

Reforma tributária internacional no G20/OCDE: a política externa dos EUA e a “revolução passiva” do governo Biden

Neusa Maria Pereira Bojikian¹

Resumo

Este artigo analisa a participação dos Estados Unidos, sob a liderança do governo Biden, nas negociações do G20 e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a reforma tributária internacional. A partir de uma perspectiva gramsciana de “revolução passiva”, o texto investiga como a estratégia de Biden busca responder às críticas sobre evasão fiscal corporativa sem confrontar significativamente os interesses das multinacionais, especialmente no setor de tecnologia. Embora o governo promova a reforma como parte de sua “política externa para a classe média”, a análise revela que as medidas propostas são limitadas, não desafiando profundamente as estruturas que perpetuam a evasão fiscal, e, assim, deixando questões de justiça fiscal global e redistribuição de recursos mal resolvidas.

Palavras-chave: Reforma tributária internacional; política externa dos EUA; governo Biden.

International tax reform in the G20/OCDE: the U.S. foreign policy and the “passive revolution” of the Biden administration

Abstract

This study analyzes the participation of the United States, under the leadership of the Biden administration, in the G20/OECD negotiations on international tax reform. From a Gramscian perspective of “passive revolution,” this research explores how Biden’s strategy aims to address criticisms of corporate tax evasion without significantly challenging the interests of multinational corporations, particularly in the technology sector. While the government promotes the reform as part of its “Foreign Policy for the Middle Class,” this analysis shows that the proposed measures are limited, failing to deeply challenge the structures that perpetuate tax evasion, leaving issues of global tax justice and resource redistribution unresolved.

Keywords: International tax reform; U.S. foreign policy; Biden administration.

Reforma tributaria internacional en el G20/OCDE: la política exterior de EE. UU. y la “revolución pasiva” del gobierno de Biden

Resumen

El artículo analiza la participación de los Estados Unidos, bajo el liderazgo del gobierno de Biden, en las negociaciones del G20/OCDE sobre la reforma tributaria internacional. Desde una perspectiva gramsciana de “revolución pasiva”, el texto investiga cómo la estrategia de Biden busca responder a las críticas sobre la evasión fiscal corporativa sin confrontar de manera significativa los intereses de las multinacionales, especialmente en el sector tecnológico. Aunque el gobierno promueve la reforma como parte de su “Política Exterior para la Clase Media”, el análisis revela que las medidas propuestas son limitadas, sin desafiar profundamente las estructuras que perpetúan la evasión fiscal, dejando sin resolver las cuestiones de justicia fiscal global y redistribución de recursos.

Palabras clave: Reforma tributaria internacional; política exterior de EE. UU; gobierno Biden.

¹Pesquisadora e Pós-Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Bolsista PD em Gestão Executiva em Ciência e Tecnologia. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos. Pesquisadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Projeto FAP DF 291/2023). E-mail: bojikian@unicamp.br

Introdução

O Brasil assumiu a presidência do G20 em dezembro de 2021, comprometendo-se a enfrentar desafios globais, como o combate à desigualdade. A superação desse problema exige uma reforma abrangente na tributação internacional, com ações cooperativas para assegurar que grandes empresas multinacionais (EMNs) paguem uma parcela justa de impostos, permitindo que os governos tenham recursos necessários para promover um desenvolvimento sustentável e equitativo. O problema é que essas empresas frequentemente utilizam complexas estruturas de planejamento tributário para transferir lucros para jurisdições de baixa tributação ou paraísos fiscais,² explorando brechas legais e a falta de cooperação internacionais, o que desafia a governança global.

A crise financeira de 2008 revelou falhas profundas nos sistemas tributários e reforçou a urgência de reformas para combater a erosão da base tributária e a transferência de lucros. No rescaldo da crise, o G20, com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mobilizou-se em busca de acordos multilaterais para enfrentar esses problemas.

A reforma tributária internacional é um processo complexo, que envolve a superação de barreiras políticas e a reestruturação de instituições enraizadas. Iniciativas anteriores da OCDE já demonstraram o desafio que isso representa: na década de 1990, tentativas de reforma foram rejeitadas pelo governo republicano de George W. Bush, que defendeu a autonomia dos Estados Unidos da América (EUA) em definir suas próprias regras fiscais. No entanto, em abril de 2021, Janet Yellen, Secretária do Tesouro nomeada pelo presidente Joe Biden, anunciou apoio efetivo do país à proposta de um imposto mínimo global no âmbito do G20/OCDE, marcando uma inflexão na posição dos EUA em negociações multilaterais sobre reformas tributárias internacionais.

A proposta da reforma no âmbito do G20/OCDE insere-se em um contexto de intensos debates, impulsionados por iniciativas da própria OCDE. As questões centrais desses debates giram em torno da evasão fiscal e da consequente erosão da base tributária, de avaliações das iniciativas da OCDE

² Paraísos fiscais são jurisdições que combinam baixa tributação com sigilo financeiro, falta de transparência e cooperação limitada com autoridades fiscais internacionais (ZUCMAN, 2015).

sobre a matéria e das consequências de uma reforma tributária corporativa de forma mais ampla (BAISTROCCHI; ROXAN, 2012; BARKER; ASARE; BRICKMAN, 2017; CLAUSING, 2016; FUNG, 2017; GRAVELLE, 2024; ZUCMAN, 2015). Contudo, faltam análises específicas sobre a participação dos EUA nas negociações do G20/OCDE, sobretudo a partir da mudança de posição política.

