

8 DE JUNHO DE 2021

O G7 e a tributação das grandes empresas

Por André Moreira Cunha e Andrés Ferrari, professores do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS
(versão ampliada de artigo publicado no Sul21)

“G7 economies came together to agree the post-pandemic world must be fairer, especially with regard to international taxation. We need to have stable tax systems that raise sufficient revenue to invest in essential public goods and respond to crises, and ensure that all citizens and corporations fairly share the burden of financing government. For too long, there has been a global race-to-the-bottom in corporate tax rates—where countries compete by lowering their tax rates instead of the well-being of their citizens and natural environments.” (Janet Yellen, 05 de junho de 2021[1])

Está ganhando vida a iniciativa da administração Biden de criar um patamar global mínimo para a tributação das grandes corporações. No dia 05 de junho, em reunião do G7, os Ministros das Finanças e presidentes de Bancos Centrais das sete maiores economias avançadas se comprometeram em: (i) estabelecer um piso de 15% na tributação dos lucros das empresas; e (ii) permitir que parte dessas receitas tributárias sejam direcionadas para as autoridades fiscais de onde as vendas são realizadas.

Estas medidas fazem parte do esforço em retomar a cooperação multilateral[2], tão prejudicada na Era Trump, e enfrentar os complexos desafios do mundo contemporâneo. No curto prazo, a pandemia da Covid 19 é o tema proeminente; para o longo prazo, os efeitos das mudanças climáticas parecem unificar as preocupações. Em ambos os casos, bem como nos demais temas estratégicos, os Estados Nacionais estão sendo pressionados a ampliar a sua atuação em diversas áreas. Para tanto, eles precisam recuperar a capacidade de gerar receitas tributárias.

Para a Secretária do Tesouro dos EUA, Janet Yellen, que lidera a iniciativa, esse novo parâmetro será “mais justo” para com a classe média estadunidense[3] e forçará os demais países a concorrerem pela atração de investimentos com base em fundamentos mais qualificados. Vale dizer, ao invés de reduzir impostos para incentivar novos investimentos estrangeiros, as economias deverão melhorar a sua infraestrutura física, treinar seus recursos humanos e aprimorar a área de pesquisa e desenvolvimento[4].

A Era da Globalização[5]: capitais livres, Estados fragilizados

A moderna Era da Globalização propiciou um redesenho da produção internacional de bens e serviços. Esse processo foi comandado pelas empresas transnacionais (ETNs), que respondem por 2/3 das exportações globais[6]. O boom do investimento direto estrangeiro (IDE) se expressa no fato de que, em 1980, a relação entre o estoque de saída de IDE e o PIB mundial era de 5,5%; valor que atingiu 39,8% em 2019. Em valores correntes, tais cifras avançaram de USD 589 bilhões (1980) para USD 3.452 bilhões (2019). Destes respectivos totais, os recursos originados nos países de alta renda correspondiam a 87% (1980) e 76% (2019), ficando os demais países periféricos com 13% e 24%.

Algumas economias emergentes e desenvolvimento aproveitaram este processo para atrair empresas estrangeiras, o que facilitou o acesso a novas tecnologias, capacidades produtivas e canais globais de comercialização. O IDE tornou-se um instrumento para acelerar a modernização produtiva que, uma vez complementado com políticas industriais e tecnológicas nacionais, permitiu a constituição de capacidades produtivas próprias. Claramente este foi o caso de países asiáticos. Em

outras experiências, a ausência de estratégias robustas e eficientes de desenvolvimento fez com o que o IDE se traduzisse apenas na constituição de zonas “maquiladoras”, ou seja, de montagem de partes e peças importadas para posterior exportação aos mercados consumidores finais. O México é o exemplo mais notório do uso não estratégico do IDE.

As cadeias globais de valor estão sob o comando de empresas originadas nas principais economias de alta renda do Ocidente, além de Japão e Coreia. Em 2019, os países do G7 possuíam um estoque de capital no exterior na modalidade de investimento direto de USD 17 trilhões (1/2 do total global). Coreia e China[7], que são entrantes recentes neste clube seletivo, detinham USD 440 bilhões e USD 3,8 trilhões, respectivamente. A posição chinesa está abaixo apenas da estadunidense, cujas empresas tem um estoque de IDE no exterior de USD 7,7 trilhões. A concentração de investimentos também se traduz na capacidade para inovar e ganhar posições mais sólidas nos mercados globais. Não à toa, Japão, Estados Unidos, China, Coreia e Alemanha respondem por 3/4 dos gastos globais em P&D e proporção idêntica da geração de novas patentes[8]. Estes mesmos países produzem 62% dos bens manufaturados do mundo e são responsáveis por metade das exportações destes produtos[9].

