorum Books, 1993, 143p.
- WEIZMAN, Leif. An Examination of transfer pricing in Colombia. **Tax Notes International**, p.114-16, Jan.9, 1995.