Em um esforço para preencher esta lacuna e contribuir para o debate, este artigo busca examinar a participação dos EUA, sob o governo Biden, nas negociações mencionadas, oferecendo uma análise aprofundada dessa ação política, que tem sido apresentada por esse governo como um marco da diplomacia econômica do país.

Em termos teórico-metodológicos, a participação do governo Biden nas negociações do G20/OCDE pode ser analisada pela perspectiva gramsciana de “revolução passiva”, em que as elites dominantes buscam implementar reformas limitadas para responder a pressões internas e externas, de forma a preservar a hegemonia sem promover mudanças estruturais profundas (MORTON, 2007; PARMAR; NOURI, 2021). O apoio do governo Biden, especialmente em relação ao imposto mínimo global, representa um movimento reformista que visa responder à crescente crítica sobre a evasão fiscal corporativa, sem, no entanto, desafiar significativamente os interesses das EMNs dos EUA, especialmente no setor de tecnologia.

A estratégia do governo Biden reflete um esforço para equilibrar o compromisso com o multilateralismo e a liderança global com a defesa dos interesses da classe média. Isso está alinhado com a concepção de “política externa para a classe média”, um conceito central no discurso político democrata desde a campanha presidencial de 2020. Para a equipe de formuladores da política externa democrata, esse grupo social foi marginalizado em governos anteriores, o que reforçou a necessidade de nova abordagem que leve em consideração a segurança econômica doméstica. O acordo negociado no G20/OCDE oferece uma plataforma para aumentar a arrecadação e mitigar práticas de evasão fiscal, ao mesmo tempo em que mantém os EUA na liderança das discussões sobre governança econômica global.

Entretanto, a análise crítica dessa participação revela limitações importantes. Embora o governo Biden apoie o combate à evasão fiscal, sua estratégia não confronta de maneira efetiva as estruturas que sustentam essa prática. A relutância em desafiar os interesses das grandes corporações, muitas delas sediadas nos EUA, demonstra que as reformas propostas permanecem superficiais. Dessa forma, o governo Biden falha em abordar a crise de legitimidade dos EUA na ordem econômica internacional, pois a abordagem limitada não atinge as raízes das disparidades que perpetuam o poder das EMNs no sistema tributário global.

Além desta introdução, o artigo divide-se em quatro seções. A primeira, com base em uma análise documental e bibliográfica – incluindo relatórios do G20, da OCDE e registros históricos sobre práticas de evasão fiscal –, oferece uma visão geral das origens e do desenvolvimento das negociações sobre a reforma tributária no G20/OCDE. A segunda, utilizando documentos de campanha e discursos políticos, relaciona a política externa do governo Biden com a reforma proposta. Na terceira, a participação dos EUA nas negociações referidas é interpretada como uma tentativa de gerir a hegemonia por meio de uma “revolução passiva”. Finalmente, a quarta seção, que serve como conclusão, avalia as limitações e impacto da reforma.

Contexto histórico da reforma tributária internacional no G20/OCDE

A primeira década do século XXI foi marcada por um evento econômico central: a crise financeira global de 2008, na verdade iniciada em meados de 2007, que revelou vulnerabilidades importantes nos sistemas econômicos e fiscais, gerando debates sobre a necessidade de reformas estruturais. Entre os problemas emergentes, a evasão fiscal praticada por EMNs tornou-se prioridade para os formuladores de políticas. A habilidade dessas empresas em transferir lucros para jurisdições de baixa tributação e paraísos fiscais, explorando brechas legais nos sistemas fiscais nacionais, representa um sério desafio para os governos.

Dois casos ilustram a extensão desse problema. No começo de 2008, o LGT Bank de Liechtenstein, conhecido como paraíso fiscal, esteve no centro de um escândalo, com investigações anunciadas por vários países, incluindo os EUA, envolvendo contas secretas usadas para evasão fiscal (MATHIASON,

2008). Outro exemplo foi o UBS, banco suíço, que, após investigações dos EUA, aceitou pagar multa em 2009 e revelar informações sobre milhares de contas de clientes estadunidenses (UBS, 2009).

Evidentemente, muitas EMNs estavam utilizando complexas estruturas de planejamento tributário agressivo para minimizar suas obrigações tributárias (BECERRA, 2013; ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2011; ZUCMAN, 2015), resultando em uma erosão significativa da base tributária em muitos países. No cenário pós-crise, os governos, pressionados principalmente pela necessidade de recursos para financiar a recuperação econômica, começaram a revisar as práticas tributárias internacionais.