A moderna globalização foi desenhada pelos Estados Nacionais mais poderosos, particularmente os EUA. Estes impuseram, tanto no âmbito multilateral, quanto em acordos bilaterais e regionais de comércio, as bases legais e institucionais necessárias para estimular e proteger a maior internacionalização produtiva de suas empresas. Multiplicaram-se novas legislações que permitiram, dentre outras coisas: a eliminação dos controles de capitais e a queda intensa nas barreiras comerciais; a redução de impostos os lucros das empresas, as rendas financeiras e o patrimônio dos ricos; o reforço na legislação de proteção aos direitos de propriedade, por um lado, com redução no poder de negociação de sindicatos de trabalhadores, por outro; e a padronização de normas técnicas e sanitárias.

A maior mobilidade de capitais e a realocação da renda e do emprego, especialmente o gerado na indústria, reduziu a capacidade de arrecadação tributária dos Estados Nacionais nos moldes originados no pós-guerra e que viabilizaram o maior ativismo estatal nos anos 1950 a 1970. Por isso mesmo, o financiamento dos gastos públicos passou a depender mais da tributação das rendas do trabalho, do consumo final de bens e de serviços nos mercados nacionais e da ampliação da dívida pública[10].

O gap de receitas se agravou com a revolução digital. Empresas como Apple, Microsoft, Amazon, Facebook, Alphabet (Google) e suas congêneres, concentram suas receitas nos países de renda média e alta, mas reportam parcelas crescentes dos seus lucros em subsidiárias localizadas em paraísos fiscais. Na mesma velocidade com que destroem a concorrência nos mais diversos países e setores – especialmente no comércio atacadista e varejista, nas finanças, nas comunicações, nos transportes, na logística etc. – as Big Techs ampliam a concentração de renda (e de poder político) e minam as bases nacionais de arrecadação de impostos. São, portanto, ameaças em potencial à concorrência capitalismo e às democracias liberais.

Na era da globalização, as grandes empresas e os ricos ampliaram seu poder econômico e político, enquanto os Estados Nacionais se autoimpuseram limites no exercício do seu poder regulatório e indutor do desenvolvimento. Agora, com a multiplicação dos desafios e o fracasso do neoliberalismo, há que se reconstituir as capacidades estatais e as suas formas de financiamento.

Os Paraísos Fiscais na Berlinda

As políticas neoliberais não implicaram em redução da atuação estatal *per se*, mas no redirecionamento dos seus instrumentos para proteger os mais ricos em detrimento do conjunto da sociedade. Por isso não causa estranheza aos leitores atentos dos documentos recentes do governo estadunidense a ênfase retórica na necessidade de se “reequilibrar” as regras do jogo, de tal forma que as empresas e os 1% mais ricos passem a contribuir com o financiamento das políticas públicas de forma proporcional e “justa”. Menos peso tributário sobre a “Main Street” e mais sobre a “Wall Street”[11].

Os Estados Nacionais das economias avançadas foram atores centrais no redesenho das políticas locais e internacionais em diversas áreas: na macroeconomia, na regulação de setores econômicos estratégicos (energia, comunicações, etc.), no ordenamento das relações de trabalho, e assim por diante. Em cada caso, a prioridade sempre foi dar maior “liberdade à riqueza” privada. Esta tornou-se móvel no plano global e libertou-se dos rigores das autoridades fiscais nacionais. Seus proprietários puderam explorar diversas estratégias de arbitragem.

