

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Florencia Lorenzo

Da política tributária global:
uma análise dos esforços regulatórios do mundo offshore

Belo Horizonte
2021

Florencia Lorenzo

Da política tributária global:

uma análise dos esforços regulatórios do mundo offshore

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis

320 Lorenzo, Florencia.
L869d Da política tributária global [manuscrito] : uma análise
2021 dos esforços regulatórios do mundo offshore. / Florencia
Lorenzo. - 2021.
177 f.
Orientador: Bruno Pinheiro Wanderley Reis.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Sonegação fiscal - Teses.
3. Elisão fiscal - Teses. 4. Política tributária – Teses. I. Reis,
Bruno Pinheiro W. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 08ª/2021 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA FLORENCIA LORENZO

Realizou-se, no dia 18 de agosto de 2021, às 10:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "Da política tributária global: uma análise dos esforços regulatórios do mundo offshore", elaborada e apresentada por FLORENCIA LORENZO, número de registro 2019670768, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes (DCP/UFMG), Profa. Fernanda Cimini Salles (CEDEPLAR/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 18 de agosto de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Dawisson Elvecio Belem Lopes, Diretor(a) adjunto(a)**, em 07/10/2021, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Professor do Magistério Superior**, em 07/10/2021, às 12:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Cimini Salles, Professora do Magistério Superior**, em 08/10/2021, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0885591 e o código CRC F7E02CA6.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Marcelo e Debora, que sempre apoiaram todas as minhas decisões, e que estimularam cada um dos meus passos. Para além do apoio emocional e material, ter crescido numa casa na qual a ciência é um trabalho valorizado é um privilégio difícil de calcular. À minha mãe, esse decantado de mãe judia, agradeço especialmente por ser a rede de cuidados que sempre me conteve. Ao meu pai, com o qual partilho a tendência a ser cabeçadura, por sempre situar minhas ansiedades em perspectiva, conferindo-lhes o lugar pequeno que elas merecem.

Ao Facundo, meu irmão. Caso você não tivesse assumido responsabilidades relacionadas ao cuidado com tanta maturidade neste último ano, terminar esta dissertação seria algo muito mais penoso. O orgulho que eu sinto de você não cabe em palavras. Aos meus avós, cada um deles uma parte tão importante de quem sou. Principalmente agradeço ao meu avô Naon, que nos deixou recentemente, mas cuja lembrança sempre vai me acompanhar.

A todos os meus amigos, mas em especial ao Renato, Nayara, Ariel, Lulu, Bruno, Maria, Amana, Clara, Lea: que saudades, tudo o que eu queria era comemorar o fim dessa etapa num copo sujo com vocês. Ao João, meu amor, obrigada por compartilhar parte da sua vida e dos seus planos comigo. A vida longe de você é sempre pior. À minha querida sogra Júnia, pelo eterno acompanhamento e carinho.

Das coisas terríveis do distanciamento, uma das piores é não poder tomar um café no corredor da FAFICH com os meus colegas. Agradeço a esta que foi minha segunda casa durante a graduação e o mestrado; terminar esta dissertação longe dela tem um gosto quase tão ruim quanto o café de lá. Ao Departamento de Ciência Política da UFMG, em particular, por ser esse espaço intenso que nos estimula a traduzir nossas inquietações em capacidade analítica. Ao Alessandro e à Thais, por toda a ajuda com questões administrativas.

A todos os professores da pós cujas aulas influenciaram o rumo que esta dissertação tomou: Ranulfo, Natalia, Manoel, Juarez, Felipe e Magna. Ainda, agradeço especialmente ao Dawisson e a turma da Ripperp, que é um caldo de gente brilhante e estimulante com os quais foi um prazer interagir durante o percurso do mestrado. Agradeço também à Fernanda, por se disponibilizar a ler e discutir o meu trabalho. Ao Bruno, meu orientador, por me acompanhar nesta segunda viagem que foi a dissertação. Se não fosse por você, eu provavelmente teria largado esse tema que me fascina há um tempo. Obrigada pela confiança e o apoio, e por me tranquilizar sempre que duvido da minha capacidade.

Finalmente agradeço aos organismos de fomento à pesquisa, e especialmente ao CNPQ pela bolsa que financiou esta pesquisa. Aos funcionários que silenciosamente tentam resistir à terra arrasada que o governo atual deixa por onde passa. Agradeço, ainda, à Alexandra Elbakyan, nossa heroína, e tantos outros anônimos que derrubam *paywalls* e constroem ciência.

[...] if democracy is going to mean anything, it is the ability to all agree to arrange things in a different way. (GRAEBER, 2015, p. 391)

RESUMO

A evasão e a elisão fiscal transnacional receberam muita visibilidade durante a última década. Alimentada por uma série de escândalos, a Política Tributária Global tornou-se, então, palco de várias transformações e demandas por acabar com o fenômeno dos paraísos fiscais e a elisão fiscal de multinacionais se propagaram no debate político. Esse contexto levou ao desenvolvimento de uma série de reformas político-institucionais, voltadas a algumas das brechas institucionais tidas como parcialmente responsáveis pelo atual cenário. Na presente dissertação analisamos, de forma descritiva e exploratória, as iniciativas recentes desenvolvidas no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em resposta a um mandato político do Grupo dos 20. Dividida em quatro partes, a dissertação parte de uma discussão conceitual sobre o fenômeno dos paraísos fiscais, pensando na maneira em que eles impactam estados nacionais em dimensões que lhe são constitutivas. Em seguida, ela se volta para uma discussão teórica sobre os fatores que impactaram e mediaram, historicamente, as relações transnacionais em matérias tributárias. Para tanto, realizamos também um resgate do desenvolvimento histórico do conjunto de instituições que governam as relações transnacionais em matéria de impostos. As últimas duas partes voltam-se para uma análise empírica, detendo-se primeiro na análise dos fatores que impactaram o contexto recente, descrevendo as principais iniciativas, e em seguida desenvolvendo um estudo de caso em um âmbito específico do conflito, a saber, os impactos tributários da digitalização da economia. A partir de uma revisão de literatura e da análise de documentos de consultas públicas das disputas do contexto recente, esta dissertação contribui para uma área ainda sub-teorizada, mas que possui impactos incontornáveis para o desenvolvimento da política na atualidade.

Palavras-chave: Evasão Fiscal. Elisão Fiscal. Offshore. Instituições.

ABSTRACT

Transnational tax evasion and avoidance received a lot of visibility over the last decade. Fuelled by a series of scandals, Global Tax Politics then became the stage for several transformations and demands to end the phenomenon of tax havens and tax avoidance of multinationals echoed in the political debate. This context led to the development of a series of political-institutional reforms, aimed at some of the institutional gaps considered partially responsible for the current scenario. In this thesis we analyse, in a descriptive and exploratory way, recent initiatives developed within the scope of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), enacted in response to a political mandate of the Group of 20. Divided into four parts, the thesis begins with a conceptual discussion on the phenomenon of tax havens, addressing the way in which they impact National States in dimensions that are constitutive to them. Then, it turns to a theoretical discussion about the factors that have historically impacted and mediated transnational relations in tax matters. Therefore, we also carried out a review of the historical development of the set of institutions that govern transnational tax relations. The last two parts turn to an empirical analysis, focusing first describing the main initiatives, on the analysis of the factors that impacted the recent context, and then developing a case study in a specific context of the conflict, namely, the tax impacts of the digitization of the economy. Based on a literature review and the analysis of documents from public consultations on disputes in the recent context, this thesis contributes to a still under-theorized area, which has inescapable impacts for the development of politics as in unravels today.

Keywords: Tax avoidance. Tax evasion. Offshore. Institutions.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução das Alíquotas de Impostos de Renda para Empresas	56
Gráfico 2	Evolução no número de Tratados Bilaterais de Bitributação	65
Gráfico 3	Número de jurisdições nas arenas de representação da OCDE	14
Gráfico 4	Países de Origem dos Especialistas do Comitê da ONU	83
Gráfico 5	Proporção do perfil dos participantes nas Consultas Públicas	86
Gráfico 6	Participação nas consultas em números de páginas e frequência	87
Gráfico 7	Menções aos termos “paraísos fiscais” e “ <i>offshore</i> ” na Assembleia Geral das Nações Unidas	107
Gráfico 8	Quantidade de participantes por tipo nas consultas públicas da OCDE	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estrutura dos trabalhos tributários da OCDE	81
Figura 2	Mapa descritivo do Estudo de Caso	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Vazamentos desde 2001 envolvendo fluxos financeiros ilícitos	28
Tabela 2	Critérios ou diretrizes para elaboração e avaliação de conceitos	33
Tabela 3	Conceitos trabalhados pelo campo	35
Tabela 4	Linha do tempo do Regime Internacional de Tributação	69
Tabela 5	Ações que compõem a Iniciativa BEPS	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGCS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ATAD	<i>Anti Tax Avoidance Directive</i>
BDI	Federação de Empresas Alemãs
BEAT	<i>Base Erosion and Anti-Abuse Tax</i>
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BIAC	<i>Business at OECD</i>
BMG	BEPS Monitoring Group
CBCR	<i>Country by Country Reporting</i>
CBI	Confederation of British Industries
CE	Comissão Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFC	<i>controlled foreign company</i>
CFO	Centro Financeiro <i>Offshore</i>
CRS	Common Reporting Standard
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMN	Empresas Multinacionais
EP	Estabelecimento Permanente
Eurodad	European Network on Debt and Development
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSF	<i>Financial Stability Forum</i>
FTDE	Força Tarefa para a Digitalização da Economia
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
GILTI	<i>Global Intangible Low-Taxed Income</i>
GloBE	Proposta Global Anti-Base Erosion
GWC	<i>Global Wealth Chains</i>
IAI	Intercâmbio Automático de Informação
ICC	Câmara Internacional do Comércio
ICRICT	Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation

IRS	Internal Revenue Service
MAP	<i>Mutual Agreement Procedure</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
OIG	Organização Internacional Intergovernamental
OIs	Organizações Internacionais
PES	Presença Econômica Significativa
SCTI	South Centre Tax Initiative
TCJA	<i>Tax Cuts and Jobs Act</i>
TTB	Tratados Tributários Bilaterais
TUAC	Trade Union Advisory Committee to the OECD
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNCTC	Centro das Nações Unidas para Corporações Transnacionais
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
USCIB	United States Council for International Business
VAT	Value Added Tax

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA	19
1.2 UM SOBREVÃO DA DISSERTAÇÃO	23
CAPÍTULO 1 – PARAÍÇOS FISCAIS, CONCEITOS E POLÍTICA	27
2.1 A POLÍTICA DA E NA CONCEITUALIZAÇÃO	31
2.2 SOBERANIA E PARAÍÇOS FISCAIS: ALGUNS APONTAMENTOS	46
CAPÍTULO 2 – A DIMENSÃO TRANSNACIONAL DOS IMPOSTOS	51
3.1 INTERAÇÕES ESTRUTURAIS EM DINÂMICAS GLOBAIS DE IMPOSTOS	54
3.2 INSTITUIÇÕES E O REGIME INTERNACIONAL DE TRIBUTAÇÃO	60
3.3 PODER E LEGITIMIDADE NAS INSTITUIÇÕES DO REGIME INTERNACIONAL DE TRIBUTAÇÃO	71
3.4 O PAPEL DAS IDEIAS	77
3.5 ATORES DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA GLOBAL	80
CAPÍTULO 3 – MUDANDO O CENÁRIO	90
3.1 APRESENTAÇÃO DAS INICIATIVAS	90
3.2 CONTEXTO DAS REFORMAS	100
3.3 O SUL GLOBAL NO CONTEXTO RECENTE	106
CAPÍTULO 4 – O CASO DA DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA	114
4.1 POLÍTICA E TRIBUTAÇÃO EM ECONOMIAS DIGITALIZADAS	114
4.2 DELIMITANDO O ESCOPO DO PROBLEMA E A INCAPACIDADE DE PROPOR RESPOSTAS SUBSTANTIVAS: A DIGITALIZAÇÃO NO ESCOPO DA INICIATIVA BEPS (2013 - 2015)	117
4.3 O TEMPO DA POLÍTICA E A POLÍTICA NO TEMPO (2016-2018)	126
4.4 EXPANSÃO E LIMITES DAS NEGOCIAÇÕES: A OCDE NA FASE BEPS 2.0 (2019)	136
4.5 CONCLUSÕES E SISTEMATIZAÇÃO DOS ARGUMENTOS	154
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS	161
ANEXO A – NOTAS METODOLÓGICAS	174
COLETA DE DADOS	174
LIMPEZA DE DADOS DE CONSULTAS PÚBLICAS	174
SELEÇÃO DE COMENTÁRIOS PARA ESTUDO DE CASO	175
ANEXO B – LISTAS DE PARAÍÇOS FISCAIS	177

INTRODUÇÃO

Nossa imaginação política – entendendo-a como a capacidade de pensar respostas institucionais para problemas políticos delimitados – é frequentemente circunscrita por ideias que, por sua força e difusão, capturam o discurso público (BÉLAND; COX, 2010; BLYTH, 2002). Destas, uma das mais disseminadas é a noção de que a variação no nível de mobilidade entre diferentes atores, estruturalmente vinculada à existência de paraísos fiscais e correlatos, limita qualquer esforço de produzir reformas tributárias progressivas e responsivas dentro de arenas políticas territorialmente delimitadas. Em outras palavras, indivíduos ricos e corporações multinacionais podem empregar diferenciais de mobilidade (e em última instância, sua capacidade de escapar) para barganhar a seu favor, minando toda proposta de reforma bem-intencionada e progressiva. A figuração de um mundo povoado por paraísos fiscais e regimes tributários preferenciais guia as escolhas de desenvolvedores de políticas públicas, que antecipam as preferências desses atores poderosos engajando-se em dinâmicas de competição tributária (DANZMAN; SLASKI, 2021; LATULIPPE, 2016). Ainda, por cotidianamente habitarem escândalos jornalísticos, em casos como o dos *Panama Papers*, essas imagens atingem um estatuto próximo ao senso comum. A percepção de que qualquer reforma é inútil frente a possibilidade de que esses atores escapem resulta em um espaço público esvaziado, no qual “Não Há Alternativa” ao *status quo*, como bem resumido no famoso slogan thatcherista.

Disparidades no nível de mobilidade afetam a representação, e essa dinâmica é, possivelmente, uma característica incontornável da política (HIRSCHMAN, 1970), exacerbada no presente contexto de globalização financeira. Neste trabalho, porém, partimos da compreensão de que tal mobilidade, assim como as dinâmicas por ela ensejadas, não são estáticas nem unicamente estruturais, tendo em vista que são institucionalmente mediadas (HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON, 2004; 2015). Historicamente, a literatura que analisou o fenômeno dos paraísos fiscais padeceu de uma tendência a privilegiar análises estruturais, já que, por quase cem anos, as instituições e os princípios que governaram as relações transnacionais em matéria de impostos foram marcados por relevante estabilidade (CHRISTENSEN, 2020a; RIXEN, 2011). Se as instituições são estáveis, segue-se então que a análise pode se voltar às dimensões estruturais, apontando em todo caso como elementos exógenos (a financeirização ou o desenvolvimento tecnológico) mediam o impacto das regras.

No entanto, durante a última década, uma importante agenda de reformas políticas ganhou fôlego no plano internacional, orientada para a revisão de algumas das principais

instituições do regime tributário internacional (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019). Em termos gerais, tal regime consiste no conjunto de instituições e princípios que regem a interação entre países e outros atores em matéria de tributação na esfera internacional. Centrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a agenda de reforma englobou três iniciativas principais: a implementação do Intercâmbio Automático de Informação (IAI) entre Administrações Tributárias (2010-2014); a *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) (2012-2015), um pacote de quinze ações que buscavam responder institucionalmente às dinâmicas de elisão fiscal; e a chamada BEPS 2.0, voltada ao enfrentamento dos desafios tributários da digitalização da economia (2019-presente). Assim, a literatura que antes havia se concentrado na análise da estabilidade e da incapacidade de reformas substantivas no plano internacional teve que se haver com um novo contexto, atravessado por reformas potencialmente radicais (CHRISTENSEN, 2020a; CHRISTENSEN; HEARSON, 2019; LIPS, 2020).

Nesse sentido, esta dissertação se volta ao estudo das disputas recentes no âmbito da Política Tributária Global, usando como marco temporal inicial a crise de 2008. Concebendo que a existência de paraísos fiscais e outros mecanismos elisão e evasão fiscal transnacional devem ser encarados de um ponto de vista histórico e institucional, e não apenas estrutural, nos dedicamos à análise de como as instituições internacionais possibilitaram (ou não) dinâmicas de evasão e elisão fiscal transnacional¹. Além disso, buscamos contribuir para a compreensão dos fatores que impactaram processos de reforma institucional no contexto pós-crise financeira, marcado pela intensificação de reformas das instituições que compõem o chamado “regime internacional tributário” ou “ordem legal transnacional tributária”.

A Política Tributária Global diz respeito aos conflitos através dos quais distintos atores (como jurisdições, especialistas, organizações internacionais - OIs, corporações transnacionais e atores da sociedade civil), guiados por seus interesses e por suas convicções sobre como o mundo deveria ser organizado, e condicionados por seu poder relativo, constroem as regras que governam dinâmicas tributárias no plano internacional. Termos correlatos têm sido empregados para capturar o mesmo fenômeno, como Governança Global Tributária (DIETSCH; RIXEN, 2016), Política Internacional Tributária (HAKELBERG, 2020)

¹ Elisão fiscal refere-se a práticas que, apesar de não implicarem no descumprimento de regras *stricto sensu*, buscam subverter a intenção da norma, reduzindo cargas tributárias de forma agressiva a partir de estratégias de “otimização fiscal”. Isso não significa que corporações multinacionais, ao reduzirem suas cargas tributárias, sempre o fazem dentro da letra da lei; porém, a literatura especializada tem majoritariamente optado por empregar elisão ao se referir às práticas de multinacionais e evasão ao se referir a indivíduos que empregam sigilo financeiro para escapar das autoridades tributárias de seus países de residência (HAKELBERG, 2020; HEARSON; RIXEN, 2020).

ou Batalhas Globais Tributárias (SEABROOKE; WIGAN, 2016a). A opção pelo termo Política Tributária Global (em inglês, *Global Tax Politics*), empregado também por Crasnic (2020) e Hearson (2021), deve-se à compreensão de que trata-se de um fenômeno que envolve outros atores além dos Estados (logo, global) e que excede a esfera técnica (logo, política).

Os princípios e as instituições que se consolidam a partir desse conflito político possuem implicações distributivas e redistributivas tanto quando cumprem seus supostos propósitos explícitos de diminuir a dupla tributação e a dupla não tributação², dentro de um marco da soberania fiscal dos países, mas também quando suas limitações beneficiam desproporcionalmente determinados atores, como indivíduos ricos e corporações transnacionais (DAGAN, 2000; HEARSON, 2018a; RIXEN, 2008). Como os efeitos de paraísos fiscais e da elisão e evasão fiscal transnacional se situam no plano da interação entre jurisdições, esforços para responder a esse problema no plano internacional não são uma novidade. Em um dos mais famosos deles, no final dos anos 1990, a OCDE tentou implementar reformas contra o que rotulou de “competição fiscal prejudicial”, concentrando-se principalmente no estabelecimento de regimes que permitissem uma alocação artificial de lucros. Respondendo a um mandato político do Grupo dos 7, a OCDE publicou uma “lista negra” de jurisdições não cooperativas, abrangendo 35 países. Tal iniciativa, porém, foi tida como mal sucedida, rotulada de hipócrita por não abordar o comportamento dos paraísos fiscais membros da OCDE (e. g. Suíça e Luxemburgo), sendo incapaz de alterar substantivamente o *status quo* (EGGENBERGER, 2018; HAKELBERG, 2020; SHARMAN, 2006).

Nesse sentido, a literatura sobre o tema historicamente se centrou na compreensão da estabilidade estrutural do sistema, apontando como os princípios internacionais de soberania minariam quaisquer esforços para solucionar essas dinâmicas a partir da cooperação, ou mesmo através de medidas unilaterais. Em outras palavras, se o monopólio tributário é um elemento quase discriminatório de estruturas políticas que se consolidam enquanto Estados (GRAEBER, 2011; SCOTT, 2017), o espaço para reforma de regras no plano internacional é muito constrangido, já que qualquer reforma é lida como uma potencial vulneração da autoridade política. A última década, porém, foi palco de um processo de crescente politização e subsequente reforma dessas regras, tendo como pano de fundo a proliferação de escândalos como os *Panama Papers*, *luxleaks*, e episódios notórios de elisão e evasão fiscal

² Por dupla tributação, entende-se que a mesma renda seja tributada em duas ou mais jurisdições. Por dupla não tributação, que determinada renda não seja tributada em lugar nenhum.

de corporações multinacionais (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019; LAAGE-THOMSEN; SEABROOKE, 2021; SCHMIDTKE, 2019). A crise financeira de 2008 também representou um marco temporal nessa arena de disputas, estimulando reformas que buscaram responder institucionalmente tanto às dinâmicas de evasão como de elisão fiscal. Nesta dissertação, analisamos de forma descritiva e exploratória o processo de reforma centrado no âmbito da OCDE, que foi apoiado por um mandato político do Grupo dos 20. As perguntas que guiam nossa análise são:

- Como se articularam as respostas a esse fenômeno no âmbito internacional no contexto pós-Crise Financeira Global?
- Quais os principais atores que se engajaram na elaboração e/ou contestação dessas respostas?
- Qual é/são a natureza(s) destas respostas?
- Quais mecanismos impactaram os processos de reforma institucional?

Entendemos que o termo exploratório é frequentemente empregado para se referir a abordagens pouco direcionadas, cabe explicitar, portanto, o que queremos dizer quando propomos tal abordagem. A literatura indicou que estudos exploratórios são adequados para campos do conhecimento e objetos de análise que ainda são pouco explorados ou subteorizados (SWEDBERG, 2020). Nesse sentido, a perspectiva exploratória é fundamentalmente orientada para a elaboração de hipóteses e refinamento do objeto de análise (*Ibid.*). A pesquisa exploratória também é adequada quando existem vieses nos dados disponíveis que impedem a formulação de uma descrição ou explicação categórica. A Política Tributária Global, em que muitos atores adotam posturas eticamente ambíguas (e que, portanto, não são publicizadas), é uma arena em que essa escassez é evidente. Assim, o material a partir do qual conduzimos a nossa análise empírica possui vieses importantes, discutidos a seguir na seção sobre nossa abordagem metodológica. Isso implica que as análises aqui apontadas, apesar de indicarem caminhos analíticos possíveis, são mais adequadas para propor hipóteses do que para defendê-las categoricamente, abrindo uma agenda para investigações futuras.