Em 2009, sob mandato do G20, a OCDE implementou uma iniciativa de cooperação, por meio de troca de informações sob demanda, para combater a fraude fiscal internacional. Embora essa iniciativa tivesse limitações – era necessário provar suspeitas de fraude para acessar dados de paraísos fiscais –, a OCDE declarou o fim do sigilo bancário, e o então presidente francês Nicolas Sarkozy anunciou o “fim dos paraísos fiscais” (ZUCMAN, 2015, p. 60).

Os paraísos fiscais permitem que indivíduos e empresas evitem impostos, muitas vezes de maneira legal, aproveitando brechas nas legislações. O imposto corporativo, inadequado para a economia globalizada, possibilita que EMNs transfiram lucros para locais de baixa ou nenhuma tributação. Entre as técnicas mais utilizadas, está a manipulação de “preços de transferência”, prática em que filiais em paraísos fiscais vendem serviços a preços elevados para subsidiárias em países de alta tributação, como os EUA. As empresas de tecnologia são praticantes recorrentes desse tipo de manobra, transferindo ativos intangíveis, como patentes e algoritmos, para subsidiárias em jurisdições de baixa tributação ou para paraísos fiscais (ZUCMAN, 2015).

O Código da Receita Federal dos EUA (Seção 482), reformas fiscais dos anos 1980 e 1990 nos EUA e a intensificação das práticas de evasão fiscal

A evasão fiscal já era uma prática consolidada antes da crise, intensificada pelas políticas neoliberais que se difundiram globalmente a partir dos anos 1980, sob a impulsão das EMNs e da ação estratégica de Estados mais desenvolvidos economicamente, sob liderança dos EUA (CRUZ, 2007).

Várias reformas tributárias nos EUA facilitaram o uso de técnicas agressivas de planejamento tributário, mas não se busca fazer um inventário dessas reformas, bastando citar algumas regulamentações emblemáticas.

Cabe mencionar, primeiramente, um problema de anacronismo do Código da Receita Federal dos EUA (*Internal Revenue Code*), especificamente a Seção 482, que rege os chamados preços de transferência. Essa legislação, datada do final dos anos 1960, envolve regras e métodos aplicados para determinar os preços das transações entre empresas associadas ou subsidiárias de um mesmo grupo multinacional. Essas transações podem incluir transações de bens e serviços, empréstimos financeiros e licenciamentos de patentes e marcas. O problema é que a legislação deixa muito espaço para interpretação e é insuficiente para abordar as transações envolvendo ativos intangíveis, geralmente sem comparabilidade (BARKER; ASARE; BRICKMAN, 2017).

Por outro lado, pelo menos duas reformas favoreceram ainda mais a evasão fiscal. A primeira delas é a *Foreign Sales Corporation* (Corporação de Vendas no Exterior), de 1984, que permitiu que as EMNs criassem subsidiárias em paraísos fiscais, reduzindo impostos sobre lucros de exportações (JOINT COMMITTEE ON TAXATION, 1984). A outra reforma é a *Check-the-Box* (Opção de Escolha), implementada em 1997, que permitiu às EMNs classificar suas entidades estrangeiras para fins tributários, facilitando a criação de estruturas complexas – em que as subsidiárias podiam ser tratadas como corporações ou entidades “transparentes” para fins fiscais, ou seja, não sujeitas à tributação. Embora essa regra visasse evitar a dupla tributação, na prática, ela permitiu que muitas empresas evitassem qualquer tipo de tributação, transferindo lucros para jurisdições mais convenientes (DESAI; DHARMAPALA, 2006).

Essas regras comprometeram a cooperação multilateral defendida pelos EUA na ordem econômica internacional, arquitetada após a Segunda Guerra Mundial, com instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, atualmente Organização Mundial do Comércio – OMC). Essas ações comprometeram os valores centrais que sustentaram a liderança internacional dos EUA, agravando a crise de legitimidade com a adoção contínua de medidas unilaterais.

O plano de ação contra a erosão da base tributária e a transferência de lucros como resposta multilateral

No rescaldo da crise de 2008, o G20 solicitou à OCDE o desenvolvimento de um plano para enfrentar a erosão da base tributária e a transferência de lucros. O resultado foi apresentado em 2013, com o Plano de Ação sobre Erosão da Base e Transferência de Lucros (*base erosion and profit shifting* – BEPS), atualizado em 2019 com a versão BEPS 2.0, que adotou uma abordagem mais voltada para a economia digital e a proliferação de ativos intangíveis (GRAVELLE, 2024; ZUCMAN, 2015). O BEPS 2.0 se apresentou estruturado em dois pilares principais: (i) Pilar Um – alocação de lucros e direitos de tributação; e (ii) Pilar Dois – imposição de um imposto mínimo global.

Em 2020, a OCDE propôs uma nova abordagem para o Pilar Um, visando tributar as EMNs com base em indicadores como receita gerada e usuários ativos, independentemente de presença física (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2020). Em julho de 2021, os então membros do Quadro Inclusivo da OCDE/G20 aprovaram uma declaração contendo os principais termos para um acordo BEPS 2.0, estruturado em dois pilares. A proposta final do Pilar Um ampliou seu escopo para incluir as grandes empresas, exceto aquelas do setor extrativo, instituições financeiras, empresas governamentais e organizações sem fins lucrativos³.

