

Repressão fiscal e fim da hiperglobalização

Por Dani Rodrik

Valor, 08/06/2021 05h00

Regras que favoreciam empresas globalizadas estão sendo reescritas

No dia 5, as principais economias do mundo anunciaram um acordo que fortalecerá sua capacidade de elevar os impostos cobrados às empresas globalizadas. O acordo ainda precisa ser aprovado por um conjunto maior de países e restam muitos detalhes a solucionar para que entre em vigor. No entanto, não seria despropositado descrever o pacto como histórico.

O acordo do G-7 tem dois alicerces. Em primeiro lugar, propõe um imposto mínimo mundial de 15% a ser cobrado das maiores empresas. Em segundo, uma parte dos lucros mundiais dessas empresas retornarão para os países em que elas operam, independentemente da localização de sua sede física.

Paraísos fiscais têm prestado um grande serviço às corporações globalizadas ao facilitar a elisão fiscal, a custos consideráveis para os departamentos de tesouro de outros países. As regras mundiais estão justificadas em evitar medidas que arruinam seu vizinho

Esses objetivos são uma indicação muito clara de que as regras da hiperglobalização - segundo as quais os países têm de competir para oferecer às empresas globalizadas acordos cada vez mais vantajosos - estão sendo reescritas. Até muito recentemente, foi a oposição da parte dos Estados Unidos que paralisou a harmonização fiscal mundial. Agora, foi o governo do presidente americano, Joe Biden, que impulsionou a formulação do acordo.

Desde que começou a guerra competitiva entre as empresas por meio da redução de custos, na década de 1980, a alíquota média legal caiu a partir de quase 50% para cerca de 24% em 2020. Muitos países têm brechas e isenções generosas que reduzem a alíquota de imposto efetiva a valores de um só dígito. E, o que é ainda mais prejudicial, as empresas globalizadas conseguiram deslocar os lucros para paraísos fiscais puros, como as ilhas Virgens Britânicas, as ilhas Cayman ou as ilhas Bermudas, sem ter de transferir qualquer de suas operações efetivas para lá. Estimativas de Gabriel Zucman, da Universidade da Califórnia, campus de Berkeley, revelam que uma parcela alta demais dos lucros realizados por corporações americanas no exterior é contabilizada nesses paraísos fiscais, onde elas empregam apenas algumas pessoas.

Para além das questões sobre a viabilidade administrativa, o novo acordo poderá enfrentar duas objeções opostas. Os defensores da justiça fiscal vão criticar a alíquota mínima mundial de 15% como baixa demais, enquanto muitos países em desenvolvimento vão censurar o mínimo como uma restrição injustificada que tolherá sua capacidade de atrair investimentos. O acordo aprovado pelo G-7 parece refletir ambos os conjuntos de preocupações: o limiar baixo poderá aplacar os temores dos países em desenvolvimento, enquanto o rateio dos lucros possibilitará que as jurisdições que cobram impostos elevados recuperem parte de sua arrecadação perdida.

Entre os países desenvolvidos, apenas a Irlanda, com uma alíquota legal de 12,5%, fica aquém do mínimo proposto. Mas há países pequenos, como a Moldávia (12%), o

Paraguai (10%), e o Uzbequistão (7,5%), que fixaram suas alíquotas em níveis particularmente baixos a fim de atrair investidores estrangeiros, considerados fonte de empregos de qualidade e de tecnologias avançadas. Em ambientes de investimentos inóspitos, impostos mais baixos são uma das poucas maneiras imediatas pelas quais os governos podem indenizar as empresas pelas muitas desvantagens que enfrentam. E as alíquotas efetivas de impostos praticadas por alguns países asiáticos, como Cingapura (onde a alíquota legal é de 17%, mas onde são aplicadas alíquotas mais baixas sobre determinados setores), podem acabar no lado errado do mínimo também.

O argumento em favor do cumprimento fiscalizado de um piso comum no campo da taxa corporativa fica mais forte quando os países têm preferências semelhantes e querem evitar um dilema de prisioneiro, segundo o qual o único motivo para baixar os impostos é evitar que o capital vá para outro lugar. Isso pode valer para a maioria dos países desenvolvidos, mas certamente não para todos, como indicam os exemplos da Irlanda, Holanda e Cingapura. Mas, quando os países diferem grandemente em níveis de desenvolvimento e outras características, o que é adequado em um pode ser um obstáculo ao crescimento em outro.

Os EUA e países europeus de impostos elevados poderão reclamar por perder receita fiscal quando países mais pobres mantiverem alíquotas mais baixas. Mas nada impede esses países de taxar suas empresas nativas unilateralmente, a alíquotas mais altas: eles podem simplesmente aplicar o imposto sobre os lucros mundiais das empresas, proporcionalmente distribuídos de acordo com a parcela da receita que geram no mercado interno. Como argumentou Zucman, cada país pode fazer isso por conta própria, sem harmonização ou mesmo coordenação mundial.

É exatamente isso que o segundo alicerce do acordo do G-7 contempla (embora cubra apenas parte do caminho). Segundo o acordo, as maiores empresas multinacionais com margens de lucro de pelo menos 10% terão de destinar 20% de seus lucros mundiais aos países em que vendem seus produtos e serviços.

O motivo pelo qual os EUA preferem um mínimo mundial, adicional ao rateio nacional, é o fato de o país não querer pôr suas empresas em desvantagem em relação às de outros países ao taxá-las por meio de alíquotas significativamente mais elevadas. Mas esse motivo de natureza competitiva não difere nem um pouco do desejo dos países pobres de atrair investimentos. Se os Estados Unidos vencerem e estes últimos saírem perdendo, será devido ao poder relativo, e não à lógica econômica.

O governo Biden queria inicialmente que a alíquota mínima mundial fosse fixada em 21%. A solução de compromisso final de 15% pode ser suficientemente baixa para minimizar as tensões com os países mais pobres e para permitir que estes últimos aprovem o acordo. O equilíbrio entre as regras mundiais e a soberania nacional pode ter sido devidamente alcançado nesse particular.

Mas, para países como os EUA, isso ocorrerá à custa da arrecadação fiscal mais baixa, caso o segundo alicerce do rateio não seja fortalecido. Em última instância, um regime mundial que amplie a capacidade de países individuais de criar e gerir seus próprios sistemas fiscais, à luz de suas necessidades e preferências, tende a se mostrar mais sólido e durável do que tentativas de promover a harmonização fiscal internacional.

O que ficou claro agora é que países que operam como puros paraísos fiscais - apenas interessados em movimentar lucros escriturais, sem absorver capital novo - têm

pouco a reclamar. Eles têm prestado um grande serviço às corporações globalizadas ao facilitar a elisão fiscal, a custos consideráveis para os Tesouros de outros países. As regras mundiais estão plenamente justificadas em evitar medidas que tão desavergonhadamente arruinam seu vizinho. O acordo do G-7 é um passo importante na direção certa.

(Tradução de Rachel Warszawski).

Dani Rodrik é professor de economia política internacional da Faculdade de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard”. Copyright: Project Syndicate, 2021.

www.project-syndicate.org