Nesse ímpeto, nosso texto está organizado em quatro capítulos, cada um deles buscando responder distintos problemas analíticos dentro deste escopo exploratório. Os três objetivos que guiam essa dissertação se organizam em torno i) à especificação conceitual do fenômeno dos paraísos fiscais; ii) à organização e sistematização dos argumentos teóricos sobre o fenômeno (emergência, desenvolvimento e esforços de coordenar ações para combater o seu impacto); e iii) à elaboração e exploração de hipóteses que auxiliem a entender as reformas levadas a cabo após a crise financeira global. Os dois primeiros capítulos da dissertação explicam, nos planos conceitual e teórico, em que consiste o problema ao qual as reformas analisadas buscam dar uma resposta. Situamos nossa ênfase na compreensão do que levou a um cenário de emergência e proliferação de paraísos fiscais e o porquê de iniciativas de reforma terem sido historicamente mal-sucedidas. Os últimos dois capítulos, por sua vez, concentram-se na análise empírica das reformas recentes.

1.1 Abordagem Metodológica

Para responder os problemas analíticos aos quais a dissertação se volta, nossa estratégia metodológica foi construída a partir de três dimensões: revisão da literatura; análise documental, e análise processual. A primeira delas, a revisão da literatura sobre o tema, teve como objetivo mapear os principais argumentos conceituais e teóricos disponíveis nesta limitada, porém crescente, arena de discussão. Identificamos, por meio dela, como a questão dos paraísos fiscais e/ou jurisdições de sigilo – e os conflitos políticos em torno destes – foi abordada pela literatura existente. A revisão também subsidiou parte da análise empírica, sendo que seu material foi empregado como fonte de dados secundários em nossa análise.

A análise documental, por sua vez, foi realizada primariamente a partir de documentos de consultas públicas divulgados pela OCDE em seu site. Estes materiais foram utilizados para analisar exploratoriamente o perfil dos atores que participaram das disputas em torno dessas instituições, mas também para subsidiar o nosso estudo de caso. A partir dos documentos, referentes a 51 consultas públicas, construímos uma base de dados sobre o perfil dos participantes que se engajaram nas consultas. Através da coleta de dados, identificamos 3065 comentários distintos, representando um total de 1022 atores³. Mais informações sobre a

³ Algumas das submissões contavam com mais de um ator, sendo escritas por coalizões de atores. Dessas, foram identificados 207 indivíduos que as submeteram em seus nomes, e 815 organizações.

construção da base, como os critérios de categorização e padronização dos nomes dos participantes, podem ser encontradas no Anexo Metodológico.

Com o objetivo de desenvolver hipóteses para entender como se deram as negociações em um contexto recente, abordamos os conflitos a partir de duas dimensões principais. Por um lado, analisamos os atores, tentando apontar quem participou das negociações, e como o perfil das negociações mudou ao longo do tempo. A análise exploratória da participação indica como, na última década, o escopo e o tipo de engajamento mudaram substantivamente, sendo que uma arena, que outrora se mantinha relativamente insulada de pressões políticas domésticas, passou a ser permeada por atores mais plurais, tanto em termos geográficos como em tipo de engajamento. Nesse sentido, a primeira parte da análise descritiva exploratória contempla os atores que participaram nas recentes negociações da Política Tributária Global e o seu padrão de atuação. A análise resultante compõe a última seção do Capítulo 2.

Em seguida, nos debruçamos sobre um caso específico, referente ao processo das negociações em torno dos desafios tributários relacionados à digitalização da economia. Análises processuais no âmbito da ciência política têm cada vez ganhado mais notoriedade, no âmbito do chamado *process tracing* ou rastreamento de processos (BEACH, 2017; BEACH; PEDERSEN, 2019; BENNETT; CHECKEL, 2015). O emprego dessa metodologia pode ser orientado por vários objetivos que, por sua vez, se desdobram em tipos específicos de rastreamentos de processos: ela pode ser empregada para construir uma teoria, testar uma teoria, ou para analisar um caso específico (BEACH, 2017). No entanto, de forma geral, a literatura tem argumentado que o termo rastreamento de processos deve se limitar a análises que buscam enfatizar a ação de mecanismos causais, sendo inadequada para abordagens com pretensões descritivas e exploratórias (BEACH; PEDERSEN, 2019). Segundo a abordagem mecanicista de rastreamento de processos, centrada no trabalho de Beach e Pedersen (2019) e de Bennet e Checkel (2015), o objetivo dessa metodologia é retirar o foco da análise das causas e dos resultados, e examinar os mecanismos que atuam entre os dois. Por exemplo, se uma teoria propõe que a democracia leva à paz, uma abordagem de rastreamento de processos analisaria *os mecanismos* através dos quais a democracia leva a paz. Outras abordagens entendem que o método pode se voltar à análise de variáveis intervenientes (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) e mesmo servir para o objetivo de descrever eventos em sequências (COLLIER, 2011).

Não temos a pretensão de propor uma explicação causal categórica, portanto, o emprego do termo rastreamento de processos é inadequado para o nosso objetivo. Isso se deve

principalmente ao fato de que o caso que analisamos, relacionado aos desafios tributários da digitalização da economia, ainda não teve um desfecho concreto, uma vez que as negociações continuam no momento de escrita da dissertação⁴. Assim, o objetivo de tratar os mecanismos que ligam uma causa a um efeito não pode ser suficientemente especificado, já que no ponto em que estamos, as negociações ainda não tiveram um desfecho.

Contudo, pelo desenho que está sendo negociado neste momento, tudo indica que as reformas potencialmente levariam a mudanças paradigmáticas, em termos de seu escopo e profundidade (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019; HEARSON; RIXEN, 2020). Em maio de 2021, quando o Grupo dos 7 anunciou os acordos parciais em torno da matéria, meios de comunicação repercutiram o acordo como histórico, indicando que esta seria a maior mudança nas regras tributárias internacionais nos últimos 100 anos⁵. Tais mudanças incluem, dentre outras coisas, uma ruptura com alguns dos princípios que subjazem às regras internacionais tributárias atuais, abrindo a possibilidade de tributar empresas que não possuem um estabelecimento físico no país, desenvolvendo, assim, um novo direito tributário baseado na distribuição geográfica dos consumidores, e promovendo um imposto mínimo corporativo a nível global. Portanto, ainda que não levemos a cabo um rastreamento de processos *stricto sensu*, nosso estudo de caso, desenvolvido principalmente a partir de documentos de consultas públicas, busca apontar quais mecanismos abriram a possibilidade de transformações paradigmáticas das regras tributárias relacionadas à digitalização da economia. Ainda que se limite a um caso específico, a análise foi realizada buscando possibilitar hipóteses teóricas que excedam esse caso em particular, ajudando a compreender questões mais fundamentais da Política Tributária Global.

A seleção do caso das consultas públicas relacionadas aos impactos tributários relativos à digitalização da economia se deve a dois motivos principais. Em primeiro lugar, durante as negociações em torno da iniciativa de *Base Erosion and Profit Shifting*, que se desenvolveu entre 2013 e 2015 a partir de quinze ações, a Ação número 1 estava orientada para lidar com os desafios tributários relacionados à digitalização da economia. Entre o final de 2013 e o início de 2014, duas consultas públicas sobre o tema foram levadas a cabo, nas quais participaram 80 indivíduos e organizações. No entanto, de forma geral, a Ação foi

⁴ Teoricamente, um consenso era demandado até 2020, mas em parte devido à pandemia do coronavírus, e em parte devido a dinâmicas próprias da política, as negociações se atrasaram.

⁵ Ver por exemplo **CNBC**. G- 7 nations reach historic deal on Global Tax Reform. Disponível em: <https://www.cnn.com/2021/06/05/g-7-nations-reach-historic-deal-on-global-tax-reform.html>. Acesso em: 25 jun. 2021. **Reuters**. Tech Giants and tax havens targeted by historic G7 Deal. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/g7-nations-near-historic-deal-taxing-multinationals-2021-06-05/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

considerada mal sucedida, e seu relatório final tido como mais próximo a um exercício acadêmico do que a uma proposta de solução institucional (LIPS, 2020). Em resposta, as negociações foram retomadas em 2017 (com a produção de um relatório interino em 2018), e em seguida em 2019. Essa variação temporal permite apontar mudanças que auxiliam os propósitos descritivos da pesquisa, já que a variação permite destacar mudanças e permanências. O segundo motivo que nos levou a esta seleção diz respeito a esse novo processo de reformas, chamado de BEPS 2.0, que é a primeira grande reforma levada a cabo nesse novo contexto de incorporação de atores que excedem o escopo da OCDE e do G20, tendo sido desenvolvida dentro do marco do Fórum Inclusivo, uma instituição criada em 2016 que buscava incorporar mais países no processo de desenvolvimento e implementação de regras tributárias globais. Assim, é um estudo de caso que busca dar conta das transformações recentes, usando a variação temporal como uma ferramenta para auxiliar a descrição.

Nossa fonte primária de dados centra-se em materiais de consultas públicas e, portanto, cabe ressaltar algumas limitações que esse tipo de dado possui. Em primeiro lugar, existem problemas importantes em tentar inferir interesses e opiniões de comentários submetidos, já que os distintos atores neles envolvidos podem antecipar os resultados e organizar suas preferências de acordo com isso (PIERSON, 2015, p. 126). Em outras palavras, com a derrota em vista, atores podem alterar o seu discurso para não serem lidos como “perdedores” ou para evitar algum tipo de retaliação (*Ibid.*). Acompanhar temporalmente as disputas permite, ao menos parcialmente, captar mudanças de posição e adaptação. Ainda, se aceitarmos que as evidências empíricas possuem fortes limitações para caracterizar as preferências dos diferentes atores, isso demanda atentar para o desenvolvimento de hipóteses sobre as preferências no plano teórico, a partir de um esforço dedutivo. O mapeamento dos atores que realizamos no capítulo 2 se insere nessas preocupações. Tendências anti-pluralistas ressaltam também que a análise da contestação aberta possui vieses relevantes: olhar para o conflito público, argumentam, é como o bêbado que busca as chaves que perdeu bem embaixo do poste de luz (*Ibid.*). Nesta pesquisa, tentamos triangular a informação com fontes secundárias, como matérias em jornais e dados da revisão bibliográfica, para tentar reduzir essas limitações. Além disso, buscamos extrapolar o material das consultas públicas, conferindo especial atenção para o contexto.

A participação em consultas públicas também possui um viés de seleção importante. Existe uma tendência, entre aqueles que participam, de enxergar o fórum onde se dá a participação como o local adequado para tratar o tema. Por exemplo, durante as negociações das iniciativas BEPS e BEPS 2.0, uma série de atores defenderam explicitamente que a

OCDE – e não a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a União Europeia (UE) – era o âmbito correto para tratar questões relacionadas à política tributária internacional. Nem todo aquele que participa do fórum necessariamente privilegia a OCDE em detrimento de outros espaços – e isso fica evidente em alguns comentários das consultas públicas – mas, uma consequência direta da participação é a legitimação desse espaço, o que pode levar alguns atores, que possuem posturas fortes sobre o tema, a se abster. Isso é especialmente relevante para o caso que tratamos pois, como indicamos em nossa análise, a centralidade da OCDE como principal arena para lidar com dinâmicas tributárias no plano internacional é disputada. Ainda, nas consultas públicas, países e jurisdições não costumam participar, já que eles possuem outros mecanismos de fazer com que sua opinião seja escutada. Quando o fizeram, no geral, isso ocorreu principalmente através de coalizões, como no caso do Grupo dos 24. Para analisar a postura de países, portanto, tivemos que nos apoiar em fontes de dados secundários, principalmente oriundos da nossa revisão de bibliografia, e de um levantamento auxiliar de matérias em meios de comunicação digital.

1.2 Um sobrevoo da dissertação

No primeiro capítulo da dissertação, analisamos as diferentes conceituações e esforços analíticos que visaram capturar aquilo que tem sido enquadrado sob o termo guarda-chuva de mundo *offshore*. A partir de autores da ciência política que se debruçaram em metodologias de conceituação, destrinchamos cada um dos termos e conceitos atrelados e propomos um marco analítico para entender a variação terminológica e conceitual. Apontamos que se bem a maioria das análises buscam atrelar esse fenômeno a jurisdições, recentemente, a literatura tem voltado sua atenção para o papel de redes transnacionais que não se situam apenas no nível dos Estados, como profissionais e empresas. Ainda, buscamos neste capítulo apontar as implicações teóricas desses conceitos em termos de como eles interpelam os Estados-nações a partir de dimensões que lhes são constitutivas, como soberania, financiamento e territorialidade.

No segundo capítulo, sistematizamos o *corpus* teórico que analisou a dimensão transnacional dos impostos, compreendendo aqui tanto análises sobre disputas políticas e materiais em torno da emergência de elisão e evasão fiscal transnacional, assim como trabalhos que se dedicaram a entender as tentativas de contestar essas dinâmicas. Nesse sentido, buscamos aqui entender quais fatores determinaram a emergência do *status quo*, além de analisar que elementos podem ajudar a explicar mudanças no atual cenário. Nosso ponto de

partida são as abordagens estruturais, isto é, aquelas que apontam como a competição entre diferentes jurisdições em um contexto de capitalismo financeiro levaria à emergência e à disseminação de paraísos fiscais e regimes tributários preferenciais, a partir de dinâmicas de corridas ao fundo do poço. Apontamos, no entanto, a necessidade de ir além das dimensões estruturais para encarar esses fenômenos do ponto de vista institucional e histórico, ressaltando como regras e princípios internacionais e dinâmicas temporalmente orientadas são centrais para entender o atual estado de coisas. A abordagem *institucional* é importante pois as interações no plano internacional ocorrem em um contexto regrado, isto é, o contexto do Regime Internacional de Tributação (AVI-YONAH, 2007), também chamado de a Ordem Legal Transnacional Tributária (GENSCHEL; RIXEN, 2015).

Ressaltar as dimensões institucionais e históricas, por sua vez, implica reconhecer que essas regras são o resultado de escolhas e conflitos específicos, e que, portanto, possuem um caráter contingente. A análise institucional também implica na necessidade de caracterizar os distintos atores que construíram esses arranjos institucionais, assim como os distintos interesses e as ideias que informaram as suas ações. Explicitar a contingência não deve implicar, no entanto, em posturas voluntaristas, nas quais qualquer resultado era possível de antemão. Por isso, apontamos a existência de um debate sobre como pensar o poder no âmbito da Política Tributária Global, ressaltando como conflitos políticos que se desdobram em contextos profundamente assimétricos colocam em jogo também questões sobre legitimidade das instituições vigentes, assim como dos fóruns nas quais elas são construídas.

No terceiro capítulo, realizamos uma transição do plano teórico para o plano empírico, apresentando uma descrição do contexto político recente. Apontamos alguns dos principais fatores que, no plano internacional, possibilitaram a emergência de reformas nas instituições multilaterais de cooperação tributária. Ainda que nossa ênfase seja nas mudanças que ocorreram no plano internacional, ressaltamos também como alguns autores têm apontado para o papel fundamental de dinâmicas internas dos EUA para entender como se desenvolvem os processos no plano internacional. Além de apontar mudanças *contextuais*, descrevemos e introduzimos os três principais processos de reforma do período pós-Crise: a implementação do intercâmbio automático de informação entre administrações tributárias; o projeto *Base Erosion and Profit Shifting*; e o chamado BEPS 2.0, voltado para os desafios resultantes da digitalização da economia. A ênfase deste capítulo está voltada para a exploração de elementos contextuais, dentre os quais um dos mais relevantes é o aumento aparente da inclusividade de instâncias centrais da Política Tributária Global. Nesse sentido, buscando analisar essa crescente inclusividade, a última seção do capítulo aponta para algumas questões

relacionadas à inclusão de países de renda média e baixa nessas esferas de disputa. A pergunta que guia este capítulo é, portanto, como o contexto pós-crise possibilitou a emergência e o fortalecimento de iniciativas de cooperação tributária internacional.

No quarto e último capítulo, apresentamos as conclusões parciais do estudo de caso que desenvolvemos sobre as negociações em torno dos desafios tributários relacionados à digitalização da economia. Se a mera existência de multinacionais já levava ao fortalecimento de dinâmicas de elisão fiscal, a digitalização da economia intensifica ainda mais essas dinâmicas, devido a vários fatores como a predominância de ativos intangíveis (como patentes e marcas) nesse setor, a possibilidade de desenvolver negócios sem presença física substantiva e o engajamento ativo dos usuários nos modelos de geração de valor dessas empresas. Assim, o fenômeno da digitalização da economia, com toda a visibilidade pública de corporações transnacionais de serviços digitais, incrementou a politização em torno do fenômeno. Nosso estudo de caso busca indicar tentativamente alguns dos principais fatores que impactaram as negociações nesse âmbito. Nesse contexto recente de politização intensificada, verifica-se uma dinâmica intensa entre medidas unilaterais e subsequentes esforços para solucionar o problema no plano multilateral. Apontando mecanismos endógenos e exógenos às negociações, nosso estudo de caso busca contribuir para a identificação dos fatores que permitiram abrir espaço para alterações paradigmáticas no âmbito das instituições tributárias internacionais.

Em sua proposta, a presente dissertação busca contribuir para a crescente literatura sobre a Política Tributária Global, que ainda é um tema subexplorado no âmbito da ciência política, apesar de sua crescente relevância. Nossos objetivos teóricos e empíricos são acompanhados por uma preocupação ética, fruto de um incômodo perante proposições que sustentam que qualquer reforma progressiva é fútil frente às estruturas que compõem o mundo. O economista político Albert O. Hirschman, em seu livro “A retórica reacionária”, sintetiza essa postura, que ele chama de Tese da Futilidade. Segundo a tese da futilidade, “esforços de transformação são abortivos, [...] de uma forma ou de outra, qualquer mudança é, foi e será superficial, de fachada, cosmética e ilusória, já que as estruturas ‘profundas’ da sociedade se manterão completamente intocadas” (HIRSCHMAN, 1991, p. 42). Ainda que essa tese seja entendida pelo autor como própria de círculos reacionários, acreditamos que na verdade ela é bastante disseminada em meios progressistas, e é um traço central no nosso clima de época. Como afirmamos no começo da introdução, a sensação de que qualquer avanço é fútil porque o mundo é povoado de paraísos fiscais atravessa fortemente a forma como encaramos o mundo. Rejeitando a ideia de que a composição do mundo é inalterável e que qualquer

esforço transformativo é fútil, mas sem por isso cair em um voluntarismo cego aos condicionantes da ação, assumimos a postura de que entender como e quando o mundo muda (e quando ele não o faz) é um ponto de partida importante para a construção de um mundo melhor, em que as desigualdades políticas e econômicas não sejam tidas como um fim incontornável ao qual não podemos escapar.

CAPÍTULO 1 – PARAÍÇOS FISCAIS, CONCEITOS E POLÍTICA

Esforços analíticos nas ciências sociais muitas vezes se deparam com o fato de que, ao descrever o mundo, nossos conceitos terminam por impactar em sua própria organização. No caso de conceitos que carregam estigmas, como é o caso dos paraísos fiscais, isso torna-se ainda mais evidente, como ilustrado no episódio narrado a seguir, que ocorreu em 2013 na Argentina. Naquele ano, o país passava por uma revisão de sua lista negra de paraísos fiscais, uma instituição criada em 2000 que elencava 88 jurisdições, cujo objetivo era combater os impactos fiscais e políticos dessas jurisdições⁶. Buscando alinhar suas instituições às práticas da OCDE⁷, o país substituiu sua lista negra por uma lista de países cooperativos, com os quais mantinha tratados para compartilhar informações (AKHTAR; GRONDONA, 2019). Ao fazê-lo, a nova lista negra foi definida por exclusão, incluindo todo aquele que não figurasse na lista de países cooperantes.

À época, como o Panamá se recusou a assinar um acordo de intercâmbio de informação, ele foi considerado uma jurisdição não cooperante para fins fiscais, o que, por sua vez, levou a um conflito na Organização Mundial do Comércio. Inconformado com tal rótulo, o país denunciou a Argentina por discriminação no escopo do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) num esforço de empregar “políticas comerciais para restringir as tentativas de outros países de reduzir a evasão fiscal e o crime financeiro” (ESKELINEN; YLÖNEN, 2017, p. 640). O painel designado pela organização, embora reconhecesse a legitimidade da posição da Argentina em relação à prevenção da elisão e evasão fiscal, concordou que as políticas foram implementadas em desacordo com o AGCS (*Ibid.*, p. 642). Tal conflito indica como aquilo que parecia ser uma mera reforma técnica e administrativa, acabou resultando em um conflito político sobre “o espaço legítimo de política disponível na implementação de medidas contra a evasão fiscal” (*Ibid.*).

O episódio acima ilustra nitidamente alguns dos desafios teóricos e metodológicos que surgem ao buscar uma resposta à aparentemente simples pergunta sobre o que seria um paraíso fiscal. A elaboração de conceitos, nessa área, possui implicações políticas importantes,

⁶ Algumas dessas implicações eram relacionadas a regras de preços de transferência, negação de diferimento de receita passiva, bem como limitações cambiais (AKHTAR; GRONDONA, 2019).

⁷ Após a Crise, a OCDE passou a publicar “listas brancas”, isto é, listas de países cooperativos para fins tributários. Entendemos que o termo lista negra em contraposição à lista branca é problemático por si só, e deveria ser evitado. No entanto, optamos por mantê-lo porque ele é amplamente empregado pela literatura, e porque não encontramos um termo melhor.

na medida em que a denotação de um país enquanto tal pode implicar tanto em sanções de natureza econômica ou reputacional. Esse cenário complexo se deteriora ainda mais quando percebemos que a geografia do sigilo financeiro e da evasão e elisão fiscal transnacional não se restringem a um conjunto de ilhas tropicais através das quais pessoas muito ricas e empresas implementam esquemas para evadir ou evitar o pagamento de impostos. Como argumentam Dean e Warris (2021), se a cobertura jornalística sobre paraísos fiscais costuma ser ilustrada com a foto de uma ilha tropical do caribe, essa iconografia, na verdade produz uma imagem miópica de como funcionam os paraísos fiscais, dado que alguns dos principais deles, como a Suíça, a Irlanda e Luxemburgo, são países Europeus⁸. Assim, mais do que algo marginal, tal fenômeno se distribui a partir de alguns dos principais centros do capitalismo financeiro contemporâneo.