Até 9 de junho de 2023, 139 jurisdições haviam aderido à nova declaração, embora ainda faltassem especificações sobre o Pilar Um. No caso do Pilar Dois, há maior entendimento nas negociações. A adesão ao BEPS e o compromisso com sua implementação, por meio de leis nacionais e disposições de acordos tributários de forma coordenada, são notáveis, dada a resistência dos governos em renunciar à autonomia regulatória, especialmente dos EUA.

A OCDE já havia enfrentado resistência dos EUA, especialmente durante o governo de George W. Bush (2001-2009), com seu Secretário do Tesouro, Paul O'Neill, se opondo às iniciativas contra práticas fiscais prejudiciais (TREASURY, 2001). Sob o governo Obama (2009-2017), embora

³Ver em OECD (2021) descrição de cada item da declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia aprovada no âmbito do Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base e Transferência de Lucros da OCDE/G20.

houvesse discurso favorável ao multilateralismo, a participação efetiva foi limitada, especialmente após 2010, com a Câmara dos Representantes e a Comissão Ways and Means – órgão que molda a legislação fiscal, incluindo impostos, tarifas e programas de serviços sociais na Câmara – sob controle dos republicanos. Em 2015, o então presidente da Câmara, o deputado republicano Paul Ryan, pediu resistência do Tesouro dos EUA ao Plano BEPS, alegando que ele estaria tentando “abocanhar uma base tributária de nossas corporações domésticas [dos EUA]” (FUNG, 2017, p. 77).

Com Donald Trump no governo (2017-2021), a resistência se intensificou. Seus assessores, como o ex-secretário do Tesouro Steven Mnuchin, rejeitaram abertamente propostas multilaterais de reforma tributária, alegando que elas afetariam desproporcionalmente as EMNs. Como resposta, países como Índia e França começaram a implementar impostos sobre serviços digitais (DST) para taxar as grandes empresas de tecnologia (GRAVELLE, 2024; LE BLANC; KARADUMAN, 2021).

O ponto de virada ocorreu em 2021, com o governo Biden e seus assessores, incluindo Janet Yellen, Secretária do Tesouro, investindo em um esforço multilateral que oferecesse benefícios diretos à classe média do país, tornando as negociações do BEPS uma questão prioritária no governo democrata.

A política externa para a classe média e a participação do governo Biden nas negociações do BEPS 2.0

A política externa para a classe média foi um conceito central na campanha de Joe Biden em 2020 e moldou sua política externa. Derivada de pesquisas conduzidas por um grupo de autores, entre eles Jake Sullivan, atual Conselheiro de Segurança Nacional, essa política busca conectar decisões econômicas internacionais à prosperidade interna, especialmente às necessidades da classe média do país (AHMED; ROZLYN, 2020). O relatório destaca que o conceito “classe média” vai além da renda, abrangendo dignidade no trabalho, posição social e certo estilo de vida. Os estadunidenses que perderam esses aspectos seriam o foco dessa política. Nesse escopo estão, sem dúvidas, os cidadãos de baixa renda (GAWTHORPE, 2022).

O descontentamento dessa classe, que contribuiu para a vitória de Donald Trump em 2016 (PARMAR; NOURI, 2021), levou os democratas a repensar suas políticas econômicas. Para Biden, a chave para a “estabilidade social e política” seria uma “classe média forte, ambiciosa e crescente” (THE FUTURE, 2018). Dessa forma, sua política visa assegurar que as decisões econômicas internacionais beneficiem diretamente essa classe.

O governo Biden tenta reconquistar o apoio dessa classe afetada pelos custos da globalização, mas para isso terá que mostrar benefícios concretos e tangíveis. Tal abordagem contrasta com as políticas neoliberais implementadas durante o governo de Bill Clinton (1993-2001), auge da liberalização comercial, desregulamentação e primazia do mercado. A crise de legitimidade justificaria um projeto de reconstrução com “Alexander Hamilton no lugar de Milton Friedman e Friedrich Hayek” (CRUZ, 2023, p. 283).

A chegada de Biden à presidência em 2021 ocorreu em meio à crise de legitimidade dos EUA agravada por grandes desafios internos, especificamente a pandemia de covid-19, crise econômica, crise social e desconfiança de aliados tradicionais em relação à política externa dos EUA, especialmente após o governo Trump e seu transnacionalismo coercitivo (PARMAR; NOURI, 2021). A política de Biden, além de fortalecer a economia doméstica, propunha reconstruir alianças internacionais.

Jake Sullivan, no papel de intelectual e estrategista, delineou a nova política, enfatizando menos a proteção de investimentos corporativos e mais “impostos internacionais...” (SULLIVAN, 2018). Como conselheiro, ele destacou que a política seria focada em investir fundamentalmente nas forças internas, como trabalho, infraestrutura, inovação e competitividade, e no âmbito externo, reforçando a liderança do país, com “o imposto mínimo global, a iniciativa de infraestrutura do G-7, Build Back Better World” (MACKINNON, 2022).