A utilização de paraísos fiscais tornou-se prática corrente entre grandes empresas e indivíduos ricos. Tais atores beneficiam-se de dois incentivos principais: as legislações locais que reduzem impostos e são menos rígidas no controle da “origem do dinheiro”; e os acordos bilaterais/multilaterais que os protegem da bitributação. Em algumas circunstâncias, como no exemplo da reforma tributária de Trump de 2017, os governos dos países de alta renda criam uma teia complexa de mecanismos de isenções e incentivos que, no limite, garante segurança jurídica para a utilização plena das estratégias de arbitragem. Em 2020, dezenas de grandes empresas estadunidenses, que apresentaram lucro contábil, não pagaram nenhum centavo em impostos federais[12]. O think tank Tax Justice[13] estima em USD 427 bilhões/ano a perda de receitas derivadas da arbitragem regulatória. Tais valores podem ser bem maiores se consideradas as práticas de diversos crimes tributários, como a evasão e a sonegação. Para se colocar em perspectiva a importância desse valor, basta lembrar que o Fundo Monetário Internacional estimou em USD 50 bilhões o custo total para vacinar a população mundial em 2021-2022. Com tal imunização os circuitos econômicos poderiam operar normalmente, com efeitos positivos sobre a renda global projetados em USD 9 trilhões[14], o que permitiria a geração de USD 1 trilhão em receitas tributárias adicionais.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem se dedicado ao estudo dos modelos de tributação, do impacto dos paraísos fiscais e das formas para combater a lavagem de dinheiro, a corrupção, a evasão e a elisão fiscal, dentre outros problemas associados à existência destes espaços jurisdicionais. Neste âmbito, foi desenvolvida uma base de dados sobre a tributação das grandes empresas (Corporate Tax Statistics Database)[15]. As primeiras estimativas se referem ao ano de 2016 e cobrem mais de 4 mil ETNs, originadas em 26 jurisdições e com atuação operacional em mais de 100 países. O estudo identificou um grande desalinhamento entre o local onde as empresas reportam a maior parcela dos seus lucros, usualmente em paraísos fiscais, e os países onde estão localizados os seus ativos e empregados.

Assim, por exemplo, 25% dos lucros das ETNs foram reportados pelas subsidiárias (ou matrizes) sediadas em “investment hubs” (ou paraísos fiscais), ao passo que estas mesmas sedes respondiam por apenas 4% dos empregados e 11% dos ativos. Outra forma de observar estas discrepâncias está no indicador faturamento reportado por funcionário da ETNs. A mediana na base de dados da OCDE para “investment hubs” e jurisdições que zeram sua tributação sobre empresas foi de USD 1,4 milhão; países com alíquotas abaixo de 20% registram uma mediana de USD 240 mil; e com alíquotas acima de 20%, USD 370 mil.

Tributar os Ricos Uma Vez Mais: por que agora?

A reunião do G7 discutiu a questão tributária, a necessidade de se apoiar o processo de vacinação das populações dos países emergentes e em desenvolvimento, a importância de manter o ativismo fiscal para pavimentar uma recuperação sólida no pós-pandemia e construir bases mais robustas para a economia global no futuro. Foi destacada a importância dos investimentos públicos e a necessidade de os Estados Nacionais reorganizarem as suas respectivas capacidades de ofertar os bens e serviços demandados pela nova realidade global, na qual as mudanças climáticas e as inovações tecnológicas carregam o potencial de desestabilizar ainda mais a ordem social e política. Tal perspectiva aparece no estudo mais recente do Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos – “Tendências Globais 2040: um mundo em contestação”[16].

O esgotamento das políticas neoliberais, inclusive no que se refere ao padrão de financiamento do setor público, torna-se cada vez mais claro. Nos últimos quarenta anos, as rendas do trabalho estagnaram no mundo avançado, ao passo que os lucros das corporações e o valor dos ativos se expandiram de forma exponencial. A renda e a riqueza se concentraram em níveis que colocam em risco a própria reprodução das economias capitalistas. Porém, tal contexto não explica totalmente a postura reformista da administração Biden. Todos esses problemas já estavam presentes há muitos anos, e se revelaram particularmente dramáticos após a crise financeira de 2007-2009.

Então, por quê reformar agora? Em nossa perspectiva, o que está em jogo é a capacidade de os EUA manterem a liderança econômica, tecnológica e militar nas próximas décadas. A globalização sob o manto das políticas neoliberais foi imposta ao mundo pelos estadunidenses para beneficiar as suas empresas e ricos. Porém, ela gerou um efeito colateral não previsto: o fortalecimento da economia chinesa, cujas empresas desenvolveram capacidades tecnológicas e mercadológicas capazes de rivalizar com as competências já estabelecidas por suas rivais ocidentais.