Dessa forma, a partir do momento em que desejamos sair do senso comum rumo ao plano da análise empírica e política, a resposta assume contornos mais nebulosos. Afinal, se aceitamos a premissa básica de tal conceito, que aponta como os efeitos de políticas tributárias e de transparência corporativa adotadas em uma jurisdição podem transbordar para outras, imediatamente nos deparamos com o fato de que, potencialmente, qualquer país ou jurisdição poderia ser um paraíso fiscal (PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010). E, na medida em que um país, ou um conjunto de países, decide implementar regras para combater os impactos fiscais e políticos que decorrem da existência dessas jurisdições, o desafio denotativo torna-se ainda mais evidente.

Na última década, paraísos fiscais, e esquemas de evasão e elisão de impostos implementados através destes, passaram a ocupar o centro do debate político internacional. Em 2009, o Grupo dos 20 declarou o fim da era do sigilo financeiro e, em 2012, a mesma coalizão de países defendeu a necessidade de alinhar bases tributárias à criação de valor, para que empresas passassem a pagar impostos onde elas operassem. O episódio dos *Panama Papers*, assim como outros escândalos importantes que se seguiram, jogaram luz sobre até que ponto essas jurisdições estavam sendo empregadas de forma sistemática para evitar pagar uma parcela (socialmente) justa de impostos. Alguns dos principais escândalos internacionais relacionados aos vazamentos, elencados na Tabela 1, indicam como, ao longo dos anos, parece haver uma intensificação em seu número (ou ao menos de sua cobertura jornalística).

⁸ Os autores salientam, também, como essa imagem traz com ela certas doses de racismo, na medida em que quase todos os países que acabam sendo escolhidos para representar o fenômeno são países de populações majoritariamente negras (*Ibid.*).

Tabela 1. Vazamentos desde 2001 envolvendo fluxos financeiros ilícitos

Ano	Nome do Vazamento	Fonte do Vazamento
2001	KBLux	Kredit Bank Luxembourg
2007	UBS	Banco Suíço
2009	Anonymous (?)	Rabobank SA Luxembourg
2013	Offshore Leaks	Dois provedores de serviços de fundações e empresas das Ilhas Virgens Britânicas e da Ásia
2014	Luxleaks	Consultor Tributário da PWC em Luxemburgo
2015	Swiss Leaks	Banco HSBC na Suíça
2016	Panama Papers	Mossack Fonseca
2016	Bahama Leaks	Registro de Empresas Bahamas
2017	Football leaks	Desconhecido
2017	Credit Suisse	Banco Suíço
2017	Paradise Papers	Firma legal <i>Offshore</i> Appleby Bermuda/Registro de Empresas
2017	Azerbaijani Laundromat	OCCRP/Danske Berlingske
2018	Dubai Leak	Registro de propriedades e de terras de Dubai
2019	Mauritius Leaks	Firma legal Conyers Dill & Pearman
2019	Cayman bank Leaks	Daughter on Isle of Man
2019	29 Leaks	Agente de formação empresarial UK
2019	Troika Leak	Bancos da Lituânia
2020	Luanda Leaks	desconhecido

Fonte: Ferwerda e Unger (2021, p. 76, tradução nossa)

Se a existência de tensões entre o poder móvel do capital e o poder territorialmente limitado dos Estados não é uma temática nova para as ciências sociais (ARRIGHI, 1996; STRANGE, 1996), no contexto pós Crise Financeira, a nova iteração dessas dinâmicas, as chamadas estratégias de “otimização fiscal” transnacional, passaram a ser cada vez mais questionadas politicamente. De forma concomitante à crescente politização da temática, a produção acadêmica sobre o tema se expandiu, alterando de forma importante a maneira como hoje o entendemos. Não obstante, seu campo de estudos ainda é marcado por uma compreensão fragmentária, apesar da existência de alguns esforços de sínteses pontuais

(DIETSCH; RIXEN, 2016; PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010; UNGER; ROSSEL; FERWERDA, 2021).

Neste capítulo, buscamos contrapor distintos exercícios de conceituação sobre o fenômeno dos paraísos fiscais, jurisdições de sigilo ou jurisdições offshore, com o objetivo de construir um marco teórico-conceitual para abordar tal fenômeno no âmbito da ciência política. A construção de tal marco conceitual é um ponto de partida fundamental para a nossa análise sobre as iniciativas de cooperação e reforma institucional no âmbito da OCDE, já que no cerne dessas iniciativas situa-se a necessidade de definir o fenômeno – do que ele se trata – e apontar quais são os seus impactos, pois isso determina a maneira como respondemos política e institucionalmente a ele. Isto é, iniciativas de cooperação possuem em sua base um modelo teórico sobre como o mundo funciona e sobre os fenômenos que nele ocorrem. Diferentes conceituações sobre paraísos fiscais produzem mapas e quadros do sigilo financeiro e da evasão e elisão fiscal distintos, já que diferentes conceitos também carregam em si diversos caminhos de mensuração.

Em um primeiro momento, analisamos o conceito de paraísos fiscais – assim como suas variações terminológicas – a partir de obras clássicas sobre exercícios de conceituação no âmbito das ciências sociais, como os trabalhos de Giovanni Sartori, John Gerring, Gary Goertz e Amy Mazur. Nesse exercício, apontamos que a ambiguidade conceitual do fenômeno se deve ao (i) alto nível de abstração do conceito, que procura capturar um universo extenso com subcasos bastante distintos; e (ii) a transdisciplinaridade do campo de estudos que, por se tratar de um campo orientado por problemas (e não tanto por teorias), acaba salientando distintas dimensões do fenômeno, segundo as diferentes pertenças disciplinares. Ressaltamos também que parte do quebra-cabeça conceitual se deve ao fato de que grande parte das listas e dos conceitos estiveram profundamente ligadas a disputas geopolíticas. Argumentamos que uma conceituação que seja útil para o campo da ciência política deve ser capaz de capturar não apenas as dimensões jurisdicionais do fenômeno (isto é, relacionadas ao exercício da soberania atrelada a um território), mas também as dinâmicas de poder, tanto entre Estados como entre estes e entidades não estatais, como empresas multinacionais (EMN). Por fim, apontamos que, ainda que se tratem de abordagens conceituais distintas, elas se situam em um certo contínuo e progressivo contexto de compreensão do problema, e são melhor compreendidas como complementares, na medida em que possibilitam uma representação mais abrangente deste.

2.1 A política da e na conceitualização

Cientistas sociais (em um sentido amplo) e cientistas políticas (em um sentido estrito) enfrentam cotidianamente desafios no âmbito da elaboração e refinamento de conceitos. Isto pois, embora trabalhem com idéias abstratas – como democracia, revolução e poder –, essas mesmas ideias enfrentam a necessidade de possuir um caráter denotativo claro na medida em que a disciplina se volta a esforços empíricos. Como propõe Sartori (2009, p. 74), precisamos que nossos conceitos operem como “contenedores de dados”, isto é, que nos permitam produzir uma matriz analítica capaz de conferir inteligibilidade ao mundo e produzir uma espécie de *common ground* – um denominador comum. Assim, as ciências sociais possuem uma longa tradição de metodologia de conceitualização que, embora se origine na filosofia da ciência, possui na Ciência Política seus próprios expoentes, como o próprio Giovanni Sartori, mas também autores como John Gerring, Gary Goertz e Amy Mazur. Nesta primeira seção, buscaremos nos apoiar nessa tradição para analisar os conceitos empregados no campo de estudos sobre paraísos fiscais, campo que enfrenta um marcado desafio de conceitualização (COBHAM; JANSKÝ, 2020; COBHAM; JANSKÝ; MEINZER, 2015). De fato, quase todos os artigos ou livros que se voltam à temática iniciam sua discussão com alguma versão dessa ideia de ambiguidade, da dificuldade do esforço conceitual. Nós argumentamos que este desafio se deve a três principais motivos: i) disputas geopolíticas; ii) a interdisciplinaridade do campo; e iii) o fato de se tratarem de conceitos de alto nível de abstração (isto é, o universo de casos que eles pretendem abarcar é muito amplo e heterogêneo).

Em primeiro lugar, a questão geopolítica é relevante pois táticas de *naming and shaming* – as chamadas “listas negras” – foram, por muito tempo, a principal ferramenta empregada por organismos multilaterais e países específicos para tentar alterar o comportamento de jurisdições que atuam como paraísos fiscais – e em alguma medida, ainda o são. Como propôs Sharman (2009, p. 9), no âmbito dos paraísos fiscais e da competição tributária, muitas vezes *‘the bark is the bite’*⁹, portanto o processo de definição e denotação é altamente conflitivo. Tais listas de paraísos fiscais elaboradas por Organizações Internacionais (intergovernamentais, ou não), produzidas em contextos de assimetrias de poder, foram amplamente empregadas por grande parte dos acadêmicos do campo, mesmo quando

⁹ *The bark is the bite* significa, em uma tradução ampla, que instrumentos de ameaça (como o são as listas negras) seriam por si só instrumentos de coerção. Isto é, se um cachorro late, para depois morder, a lista negra seria simultaneamente a mordida e o latido. Sobre o emprego de listas negras por organizações como a OCDE e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), ver também Eggenberger (2018).

reconhecendo as limitações de origem dessas listas¹⁰ (PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010). Ainda, parte dos termos foram gestados no âmbito da disputa entre países, como é o caso do termo ‘Centro Financeiro *Offshore*’ (CFO), amplamente empregado por países taxados de paraísos fiscais para suavizar a sua imagem e dissociá-la deste termo, que estaria vinculado a atividades criminosas como lavagem de dinheiro ou mesmo tráfico de drogas (CLARK; LAI; WÓJCIK, 2015; COBHAM; JANSKÝ; MEINZER, 2015).

Os distintos objetivos políticos das Organizações Internacionais (OIs) – analisando o fenômeno a partir do prisma de lavagem de dinheiro (como o GAFI), da estabilidade financeira (como o Financial Stability Forum - FSF e o Fundo Monetário Internacional - FMI), ou da cooperação tributária (como a OCDE) – também impactaram as distintas operacionalizações do conceito (MURPHY, 2008). Da mesma forma, na medida em que diferentes OIs possuem distintas ferramentas ao seu dispor, aquelas que não possuem meios de emitir sanções acabam empregando a flexibilidade dessas listas como estratégia de barganha (EGGENBERGER, 2018)¹¹. Ainda, outro fator que contribui para a dificuldade de demarcação é a ideia de “ambiguidade calculada”, apontada por alguns autores como característica central desse objeto de estudos (BINDER, 2019a; SHARMAN, 2010), que permite que ele se situe em uma posição dúbia entre ilegalidade, ilicitude e imoralidade¹².

A pertença disciplinar heterogênea¹³ do campo de estudos sobre o fenômeno dos paraísos fiscais, por outro lado, cria um cenário em que as várias definições e mensurações salientam distintas dimensões do tema. Cientistas políticos ou juristas, por exemplo, apontaram para os componentes da soberania jurisdicional e da arquitetura institucional como

¹⁰ O caso mais paradigmático é o da Suíça e de Luxemburgo, exemplos quase consensuais de paraísos fiscais, que foram excluídos das listas da OCDE e da Comissão Europeia por constrangimentos geopolíticos.

¹¹ Nesse sentido, um país pode acabar sendo retirado de uma lista não por ter deixado de ser um paraíso fiscal de fato, mas apenas por se comprometer a eventualmente implementar as reformas que lhe são demandadas.

¹² A noção de ambiguidade calculada permite que um mesmo fenômeno seja visto de formas distintas a depender de quem pergunta. Um caso evidente disso é uma empresa que aparenta ter prejuízos para uma autoridade tributária e mantém um lucro reportado para seus acionistas (BINDER, 2019b, p. 360). Grande parte das atividades que são levadas a cabo empregando paraísos fiscais tensionam os limites da legalidade, e ocupam uma fronteira tênue entre aquilo que é ilegal na letra da lei, e aquilo que é previsto no *corpus* legal. Sobre essas questões, ver as contribuições da zemiologia, o estudo dos danos sociais, sintetizadas em Cobham e Jansky (2020, p. 10) acerca das limitações de uma abordagem baseada em tipificação criminal. *Grosso modo*, existe um problema em adotar definições para abordar esse fenômeno que considerem somente a letra da lei, dado que existem diferenças entre os corpos legais, e que, em alguma medida, leis refletem um status quo permeado por poder.

¹³ De fato, a área que tem abordado o fenômeno de forma mais consistente no tempo é a Economia Política Internacional. A *Review of International Political Economy*, uma das principais revistas da disciplina, é o *hub* central dos artigos que abordam essa temática. Ronen Palan, uma das principais referências da temática dos paraísos fiscais, é um dos editores-fundadores do periódico. Mesmo isso não soluciona a questão da pertença disciplinar, pois esta é uma disciplina sumamente heterogênea e é ela mesma pensada como uma área orientada por questões (RAVENHILL, 2008, p. 542–543).

fundamentais para compreender o fenômeno (PALAN, 2002; PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010). Economistas, por outro lado, enfatizaram mais a provisão de serviços financeiros e questões ligadas a fluxos de capitais e ativos financeiros (FICHTNER, 2015; ZOROMÉ, 2007). *Insights* oriundos da sociologia fomentaram uma incursão em questões ligadas à sociologia das profissões, dando ênfase especial aos contadores e gerenciadores de riqueza, entendendo-os como a rede de facilitadores que fomentam e possibilitam fluxos ilícitos financeiros (HARRINGTON, 2016; SEABROOKE; WIGAN, 2017). Nesse sentido, a dificuldade de delimitar o escopo disciplinar da questão contribui para a sua nebulosidade conceitual, mesmo considerando que o verso dessa moeda seja a riqueza teórica que empreendimentos transdisciplinares carregam em si.

Ainda, o exercício de conceituação enfrenta um desafio na medida em que busca capturar um fenômeno com alto nível de abstração, isto é, um universo grande de casos com características dissimilares (COLLIER; GERRING; SARTORI, 2009). Enfrenta-se, portanto, o clássico problema sartoriano sobre *comparar e mal comparar*¹⁴: como assegurar-se que casos tão díspares como a *City Londrina*, a Holanda, o Estado de Delaware e Ilhas Nauru pertencem ao mesmo grupo de fenômenos? E, principalmente, quais são os elementos que nos permitem inferir que esses três casos pertencem a um mesmo conjunto? Por fim, como argumentou Binder (2019a, p. 24) parte do desafio conceitual deriva também da “compreensão empírica ainda fragmentária do fenômeno”, que ainda é bastante limitada, quando comparada a outras áreas mais consolidadas. Para responder tais desafios, faz-se necessário recorrer à metodologia de conceitualização.

No âmbito dos trabalhos sobre conceituação, existe um consenso de que conceitos possuem, pelo menos, três elementos principais: (i) sua dimensão conotativa, isto é, os atributos que o conceito carrega; (ii) sua dimensão denotativa, ou o conjunto de fenômenos ao qual ele se aplica; e (iii) um termo que captura os dois (COLLIER; GERRING; SARTORI, 2009; GERRING, 2011; WONKA, 2007). Para realizar nosso exercício, decidimos partir do levantamento de distintos termos empregados pelo campo, de suas diferentes definições e do universo de sua denotação. No entanto, um exercício de conceituação não pode se limitar a uma enumeração de conceitos incongruentes: é importante delimitar critérios que nos auxiliem a avaliar se um conceito é robusto e útil – ou não. Goertz e Mazur (2008) e Gerring

¹⁴ *Comparing e Miscomparing*, no original, que é um título de um artigo de 1991, republicado na coletânea organizada por Gerring e Collier (2009). Para Sartori, conceitos com alto nível de abstração, que procuravam capturar um universo grande e díspar, corriam o risco de incorrer em esgarçamento conceitual.

(1997; 2011) elencaram uma série de critérios que devem ser levados em consideração em exercícios de conceituação. A Tabela 2 os sintetiza:

Tabela 2. Critérios ou diretrizes para elaboração e avaliação de conceitos

Critério	Explicação do critério
1. Nome ou escolha de termo	A escolha do termo que compreende o conceito é um passo fundamental no processo de conceituação. O emprego de neologismos deve ser tido como última opção e, caso realizado, deve ser devidamente justificado. O mesmo vale para termos adjetivados. <i>Ceteris paribus</i> , é preferível empregar termos com familiaridade, parcimoniosos e que possuam ressonância. Por parcimônia, entende-se termos que consigam capturar a ideia do conceito de forma abreviada – por exemplo, ‘ideologia’ é um termo mais parcimonioso do que ‘sistema de crenças políticas estruturadas’ (GERRING, 1997). A ressonância diz sobre a escolha de termos que remetem à imagem do conceito que buscamos capturar, isto é, trata-se de um termo <i>inteligível</i> . Ainda, existe uma dimensão estética dessa diretriz: existem termos que possuem um apelo cognitivo e outros que não (ex: ‘proletariado’ vs. ‘classe trabalhadora’). Além disso, é importante refletir sobre como o termo se relaciona com outros nomes do campo em termos de escala de generalidade.
2. Escopo e contexto teórico e empírico	Delimitar o contexto histórico, teórico, cultural, geográfico do conceito. Aqui cabe refletir sobre a capacidade do conceito viajar, assim como delimitar o nível da análise. Essa diretriz trata da extensão, mas também da própria história do conceito.
3. Diferenciação ou negação	O processo de formulação do conceito está profundamente relacionado à delimitação daquilo que ele não é (tanto espaço-temporalmente, como no nível da análise). A diferenciação é realizada tanto a partir da sistematização das dimensões do conceito, como também através da definição do polo negativo. Aqui é importante refletir teoricamente sobre o tipo de relação que estabelece entre o fenômeno que o conceito captura, e aquilo que ele não é: trata-se de uma diferença de tipo, ou de grau? Existem zonas cinzentas?
4. Dimensões	Quais são as dimensões do conceito? Elas se articulam de forma coerente e consistente? Qual a profundidade do conceito e sua riqueza? Como essas dimensões se relacionam com fenômenos que serão englobados pelo conceito? Cabe aqui pensar sobre a profundidade e densidade do conceito: assim, relaciona-se com os três níveis de abstração de Sartori, referidos acima.
5. Estrutura do conceito	A estrutura diz respeito a como se organizam as distintas dimensões de um conceito: existem dimensões necessárias, ou seja, sem as quais tal observação não pode ser considerada como um exemplo do conceito? Existe critério de suficiência, ou seja, que basta possuir determinado atributo (ou determinado conjunto de atributos) para que a observação seja categorizada como sendo um exemplo do conceito? O conceito possui uma estrutura clássica, de semelhança familiar ou de conceito radial?
6. Relações causais	A diretriz de relações causais diz respeito ao lugar que o conceito ocupa em relação a uma teoria, assim como a existência, ou não, de relações causais intra-conceito. Em relação ao lugar do conceito na teoria, é importante delimitar como certas conceitualizações nos permitem (ou não) trabalhar a partir de determinados referenciais teóricos. Conceitualizações distintas podem derivar em resultados causais distintos. A respeito da existência de causalidade dentro do conceito, isso se relaciona à discussão de Goertz sobre a relação entre os distintos níveis do conceito.
7.Operacionalização	A operacionalização diz respeito à necessidade de refletir sobre a escolha de indicadores que consigam capturar de forma válida o conceito. Não devemos optar por conceitos apenas porque são de fácil operacionalização; no entanto, uma vez escolhidos, devem ser devidamente operacionalizados.

Fonte: Adaptado de Lorenzo e Marques (s.d). Quadro original elaborado com base em Goertz e Mazur (2008) e Gerring (1997; 2011).

Assim, além dos termos, que são o ponto de partida que propomos, é preciso atentar-mo-nos (i) às dimensões e à estrutura do conceito; (ii) às premissas e implicações teóricas que

ele propicia; e (iii) à denotação do conceito, isto é, a quem ele se aplica e como (e consequentemente, a quem ele não se aplica). A seleção de termos foi realizada a partir de uma revisão de literatura abrangente¹⁵. Como argumentou Gerring (1997), em campos nos quais conceitos são reconhecidamente ambíguos, é comum recorrer ao que ele chamou de “remodelação terminológica”¹⁶, isto é, o abandono do termo-chave e sua substituição por outros termos – e esse fenômeno é, no caso dos paraísos fiscais, o motivo pelo qual o campo é habitado por uma importante variação terminológica. De antemão, uma crítica razoável aos termos selecionados é que eles se referem a fenômenos distintos e isso está parcialmente correto já que parte dos autores reafirmaram essas diferenças¹⁷. No entanto, a maior parte desses autores está engajada em debates entre si sobre qual o melhor termo para denotar o fenômeno, e existem extensas citações entrecruzadas entre os trabalhos, assim como uma importante sobreposição entre os conceitos que, a nosso ver, justifica satisfatoriamente tratá-los em conjunto. Uma primeira linha divisória que verificamos nos distintos esforços de conceituação é se eles enfatizam arranjos institucionais atrelados a territórios específicos, ou não. A tabela abaixo separa aqueles termos que estão estritamente atrelados a um Estado-Nação daqueles que não enfatizam o território como dimensão central do conceito. O Anexo B da dissertação contém as listas às quais se aplicaria cada uma das estratégias conceituais.

¹⁵ Buscando na plataforma Scielo os termos Paraísos Fiscais, Jurisdição de Sigilo ou *Offshore*, não obtivemos nenhum resultado. Nesse sentido, o caminho que empreendemos foi partir do principal livro de referência sobre o tema, elaborado por Palan *et al.* (2010), assim como do trabalho doutoral de Binder (2019a), em que ela resgata parte da discussão conceitual. Este trabalho também se apoia na minha monografia de graduação (Lorenzo, 2018). É importante ressaltar que a discussão conceitual já é uma questão amplamente estabelecida na academia, ainda que, ao nosso ver, não esteja resolvida. Se bem é certo que dificilmente se chegaria em uma solução consensual, por outro lado acreditamos que, provavelmente, a solução para esse impasse esteja em abordar o fenômeno a partir de uma pertença disciplinar clara.

¹⁶ No original, “*terminological reshuffling*” (GERRING, 1997, p. 960).

¹⁷ Em parte, acreditamos, por um apelo ao *novitismo*.