Ao propagar uma política externa para a “classe média”, os intelectuais e formuladores políticos democratas quiseram torná-la mais amplamente compreensível, procurando evitar termos tradicionais, como “Ordem Liberal Internacional” (SULLIVAN, 2018). O sentido e a legitimidade viriam com expressões simples e compromissos específicos e ações concretas.

No relatório de pesquisa, também assinado por Sullivan, o termo política externa foi usado como uma “abreviação para política de defesa, desenvolvimento, política econômica internacional, comércio e outras políticas orientadas internacionalmente, percebidas pelos entrevistados para o projeto como impactantes para seu bem-estar econômico” (AHMED; ROZLYN, 2020, p. 9). No artigo que ora se apresenta, a análise se concentra na cooperação multilateral em matéria de tributação internacional, fundamental para enfrentar os desafios da globalização.

O governo Biden nas negociações do BEPS 2.0 e o equilíbrio entre interesses internos e internacionais dos EUA

A participação do governo Biden nas negociações do BEPS 2.0 sinaliza um compromisso renovado dos EUA com a reforma tributária internacional. Embora o país já estivesse envolvido nas discussões desde 2013, foi sob Biden que o apoio formal ao imposto mínimo global, liderado pela secretária do Tesouro, Janet Yellen, tornou-se uma prioridade (STATEMENT, 2021).

Esse compromisso reflete exatamente a busca do governo Biden por uma política econômica internacional que reforce a liderança dos EUA e esteja conectada ao fortalecimento da economia doméstica de forma mais ampla. Internamente, o governo precisa ter recursos para financiar políticas públicas e investimentos em infraestrutura, inovação, competitividade e criação de empregos bem remunerados (JOE, 2021). Um acordo internacional, garantindo que as EMNs paguem uma parte justa de impostos, seria uma solução para aumentar a arrecadação. No entanto, a proposta de Biden é caracterizada por uma abordagem que revela os limites da reforma no contexto do sistema político e econômico vigente.

Atinente ao Pilar Um do BEPS 2.0,⁴ que estabelece a alocação de 25% dos lucros, o governo Biden permanece resistente, já que a aprovação dessa medida pelo Congresso, que tem a prerrogativa de aprovar reformas tributárias,

⁴ O Pilar Um visa alocar 25% do lucro residual, estabelecido como lucro acima de 10% da receita, das EMNs – definidas como aquelas empresas com receitas globais de € 20 bilhões ou mais e lucratividade acima de 10%, calculada com base na média – para os países em que tais empresas possuem atividades comerciais, independentemente de possuir presença física tradicional. Tal montante corresponde ao chamado Valor A, que será aplicado de uma “maneira obrigatória e vinculante” (OECD, 2021).

é considerada improvável. Críticos alegam que essa taxa poderia desincentivar a inovação e o investimento das empresas dos EUA no exterior (SPOTLIGHT, 2023). No entanto, o fato é que as empresas que tendem a ser fortemente afetadas pelas novas regras, em razão da enorme geração de receitas no exterior sem presença física equivalente, são justamente estadunidenses, como: Microsoft, Apple, Amazon⁵, Google (Alphabet), Facebook (Meta), Pfizer, Merck e Johnson & Johnson (GRAVELLE, 2024). Nesse caso, para compensar as obrigações fiscais dessas empresas, seriam necessários robustos créditos fiscais (LE BLANC; KARADUMAN, 2021), o que reduziria as receitas do Tesouro dos EUA (JOINT COMMITTEE ON TAXATION, 2024) e aumentaria a oposição política no Congresso.

Em relação ao Pilar Dois, apesar do endosso formal ao imposto mínimo global de 15%, o Congresso não aprovou a legislação necessária para alinhar o Código da Receita Federal às novas regras. Na verdade, a Lei de Redução da Inflação (IRA), aprovada em 2022 (INFLATION, 2022), conflita com o Pilar Dois, gerando incertezas sobre o compromisso dos EUA com a reforma. Republicanos no Congresso, como o deputado Mike Kelly, presidente do Subcomitê de Impostos da Câmara, acusaram o governo Biden de ter negociado um acordo que favoreceria as EMNs estrangeiras (CARLSON, 2023). Isso reforça a falta de garantias quanto ao apoio dos EUA ao imposto mínimo, mesmo sendo este considerado insuficiente para garantir uma justa redistribuição dos lucros globais.