A China se negou a seguir o script desenhado pelos teóricos da modernização: sua vibrante economia de mercado não produziu uma democracia liberal submetida aos desígnios políticos emanados em Washington. A reação à ameaça chinesa ganhou corpo na administração Trump, que optou por intensificar política de contenção por meio da “guerra comercial e tecnológica”. Os efeitos desta estratégia foram limitados. Agora, Biden decidiu usar todo o potencial da musculatura econômica e política

dos seu país para revitalizar a economia e o tecido social. Seu intuito é o de recuperar o terreno perdido em áreas como infraestrutura, ciência e tecnologia e recursos humanos. Para tanto, lançou três programas estruturantes cujo montante de gastos está estimado em USD 6 trilhões.

O financiamento destas políticas se dará tanto pela expansão da dívida pública, quanto pela tributação de grandes empresas e dos ricos. A criação de um piso global de taxaço não visa somente ampliar receitas, mas também mira na capacidade de países emergentes e em desenvolvimento atraírem investimentos estrangeiros para as suas economias. As grandes empresas globais terão menos incentivos para manter operações e reportar lucros fora de suas matrizes. É bem possível que esteja em curso o redesenho da globalização, onde se busca compatibilizar os interesses de preservação da plutocracia estadunidense com o ambiente internacional mais complexo e sujeito à contestação dos poderes emergentes. Uma modesta elevação de impostos é um preço que parte do establishment parece já estar disposto a pagar. Resta saber se, tanto no plano doméstico, quanto no internacional, Biden terá a capacidade de convencer o conjunto da elite de que abrir mão de alguns anéis poderá preservar as mãos de quem vive no andar de cima.

[1] Ver: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0216>.

[2] O Comunicado dos Ministros do G7 afirma que: “We, the Finance Ministers and Central Bank Governors of the G7 agreed concrete actions to address today’s historic challenges and as part of our renewed and urgent effort towards deeper multilateral economic cooperation.” Ver: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0215>.

[3] No lançamento de sua proposta orçamentária para o ano fiscal de 2022, a administração Biden reafirmou esse compromisso: “The Budget provides a fiscally responsible path for delivering a stronger, more prosperous economy. New public investments are coupled with additional revenue measures that ask the highest income Americans and large corporations to pay their fair share and that make our tax system more efficient and equitable. The measures do not increase taxes on anyone making less than \$400,000. Under the Budget’s proposals, the real cost of Federal debt payments will remain well below historical levels throughout the coming decade.” (<https://home.treasury.gov/news/featured-stories/administrations-fy2022-budget-tax-proposals-will-promote-shared-growth-and-prosperity>).

[4] “That global minimum tax would end the race-to-the-bottom in corporate taxation, and ensure fairness for the middle class and working people in the U.S. and around the world. The global minimum tax would also help the global economy thrive, by leveling the playing field for businesses and encouraging countries to compete on positive bases, such as educating and training our work forces and investing in research and development and infrastructure.”. Ver: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0214>

[5] Os dados sobre investimento direto estrangeiros são da Unctad (<https://unctadstat.unctad.org/EN/>); as informações sobre PIB e sua distribuição são da ONU (<https://unstats.un.org/unsd/snaama/>); as estatísticas de comércio internacional e IDE são da OMC (https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm).

[6] Ver: Richard Baldwin, “The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization”, 2016; WTO “World Trade Report” (diversos anos).

[7] Somamos os valores da China e de Hong Kong, posto que este último é um hub para que as empresas do continente realizem suas operações de internacionalização.

[8] Ver: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/in-full/infographics-14b60f7c60>

[9] Em uma perspectiva mais ampla, é possível indicar que, em 1970, o conjunto dos países avançados concentravam 82% da renda e 85% da produção industrial global; em 2019, tais proporções eram de, respectivamente, 58% e 47%. A contrapartida foi o aumento da participação relativa das demais economias, especialmente as localizadas no Sudeste da Ásia e, em especial a China.

[10] Ver: <https://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance.htm/>; <https://ourworldindata.org/taxation>

[11] Ver: American Tax Plan, April 2021 (https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf).

[12] Detalhes em: <https://itep.org/55-profitable-corporations-zero-corporate-tax/>

[13] Ver: <https://www.taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>

[14] Ver: "A Proposal to End the COVID-19 Pandemic", by Ruchir Agarwal, Gita Gopinath, IMF Staff Discussion Note – SDN 2021/004, May 2021.

[15] Ver: <https://www.oecd.org/tax/beps/corporate-tax-statistics-database.htm>.

[16] Ver: <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>

 **INFORMAR ERRO**

 **ANÁLISE: CONJUNTURA NACIONAL E INTERNACIONAL**

 **ARTIGO**