Tabela 3. Conceitos trabalhados pelo campo

Termo	Definição	Mensuração	Autores
Paraíso Fiscal	“Jurisdições que deliberadamente criam legislações a fim de facilitar transações empreendidas por não-residentes daqueles domínios, com o propósito de evitar taxaço e/ou regulações, que são facilitadas ao se fornecer um véu de sigilo com apoio legal de modo a obscurecer os beneficiários de tais transações.”	Consenso de experts. Isto é, produzem um sumário a partir de listas produzidas por OIs, pesquisadores e grupos de <i>advocacy</i> .	Palan <i>et al.</i> (2010, p. 35)
Centro Financeiro <i>Offshore</i>	Um Centro Financeiro <i>Offshore</i> é um país ou uma jurisdição que provê Serviços Financeiros para não Residentes numa escala que é descomensurada com o tamanho e financiamento de sua economia. (ZOROMÉ, 2007, p. 7). Podem ser subdivididos em <i>centros condutores</i> e <i>centros retentores</i> . (GARCIA-BERNARDO <i>et al.</i> , 2017).	Indicador de Razão de Intensidade <i>Offshore</i> . Pondera a provisão de serviços financeiros para estrangeiros com o tamanho da economia do país. Desenvolvido por Zoromé (2007) e complementado por Fichtner (2015).	Zoromé (2007); Fichtner (2015).
Jurisdição <i>Offshore</i>	“Qualquer jurisdição em que fluxos financeiros passam para evitar constrangimentos políticos de outro lugar” (KURDLE, 2013, Apud. CLARK; LAI; WÓJCIK, 2015); “Jurisdições especializadas em atrair o registro de [veículos de investimento] com patrocinadores estrangeiros.”	Não disponível.	Kurdle (2013) Wójcik (2012).
Jurisdição de Sigilo	“Uma jurisdição que provê instalações que permitem que pessoas ou entidades escapem ou enfraqueçam as leis, regras e regulações de outras jurisdições, usando o sigilo como ferramenta primordial” (COBHAM; JANSKÝ; MEINZER, 2015, p. 13).	Uma análise de arranjos institucionais que permitem a promoção de sigilo financeiro ponderado pelo impacto de cada país em termos de proporção de contribuição para as finanças globais.	Murphy (2008) e Cobham <i>et al.</i> (2015).
N J Cadeias Globais de Riqueza	As Cadeias Globais de Riqueza (Global Wealth Chains - GWC) são definidas como formas de capital transacionadas operando sob jurisdição para fins de criação e proteção de riqueza. Possuem cinco subcategorias. Segundo os autores, o fenômeno teria sido anteriormente abordado sob o manto da idéia de <i>offshore world</i> .	Trata-se de uma tipologia dos tipos de governança das cadeias de riqueza. Os autores identificam cinco tipos de governança: Mercado, Modular, Relacional, Cativa e Hierárquica.	Seabroke e Wigan (2017).
Serviços <i>Offshore</i>	Possuem 4 características centrais: (1) <i>ring-fencing</i> (ou seja, serviços financeiros <i>offshore</i> são oferecidos apenas a não residentes), (2) zero ou baixa tributação e regulamentação, (3) opacidade e (4) "ambiguidade calculada"	A autora recorre ao trabalho de Garcia Bernardo <i>et al.</i> (2017) para operacionalizar.	Binder (2019a, p. 360).
Capitalism o de Arquipéla go	A noção de Capitalismo de Arquipélago é elaborada pela historiadora Vanessa Ogle como uma contraposição à imagem de um capitalismo que estaria sobreposto e circunscrito às unidades territoriais dos Estados Nacionais. Segundo a autora, ambos se desenvolveram concomitantemente, sendo que o primeiro contou com a auência do segundo.	Seu conceito incluiu Paraísos fiscais, Centros Financeiros <i>Offshore</i> (que ela distingue, mas afirmou que se sobrepõem), bandeiras de conveniência e por último zonas de processamento de exportações.	Ogle (2017).

Fonte: Produção própria.

Legenda: **J**: Conceito vinculado diretamente à jurisdições específicas. **NJ**: Conceito não-vinculado diretamente a jurisdições específicas.

Um conceito teoricamente útil para uma análise no âmbito da ciência política – e mais especificamente, para nossa análise – parte de dimensões territoriais e jurisdicionais vinculadas a Estados¹⁸. Não porque a política esteja inexoravelmente atrelada a territórios e jurisdições específicas, mas porque países são atores muito importantes para analisar as reformas institucionais no âmbito da OCDE, como ressaltado pela literatura (HAKELBERG, 2020; SHARMAN, 2006; WEBB, 2004). Assim, para nossa finalidade, o conceito ganha mais rigor denotativo na medida em que conseguimos atrelá-lo a jurisdições específicas, e nesse sentido acompanhar as posturas de tais países nos debates de reforma. Isso não implica, no entanto, que aqueles conceitos que não se vinculam a territórios não contribuam para a discussão, e especificamente discussões oriundas da sociologia das profissões têm mostrado importantes impactos teóricos para a disciplina, como mostraremos na próxima seção.

O termo paraíso fiscal é aquele com maior ressonância no âmbito não-técnico, e ele é certamente aquele com maior longevidade. Palan, Murphy e Chavagneux (2010) apontaram que ele começou a ser empregado, seja por acadêmicos ou em meios de comunicação, a partir dos anos 1950. Em seu esforço de conceitualização, apoiado em contribuições anteriores (PALAN, 2002), os autores argumentaram que um paraíso fiscal pode ser pensado como consequência de uma disjuntiva entre regulações e agências estatais territorialmente vinculadas, e um cenário de alta mobilidade do capital financeiro, organizado em torno de estruturas corporativas multi-jurisdicionais (corporações transnacionais) e ativos ou atividades intangíveis de difícil vinculação com uma jurisdição específica (PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010, p. 118). O problema-chave de tal formulação, segundo os autores, é que todo país seria potencialmente um paraíso fiscal na medida em que ofertasse um regime preferencial tributário para determinado setor da economia. Nesse sentido, a linha de demarcação entre o que diferencia um paraíso fiscal dos demais países sempre possui alguma dose de arbitrariedade. Como colocaram os autores, “[r]egimes de paraísos fiscais não são estabelecidos para se adequar à predileção acadêmica pela classificação mas para os objetivos comerciais de capturar rendas de capital móvel” (*Ibid.*, p. 22). A partir da definição apresentada pelos autores (ver Tabela 3), eles propuseram um conceito com estrutura de *tipo ideal* com três dimensões principais: (i) incorporação fácil; (ii) tributação zero ou reduzida e (iii) provisão de sigilo financeiro. Além disso, eles argumentaram que devido ao

¹⁸ Alguns autores apontaram para entidades subnacionais como potenciais paraísos fiscais, como é o caso dos Estados de Delaware e Nova Jersey nos EUA.

desenvolvimento de estratégias de nicho, é possível pensar em subtipos de paraísos fiscais – o que nos remete a Sartori (1970), a respeito de ser possível descer na escada da abstração¹⁹.

Existem vários outros esforços de conceitualizar paraísos fiscais, os mais preeminentes situam-se no âmbito de Organizações Internacionais (como a OCDE e a UE) e alguns esforços no âmbito doméstico²⁰. A OCDE e a UE possuem listas de paraísos fiscais, ainda que seus propósitos políticos sejam distintos daqueles elaborados para fins acadêmicos, muitas vezes relacionadas com sanções ou com objetivos diretos de alterar o comportamento dessas jurisdições²¹. A OCDE, em seu relatório de 1998, “*Harmful Tax Competition*”, elaborou o seguinte conjunto de definições para capturar um paraíso fiscal: (i) impostos zeros ou apenas nominais; (ii) ausência de intercâmbio efetivo de informação; (iii) ausência de transparência em operações de provisão legislativa; e (iv) ausência de requerimentos de atividades substanciais (presença física continuada, por exemplo). Como mencionado anteriormente, o caráter político dessas listas sempre foi um empecilho para que elas tivessem um caráter denotativo objetivo. Assim, elas nunca incorporaram países da União Europeia, tampouco estados dos EUA que historicamente são apresentados pela literatura acadêmica como tais.

No âmbito acadêmico, dois esforços merecem crédito devido a sua ampla difusão, que subsidia parte importante das pesquisas do campo. O trabalho de Hines e Rice (1994), reafirmado em Dharmapala e Hines (2009, p. 1059) identificou paraísos fiscais a partir da “coexistência de uma baixa taxa de impostos sobre as empresas e a identificação de um paraíso fiscal por várias fontes autorizadas”. A partir desses critérios, os autores elaboraram uma lista com 41 jurisdições, algumas com soberania completa e outras semi-soberanas (dependências da coroa britânica, por exemplo). Tørsløv *et al.* (2018), por outro lado, construíram um indicador em cima do modelo dos autores mas agregaram outros dois países antes excluídos, a Bélgica e a Holanda. No seu trabalho, os autores indicaram como cerca de

¹⁹ Os sete subtipos identificados pelos autores são: locais de incorporação, centros de registro, locais de sigilo, provedores de serviços especializados, condutores de entrada em mercados, provedores de serviços para indivíduos com patrimônio líquido alto e ‘corsários’ de impostos (PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010, p. 37–38). Cada um deles fornece serviços distintos e em seu conjunto eles operam mais como uma rede do que competindo entre si.

²⁰ Um dos mais antigos é o Gordon Report (1980), preparado pela administração tributária dos EUA. O Brasil conta com um compêndio de paraísos fiscais bastante extenso quando comparado com outras listas de origem política, estabelecido na Instrução Normativa Da Receita Federal Brasileira Nº 1037, de 04 de junho de 2010. No entanto, o próprio documento possui limitações e importantes inconsistências entre os critérios para aferir um paraíso fiscal e os países ali enquadrados, conforme relatado em Barbosa (2013).

²¹ Collin (2020), por exemplo, demonstrou como a inclusão na lista da UE, está causalmente relacionada à entrada em algumas arenas da OCDE. No contexto da pandemia do novo coronavírus, essas listas têm sido empregadas pela Dinamarca, França e Polônia, que argumentam que empresas sediadas em paraísos fiscais não vão poder recorrer à assistência financeira do Estado.

40% dos lucros de Empresas Multinacionais são artificialmente transferidos para essas jurisdições de forma a reduzir os impostos pagos.

Centro Financeiro *Offshore* (CFO) é um conceito mais recente – cunhado nos anos de 1980 – que ganhou maior visibilidade acadêmica a partir de um *working paper* publicado por Ahmed Zoromé (2007), pesquisador vinculado ao corpo burocrático do FMI. O problema central dessa definição (e consequentemente da estratégia de mensuração) é que ela acaba impactando de maneira desigual países pequenos ao vincular o fato de um país ser, ou não, um paraíso fiscal à desproporcionalidade da provisão de serviços em comparação com o seu tamanho. Posto em outros termos, se a mensuração parte da *desproporcionalidade* da provisão de serviços financeiros, países pequenos estariam, inevitavelmente, mais suscetíveis a serem contemplados por esse índice quando comparados a países maiores (COBHAM; JANSKÝ; MEINZER, 2015). Buscando contornar esse impasse, o trabalho de Garcia Bernardo *et al.* (2017) introduziu duas subcategorias para esse conceito a partir de uma análise de redes dos fluxos financeiros dentro das estruturas corporativas de EMNs: CFOs *condutores* e CFOs *retentores*. Os últimos são aqueles classicamente associados com paraísos fiscais, isto é, “países que atraem e retêm capital estrangeiro” (*Ibid.*, p. 2); e o Índice de Intensidade Offshore²² é eficaz como ferramenta de mensuração desse fenômeno. Por outro lado, CFOs condutores são países com “impostos baixos ou nulos impostos sobre a transferência de capital para outros países, seja através de pagamentos de juros, *royalties*, dividendos ou repatriação de lucros” (*Ibid.*). A identificação destes países seria possível a partir da análise das estruturas corporativas de multinacionais, que é o caminho por eles empreendido a partir de uma análise da base de dados Orbis²³. CFOs condutores (como a Irlanda, a Suíça ou a Holanda) são empregados estrategicamente por EMNs como mecanismos para transmitir ativos e capital para CFO retentores, com o objetivo de reduzir o tanto que elas pagam em impostos no consolidado. No sentido de Gerring (2011, p. 180), estamos tratando de um conceito e uma operacionalização que possui fortes pressuposições causais: como não é fácil definir o conjunto de atributos que denotam o fenômeno, por vezes é mais fácil mensurá-lo a partir dos efeitos que esperamos que ele tenha²⁴. Assim, se existe a

²² Índice que pondera a provisão de serviços financeiros para estrangeiros com o tamanho da economia do país.

²³ Orbis é a maior base de dados disponíveis sobre os lucros consolidados de empresas multinacionais, que apresenta os dados segundo os lucros que elas realizam em cada jurisdição. Como ela depende de informações públicas, existe uma disparidade na qualidade das informações que a base contém, que é substancialmente enviesada pelo fato de que CFOs costumam ter dados mais precários que não CFOs (GARCIA-BERNARDO *et al.*, 2017; TØRSLØV; WIER; ZUCMAN, 2018).

²⁴ O exemplo paradigmático é usar testes estandardizados para medir a inteligência. Existe uma expectativa de que, onde a inteligência esteja presente, o resultado no teste seja melhor, mas isso não significa necessariamente

expectativa que essas jurisdições levem ao estabelecimento de empresas para reduzir seus impostos, é possível inverter a análise e observar onde as empresas estão se realocando para reduzir seus impostos, e logo inferir quais países são os que interessam (os exercícios de Torslov *et al.* (2018) e Dharmapala e Hines (2009) seguem caminhos similares, inclusive). É importante ressaltar que o termo *CFO* é muitas vezes criticado como um sinônimo brando do seu correlato *paraíso fiscal*, empregado por países e demais jurisdições como uma estratégia para contornar os custos reputacionais vinculados a esse termo (COBHAM *et al.*, 2015; CLARK *et al.* 2015; PALAN *et al.*, 2010).

O termo *Jurisdição Offshore*, ainda que um aparente sinônimo, foi cunhado no âmbito da geografia econômica, especificamente no trabalho de Clark *et al.* (2015). De fato, esse termo parte de uma crítica ao conceito de CFO, argumentando que este acabava por equalizar finanças *offshore* com finanças internacionais (Clark *et al.*, 2015, p. 6). Na definição por eles elaborada, os autores enfatizaram três componentes centrais: (i) trata-se de jurisdições, e não necessariamente países, o que permite capturar jurisdições subnacionais (ii) diz respeito a contabilidade de ativos, e não necessariamente à provisão de serviços e (iii) pode dizer respeito apenas à passagem de ativos financeiros, isto é, não diz respeito a investimento externo real. No entanto, de forma geral, o uso desse conceito acabou sendo restrito, em parte por uma ausência de operacionalização empírica continuada, sendo a exceção o trabalho desenvolvido em Haberly e Wójcik (2015).

A noção de Jurisdição de Sigilo, por sua vez, foi desenvolvida por uma rede acadêmica e ativista ligada à *Tax Justice Network*, uma rede que promove a pauta da justiça fiscal fundada em 2003. O conceito, tal como operacionalizado em Cobham *et al.* (2015), também possui uma estrutura de *tipo ideal*, a partir da qual os autores construíram um índice²⁵. Em tese, qualquer jurisdição (nacional ou subnacional) pode ser uma potencial jurisdição de sigilo: os autores, no entanto, trabalharam primariamente com países, apesar de terem analisado as legislações subnacionais²⁶. É importante ressaltar que a Tax Justice Network, onde tal indicador está sediado, separa *jurisdição de sigilo* de *paraíso fiscal corporativo*. Ainda que exista uma sobreposição importante entre ambos os conceitos, como apontou Hakelberg (2020), o índice de paraísos fiscais empregados por corporações, construído pela

que ir bem em um teste é um sinônimo de inteligência. Existem extensos problemas nesse tipo de inferência que, no entanto, é rotineira. (GERRING, 2011, p. 181).

²⁵ O Índice de Jurisdições de sigilo pode ser encontrado em <https://fsi.taxjustice.net/en/>. Sua última rodada foi publicada em fevereiro de 2020. Acesso em: 09 maio 2020.

²⁶ Inclusive, atualmente os EUA ocupam o segundo lugar do ranking, em grande medida pelas legislações subnacionais que permitiam a incorporação fácil, sem grandes demandas por transparência.

rede em 2019, complementa o índice de jurisdições de sigilo analisando categorias propriamente vinculadas a matérias fiscais²⁷.

A definição de jurisdição de sigilo (elencada na Tabela 3) é muito próxima àquela de paraíso fiscal elaborada por Palan *et al.* (2010), já que Murphy, um dos pioneiros na sistematização desse conceito, é também um dos autores deste livro. No entanto, em seu artigo de 2008, Murphy defendeu que a linguagem para abordar o fenômeno do mundo *offshore* deve se voltar principalmente a componentes vinculados ao sigilo, e nesse sentido seria importante abandonar uma linguagem conceitual que se apoie nos impostos – o termo inglês “*tax haven*” teria fundamentalmente essa conotação. Nesse sentido, existem duas dimensões centrais da conceituação em torno do termo jurisdição de sigilo: (i) o componente jurisdicional, que possibilita desenvolver políticas que possuem impactos em outros países; e (ii) o componente de sigilo, que aponta que o impacto nos países de origem (ou residência) está fundamentalmente relacionado ao fato de as administrações desses países não possuírem acesso às afirmações.

Esse enquadramento conceitual situa-se no cerne de uma disputa de longa data do campo de estudos sobre paraísos fiscais. Como apontou Webb (2004), a disputa entre os enquadramentos que contrapunham sigilo e redistribuição esteve sempre no centro das iniciativas de regulação, especialmente no âmbito dos EUA. O apelo para a dimensão do sigilo, em contraposição a componentes redistributivos, evocado por dimensões fiscais do fenômeno, pode ser lido como uma estratégia retórica que elabora o problema em termos a partir dos quais se torna patente a contradição entre teses que advogam que mercados seriam mais eficientes em contextos de informação completa e a defesa das estratégias empreendidas por paraísos fiscais²⁸. Se tais tradições, no seio do que tem sido chamado de *trickle-down economics*²⁹, têm defendido a redução em impostos como produtora de eficiência (e sob essa égide, paraísos fiscais como viabilizadores de elisão fiscal seriam também promotores de eficiência), cenários de informação incompleta são, ao contrário, um problema para o mesmo

²⁷ Os vinte indicadores que compõem o índice podem ser subdivididos em cinco categorias principais: 1) A menor taxa de tributação; 2) Brechas e lacunas; 3) Transparência; 4) Anti-evasão; e 5) Agressividade com Tratados de Dupla Tributação. Mais informações sobre a metodologia podem ser encontradas em <https://corporatetaxhavenindex.org/methodology>. Acesso em: 09 maio 2020.

²⁸ Murphy (2011, p. 31) advogou explicitamente nesse sentido: “é óbvio que os paraísos fiscais, ao negarem o acesso à informação, são uma aberração na teoria econômica neoclássica, que provavelmente resultará na alocação incorreta de recursos em um sistema de mercado”.

²⁹ *Trickle-down economics* é o nome popularmente atribuído à crença de que impostos deveriam ser cortados no topo da pirâmide de ingressos para aumentar os investimentos, o que, por sua vez, aumentaria a renda dos mais pobres. Essa tese é amplamente criticada, e as evidências tendem a mostrar, como resultado, apenas uma concentração da riqueza no topo (PIKETTY, 2014).

corpo teórico. Ausência de informação completa, para essa tradição, implica em má alocação de recursos. Portanto, a ênfase em componentes de sigilo é também um reflexo das disputas políticas em torno ao fenômeno³⁰. No entanto, não buscamos sugerir que as razões que subjazem a essa estratégia de conceitualização se limitem a motivações políticas: de fato, existem importantes motivos acadêmicos para optar por essa estratégia. Afinal, paraísos fiscais (ou jurisdições de sigilo) funcionam apenas na medida em que os usuários não são responsabilizados em seus países de residência, e isso só é possível a partir de estruturas legais que viabilizem esse sigilo. Ainda, existem vários empregos dessas jurisdições que não estão primariamente orientados por questões fiscais, como é o caso da corrupção; ou mesmo o emprego do sigilo para levar a cabo outra sorte de atividades que seriam consideradas ilegais nos países de origem³¹.

Algumas conclusões gerais podem ser derivadas dessa soma de esforços em conceituar o fenômeno de paraísos fiscais. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o aumento de trabalhos acadêmicos com critérios rigorosos permite que hoje tenhamos uma compreensão mais profunda e fidedigna acerca de quais países ou jurisdições são paraísos fiscais (ou seus correlatos). Assim, é interessante o fato de que, de forma geral, diferentes estratégias têm levado a algum tipo de convergência, ainda que, no detalhe, tratem-se de estratégias de mensurações distintas. O recurso às listas políticas, organizadas por OIs, tem sido cada vez menor, o que garante maior confiabilidade dos resultados. Em segundo lugar, é possível ressaltar dois caminhos principais empregados nas mensurações: a análise institucional *ex ante* (que é o caminho defendido, em linhas gerais, pelos autores que trabalham vinculados à Tax Justice Network), e a análise descritiva *ex post* que infere quais jurisdições são paraísos fiscais a partir de seus efeitos. A análise institucional aponta para legislações que provêm sigilo financeiro para não residentes, assim como para impostos reduzidos ou nulos. As inferências *ex post* analisam a taxa efetiva de impostos paga pelas empresas estrangeiras que estão registradas lá, assim como sua estrutura corporativa.

Por outro lado, conceitos que não se atrelam precisamente a jurisdições específicas, incluindo Cadeias Globais de Riqueza, Serviços *Offshore* e Capitalismo de Arquipélago, não

³⁰ Cobham e Jansky (2020) argumentaram que essa ênfase permitiu a consolidação de agendas comuns entre atores ligados às pautas de justiça fiscal e atores mais preocupados em dimensões ligadas à corrupção ou financiamento de terrorismo.

³¹ Palan *et al.* (2010) e Murphy (2008) apontaram para o emprego dessas jurisdições para estabelecer serviços de apostas on-line ou sites de pornografia, por exemplo. Existem análises que apontam como o registro nessas jurisdições tem sido empregado para contornar regulações ambientais a partir das chamadas bandeiras de conveniência, mas também no âmbito de investimentos com custos reputacionais, como o desmatamento na Amazônia (GALAZ *et al.*, 2018).

ignoram os componentes jurisdicionais ou territoriais, mas procuram ressaltar outras dimensões do fenômeno. A literatura emergente sobre Cadeias Globais de Riqueza, que se origina tanto na pesquisa acerca de Cadeias Globais de Valor como nos trabalhos de Sociologia Econômica, busca resgatar os distintos agentes que compõem as dinâmicas outrora capturadas pela imagem de “mundo *offshore*” (SEABROOKE; WIGAN, 2017; SHARMAN, 2017; YLÖNEN; TEIVAINEN, 2018). Os três grupos principais que essa literatura ressalta são os (i) clientes, (ii) os provedores de serviço e (iii) os reguladores. A literatura aponta que, a depender do formato da rede e do nível de assimetria de informação entre esses três atores, é possível identificar cinco tipos distintos de Cadeias Globais de Riqueza: Mercado, Modular, Relacional, Cativa e Hierárquica. O interessante dessa tipologia é que ela permite que nos atentemos para a existência de dinâmicas muito díspares no âmbito do emprego de paraísos fiscais e de estratégias de elisão/evasão fiscal. Ainda que essas cadeias partilhem certos atributos e finalidades, o uso, por indivíduos ricos, dos serviços e das jurisdições difere enormemente da estrutura que é construída pelas multinacionais para evitarem cumprir com suas obrigações tributárias. Assim, ainda que partilhem o objetivo de criar e manter riqueza fora do alcance dos órgãos reguladores, a ideia de separar as categorias em conceitos menos abstratos produz um mapa mais concreto e específico.