No âmbito internacional, a participação dos EUA no BEPS 2.0 procura reafirmar o compromisso do governo Biden com o multilateralismo (REMARKS, 2021), na tentativa de recuperar a credibilidade externa e retomar o assento privilegiado do país nos fóruns internacionais. Porém, ao proteger os interesses das EMNs e adotar uma abordagem tímida quanto ao Pilar Dois e resistente ao Pilar Um, o governo Biden preserva um sistema que favorece as elites econômicas, enquanto faz concessões limitadas à justiça fiscal. A Índia já havia criticado a OCDE por ignorar as preferências dos países em desenvolvimento na elaboração das propostas do BEPS (FUNG, 2017). Para Janet Yellen, no

⁵Conforme Gravelle (2024), a Amazon não se qualifica como um todo devido às margens menores para seus negócios de mercado online, e sim sua unidade de negócio Amazon Web Services.

entanto, a Organização das Nações Unidas (ONU) não teria a expertise técnica necessária e, por agregar tantos membros e decidir por meio de votação majoritária, não seria adequada para conduzir as negociações tributárias. A OCDE, com seu sistema de decisão por consenso, seria o fórum mais adequado para essas negociações (LAWDER, 2024).

A manifestação de Janet Yellen a favor da OCDE reflete um compromisso mútuo entre o governo Biden e a organização, pois confia na efetividade do consenso estabelecido entre os membros do Quadro Inclusivo da OCDE/G20 (BEPS 2.0) e espera certa tolerância quanto à situação fiscal das EMNs, especialmente em relação aos créditos fiscais previstos nas legislações próprias dos EUA, particularmente na IRA. Em troca, Yellen oferece apoio ao multilateralismo, especialmente à OCDE, que continua sob críticas nos EUA. Para Adam Michel, Diretor de Estudos de Política Tributária do Instituto CATO, a OCDE já não serve aos interesses dos EUA e o Congresso deveria retirar o apoio financeiro destinado à organização e legislar exclusivamente de acordo com os interesses internos (CARLSON, 2023).

A participação do governo Biden nas negociações do BEPS 2.0 como mecanismo de proteção da hegemonia dos EUA

O argumento que se tem como válido é que a crise de legitimidade que os EUA enfrentam se assemelha à “crise orgânica” descrita por Gramsci. Na síntese de Parmar e Nouri (2021, p. 346), “a crise – impulsionada por morbidades que não podem ser administradas – não logra produzir alternativas fundamentalmente diferentes de uma futura ordem viável”. Para os referidos autores, as raízes da crise de legitimidade dos EUA residem fundamentalmente na erosão do poder dos sistema de Bretton Woods e de seus “propósitos sociais subjacentes”.

De fato, com a implementação de um novo modelo político-econômico, difundido globalmente a partir dos anos 1980, produziu-se uma situação crítica que se expandiu ao longo dos anos, com a desigualdade econômica e a concentração de renda crescendo e deixando para trás, negligentemente, uma massa de desfavorecidos (REMARKS, 2021).

A vitória eleitoral de Biden sinaliza uma retomada das condições normais, e, embora esse novo contexto não trouxesse confiança na resolução da crise

de legitimidade, ele parecia favorável a mudanças. No entendimento de Parmar e Nouri (2021), em ocasiões como tal, o conceito gramsciano de “revolução passiva” assume relevância. Esse conceito descreve a implementação de políticas que têm aparência de reformas transformacionais, mas que tendem a ser limitadas e sem rupturas explícitas.

Um elemento central da revolução passiva é o papel privilegiado das elites, que arquitetam as políticas e definem seus parâmetros. Esse conceito captura as dinâmicas em que mudanças estruturais são implementadas de forma gradual e controladas pelas classes dominantes, a fim de neutralizar o potencial revolucionário de setores subalternos, preservando, ao mesmo tempo, a hegemonia dessas elites (MORTON, 2007).

A atuação dos EUA nas negociações do BEPS 2.0 pode ser compreendida à luz desse conceito: ao apoiar a implementação de um imposto mínimo global de 15%, os EUA estão respondendo, em parte, às críticas internacionais sobre a evasão fiscal das EMNs e às pressões por maior equidade no sistema fiscal global. No entanto, essa medida é, na verdade, uma reforma superficial, que busca mitigar os problemas mais evidentes sem desafiar profundamente a capacidade dessas empresas de continuar transferindo lucros para jurisdições de baixa tributação. Nesse caso, os interesses das corporações são mantidos.

Os EUA têm um peso descomunal na economia global e na formulação de regras internacionais. Ao apoiar reformas tributárias que restringem a evasão fiscal de forma incremental, o governo Biden consegue preservar a hegemonia econômica dos EUA e suas corporações. Como já mencionado, as empresas estadunidenses, especialmente as grandes empresas de tecnologia, são as principais beneficiárias dos sistemas tributários atuais. Elas aproveitam as brechas existentes para transferir lucros entre jurisdições e reduzir suas obrigações tributárias. Embora o BEPS 2.0 procure abordar algumas dessas práticas, as reformas propostas são insuficientes para resolver os problemas.

Do ponto de vista dos pressupostos gramscianos, pode-se argumentar que os EUA utilizam a participação no BEPS 2.0 como forma de ajustar o sistema tributário no nível internacional, de modo a acomodar, em certa medida, as demandas populares e internacionais por justiça fiscal, sem romper com os princípios que continuam a privilegiar as EMNs.