O trabalho de Andrea Binder (2019b; 2019a) partilha também a ênfase nos prestadores de serviços, apoiando-se nos trabalhos de autoras como Harrington (2016) que vêm apontando a centralidade das contribuições da sociologia das profissões para discutir esse tema³². Referir-se aos serviços, argumentou Binder, – e não às jurisdições – permite escapar do problema normativo encontrado ao tratar do problema geopolítico de denotar jurisdições³³. Preocupada em entender como serviços *offshore* influenciam a capacidade do estado em financiar políticas, a autora partiu da concepção weberiana de Estado, somada a uma concepção baseada na obra de George Ingham sobre dinheiro e estado. Seu argumento é que estes serviços, além de impactarem a capacidade arrecadatória dos Estados em termos tributários, impactam a sua capacidade de acessar créditos em dólares. Ainda que o trabalho de Binder contribua a partir de sua perspectiva comparativista (ela comparou o impacto no México, Grã-bretanha, Brasil e Alemanha), o seu esforço de conceitualização, desatrelando de

³² O trabalho de Harrington consiste em uma abordagem etnográfica e interpretativa sobre a profissão chamada de Manejo de Riqueza, que denota o conjunto de profissionais dedicados ao zelo do patrimônio de indivíduos com o patrimônio elevadíssimo.

³³ No entanto, a autora recorreu ao trabalho de Garcia Bernardo *et al.* (2017) quando necessitou recorrer a um demarcador jurisdicional.

jurisdições específicas, não parece profícuo para analisar as iniciativas de reforma no âmbito internacional, já que ele não permite captar como se distribuem os interesses.

Por fim, a noção de capitalismo de arquipélago³⁴, cunhada pela historiadora Vanessa Ogle (2017; 2020) defendeu que paraísos fiscais e o mundo *offshore* como um todo são melhor compreendidos a partir de sua sobreposição e atualização de estruturas legais características de impérios. Isto é, segundo a autora, elas emulam e atualizam dinâmicas presentes na relação entre colônia e metrópole. A autora argumentou que os paraísos fiscais não são algo exógeno ao liberalismo incorporado do século XX, mas que, ao contrário, forjaram-se no cerne dele. No despontar do século, “a irregularidade jurídica e política beneficiou enormemente a evasão fiscal e acumulação de capital em geral, em escala global” (OGLE, 2017, p. 1433). Na medida em que os impérios começaram a desvanecer, apontou a autora, essas estruturas foram substituídas pelo mundo offshore:

Uma paisagem semelhante a um arquipélago de distintos espaços legais – às vezes esculpido em um território nacional, às vezes localizados em unidades territoriais menores nas margens de Estados mais consideráveis, às vezes hospedadas em cidades-estados – recriaram algumas das irregularidades legais que caracterizaram o mundo do império do século XIX. [...] Essa paisagem semelhante a um arquipélago permitiu que o capitalismo de livre mercado prosperasse à margem de um mundo cada vez mais dominado por maiores e mais intervencionistas Estados Nações (*Ibid.*)

A autora argumentou que os funcionários das metrópoles atuando nas colônias tinham acesso a uma série de estruturas que possibilitava que eles pagassem impostos muito reduzidos se comparados aos habitantes das metrópoles. Os processos de descolonização geraram uma série de movimentos de pânico de dinheiro, e foram um dos primeiros momentos em que paraísos fiscais começaram a ser empregados ostensivamente³⁵ (OGLE, 2017, p. 1439). Em contraposição aos conceitos anteriormente apresentados, essa leitura nos permite uma perspectiva de longa duração para pensar sobre esse fenômeno, e nesse sentido convida a não tomar o presente como prova das origens – nos termos do institucionalismo histórico é preciso “ir lá e olhar” se o modelo que defendemos foi o que de fato aconteceu. Isto pois uma narrativa em que paraísos fiscais são possibilitados pela partição jurisdicional ignora o efeito de estruturas de longa data. Delas, o império britânico é apontado por Ogle como central. Shaxson (2011) também apontou que a rede britânica de paraísos fiscais engloba a maior parte da provisão de sigilo financeiro do mundo, e compreende cerca da

³⁴ Sua noção de Capitalismo de Arquipélago inclui: Paraísos fiscais, Centros Financeiros Offshore (que ela distinguiu, mas afirmou que se sobrepõem) Bandeiras de conveniência e por último zonas de processamento de exportações.

³⁵ A autora argumentou que a aparição de Mônaco como paraíso fiscal, e principalmente, o crescimento acelerado que as rendas lá depositadas sofreram, esteve relacionado aos movimentos de descolonização na Argélia, Marrocos, Tangier e Indochina.

metade das jurisdições chamadas de paraísos fiscais. Ele propôs que a rede possui três camadas, centradas na *City* financeira de Londres. A primeira consiste nas dependências da Coroa, Jersey, Guernsey e a Ilha de Man. O segundo, o anel intermediário, envolve os 14 territórios britânicos além-mar (*e.g.* Ilhas Cayman, Bermuda, as Ilhas Virgens Britânicas, Turks e Caicos e Gibraltar). O terceiro anel compreende um grupo diverso de países, como Hong Kong e as Bahamas, que não são controlados pela Inglaterra, mas possuem vínculos históricos fortes com a *City* londrina.

Até este ponto, o presente capítulo buscou realizar um apanhado das principais estratégias de conceituação com as quais o campo trabalha. De forma sintética, tratam-se, portanto, de conceitos que salientam como as estruturas institucionais de um país (tanto em termos tributários como em termos de transparência de entidades e arranjos legais), quando navegadas com o auxílio de especialistas, podem permitir que empresas e indivíduos ricos escapem de suas obrigações tributárias nos países em que vivem e levam a cabo suas principais atividades. O próximo capítulo buscará situar essa imagem conceitual dentro do escopo da forma em que países interagem em matéria tributária no plano internacional. Antes, porém, devemos salientar algumas questões que esse conjunto de conceitos coloca para a ideia da soberania.

2.2 Soberania e paraísos fiscais: alguns apontamentos

Conceitos, quando evocados, trazem com eles vários outros que gravitam em seu entorno. Da mesma forma que falar sobre democracia implica trazer à tona noções de igualdade e liberdade, falar sobre paraísos fiscais é, em alguma medida, falar sobre soberania. Afinal, como indicamos, paraísos fiscais podem ser pensados como um fenômeno que surge da comercialização (ou captura) da soberania (CHRISTENSEN; SHAXSON; WIGAN, 2016; PALAN, 2002), isto é, do emprego estratégico da autonomia legislativa (a partir de sigilo, tributos baixos, ou incorporação fácil) como uma ferramenta para atrair artificialmente investimentos ou incorporação local de empresas. Por isso, antes de voltarmos-nos às questões de natureza teórica-explicativa que trataremos no próximo capítulo, o final deste capítulo abordará brevemente algumas das principais tensões relacionadas à soberania que esta discussão levanta, tensões estas que são estruturantes da natureza do conflito em torno das instituições tributárias internacionais (GENSCHEL; RIXEN, 2015; HEARSON; TUCKER, 2021; RIXEN, 2011).

Qualquer definição contemporânea de soberania compreende, em maior ou menor medida, a soberania no âmbito tributário. Característica central do desenvolvimento dos Estados-Nações modernos (DIETSCH, 2011; PARIS, 2003; TILLY, 1996), a capacidade arrecadatória é comumente tida uma prerrogativa a qual Estados dificilmente abrem mão (RIXEN, 2008, 2011)³⁶. Conforme ressaltado pela tradição schumpeteriana da sociologia fiscal, o estabelecimento da autoridade política na modernidade esteve historicamente atrelado ao desenvolvimento de instituições que permitam extrair, com alguma previsibilidade e estabilidade, recursos da população (PALAN, 2002; SCHUMPETER; SWEDBERG, 1918). A perda de autonomia no domínio tributário é, portanto, algo que gera ansiedade nos Estados, que a interpretam por bons motivos como um deslocamento da autoridade política. Assim, no plano internacional, a soberania como não intervenção, chamada também de soberania westphaliana/vatteliana, costuma ser considerada como aquela que melhor caracteriza a forma como Estados se portam diante de sua estrutura tributária³⁷. Tal é o caso mesmo que, como veremos no próximo capítulo, a imagem de uma anarquia no plano tributário internacional não captura completamente um contexto estruturado por instituições e hierarquias históricas.

Porém, tal definição de soberania não qualificada, pensada unicamente como norma de não intervenção, desconsidera outros componentes que acompanham esse conceito, como por exemplo a soberania como responsividade aos anseios populares. Esta última interpretação, frequentemente definida como uma perspectiva republicana, tributária da tradição rousseauiana, entende que a capacidade de um povo de decidir sobre suas instituições é a condição necessária para definir que uma *polis* é soberana, e em última instância, justa: “quanto mais forte a relação entre os interesses implicados e a polis em que se produz a decisão coletiva, melhor”(DIETSCH, 2018, p. 9); Portanto, para essa tradição, a não interferência não é condição suficiente para garantir a soberania de um povo, já que ela não

³⁶ De fato, Scott (2017) argumentou que arrecadação tributária é uma característica quase incontornável de Estados desde as primeiras formulações destes. Em *Against the Grain*, o autor sustentou que a capacidade dos primeiros Estados de se estabelecerem enquanto tal dependia da prevalência de grãos como base da alimentação, já que estes, ao contrário de tubérculos ou animais de caça, são mais fáceis de tributar. Sobre a relação entre o uso de impostos como um meio para aumentar o estabelecimento de mercados, ver também Graeber (2011, p. 179)

³⁷ Krasner (2016) propôs que Estados fruem de soberania Westfaliana/Vatelliana quando são autônomos, quando a sua estrutura institucional é gerada de forma autóctone. O Estado não está submetido a uma autoridade externa, mesmo autoridades externas às quais ele voluntariamente criou através do exercício de sua soberania internacional legal. A norma central é não intervenção.

garante a *não sujeição a um poder arbitrário*³⁸ (LABORDE; RONZONI, 2016), isto é, ela por si só não garante que sujeitos possam decidir como querem se organizar coletivamente.

Portanto, aparecem aqui algumas tensões entre estas duas compreensões do conceito de soberania. A soberania como não interferência, na medida em que garante que dinâmicas de elisão e competição fiscal, como apontaremos no próximo capítulo, paradoxalmente pode reduzir o escopo da soberania enquanto responsividade do governo. O exemplo paradigmático advém do trabalho de Sharman (2006), que mostrou como as noções de soberania foram empregadas de forma sistemática por uma coalizão de paraísos fiscais para fragilizar e desmontar as primeiras iniciativas da OCDE sobre competição tributária prejudicial. Nessa perspectiva, qualquer esforço por diminuir as reverberações de dinâmicas de competição fiscal na soberania de outros países é tido, ele mesmo, como uma intromissão inaceitável nas dinâmicas internas de outros países.

Nesse sentido, a literatura sobre paraísos fiscais e interações tributárias no plano internacional convencionou tratar esse paradoxo diferenciando entre a soberania de *jure* – pensada exclusivamente como não intervenção – e a soberania de *facto* – a capacidade efetiva de que Estados implementem suas políticas públicas autonomamente (DIETSCH; RIXEN, 2014; LABORDE; RONZONI, 2016). Essa tensão é frequentemente descrita a partir do chamado trilema da globalização de Dani Rodrik (2011, p. 189), segundo o qual “a hiperglobalização exige encolher a política interna e isolar os tecnocratas das demandas da sociedade popular”, impondo uma espécie de camisa de força nos governos. O argumento é, *grosso modo*, que não é possível ter ao mesmo tempo, “política democrática, o Estado-Nação como *locus* principal de controle político, e hiperglobalização, onde o capital possui movimentos quase ilimitados”(DIETSCH; RIXEN, 2016, p. 8), já que a mobilidade estrutural do capital, garantida pela possibilidade de escolherem os arranjos institucionais que preferirem, limitaria seriamente a possibilidade de levar a cabo reformas no âmbito doméstico que sejam verdadeiramente responsivas às demandas da cidadania³⁹. Se essas dinâmicas são

³⁸ Ronzoni e Laborde (2016) caracterizaram três formas em que essa dominação pode se dar i) desbalanços de poder, isto é, determinado agente pode mudar o comportamento do outros atores sistematicamente, mas a situação contrária não se verifica; ii) dependência, isto é, atores estão condicionados de forma tal que não podem sair (*exit*) de determinado vínculo social, e iii) a arbitrariedade do poder, isto é, o exercício de poder de determinado ator não é efetivamente limitado, e responde apenas a seu interesse e vontade. Em artigo de 2017, Ronzoni define liberdade para o essa tradição teria que ser pensada como “uma forma de independência estrutural - como a condição de não estar sujeito ao controle arbitrário ou incontrolado de outro agente” (RONZONI, 2017, p. 190).

³⁹ Ainda que seja um grande defensor da autonomia dos Estados como *locus* importante de experimentação e criatividade para desenvolvimento de políticas, Rodrik (2011) defendeu a necessidade de criar regulações

deixadas ao léu, os governantes vão terminar “governando no vazio”, nas palavras de Mair (2009).

Autores trabalhando nessa linha ressaltaram que se Estados possuem a prerrogativa de desenvolver as estruturas institucionais que desejarem, na medida em que estas reverberam na capacidade de outros implementarem políticas progressistas (*e.g.* tributar aqueles com maior poder aquisitivo), eles de fato terminam por limitar a soberania de outros países. Alguns mantêm, inclusive, que, ao existirem, paraísos fiscais terminam por reduzir a democracia fiscal, esta entendida como um sistema em que “eleitores têm o poder de mudar o governo e o governo tem o poder de mudar as políticas fiscais de acordo com as preferências dos eleitores” (GENSCHEL; SCHWARZ, 2012, p. 59)⁴⁰. Se o eleitor mediano tende a favorecer políticas redistributivas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006, cap. 4), mas a tendência em progressividade tributária parece seguir o caminho oposto, podemos pressupor que existe um fator operando para diminuir a capacidade de que sistemas políticos territorialmente circunscritos sejam realmente responsivos. E dado que essa tendência se verifica na maior parte do mundo, como veremos no próximo capítulo, é razoável propor que trata-se de uma dinâmica com natureza sistêmica, estrutural, e não apenas de captura local.

A implicação lógica dessa formulação é que a garantia da soberania como responsividade só pode se dar se os Estados coordenarem suas políticas, desenvolvendo instituições e princípios que levem em consideração reverberações potenciais. Isto é, se aceitarmos que podem existir cenários de exercício de um poder arbitrário, isento de autojustificação, mesmo onde não há interferência, certas regulações passam a ser compreendidas como algo que aumenta o escopo da liberdade, como é o caso das regulações trabalhistas (LABORDE; RONZONI, 2016, p. 280). O foco na dominação, e não na interferência, é importante para analisar processos próprios da globalização, já que neste contexto a ação muitas vezes não se articula como resposta a uma interferência externa, mas a partir de um cálculo sobre a desproporcionalidade do poder diante dos outros atores (também chamada da dimensão estrutural do poder) (PIERSON, 2015).

Em suma, dinâmicas relacionadas a paraísos fiscais e evasão/elisão fiscal terminam por levar a demandas por desenvolvimento de instituições no plano internacional, orientando

incisivas para o caso dos paraísos fiscais, que seriam um exemplo de política *beggars-thy-neighbour* por excelência.

⁴⁰ A noção de democracia fiscal, porém, tem sido criticada por não refletir seriamente sobre como pensar a democracia e a institucionalização (ou constitucionalização) de direitos. Afinal, se aceitarmos que alguns direitos básicos devem situar-se para além da possibilidade de desmonte (como a educação, a assistência social ou a saúde), a noção de que a democracia é definida apenas pela capacidade de escolher fica enfraquecida.

nossa atenção para o que vem sendo costumeiramente chamado de a dimensão transnacional dos impostos – um aparente oxímoro, se considerarmos que a maior parte das teorias sobre os impostos no âmbito da ciência política estão fundamentalmente vinculadas ao lugar que estes ocupam em relação aos Estados-Nações. No entanto, em um contexto de globalização e integração econômica, não é possível falar sobre impostos, e desenvolver contribuições teóricas, sem tratar do componente transnacional. A literatura sobre a dimensão transnacional dos impostos vai se atentar a três principais questões: (i) como se desenvolveu o sistema ou o regime internacional de tributação? (ii) Quais são as implicações da interação entre jurisdições soberanas (ou da ausência de um Estado mundial centralizado) para os impostos? (iii) O que significa falar sobre poder no âmbito da cooperação internacional tributária? (iv) Qual é a relação entre estruturas e ideias na construção desse sistema? No próximo capítulo, buscaremos explorar o que tem sido desenvolvido por esse campo.

CAPÍTULO 2 – A DIMENSÃO TRANSNACIONAL DOS IMPOSTOS

No capítulo anterior, realizamos um resgate das diferentes perspectivas existentes para abordar conceitualmente o fenômeno dos paraísos fiscais. Ressaltamos a complexidade que o envolve e indicamos que, ainda que assumamos uma perspectiva centrada em jurisdições, conceitos que *apenas* destacam-nas perdem de vista dimensões fundamentais do fenômeno. O que nos leva à questão, agora teórica, sobre como devemos refletir sobre os impostos e tributos a partir de uma perspectiva transnacional.

O nacionalismo teórico-metodológico é, por motivos óbvios, prevalente nas discussões contemporâneas sobre sistemas tributários. Afinal, impostos são uma característica *quasi*-discriminatória dessas estruturas políticas: Estados, para se constituírem enquanto tais, recolhem impostos. Como colocou Levi (1989, p. 1, grifo nosso) “[a] história da produção de receita do Estado é a história da evolução do Estado”. Porém, também é certo que a literatura sobre impostos e formação de Estados-Nacionais nunca pôde esquecer das dimensões internacionais, ou transnacionais que afetam essa temática. As teorias belo-centradas, por exemplo, sempre enfatizaram como a formação de Estados no contexto europeu estiveram vinculadas à arrecadação de recursos para financiar os esforços de guerra. Genealogicamente relacionadas à noção hobbesiana de que o Estado extrai recursos para garantir a segurança interna e externa de seus súditos, as teses bélicas afirmaram a existência de um processo de retroalimentação que vincula guerra e impostos: para financiar as guerras, Estados desenvolvem estruturas burocráticas de extração, que por sua vez, quando bem-sucedidas, aumentam a probabilidade de sucesso nos conflitos em que estes se engajam (TILLY, 1996).

A preocupação em compreender as dinâmicas fiscais que surgem da interação entre Estados são, inclusive, longevas. Vertentes do pensamento social austríaco e alemão do começo do século XX – a partir de intelectuais como Schumpeter, Goldshield e Hintze – foram das primeiras a apontar como se dava essa relação, a partir de seu ímpeto de explicar a emergência dos Estados Burocráticos Modernos (MARTIN; MEHROTRA; PRASAD, 2009). Em seu famoso artigo “*A Crise do Estado Tributário*”, Schumpeter (1991[1917]), apontou que não é possível entender a Crise Fiscal⁴¹ sem analisar as relações que existem entre as estruturas fiscais e estruturas sociais que lhe subjazem. Para o autor, tal relação é tão intrincada que ele chegou a afirmar que o “espírito de um povo [...] está escrito em sua história fiscal” (SCHUMPETER, 1991, p. 101). Em seu resgate histórico dos casos alemão e

⁴¹ As causas da crise das contas públicas austríacas foram o principal objeto de análise de seu ensaio.

austríaco, Schumpeter apontou como dinâmicas de guerra entre principados estimularam a reorganização das relações entre o Príncipe e os estamentos nobiliárquicos inferiores, processo que teve como consequência a emergência de um domínio das finanças públicas separado das finanças privadas do Príncipe, que Schumpeter chamou de “*Tax State*”⁴².

Mais recentemente, as teorias belo-cêntricas⁴³ apareceram de forma paradigmática na obra de Charles Tilly (1996), em seu estudo sobre o processo de formação dos Estados Nacionais no contexto Europeu no período entre 990 e 1990. O argumento central do autor, capturado na famosa frase de que “a guerra fez os Estados e vice-versa”, mantém que a concentração de meios de coerção e a concentração de capital se constituíram como os dois principais caminhos que facilitaram a emergência de tal estrutura política, marcada pelo monopólio territorial. A tese do autor apontou que o Estado-Nação é uma estrutura que concentrou de forma monopolística os meios de violência, “gerando um notável contraste entre a violência da esfera estatal e a relativa não-violência da vida civil fora do estado” (TILLY, 1996, p. 125). O processo de preparação para a guerra, por sua vez, foi o motor determinante que impulsionou o desenvolvimento de outras esferas administrativas dos Estados, em que

[...] impelidos pelos preparativos para a guerra, os governantes deram início de bom ou malgrado a atividades e organizações que acabaram por adquirir vida própria: tribunais, tesouros, sistemas de tributação, administrações regionais, assembleias públicas, e muitos outros. (*Ibid.*, p. 133)

Na chave de análise de Tilly, os sistemas de extração de recursos da população, ou os tributos, surgem como uma forma de pagar as guerras, principalmente na medida em que estas se complexificam e são separadas da esfera da vida civil. As teorias belo-cêntricas foram posteriormente traduzidas e contrapostas a contextos não europeus (CENTENO, 2002; HUI, 2005), e mesmo que possuam limitações explicativas importantes⁴⁴, elas nos recordam que, ainda quando sistemas e administrações tributárias são tomadas como um elemento quintessencial do Estado Burocrático Moderno, o seu desenvolvimento ocorreu de forma concomitante à estruturação de um sistema internacional, marcado por interações hostis entre países. Como sintetizou Hearson (2016, p. 22), “[s]e a tributação é tão fundamental para a

⁴² Ver, também, Roland (2003, p. 156), que indicou como a disputa entre reis e nobres (ganhando em quase toda parte pelos primeiros) em torno das estruturas de extração pode ser pensada como um precursor das estruturas burocráticas de Estados Modernos.

⁴³ Hui (2017) nos lembra que caracterizar Tilly como belicista produz uma imagem enviesada do trabalho do autor, que não apenas apontava dinâmicas de guerra, mas também processos de formação de Estado intensivos em capital.

⁴⁴ Dentre essas limitações: Prasad *et al.* (2009) apontaram para a incapacidade de dar conta da prevalência de estruturas fiscais divergentes, e também para a incapacidade de explicar processos de transição de Estados Militares rumo a Estados de Bem-Estar Social.

compreensão do Estado, segue-se que ela também é fundamental para entender as relações entre Estados”.