Dessa forma, o governo Biden tenta administrar as pressões por mudanças sem ameaçar as bases estruturais da hegemonia dos EUA, projetando ao mesmo tempo uma imagem de responsabilidade e cooperação multilateral. Essa estratégia de promover transformações controladas para neutralizar potenciais crises sociais ou políticas está em conformidade com o conceito de revolução passiva. Nesse sentido, o governo Biden age como um reformador que implementa mudanças apenas para evitar uma ruptura mais ampla e assim acaba mantendo a ordem vigente e os interesses das elites.

Limitações e impacto do BEPS 2.0 apoiado pelo governo Biden

A iniciativa do G20/OCDE para lidar com a erosão da base tributária e as transferências de lucros surgiu em meio a uma “tempestade perfeita”, combinando a crise financeira global, medidas de austeridade fiscal e uma série de escândalos tributários. Esses eventos impulsionaram debates públicos sobre o que seria uma justa parcela de impostos devidos pelas grandes corporações. A força conjunta dessas circunstâncias levou diversos governos ao redor do mundo a aderirem ao Quadro Inclusivo da OCDE/G20 (BEPS 2.0), com o intuito de evitar ações unilaterais descoordenadas.

Embora esse acordo represente um passo nas negociações sobre tributação internacional e o governo Biden o apresente como resultado concreto de sua diplomacia econômica e esforços multilaterais, a iniciativa suscita críticas. Há desconfiança quanto à capacidade do acordo de alcançar efetivamente o objetivo declarado de garantir que as EMNs paguem impostos justos nos países nos quais as atividades econômicas ocorrem e os valores são gerados, e, sobretudo, de garantir que os países em desenvolvimento se beneficiem adequadamente do sistema.

A experiência com iniciativas anteriores demonstra que, mesmo com a implementação dos resultados do BEPS 2.0, as práticas de evasão fiscal tendem a persistir (ZUCMAN, 2015). A economia digital, em particular, permanece sendo um grande desafio, com EMNs da área de tecnologia ainda conseguindo contornar muitas das novas regras. Essas empresas podem continuar a operar de forma lucrativa em mercados em que possuem poucos ativos físicos, aproveitando-se das brechas remanescentes no sistema tributário global.

Questões como “preço de transferência” e regras sobre empresas controladas no exterior ainda não foram resolvidas efetivamente ou tratadas com diretrizes excessivamente genéricas, e os negociadores não conseguiram chegar a um acordo sobre alocação de lucros, referente ao Pilar Um, inicialmente visto como uma área onde o BEPS poderia fazer progresso. Há forte oposição nos EUA à determinação de uma taxa que possa contemplar os interesses dos países em desenvolvimento.

Quanto ao Pilar Dois, a adoção de um imposto mínimo global de 15%, embora atenda às preferências do governo Biden, não é suficiente para promover uma redistribuição mais justa de recursos tributários. Na verdade, o acordo representa uma oportunidade para o governo Biden fortalecer sua capacidade de arrecadação, e, assim, financiar políticas públicas voltadas para a classe média do país, sem prejudicar suas EMNs, preservando sua competitividade global.

Além disso, há clara confiança do governo Biden na capacidade técnica da OCDE, em oposição à ideia de que as negociações da reforma tributária pudessem ocorrer no âmbito da ONU. O governo Biden avalia que suas preferências serão asseguradas no contexto da OCDE. A tendência flexível da OCDE para acomodar discrepâncias entre as legislações internas dos EUA e as regras do BEPS fortalece essa confiança. Isso ocorre porque, de modo geral, as regras do BEPS são complexas e tendem a dificultar o trabalho dos fiscos nacionais.

Conforme Tove Ryding (2015) corretamente observou, desde 1998, a abordagem da OCDE sobre práticas fiscais prejudiciais baseia-se em diretrizes voluntárias, combinadas com reuniões internas secretas entre governos para discutir possíveis casos de não conformidade. Os negociadores do BEPS ainda não conseguiram apresentar uma solução efetiva para esse problema. Além disso, como demonstram os registros históricos, há possibilidades de que tentativas governamentais de desafiar os arranjos de preços de transferência das EMNs sejam derrotadas por longos e custosos processos judiciais (ZUCMAN, 2015), o que pode reduzir mais a capacidade dos países de aplicar suas leis tributárias.

Assim, o acordo apresentado pelo governo Biden como ação diplomática avançada não demonstra capacidade efetiva de lidar com as preocupações dos

países em desenvolvimento, Brasil inclusive, que dependem muito mais da tributação corporativa para enfrentar a desigualdade alarmante. A dinâmica das negociações e a implementação das reformas refletem uma estrutura de poder assimétrica, que continua favorecendo as grandes potências econômicas, em especial os EUA, que moldam as regras de acordo com seus próprios interesses. Ademais, embora o BEPS 2.0 tente mitigar a competição fiscal travada no cenário internacional, ele não elimina efetivamente os incentivos para que países ofereçam vantagens fiscais a EMNs, mantendo, assim, uma dinâmica de competição entre países por investimentos estrangeiros.