Nas páginas que se seguem procuramos realizar um esforço de síntese do que chamamos de perspectiva transnacional dos impostos, que, como bem como apontaram Atria *et al.* (ATRIA; GROLL; VALDÉS, 2018, p. 17), “raramente é estudada e suas consequências para mudanças nos sistemas tributários permanecem subestimadas”. Optamos por caracterizar essa perspectiva como transnacional, ao invés de internacional, pois incorporamos aportes teóricos que consideram a relevância de atores para além dos Estados⁴⁵, como corporações multinacionais, especialistas, organizações internacionais e ativistas da sociedade civil. No âmbito desse corpo teórico, a nossa ênfase volta-se especificamente às teorias que buscam explicar e descrever como se dão dinâmicas de elisão e evasão fiscal transnacional, assim como esforços de reforma que visam contestá-las. No entanto, o pano de fundo dessa discussão passa pelo debate sobre competição tributária que, como apontaremos, estrutura e confere um tom específico para a discussão.

A estrutura deste capítulo se inicia com a apresentação de questões suscitadas pela interação entre jurisdições no âmbito de sistemas tributários – isto é, o fenômeno da competição tributária em um contexto de “anarquia”. Em seguida, voltamo-nos para uma análise das instituições internacionais que se desenvolveram para lidar com fenômenos dessa natureza – o regime internacional de tributação – e buscamos apresentar os principais argumentos teóricos sobre permanência e ruptura deste. No entanto, processos de desenvolvimento institucional e mudança institucional se desenvolvem estruturados por disparidades de poder, e, portanto, suscitam questões sobre a legitimidade e a equanimidade de arranjos institucionais. Para dar conta dessas questões, buscamos discutir o que significa falar de poder no âmbito das disputas internacionais sobre tributação. Por fim, problematizamos a noção segundo a qual podemos tratar essas dinâmicas em termos puramente de interações estratégicas orientadas por interesses. Em cenários de alta complexidade e de racionalidade limitada, ideias acerca de como o mundo funciona e sobre como ele deveria funcionar operam como atalhos cognitivos, recursos heurísticos, que permitem que atores se posicionem em interações. Fazendo eco de autores como Hearson (2016, 2017), Sharman (2006) e Webb (2004), apontamos como as disputas no âmbito da tributação internacional são particularmente vulneráveis ao impacto das ideias e discursos – o que em termos analíticos demanda orientar nossa percepção a atores situados no âmbito da

⁴⁵ No limite, estudar essa interação só faz sentido se incorporarmos atores como corporações transnacionais.

elaboração de ideias. O capítulo termina com um mapeamento dos atores e da agência nas disputas internacionais em torno às instituições tributárias. Esse mapeamento é tanto resultado desta revisão teórica, mas também do levantamento de dados realizado a partir do material que empregamos para nossa análise empírica, extraído de consultas públicas.

Dado o caráter exploratório desta dissertação, ao invés de escolher uma única vertente teórica e buscar suas implicações observáveis, optamos por explorar as várias tendências teóricas e analisar o alcance e limitação de cada uma delas. Mesmo assim, algumas questões centrais sobre a postura que adotamos podem ser sintetizadas da seguinte maneira. A existência de paraísos fiscais e as dinâmicas de competição tributária são estruturadas em parte por instituições que, por sua vez, incorporam e transmitem ideias sobre como o mundo funciona e como ele deveria funcionar. Elas carregam, portanto, princípios de justiça e, em momentos de crise, os fundamentos normativos e cognitivos dessas instituições são politizados. Essa politização enseja disputas sobre quais objetivos essas instituições devem cumprir, e até que ponto elas o fazem. São disputas que, portanto, ocupam um lugar tênue entre conhecimento técnico (sobre como o mundo funciona) e princípios éticos e morais (como ele deveria funcionar). Os momentos de crise permitem a mudança porque deixam claro que o conhecimento técnico possui fissuras, e nesse sentido se abrem possibilidades para reorganizar questões morais. Essas disputas, no entanto, ocorrem em cenários de tremendas disparidades de poder e de interesses que se chocam. A politização em torno dessas disputas não afeta a legitimidade das instituições, mas também a legitimidade dos fóruns onde elas são desenvolvidas. É, portanto, com esse pano de fundo que a Política Tributária Global se desenrola.

3.1 Interações Estruturais em Dinâmicas Globais de Impostos

Quando as jurisdições mantêm suas prerrogativas para tributar no nível de seus territórios, mas os fatores de produção que determinam a distribuição da base tributária ganham mobilidade, a temática da competição tributária aparece no horizonte. Esta é, possivelmente, a mais longeva das discussões teóricas sobre impostos no âmbito da Economia Política Internacional, podendo ser remontada às obras de autores como Adam Smith, Charles Tiebout, e mesmo Max Weber⁴⁶ (CHRISTENSEN, 2020a). De forma paradigmática Charles

⁴⁶ Em “Economia e Sociedade”, Weber argumentou de forma quase-profética que Estados teriam de ser cautelosos com a classe dos proprietários pois a mobilidade do capital significaria um constrangimento aos esforços do Estado em coletar tributos (WEBER, 1992 Apud. MARTIN; MEHROTRA; PRASAD, 2009).

Tiebout (1956), formulou a hipótese de que, em um cenário de mobilidade, eleitores poderiam “votar com os pés”, isto é, mudariam de jurisdição caso não estivessem satisfeitos com as condições que lhe fossem oferecidas⁴⁷.

Como apontamos na Introdução, a imagem de um mundo estruturado pela possibilidade de competição tributária é uma imagem teórica muito disseminada, que orienta não só análises, como também a implementação de políticas públicas (DANZMAN; SLASKI, 2021; HEARSON, 2021; LATULIPPE, 2016). Nesse sentido, após o colapso do regime Bretton Woods de liberalismo incorporado (RUGGIE, 1982), com a liberalização dos fluxos de capitais, a dúvida sobre se a globalização levaria a uma convergência no fundo do poço das estruturas de sistemas tributários ganhou proeminência no debate teórico quase automaticamente (Ver, por exemplo, Swank e Steinmo (2002) e Genschel (2002)). Essas questões se voltaram principalmente à tributação da renda de empresas e do capital financeiro, fatores de produção que ganharam o maior nível de mobilidade. Tal discussão, portanto, fez parte da agenda de preocupações sobre a “retirada do Estado”, isto é, de qual seria a capacidade de resposta de Estados em um contexto de elevada financeirização e desenvolvimento tecnológico (STRANGE, 1996).

A hipótese da Competição Tributária Internacional sustenta que, em um cenário de alta mobilidade do capital, países se engajarão em uma dinâmica de corrida ao fundo do poço – uma modalidade de dilema de prisioneiro – para tentar atrair bases tributárias móveis. Em sua versão mais simples,

[...] [o] modelo é sobre dois países que compartilham uma base tributária internacionalmente móvel [...]. As políticas fiscais de ambos os países são interdependentes: a receita fiscal do país depende dos níveis impositivos de imposto do outro país. Por exemplo, altos impostos no país A aumentam as receitas do país B, empurrando para B a parcela maior da base tributária móvel para B; impostos baixos em A deprimem as receitas de B, capturando furtivamente a base tributária de B. [...]. Em equilíbrio, as taxas de impostos são mais baixas em ambos os países do que poderiam ser de outra forma, resultando em uma oferta subótima de bens públicos financiados por impostos (GENSCHEL; SCHWARZ, 2011, p. 341).

Com o tempo, tal hipótese foi matizada, incorporando fatores domésticos como o tamanho do país e o arranjo institucional, isto é, a existência (ou não) de atores com poder de veto. Esses dois elementos seriam amortecedores dos efeitos da competição, sendo que países

⁴⁷ Essa dinâmica, sob as lentes das teorias econômicas neoclássicas, levaria a uma maior eficiência na provisão de serviços por parte das jurisdições, ainda que a maior parte da literatura contemporânea assumisse outra perspectiva. Já nos anos 1970, em seu famoso livro “Exit, Voice and Loyalty” (1970), Albert Hirschman contrapunha essa lógica de votar com os pés, que seria a lógica do mercado reproduzida em todas as esferas da vida social, à lógica da ação política de voz (*voice*). A complexa interação entre essas duas formas de buscar alterar o comportamento de uma organização levaria a uma série de resultados mais precários que aquele estabelecido pela literatura neoclássica. Por exemplo, a saída dos indivíduos mais críticos ao *status quo* poderia manter um cenário precário entre aqueles que não possuem a capacidade de sair, e manter a reprodução de práticas ruins (HIRSCHMAN, 1970, p. 45).

maiores teriam menos incentivos para competir, e países com mais atores com poder de veto se engajariam menos nestas dinâmicas⁴⁸ (GENSCHEL; SCHWARZ, 2011; HALLERBERG; BASINGER, 1998) Ainda, a literatura ressaltou outros fatores internos aos países que iriam na direção oposta à competição, como as preferências do eleitorado e o sistema partidário, que segundo a teoria do eleitor mediano, partidos tenderiam a favorecer a redistribuição (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006), a existência de pressões fiscais (e.g., crise de dívida pública) (GRINBERG, 2019); e mudanças ideacionais (o paradigma do crescimento equitativo) (HAKELBERG; RIXEN, 2020).

Se o modelo da competição se verifica empiricamente ou não é objeto de um intenso e continuado debate acadêmico, que não pretendemos sanar aqui. Tradições críticas a essa hipótese sustentam que os níveis de tributação das empresas em proporção ao PIB não têm assistido uma redução, e nesse sentido seria difícil argumentar que o Estado passaria por uma crise arrecadatória relacionada a dinâmicas de competição (CAMPBELL, 2009). Ainda, países como a Dinamarca, mesmo possuindo níveis elevados de impostos, não sofrem com pressões de competição tributária por fornecer outros elementos atrativos para empresas, como uma mão de obra qualificada (*Ibid.*). Portanto, argumentam, dadas essas evidências, não podemos sustentar empiricamente a existência de competição tributária no âmbito internacional.

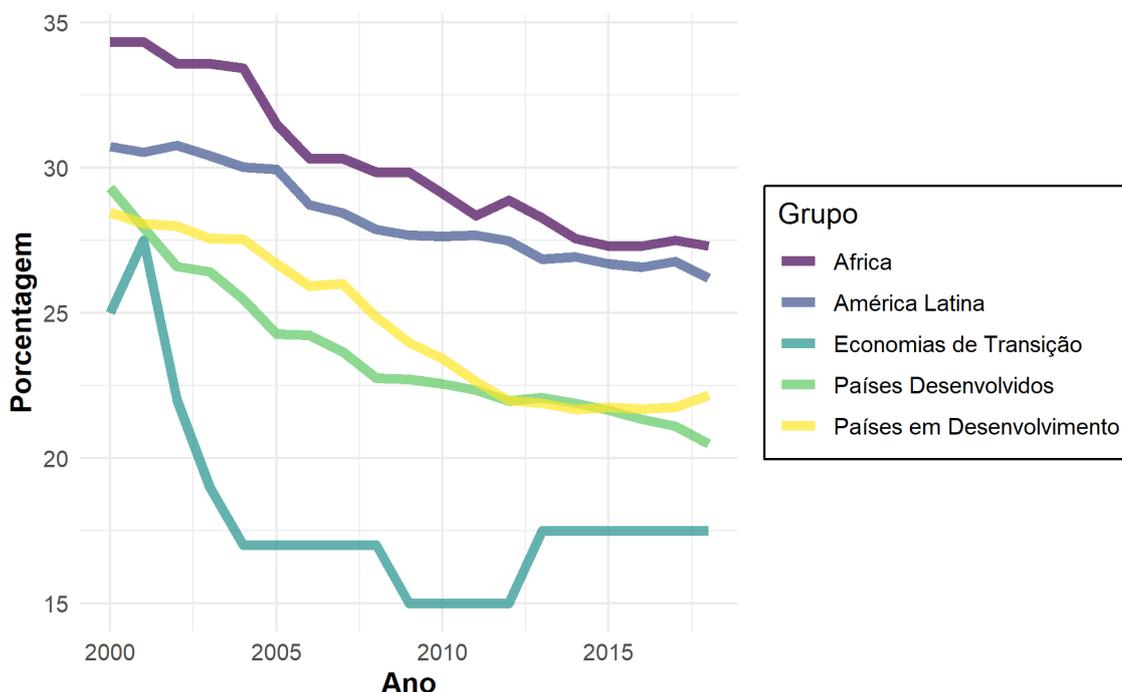
No entanto, autores como Rixen (2011), Genschel (2002) e Ganghof (2006) apontaram que o processo de competição se deu por uma redução de impostos com uma ampliação da base tributária (*i.e.* aqueles que serão tributados), o que explicaria a primeira evidência. A alíquota do imposto é uma sinalização política muito mais potente que a alteração do tamanho da base impositiva (GANGHOF, 2000), motivo pelo qual seria mais utilizado em disputas. A consequência de ampliar a base reduzindo as alíquotas, porém, é aumentar o nível de regressividade do sistema. Por outro lado, argumentaram os autores, a competição tributária estaria fundamentalmente orientada para a contabilidade dos lucros – e não para investimento real – e, nesse sentido, o impacto da competição sob as decisões de onde situar a empresa seria baixo, verificando-se apenas sobre o relatório dos lucros (RIXEN, 2011, p. 24). Em outras palavras, multinacionais não mudam a sua produção para outras jurisdições por questões tributárias, especialmente se puderem realocar artificialmente a contabilidade de seus

⁴⁸ A variável “tamanho do país” está relacionada com o fato da maior parte dos paraísos fiscais serem países pequenos ou até mesmo cidades-estados.

lucros (CLAUSING, 2016)⁴⁹. Ainda, políticas de competição podem acontecer, pelo menos, em quatro formas distintas: (i) recorte dos níveis legais de impostos; (ii) redução da base tributária; (iii) monitoramento laxo (ausência de *enforcement*); e (iv) provisão de sigilo financeiro (GENSCHEL; SCHWARZ, 2011). O último ponto é especialmente importante para compreender dinâmicas de evasão relacionadas a jurisdições de sigilo.

No âmbito das alíquotas de impostos de renda que incidem sobre empresas, as evidências de que essa dinâmica ocorre são bastante convincentes. Como apontamos, estudos apontaram uma queda acentuada nos níveis tributários legais de impostos de renda para pessoas jurídicas no mundo afora, especialmente em países pequenos. O Gráfico 1, a seguir, detalha essas tendências no tempo, separando países desenvolvidos, em desenvolvimento e economias de transição. Basicamente, em quase todas as regiões do mundo, verificam-se tendências de redução dos níveis legais de tributação de empresas. Além disso, optamos por manter os países em desenvolvimento da África e da América Latina detalhados separadamente, para indicar como, mesmo variando as regiões, essa tendência se mantém.

⁴⁹ Clausing apontou que esse deslocamento pode ser realizado de diversas formas: “Empresas multinacionais podem mudar a localidade em que são contabilizadas receitas através de vários métodos. Por exemplo, elas podem manipular preços de transferência em transações intraempresa, a fim de fazer parecer que as filiais situadas em países com impostos reduzidos parecem mais lucrativas do que aquelas em países com impostos elevados. Isso pode ser feito inflando os preços de itens que são receitas para filiais de países com impostos baixos ou aumentando os custos para filiais de países com altos impostos, enquanto subvaloriza itens que são receitas em países com impostos elevados e custos em países com impostos baixos. As empresas multinacionais também podem alterar a estrutura de financiamento de filiais para que as deduções de juros sejam feitas em países com impostos elevados, mas a receita de juros é contabilizada em países com baixa tributação. Finalmente, as empresas multinacionais podem criar cadeias complicadas de propriedade para que a renda se torne uma ‘renda apátrida’, não tributável em qualquer jurisdição.” (CLAUSING, 2016, p. 34-35)

Gráfico 1. Evolução das Alíquotas de Impostos de Renda para Empresas, por grupo⁵⁰

Fonte: Produção própria com dados da OCDE Tax Database (2020).

Se incorporarmos a provisão de sigilo como parte dessas dinâmicas de competição, entendendo-a como uma prática estratégica que atrai a base tributária de outros países, essas estimativas aumentam substancialmente. Ao fazer isso, a provisão de arranjos legais que facilitam a evasão e a elisão pode ser compreendida como um subtipo específico de competição fiscal. Se estimar esses valores é algo complexo, dado que trata-se de um fenômeno que se situa no limiar do legal, esforços para estimar o que tem sido chamado de fluxos financeiros ilícitos têm ganhado fôlego após a incorporação da pauta do Financiamento para o Desenvolvimento na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas⁵¹. O objetivo 17.1 da Agenda 2030 faz menção explícita à necessidade de melhorar a capacidade interna de mobilizar recursos, enquanto o objetivo 16.4 conclama a reduzir

⁵⁰ Os grupos foram separados a partir da classificação da ONU (2020) e o cálculo realizado foi uma média simples. Excluímos países com imposto de renda para empresas igual a zero. Optamos por manter países da América Latina e África separados, mas todos os países nesses dois grupos entraram na categoria de países em desenvolvimento.

⁵¹ É curioso que o termo em inglês seja fluxos financeiros ilícitos (em uma tradução livre nossa), porém tenha sido traduzido para ilegal no Brasil. O termo Fluxo Financeiro Ilícito faz parte de uma agenda de ativismo que emerge especificamente no âmbito da discussão sobre como a evasão fiscal comercial representava uma proporção muito maior dos problemas de financiamento para desenvolvimento do que a corrupção de seus líderes políticos (BAKER, 2005; GFI, 2016; COBHAM; JANSKY, 2020). É, portanto, um esforço de romper com simplificações que atribuem o problema máximo dos países em desenvolvimento à uma caricatura de países corruptos, e principalmente que reduza essa discussão a dimensões apenas relacionadas à legalidade, entendendo que a lei não é perfeita como garantia para avaliar a justiça de algo.

significativamente os fluxos financeiros ilegais – o que por sua vez implica na necessidade de elaborar estimadores válidos para esse conceito⁵².

O livro “*Estimating Illicit Flows*”, de Cobham e Jansky (2020), realiza um compilado das distintas estimativas existentes até o momento⁵³. As estratégias de mensuração existentes se dividem em três principais grupos: a partir de dados de comércio; a partir de dados sobre capital e riqueza, mantida em paraísos fiscais e; a partir de dados sobre elisão fiscal de empresas. Algumas estimativas disponíveis permitem calcular a magnitude dessas perdas. Zucman (2015) estima que 8% por cento da riqueza financeira das famílias a nível global é mantida em paraísos fiscais, representando uma perda de 200 bilhões de dólares em arrecadação tributária de governos ao redor do mundo por ano, em uma estimativa mínima. Torslov *et al.* (2018) estimam que multinacionais transferem 40% de seus lucros para jurisdições de baixa tributação, reduzindo assim seus impostos em 240 bilhões de dólares por ano. A estimativa de Cobham e Jansky (2018) situa a perda de receitas no âmbito dos 500 bilhões de dólares, com impactos proporcionalmente maiores na África Subsaariana, na América Latina, no Caribe e no Sul da Ásia.

Além das críticas baseadas nas evidências empíricas, o modelo da competição pode ser criticado, no plano teórico, por sua dependência do pressuposto da anarquia entre os Estados. No modelo da competição, se ela ocorre, isso se deve a não existir uma entidade centralizada que regule as interações em matéria tributária entre os diferentes atores no nível internacional (TANZI, 2016). Porém, a ideia de anarquia, dentro das relações internacionais, tem sido criticada por uma série de autoras e autores, pois ela não é vista como adequada para caracterizar um mundo perpassado por uma série de hierarquias historicamente construídas (HEARSON; TUCKER, 2019; LAKE, 2017; ZARAKOL, 2017). Se levarmos a sério as evidências históricas da emergência de paraísos fiscais mundo afora, é incontornável sua vinculação às antigas estruturas do imperialismo, especialmente o imperialismo britânico (PALAN *et al.*, 2010, pp. 124-150, ver também Capítulo 1). Como Ogle (2017; 2020) apontou, a emergência desses centros financeiros se relaciona às estruturas de irregularidade jurídica próprias de impérios, sendo que eles ganharam maior relevância precisamente em momentos de descolonização, podendo ser compreendidos como atualizações de estruturas coloniais – isto é, suas dinâmicas passam também por dinâmicas de descolonização. Feita essa

⁵² Existe um debate importante sobre se a definição de fluxos financeiros ilícitos deveria incorporar, ou não, dinâmicas de elisão por multinacionais e evasão por indivíduos. No entanto, o estimador oficial publicado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) (2020) terminou por incorporar essas duas dimensões.

⁵³ Outra revisão pode ser encontradas no trabalho de Ferwerda e Unger (2021).

ressalva, porém, o modelo da competição tributária não deixa de ser relevante para entender certas dinâmicas que tangem os impostos, ainda que não dê conta de todas elas. De fato, a estrutura federativa da Suíça e dos Estados Unidos (a autonomia que possuem no desenvolvimento de seus arranjos institucionais) é apontada como uma das causas devido às quais estes Estados abrigaram os primeiros paraísos fiscais da história (PALAN; MURPHY; CHAVAGNEUX, 2010). Portanto, com todas as suas limitações, o modelo da competição tributária permanece sendo uma abordagem analiticamente fundamental.

3.2 Instituições e o regime internacional de tributação

A competição é um tipo de interação que, como apontado pelos institucionalistas reiteradas vezes, deve ser analisada no contexto de seus arranjos institucionais. Instituições são as regras do jogo (NORTH, 1990 *apud* BRINKS *et al.*, 2019) e condicionam a forma como o comportamento se orienta. Nas palavras de Brinks *et al.* (2019, p. 8), instituições são

[...] um conjunto de regras formais que estruturam o comportamento humano, em torno de um objetivo legal através da (1) definição dos atores e seus papéis, (2) demandando, permitindo ou proibindo certo comportamento e (3) definindo as consequências de acatar ou não as regras.⁵⁴

Assim, mesmo que aceitemos o diagnóstico de existência de competição tributária, não podemos, por isso, supor que o *status quo* era o único equilíbrio possível sem antes “ir lá atrás e olhar” (PIERSON, 2004). Isso é especialmente relevante dado que a competição fiscal, na verdade, ocorre em um âmbito densamente regrado: o Regime Internacional de Tributação (AVI-YONAH, 2007). Ainda, cada vez mais, características desse regime têm sido apontadas como centrais em dinâmicas de subtributação e competição tributária (AREL-BUNDOCK, 2017; DIETSCH; RIXEN, 2016; RIXEN, 2011).

Quando falamos em um Regime Internacional de Tributação, referimo-nos, grosso modo, à rede de Tratados Tributários Bilaterais (TTB), às Diretrizes de Preços de Transferência da OCDE e às Instituições para Cooperação Interadministrativa em matéria tributária (HEARSON, 2020). A rede de tratados é inspirada em sua maioria no Modelo de Tratado da OCDE, publicado pela primeira vez em 1963, e uma parte menor no Modelo da ONU, publicado em 1980 (RIXEN, 2008). Enquanto os TTBs definem como as bases tributárias transnacionais deveriam ser repartidas entre os países, as Diretrizes de Preços de Transferência esclarecem como um princípio central do regime, o princípio da plena

⁵⁴ No original: “a set of formal rules structuring human behavior and expectations around a statutory goal by (1) specifying actors and their roles; (2) requiring, permitting, or prohibiting certain behaviors; and (3) defining the consequences of complying or not complying with the remaining rules.”

concorrência, deve ser operacionalizado (RADAELLI, 1998). O princípio da plena concorrência trata de como a renda que tem uma estrutura multinacional, como as de corporações multinacionais, deve ser tributada. Ele afirma que, para efeitos tributários, diferentes subsidiárias de uma mesma multinacional devem ser consideradas como empresas independentes, e as transações entre elas devem ser precificadas como se fossem realizadas com um terceiro não relacionado (YLÖNEN; TEIVAINEN, 2018). Com esse propósito, as Diretrizes identificaram cinco métodos diferentes pelos quais os preços intrafirmas deveriam ser estabelecidos pelas corporações transnacionais, para que as administrações tributárias pudessem avaliar as formas como os lucros das multinacionais eram distribuídos nos diferentes países onde conduziam seus negócios. Por último, as instituições de cooperação interadministrativa estabeleceram os protocolos e os meios através dos quais as administrações fiscais devem partilhar informações.

Portanto, quando falamos em regime nos referimos a instituições com o caráter de *soft law*, internalizadas por países através dos tratados e da transposição das regras para legislação doméstica⁵⁵. Na literatura, a análise dessas instituições tem se dado por duas vias principais. Por um lado, existe uma extensa (e crescente) literatura jurídica sobre esse regime, que busca resgatar sua história, os princípios que o regem, e suas principais limitações (DAGAN, 2000; JOGARAJAN, 2018; PICCIOTTO, 1992). Por outro lado, no âmbito da Economia Política Internacional, uma série de autores tem buscado analisar os conflitos distributivos que estruturam esse regime, assim como contribuído para a compreensão do processo de desenvolvimento e mudança institucional (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019; HEARSON, 2020; HEARSON; TUCKER, 2021; RADAELLI, 1998; RIXEN, 2008, 2011).

As bases do atual regime se desenvolveram entre os anos 1920 e 1930, no âmbito da Liga das Nações, que fora incumbida com a tarefa de acabar com o “mal da dupla tributação” (RIXEN, 2008, p. 88). A preocupação central que ocupava os atores envolvidos no processo de criação institucional era como evitar que uma mesma renda fosse tributada em duas (ou mais) jurisdições distintas – portanto, como desemaranhar uma base tributária que possuísse uma estrutura multinacional (GENSCHEL; RIXEN, 2015). Com o fim da Primeira Guerra

⁵⁵ É importante apontar que a existência, ou não, de um Regime Internacional de Tributação é ela mesma controversa (AVI-YONAH, 2007), sendo que essa controvérsia gira em torno a se países podem unilateralmente estabelecer sua linha de conduta sem tomar em consideração as regras internacionais, ou não. Porém, aceitamos aqui as considerações de Avi-Yonah e Roland (2003) segundo as quais a maior parte dos países não pode fazer isso, mesmo se algum, como os EUA, o faz. Nós usamos a definição de Regime Internacional Tributário empregada por Rixen (2008). Note-se, no entanto, que em um trabalho mais recente Genschel e Rixen (2015) empregam o conceito de Ordem Legal Transnacional para se referir ao mesmo arranjo legal, buscando superar a divisão entre leis e regimes internacionais e nacionais.

Mundial, o impacto desse fenômeno havia aumentado substancialmente graças tanto ao incremento nos níveis tributários que sucederam a guerra como à difusão de formas diretas de tributação⁵⁶. Portanto, a questão passou a ser problematizada de forma mais intensa, principalmente pela recém-formada Câmara Internacional do Comércio (ICC) (JOGARAJAN, 2018; PICCIOTTO, 1992).

O pressuposto de que a dupla tributação deveria ser evitada não era algo incontestado, mas fundamentado na crença de que existiam benefícios econômicos mútuos a serem obtidos a partir da circulação livre do capital (HEARSON; TUCKER, 2019). Se países estivessem interessados em manter o capital domesticamente, a dupla tributação poderia ser uma ferramenta para fazê-lo. No entanto, a convicção que a liberalização dos capitais produziria ganhos coletivos – e que, portanto, era necessário evitar a dupla tributação – fez com que a estrutura da interação entre atores reguladores se constituísse em um jogo de coordenação com conflitos redistributivos, também chamado em teoria dos jogos de Batalha dos Sexos (RADAELLI, 1998; RIXEN, 2008). Isto é, uma vez aceita a premissa que as rendas não devem ser duplamente tributadas, cabia definir quem é que tinha direito a cobrar impostos sobre qual parte da base tributária, e como.

A princípio, a Câmara Internacional do Comércio, um dos grandes propulsores dessa iniciativa, defendeu a elaboração de uma solução multilateral (PICCIOTTO, 1992, p. xi). Porém, com o decorrer das negociações, conflitos de interesse sobre o formato do regime, e sobre quais critérios deveriam ser adotados para definir quem teria direito sobre determinada base ganharam força, o que acabou fomentando o bilateralismo (*Ibid.*). Durante a década de 1920, a Liga das Nações, elaborou quatro relatórios sobre o tema: o chamado relatório dos Economistas de 1923, o Relatório de 1925, o de 1927 e o de 1928 (JOGARAJAN, 2018). Este último introduziu o primeiro Esboço de Modelo de Tratado para Evitar a Dupla-Tributação, e até o ano de 1939 cerca de 100 tratados haviam sido assinados usando esse modelo (JOGARAJAN, 2018, p. 4).

O relatório dos Economistas de 1923 foi encomendado a quatro especialistas sobre o tema: Seligman, Bruins Einaudi e Stamp (PICCIOTTO, 1992). Eles foram incumbidos com a tarefa de “investigar (a) as consequências econômicas - isto é, os impactos no bem-estar - da dupla tributação, (b) princípios gerais e (c) regras práticas sob as quais a alocação

⁵⁶ Como colocou Rixen (2008, p. 86), antes do início do século XX problemas de subtributação ou bitributação de bases transnacionais raramente eram uma questão, dada a relativa ausência de impostos diretos, como impostos de renda. Assim, mesmo se aceitarmos a ideia de que a economia era tão globalizada quanto o é atualmente – como defenderam alguns autores – o fato de que a maior parte dos impostos eram tarifas ou impostos alfandegários deixava pouca dúvida sobre onde eles poderiam ser tributados.

internacional de direitos tributários deveria se basear” (RIXEN, 2008, p. 88). *Grosso modo*, existem dois princípios em choque no âmbito dessa discussão: o princípio da *residência* e o princípio da *origem*. O princípio da residência argumentou que, de maneira geral, a renda deve ser tributada preferencialmente onde os indivíduos residem ou onde as empresas estão sediadas. Esse princípio está fundamentado na discussão sobre a capacidade de contribuir: indivíduos com a mesma renda devem estar sujeitos às mesmas cargas impositivas, independentemente de onde essa renda tenha sido gerada. Mas, para conseguir determinar a renda de uma pessoa, é necessário avaliar sua renda global. Portanto, o princípio de residência se apoia em um princípio de justiça vertical entre indivíduos (RIXEN, 2008, p. 59).

Por outro lado, o princípio de origem argumentou que indivíduos devem estar sujeitos a impostos nas jurisdições onde sua renda foi gerada, já que essas pessoas (físicas ou jurídicas) possuem obrigações com as jurisdições onde atuam por se beneficiarem de uma série de infraestruturas providas pelo Estado (*Ibid.*). Rixen (2008) afirmou que a disputa entre esses dois princípios nunca foi propriamente solucionada, e que ela é melhor entendida como prevalência relativa de um princípio frente a outro. Essa prevalência relativa aponta para um conflito de interesses entre países que exportam capital e países que importam capital⁵⁷, já que países que importam tendem a preferir o princípio de origem, e aqueles que exportam tendem a privilegiar o princípio de residência.

A princípio, os economistas consultados defenderam o argumento de residência por sua ênfase na capacidade de contribuir, reconhecendo, no entanto, que era irrealista esperar que os países de origem cedessem unilateralmente ao seu direito de tributar (RIXEN, 2008). O compromisso foi encontrado no chamado princípio de lealdade econômica⁵⁸, que propõe que distintas rendas devem estar sujeitas a diferentes tributações em distintas jurisdições: “[r]enda de bens imóveis e outros rendimentos ativos devem ser tributados na origem, enquanto rendas pessoais e passivos deve ser tributada no país de residência” (*Ibid.*, p. 89). A partir desse primeiro relatório, o trabalho no âmbito das Liga das Nações passou a ser realizado por um Comitê de Especialistas de vários países-membros⁵⁹, e esse trabalho eventualmente se desdobrou na produção do primeiro modelo de tratado, que possuía um

⁵⁷ Na verdade, países normalmente são tanto exportadores como importadores, então costuma-se pensar em termos de exportadores e importadores líquidos.

⁵⁸ A doutrina de lealdade econômica, elaborada no final do século XIX, previa que sujeitos deveriam pagar impostos onde estão implicados seus interesses econômicos. Os critérios que guiam a atribuição da capacidade de tributar, segundo essa doutrina, são “a origem da riqueza, o *situs* da riqueza, o *enforcement* dos direitos à riqueza e residência ou domicílio.” (JOGARAJAN, 2018, p. 20).

⁵⁹ Esses países foram a Argentina, Bélgica, Tchecoslováquia, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Polônia, Suíça, Reino Unido, EUA e Venezuela (RIXEN, 2008, p. 89)

modelo multilateral não vinculante. No entanto, os especialistas se mostraram céticos acerca da viabilidade política de uma solução multilateral devido ao conflito entre países de residência e de origem (*Ibid.*, p. 92). Além disso, o Relatório Final defendia a criação de um Comitê Fiscal, que se encarregaria de avaliar as legislações existentes em referência à partição de bases tributárias e de auxiliar na implementação dos tratados.

O Comitê Fiscal, encabeçado pelo economista Mitchell B. Carroll, conduziu uma avaliação das regras fiscais de 35 países, analisando os diferentes sistemas de distribuição de bases tributárias que estavam em vigor à época (PICCIOTTO, 1992). Embora seus esforços em convergir o regime em uma solução multilateral tenham sido infrutíferos⁶⁰, o trabalho de Carroll foi fundamental na incorporação de um dos princípios que até hoje é central para o regime: *o princípio de plena concorrência*. Como apontamos, o princípio de plena concorrência, em inglês conhecido como princípio do *Arm's Length*, estabelece que, para fins tributários, as filiais de uma mesma empresa multinacional podem ser tratadas como se fossem empresas separadas, e as transações empreendidas entre as diferentes partes devem ser precificadas segundo o seriam em uma transação com um terceiro não vinculado. De forma geral, o princípio de plena concorrência defendia que, por se basear em uma aproximação ao que seria uma dinâmica de mercado, ele seria mais “natural”, e produziria menos distorções. Ainda, nesse modelo, as empresas apresentariam livros contábeis particionados para cada jurisdição na qual operassem, o que impediria que administrações tributárias tivessem acesso à imagem completa (Princípio da Entidade Separada).

O problema central desse modelo, como bem aponta Rixen (2011), é que empresas multinacionais existem (e prosperam) precisamente pelas imperfeições de um mercado de ampla concorrência, no qual coordenar diversas partes é custoso e muitas vezes inviável. Nesse sentido, precificar transações internas é algo que frequentemente não encontra um paralelo no mercado entre empresas não vinculadas, o que acaba permitindo que empresas transfiram seus lucros no papel para jurisdições onde estão submetidas a menos impostos. Isso é especialmente proeminente no caso de ativos intangíveis, como direitos de uso de marcas e registro de patentes (BRYAN; RAFFERTY; WIGAN, 2017).

Para entender melhor esse arranjo, podemos contrastá-lo com um desenho institucional alternativo que, na época da elaboração do regime, era empregado por países como a Espanha, chamado de Tributação Unitária com Alocação baseada em Fórmula, e que

⁶⁰ Embora Carroll estivesse ciente das dificuldades de convergir os interesses de países de origem e de residência em uma solução multilateral, ele esperava ao menos conseguir convergir em uma solução multilateral os princípios onde havia acordo (RIXEN, 2008, p. 94).

segue sendo defendido por alguns acadêmicos e algumas Organizações da Sociedade Civil (Cf. PICCIOTTO, 2016). Nesse modelo, a Empresa Multinacional é tomada como um todo, e sua base tributária é distribuída pelo mundo a partir de alguma fórmula predefinida, normalmente envolvendo criação de valor e presença econômica significativa (PES). Carroll rechaçou essa abordagem, argumentando que ela era minoritária entre as regulações existentes, e que ademais ela levaria a um nível de conflito político muito grande por depender da elaboração de um desenho multilateral. No entanto, Carroll reconhecia que existia o potencial de manipulação dos preços intrafirma e, na convenção publicada em 1935, defendeu que ainda que a plena concorrência devesse ser o princípio central para a precificação de transações internas, outros métodos, como o método empírico, poderiam ser empregados em casos em que este não fosse viável (PICCIOTTO, 1992, p. 28).

Após a Segunda Guerra Mundial, questões relacionadas à Dupla Tributação foram transferidas para a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE) e, posteriormente, para OCDE, sua sucessora⁶¹. O Comitê Fiscal da Liga das Nações, que durante a Segunda Guerra havia mantido suas atividades na Universidade de Princeton e elaborado seu relatório final em 1946⁶², pediu em um primeiro momento que os trabalhos fossem encaminhados à ONU (PICCIOTTO, 1992). A Organização chegou a criar, em 1946, um conselho que se encarregaria dessas tarefas – a Comissão Fiscal e Financeira, no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) – mas o conflito político intenso limitou qualquer avanço nesse âmbito (RIXEN, 2008, p. 95). Portanto, a partir de 1956, a OCEE criou um Comitê Fiscal, que em 1971 passaria a se chamar Comitê de Assuntos Fiscais, que se encarregou de dar continuidade ao trabalho da Liga das Nações (*Ibid.*). O Comitê era composto por representantes de 18 países membros, além de observadores da Câmara Internacional de Comércio e do *Business at OECD* (BIAC), e seu objetivo era apenas desenvolver um Modelo de Tratado adequado para a região.

Em 1963, a OCDE publicou um Esboço da Convenção Modelo sobre Tributação de Renda e Capital, desenvolvido sem grandes rupturas com o Modelo elaborado pelo Comitê Fiscal da Liga das Nações em seu último relatório de 1946 (RIXEN, 2008, p. 98). Esse esboço passou por um longo processo de revisão e, em 1977, a OCDE publicou a Convenção Modelo

⁶¹ A OCEE foi criada em 1948 para administração do Plano Marshall, e em 1961 foi transformada na OCDE, incorporando países não europeus, como os EUA.

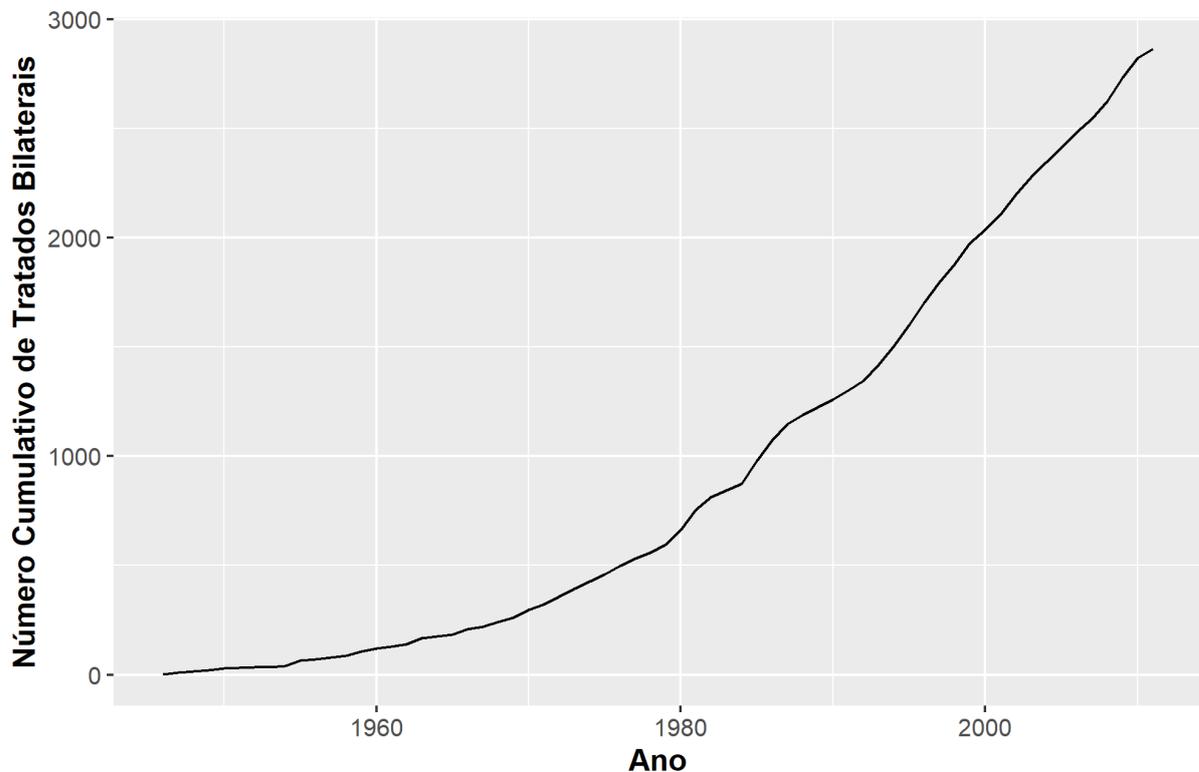
⁶² Em 1943, a partir de uma reunião realizada no México, o Comitê apresentou um Esboço de Modelo de Convenção que foi chamado de Esboço de México. Logo em 1946, publicou um segundo Modelo, chamado de Esboço de Londres. Em linhas gerais, o Modelo de México tendia a privilegiar a tributação em origem, e o de Londres o de residência.

Tributária da OCDE (*Ibid.*, p. 100). Daí em diante, o modelo foi atualizado por comentários, porém sem maiores transformações. A ONU retomou o seu trabalho em matéria de tributação em 1967, com a criação do Grupo de Especialistas *Ad Hoc*, respondendo às demandas de países importadores de capital que se viram lesados pelo conjunto de regras elaborado pela OCDE (*Ibid.*, p. 102). Em 1977, o Grupo publicou uma guia a ser seguida para negociações de tratados entre países importadores de capital e exportadores de capital, e em 1980 publicou a sua própria Convenção Modelo (ONU, 1980). O modelo era muito próximo ao da OCDE, mas incorporava alguns interesses dos países importadores de capital, como uma ampliação do conceito de Estabelecimento Permanente (EP)⁶³.

Em suma, o Regime Internacional de Tributação em vigor se constituiu a partir de uma rede de Tratados Bilaterais para evitar a dupla tributação, sendo que a maior parte destes foram elaborados a partir do Modelo da OCDE, e, uma parte menor a partir do Modelo das Nações Unidas. Atualmente, existem mais de 3000 tratados assinados tendo como base esses modelos e a OCDE permanece sendo o principal fórum para lidar com a tributação no nível internacional. A Gráfico 2 ilustra a evolução dessa rede de tratados no tempo.

⁶³ Estabelecimento Permanente é o elemento dos tratados de bitributação que garante a existência de um nexo tributável para empresas estrangeiras. Ele normalmente é composto por uma série de elementos que permitem estabelecer a presença econômica significativa de uma empresa em uma jurisdição.

Gráfico 2. Evolução no Número de Tratados Bilaterais de Bitributação



Fonte: Adaptado de Arel-Bundock (2017). Os dados originais foram compilados pelo Bureau of International Fiscal Documentation.

O argumento de Rixen (2011; 2008), apoiando-se nas contribuições da discussão sobre sequenciamento do Institucionalismo Histórico, é que a estrutura elaborada para solucionar o problema da dupla tributação foi responsável pela emergência, em um segundo momento, do fenômeno da competição tributária e, conseqüentemente, da subtributação de multinacionais e indivíduos ricos. Especificamente, duas características desse sistema contribuíram para isso: o princípio de Plena Concorrência e o sistema de Cooperação com Preservação da Soberania Tributária. Com a liberalização dos fluxos financeiros, da qual a consolidação do regime contra a bitributação foi um componente, atores com maior mobilidade passaram a utilizá-la para desenvolver estratégias de “planejamento fiscal” a fim de reduzir seus impostos. Por outro lado, como países garantem sua soberania tributária, parte destes passou a ter um incentivo maior em se envolver em dinâmicas de competição. Como o custo e o benefício da competição não são distribuídos de forma homogênea – já que países pequenos têm mais a ganhar – a interação se consolidava como um dilema do prisioneiro assimétrico. Nesse sentido, na medida em que o regime estabelece para os governos

[...] como separar suas reivindicações fiscais de transações internacionais [...] implicitamente [ele] também diz aos contribuintes como estruturar tais transações a

fim de mover a base tributária fora do alcance de jurisdições com impostos elevados (GENSCHEL; RIXEN, 2015, p. 9).

Portanto, pode-se dizer que as bases tributárias são endógenas às regras às quais estão submetidas, principalmente em um contexto em que a maior parte do comércio é levado a cabo dentro das firmas (*Ibid.*). Assim, para Rixen (2011), a consolidação do Regime teria levado à uma *corrida ao fundo do poço* em tributação. Arel-Bundock (2017), por outro lado, argumentou que outra consequência não-intencional da consolidação do regime, em sua estrutura bilateral, foi a emergência de dinâmicas de *treaty shopping*, em que multinacionais se estruturam aproveitando-se das redes de tratados internacionais “usando a complexidade do regime para lucrar” (*Ibid.*, p. 19). Assim,

[...] [e]stabelecendo condutores em locais estratégicos, as multinacionais podem combinar vários desses caminhos para formar uma rota indireta barata. Isso confere às multinacionais uma poderosa ameaça de saída: se os governos mantiverem impostos elevados sobre pagamentos diretos, as empresas podem se esquivar desses impostos fazendo transações indiretamente (AREL-BUNDOCK, 2017, p.11).