Os resultados da diplomacia econômica dos EUA nas negociações multilaterais sobre reforma tributária não podem ser comparados a esforços liderados pelos EUA, que resultaram em instituições como ONU, FMI e Banco Mundial para reduzir o conflito econômico e lidar com a desigualdade. A crise de legitimidade dos EUA na ordem econômica internacional persiste.

Referências

AHMED, Salman; ENGEL, Rozlyn (Eds.) **Making U.S. foreign policy work better for the middle class**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2020.

BAISTROCCHI; Eduardo; ROXAN, Ian (Eds). **Resolving pricing disputes: a global analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BARKER, Joel; ASARE, Kwadwo; BRICKMAN, Sharon. "Transfer pricing as a vehicle in corporate tax avoidance". **The Journal of Applied Business Research**, v. 33, n. 1, p. 9-16, jan./fev. 2017.

BECERRA, Juan Angel. **Interpretation and application of tax treaties in North America**. Amsterdam: IBFD, 2013.

CARLSON, Jeff. "International tax experts pan Biden's pillar two plan". **Thomson Reuters**, 21 jul. 2023.

CLAUSING, Kimberly A. "The effect of profit shifting on the corporate tax base in the United States and beyond". **SSRN**, 17 jun. 2016.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Unesp, 2007.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. "O quadrilátero da crise. A guerra na Ucrânia e o governo Biden." In: CRUZ, Sebastião Carlos Velasco; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira (Orgs.). **Tempos difíceis: o primeiro tempo do governo Biden e as eleições de meio de mandato**. São Paulo: Unesp, 2023. p. 235-293.

DESAI, Mihir A.; DHARMAPALA, Dhammika. "Corporate tax avoidance and high-powered incentives". **Journal of Financial Economics**, v. 79, n. 1, p. 145-179, jan. 2006.

FUNG, Sissie. "The questionable legitimacy of the OECD/G20 BEPS project". **Erasmus Law Review**, n. 2, p. 76-88, 2017.

GAWTHORPE, Andrew. "Taking US foreign policy for the middle class seriously". **The Washington Quarterly**, v. 45, n. 1, p. 57-75, abr. 2022.

GRAVELLE, Jane G. **The OECD/G20 Pillar 1 and digital services taxes: a comparison**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2024.

"INFLATION reduction act of 2022". **Internal Revenue Service**, 2022.

"JOE Manchin kills the build back better act, Joe Bidens's ambitious legislative package". **The Economist**, 19 dez. 2021.

JOINT COMMITTEE ON TAXATION. **General explanation of the revenue provisions of the Deficit Reduction Act of A984**. Washington, D.C.: Joint Committee on Taxation, 1984.

JOINT COMMITTEE ON TAXATION. **Background and analysis of the taxation of multinational enterprises and the potential reallocation of taxing rights under the OECD's pillar one**. Washington, D.C.: Joint Committee on Taxation, 2024.

LAWDER, David. "Keep global tax negotiations at OECD, not UN, Yellen says". **Reuters**, 26 jul. 2024.

LE BLANC, Bart.; KARADUMAN, Egemen. "Turkey's digital services tax developments: USTR report and pillar one". **Norton Rose Fulbright**, 8 mar. 2021.

MACKINNON, Amy. "Defining the Biden doctrine". **Foreign Policy**, 18 jan. 2022.

MATHIASON, Nick. "A journey from haven to hell". **The Guardian**, 2 mar. 2008.

MORTON, Adam David. **Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy**. Londres: Pluto Press, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Corporate loss utilisation through aggressive tax planning**. Paris: OECD, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Statement by the OECD/G20 inclusive framework on BEPS on the two-pillar approach to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy**. Paris: OECD, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy**. Paris: OECD, 2021.

PARMAR, Inderjeet; NOURI, Bamo. "Da eleição contestada à insurreição: a crise de legitimidade dos Estados Unidos no país e no exterior". In: CRUZ, Sebastião Carlos Velasco.; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira (Orgs.) **De Trump a Biden: partidos, políticas eleições e perspectivas**. São Paulo: Unesp, 2021. p. 337-371.

“REMARKS by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on international priorities to the Chicago Council on global affairs”. **U.S. Department of the Treasury**, 5 abr. 2021.

RYDING, Tove. “An assessment of the G20/OECD BEPS outcomes: failing to reach its objectives”. **Eurodad**, 2 out. 2015.

“SPOTLIGHT on BEPS 2.0: developments and practical implications for US MNEs”. **EY**, 14 dez. 2023.

“STATEMENT from Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the OECD inclusive framework announcement”. **U.S. Department of the Treasury**, 8 out. 2021.

SULLIVAN, Jake. “What Donald Trump and Dick Cheney got wrong about America”. **Atlantic**, 14 dez. 2018.

“THE FUTURE of the middle class”. **Brookings**, 8 maio 2018.

“TREASURY Secretary O’Neil statement on OECD tax havens”. **U.S. Department of the Treasury**, 10 maio 2001.

“UBS agrees on tax fraud settlement in US”. **Swissinfo**, 19 fev. 2009.

ZUCMAN, Gabriel. **The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

Recebido e publicado em novembro de 2024.