Além disso, as referidas instituições não foram eficazes para limitar o estabelecimento do sigilo financeiro, uma vez que os primeiros modelos de cooperação interadministrativa e de intercâmbio de informações entre administrações fiscais dependiam de pedidos prévios, sendo a cooperação habitualmente dificultada pelo estabelecimento de leis domésticas de sigilo financeiro, cujo modelo paradigmático era o Sigilo Bancário Suíço (EGGENBERGER, 2019; PALAN *et al.*, 2010). Esse sigilo também permitiu que indivíduos ricos, que podem movimentar seus ativos financeiros além das fronteiras, evitassem ser tributados. Estimativas conservadoras situam a quantidade de riqueza financeira familiar mantida no exterior em entre 8-10% do PIB global, e esses números não são uniformemente distribuídos entre os países, geralmente afetando mais países em desenvolvimento (ALSTADSÆTER *et al.*, 2018). Portanto, além da dinâmica de elisão fiscal corporativa, que apesar de imoral, muitas vezes ocorre dentro da letra da lei, o aumento da mobilidade financeira exacerbou a dinâmica de evasão fiscal de indivíduos com alto poder aquisitivo que empregaram o sigilo *offshore* para escapar do escrutínio das administrações fiscais de seus países.

Em linhas gerais, a literatura que analisou o Regime Internacional de Tributação apontou que suas características centrais se mantiveram estáveis por quase um século, ainda que seu efeito, incluindo aqui suas consequências não-intencionais, tenha sido impactado pela alteração do contexto externo. Nas últimas duas décadas, o institucionalismo histórico tem buscado avançar em uma caracterização mais precisa sobre como instituições mudam endogenamente ao longo do tempo (FALLETI; MAHONEY, 2015; FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016; MAHONEY; THELEN, 2010). Esse esforço tem buscado lidar com

críticas que a literatura sofreu acerca de sua incapacidade de compreender mudanças institucionais fora de conjunturas críticas. No caso do Regime Internacional de Tributação, o trabalho levado a cabo pela Liga das Nações pode ser compreendido como um momento de *conjuntura crítica*, seguido por um longo período de mudanças graduais e endógenas (HEARSON; TUCKER, 2019).

A partir da percepção de que o Regime, tal como havia sido estabelecido, levaria a uma subtributação sistemática, alguns empreendedores institucionais se voltaram à transformação de algumas características dele, sem alterar o seu núcleo, sendo que os dois momentos principais foram as regras de *Controlled Foreign Corporation* (CFC) e a elaboração das Diretrizes de Transferência de Preços (RADAELLI, 1998; RIXEN, 2011). Ambas as medidas foram implementadas unilateralmente pelos EUA, mas devido à posição de poder ocupada por esse Estado repercutiram em outros países e acabaram sendo por eles adotadas. As regras de CFC foram introduzidas pela primeira vez pelo Governo Kennedy, nos anos 1960, e seu principal objetivo era lidar com subsidiárias estrangeiras que não possuíam nenhum objetivo além da obtenção de privilégios fiscais (RIXEN, 2011, p. 213). Após implementá-las domesticamente, os EUA defenderam esse modelo na OCDE, e em 1987 a Organização passou a sugerir a adoção de medidas unilaterais dessa natureza (*Ibid.*). No âmbito das discussões das Diretrizes de Transferência de Preços, Radaelli (1998) mostrou como uma atuação unilateral dos EUA no início dos anos 1990 levou à incorporação a contragosto de parte de suas inovações institucionais pelas diretrizes da OCDE. Preocupados com a perda de recursos devido a *transferência de lucros*, o Tesouro dos EUA propôs, em 1992, novas diretrizes para alocar cargas impositivas, a partir de um método baseado em lucro, e não em transações. Como apontamos, o distanciamento de um método baseado em transações era visto como algo que potencialmente poderia distorcer as atividades econômicas, e portanto era rejeitado pela comunidade epistêmica da OCDE. Portanto, este foi severamente criticado por esta e por outros países (*Ibid.*). No fim das negociações, no entanto, os EUA e a OCDE tiveram que chegar a um compromisso, sendo que parte das inovações levadas a cabo pelo país passaram a ser aceitas como legítimas.

Ainda, na década de 1990, em resposta às demandas do G7, a OCDE tentou implementar reformas contra o que rotulou de “Competição Fiscal Prejudicial”, centrada principalmente no estabelecimento de regimes que permitissem uma alocação artificial de lucros (RIXEN, 2008, p. 133). Essa iniciativa, no entanto, foi malsucedida em seus objetivos, rotulada de hipócrita por não abordar o comportamento dos paraísos fiscais membros da

OCDE (principalmente Suíça e Luxemburgo)⁶⁴ (HAKELBERG, 2020; SHARMAN, 2006). Ainda, Webb (2004) mostra que quando a Administração Bush chegou ao poder, ela se distanciou de uma narrativa que defendia que a competição tributária era um problema em si mesmo.

Esse cenário de estabilidade e incapacidade de mudanças substantivas parece, no entanto, incapaz de caracterizar o contexto recente. A literatura começa a apontar que, talvez, as mudanças que tomaram lugar após a Crise Financeira 2007-2009 tenham rompido com a estabilidade que marcou o regime desde sua fundação nos anos 1920. Christensen e Hearson (2019) propõem a hipótese de que, no momento de pós-crise, os processos de mudança do regime seriam mais profundos, com um escopo maior, e teriam ocorrido com maior velocidade. No Capítulo 3, analisaremos as mudanças no contexto pós-Crise, assim como a hipótese de mudança radical. Antes, porém, apontaremos duas dimensões importantes que buscaremos incorporar em nossa análise: como pensar o poder e qual o papel ocupado pelas ideias no contexto desse regime. A linha do tempo a seguir sintetiza alguns dos momentos principais do desenvolvimento do regime.

⁶⁴ Uma leitura alternativa, ainda, ressalta a importância do *lobby* do *black caucus* nos EUA para barrar essa iniciativa. Ver: “How Racial Diversity Shaped U.S. International Tax Policy”. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/taxnotes/2020/07/27/how-racial-diversity-shaped-us-international-tax-policy/?sh=2d9d2908231c>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Tabela 4. Linha do tempo dos principais eventos do Regime Internacional de Tributação

Data	Evento
Décadas de 1920 e 1930	Processo de Criação Institucional na Liga das Nações.
1946	Fim do Comitê Fiscal da Liga das Nações. Publicação dos Modelos de Convenção de Londres e de México.
1963	Publicação do Esboço do Modelo de Convenção Para Tributação de Renda e Capital.
1967	Criação do Grupo <i>ad-hoc</i> da ONU para assuntos tributários.
1977	Publicação do Modelo Convenção da OCDE revisado.
1980	Publicação do Modelo da ONU.
1997-2003	Trabalho do Projeto Competição Tributária Prejudicial da OCDE.
2009	Chamado do Grupo dos 20 e da OCDE para acabar com o sigilo bancário.
2012-2015	Projeto BEPS da OCDE.
2019-2020	BEPS 2.0: lidando com os desafios das empresas digitais.

Fonte: Adaptado e complementado a partir de Hearson (2020).

3.3 Poder e legitimidade nas instituições do regime internacional de tributação

As instituições que compõem o Regime Internacional de Tributação são fruto de disputas políticas e, como tal, a prevalência de certos arranjos institucionais em detrimento de outros reflete, ao menos parcialmente, a distribuição do poder entre os diferentes atores. Dentre as três principais vertentes institucionalistas (HALL; TAYLOR, 2003), a Histórica é aquela que concedeu maior atenção ao poder, ao enfatizar os efeitos distributivos de instituições (MAHONEY; THELEN, 2010; SANDERS, 2006). A persistência no tempo de determinados arranjos – encarada a partir dos mecanismos de dependência de trajetória – vincula-se também, para essa vertente teórica, a diferenciais de poder. Como apontamos, as instituições que organizam as relações internacionais em matéria de impostos são marcadas por quase um século de estabilidade, ainda que fatores exógenos tenham se alterado de tal forma que alteraram sua influência (RIXEN, 2011). Nesse sentido, de certa maneira, elas refletem e cristalizam disparidade de poder. No entanto, ainda que aceitemos o poder como categoria analítica relevante para essas disputas, é necessário passar de uma conceitualização abstrata – que o compreende em suas dimensões infraestruturais, estruturais ou discursivas⁶⁵ –

⁶⁵ O poder infraestrutural diz respeito à lógica básica dahlsiana de poder como a capacidade de influenciar decisões, isto é, a capacidade de influenciar um ator a agir de uma forma diferente do que ele faria se nada fosse feito. O poder estrutural diz respeito à capacidade de ter suas preferências antecipadas, devido a cálculos sobre poder material ou político relativos. Diz respeito, portanto, à capacidade de certos atores de pautar a agenda, retirando do escopo da discussão questões que lhe são caras. O poder discursivo, por fim, diz respeito à

para uma definição que nos auxilie a transitar no âmbito específico desta disputa. Isso é relevante já que o poder é historicamente tido como uma categoria elusiva, isto é, difícil de tratar empiricamente (PIERSON, 2015).

A maior parte das análises que conjugam poder à discussão da política tributária global buscou caracterizar o que significa ser um país poderoso no âmbito dessas disputas. Nessa linha, Hakelberg (2016; 2020) entendeu o poder no contexto das relações de política internacional de impostos a partir de dois recursos principais: a capacidade regulatória e o tamanho do mercado. Segundo o autor, essas dimensões explicariam a capacidade dos EUA de pautar seus interesses nas disputas e atuar como um empreendedor institucional, enquanto também sinalizaria o porquê de a Europa não ser capaz de fazê-lo. Hakelberg procurou definir o status de Grande Poder nas disputas internacionais de impostos para tentar explicar o que possibilita levar a cabo uma reforma institucional com implicações redistributivas, isto é, uma reforma que não melhore a situação de todos envolvidos. Assim, o tamanho do mercado implica que os EUA podem usar da coerção para alterar o comportamento de outros atores, sendo capaz de emitir ameaças críveis. A Europa, ainda que partilhe de um mercado grande, não tem capacidade de influenciar substantivamente as negociações em questões tributárias porque essa é uma temática que só pode ser definida no âmbito do Conselho Europeu na base do consenso. Como alguns países europeus se beneficiam com a evasão e elisão, o consenso nessa arena é de difícil obtenção.

Hearson e Prichard (2018, p. 1295), por outro lado, entenderam que poder nas relações de governança internacional dos impostos – especificamente no âmbito da bitributação – está relacionado à “[...] autonomia, à capacidade de romper com o consenso multilateral sem temer a reação negativa do investidor”. Pensar o poder apenas como tamanho absoluto do mercado levaria a subestimar essa forma de poder “[...] pois omite três variáveis importantes: crescimento, lucratividade e integração em cadeias de valor globais” (*Ibid.*). Graças a estes, a China tem a capacidade de se distanciar do consenso do Regime, aumentando custos tributários para empresas transnacionais, sem incorrer em perdas de competitividade. No modelo analítico destes autores, a China é apontada como um Grande Poder, devido à sua capacidade de unilateralmente pautar questões a respeito das regras internacionais de bitributação, enquanto no modelo de Hakelberg (2016; 2020) não⁶⁶. Assim, o fato do regime

capacidade de moldar os interesses e vontades daqueles que são influenciados, fazendo questões de interesse particular passarem a ser compreendidas como de interesse geral. (Cf. FAIRFIELD, 2015; MILKER, 2020)

⁶⁶ O caso da China é particularmente interessante, porque a partir de 2016 o país passou a exportar capital ao invés de importar capital (em termos netos), o que implica em uma alteração em suas preferências com respeito

ser constituído com base no bilateralismo implica que a ruptura com este não precisa ser radical, mas um pouco mais acomodada.

Existe ainda uma terceira forma de pensar o poder, entendendo-o como hegemonia ideacional. A noção de hegemonia ideacional, relacionada ao poder discursivo, diz respeito à capacidade de fazer com que um interesse particular seja assumido como um interesse geral. Trata-se, portanto, de uma modulação da concepção marxista de ideologia como superestrutura, ainda que não apenas os poderes materiais, mas também os poderes políticos tenham que ser incorporados nessa análise. Dagan (2000), por exemplo, argumentou que a ideia segundo a qual tratados bilaterais para evitar a bitributação são condição necessária para aumentar o investimento externo (e que portanto seria do interesse geral cooperar) não passa de um mito. A autora afirmou que, caso não exista um tratado em vigor, os países exportadores de capital vão unilateralmente prover alívio aos seus residentes que pretendam investir fora, e de fato isso é o que se verificou historicamente. Por outro lado, as evidências empíricas são ambíguas quanto à correlação entre assinar um tratado e receber investimento externo, o que leva Hearson (2016) a questionar o porquê de países em desenvolvimento (ou países importadores de capital) assinarem tratados com tanta frequência, dado que quiçá estariam melhor posicionados se não o fizessem.

Dentro do institucionalismo da escolha racional, o comportamento esperado de um sujeito racional que não se beneficia de uma instituição que demanda cooperação é a defecção e, no entanto, isso não ocorre. Invertendo o argumento da competição, Hearson (2016) propôs que países desenvolvidos competem para facilitar o investimento externo de suas multinacionais, que frequentemente são atores com extenso poder de *lobby* dentro de seus países. Países em desenvolvimento, por outro lado, costumam recorrer a recursos heurísticos para aceitar os tratados, dado os altos níveis de complexidade técnica das negociações:

Os países em desenvolvimento costumam aceitar esses pedidos de negociação por diversos motivos: atitude positiva mais passiva em relação aos tratados tributários, necessidade diplomática, falta de capacidade de análise de custos e benefícios ou simplesmente porque estão seguindo o caminho de menor resistência (*Ibid.*, p. 99).

Em outras palavras, o argumento da competição plena, em que atores racionais agem estrategicamente, não é realista em um cenário de informação limitada. Nesse sentido, Hearson (HEARSON, 2018a) nos faz considerar os sentidos nos quais estratégias de institucionalização no Regime Internacional de Tributação, mesmo quando defendidas como

às reformas do regime (CHRISTENSEN; HEARSON, 2021; HEARSON; PRICHARD, 2018). Hearson e Prichard (2018) indicaram que a China tem adotado uma estratégia de duas caras, advogando por cláusulas mais próximas do Modelo da ONU em negociações com países desenvolvidos, e mais próximas da OCDE para países em desenvolvimento.

promotoras de equanimidade ou de eficiência, podem representar um cenário pior, do ponto de vista dos países de renda média ou baixa, do que um cenário não-institucionalizado. Afinal, se a solução para o problema da bitributação beneficiar desproporcionalmente os países ricos, parece provável que a solução para o problema da subtributação e da evasão fará o mesmo.

Se aceitarmos a premissa de que as instituições refletem e reforçam assimetrias de poder, a questão da legitimidade destas – tanto em termos normativos como sociológicos (KEOHANE, 2011) – ganha relevância teórica. De fato, instituições que possuem implicações redistributivas, como é o caso daquelas que regulam as relações interestatais no âmbito dos impostos, enfrentam uma série de desafios em termos de legitimidade, principalmente quando existem conflitos de interesses claros⁶⁷. A questão da legitimidade das instituições, mesmo que seja uma temática central das ciências sociais (WEBER, 1979), ainda é relativamente pouco tematizada sistematicamente no âmbito das Instituições e Organizações Internacionais (TALLBERG; ZÜRN, 2019), mesmo que tenha ganhado maior relevância após episódios como o *Brexit*. Conforme apontado anteriormente, esforços de cooperação no âmbito das discussões tributárias tensionam componentes da noção moderna de soberania, e, ao fazê-lo, levantam uma série de questões sobre legitimidade e autoridade. Posto em outros termos, esforços de reforma frequentemente dependem do relaxamento de certos pressupostos da ideia de soberania, ou no mínimo, de sua reformulação. Essas dinâmicas ocorrem em cenários desiguais, o que leva a questionar até que ponto essas instituições são legítimas.

O trabalho de Eggenberger (2018; 2019) abordou a discussão sobre poder e legitimidade ao analisar exercícios de poder por parte de OIs (a OCDE e o GAFI) e países (os EUA, principalmente) em seus esforços de provocar mudanças no comportamento de outros países, principalmente paraísos fiscais. A autora encontrou que, no âmbito da reforma do regime internacional de tributação, princípios de soberania westphalianos são frequentemente relaxados em favor de outras normas, como transparência ou igualdade, e quando isso ocorre, dinâmicas de poder, entendidas por ela como “[...] a capacidade de um ator de alterar o comportamento de outro” (*Ibid.*, 2019, p. 9), são situadas no primeiro plano. Analisando as “listas negras” do GAFI e da OCDE, a autora mostra como a legitimidade da lista é central para a sua eficácia e, como apontamos no Capítulo 1, estas costumam ter sua legitimidade atacada.

Não apenas as instituições são alvo de críticas acerca de sua legitimidade, mas também aquelas Organizações Internacionais onde estas são elaboradas. De uma forma ou

⁶⁷ Como no caso de países exportadores de capital e importadores de capital, apontado anteriormente.

outra, na medida em que Organizações se tornam autoritativas em determinadas arenas temáticas, elas passam a ser questionadas acerca de sua legitimidade. Tallberg e Zurn (2019) argumentaram que a legitimidade de uma Organização Internacional condiciona até que ponto esta se mantém como a arena principal para resolver um problema, e isto afeta sua capacidade de desenvolver novas regras e normas e influencia a capacidade de conseguir *compliance*. Adotando uma perspectiva sociológica para analisar a problemática, os autores apontaram para como diversos atores se engajam em exercícios de legitimação (quando a defendem) e deslegitimação em torno às atividades de OIs. Tais exercícios podem ser analisados em sua intensidade, em seu tom (positivo e negativo) e através das narrativas que se constroem, sendo estas entendidas como “[...] padrões invocados para justificar ou desafiar uma OI” (*Ibid.*, p. 589). Assim, dimensões de OIs, como seus procedimentos, sua performance, e seu nível de autoridade, suscitam jogos de legitimação onde as três dimensões anteriores são mobilizadas; isso, por sua vez impacta em quão legítima essa OI é percebida pelas suas *constituencies* e por observadores.

A questão da legitimidade das OIs é particularmente relevante para o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico que, como apontamos, está situada no centro da elaboração das regras internacionais de tributação. Apesar de seu papel central no Regime Internacional de Tributação, sendo considerada uma das instituições centrais da governança econômica transnacional, a OCDE é uma organização que apenas recentemente foi estudada profundamente (CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2011; ECCLESTON, 2011; WOODWARD, 2004), em grande medida associada a dinâmicas de crescente politização em seu entorno⁶⁸. Sediada em Paris, a Organização conta com 37 membros⁶⁹ e é conhecida por seu papel no desenvolvimento e disseminação de políticas em várias arenas temáticas, como meio ambiente, agricultura, saúde e, particularmente relevante para nosso estudo, tributação. Além disso, a Organização cumpre os papéis de fórum de diálogo entre diferentes “*stakeholders*” de determinadas temáticas, e avalia o desempenho de países em arenas específicas (CLIFTON; DIAZ-FUENTES, 2011). Historicamente, portanto, sua legitimidade derivou de sua capacidade de se posicionar como um *locus* privilegiado de

⁶⁸ Eccleston (2011, p. 244) argumentou que, além da politização de iniciativas como a Harmful Tax Competition e o Multilateral Agreement on Investment, o interesse em torno à OCDE têm surgido como parte de uma agenda sobre *soft power*, como também análises construtivistas que enfatizam o papel de OIs como difusoras de normas.

⁶⁹ Atualmente, a organização possui 37 países membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslovênia, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, República Tcheca, Polônia, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>. Acesso em: 07 set. 2020.

desenvolvimento de políticas públicas, tanto por ser uma plataforma de debate entre os países-membros e os países parceiros, como por possuir um corpo técnico muito qualificado. Isso é particularmente relevante dado que ela não possui mecanismos de sanção e recompensa como outras OIs:

Em contraste com os instrumentos coercitivos disponíveis para o FMI, a OMC e o Banco Mundial, a eficácia da OCDE depende de uma combinação de sua reputação por experiência técnica, e a legitimidade e autoridade que esta confere, combinada com sua estrutura transgovernamental única, na qual as decisões cruciais são tomadas e implementadas por especialistas em políticas dos estados membros. (ECCLESTON, 2011, p. 246)

No entanto, a OCDE também enfrenta crises de legitimidade e identidade, tanto pela forma restritiva e pouco consistente em que sua filiação se constitui, como pela falta de um mandato claro, que defina objetivos precisos e meios para levá-los a cabo para além da promoção da cooperação (CARROLL; KELLOW, 2011; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2011). Originada em 1961 como sucessão da OEEC, organização que havia sido criada para administrar a coordenação e implementação do Plano Marshall na Europa Ocidental, a OCDE foi chamada, à época de sua criação, de uma OTAN econômica, e caracterizada como um instrumento da Guerra Fria (CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2011, p. 577). O tipo de dinâmicas de interação que ela suscita, além do fato de ser situada em Paris, também lhe conferiu o apelido caricaturesco de “Organization for Excellent Cocktails and Dining” entre aqueles de seu entorno (CARROLL; KELLOW, 2011)⁷⁰. Ainda que esse apelido seja hiperbólico, sua trajetória eurocentrada lhe imprime limitações importantes em sua capacidade de se apresentar como autoridade econômica legítima em um mundo onde atores não europeus (ou não ocidentais) ocupam uma parte maior da economia mundial, e adotam fórmulas políticas que divergem das apregoadas pela organização (CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2011).

Por esse motivo, a partir dos anos 2000, a OCDE e seus países membros passaram a rever suas estratégias e narrativas de inclusividade e, durante as primeiras décadas do século XXI, a organização buscou mecanismos para expandir seu engajamento com países não-membros. De fato, após a Crise Financeira de 2008, a OCDE passou a se engajar mais ativamente em parcerias com o Grupo dos 20, que à época ganhou proeminência como um potencial fórum executivo econômico no nível global (ECCLESTON, 2011, p. 244). Em suma, a organização é alvo de uma disputa entre uma narrativa que a legitima por sua primazia epistêmica e de difusão de políticas públicas (“clube de boas práticas”) e aquela que busca deslegitimá-la por seu caráter pouco democrático (“clube de países ricos”), ou mesmo pouco representativo.

⁷⁰ Isso em referência à sigla em inglês (OECD).

Resgatando as contribuições de Tallberg e Zurn (2019), podemos apontar como a Organização tem tido sua predominância central enquanto fórum para solucionar problemas relacionados a dinâmicas globais de impostos questionada por diferentes atores, (dinâmica que trataremos com maior profundidade no dois capítulos seguintes), que advogam pela criação de uma Organização Internacional de Impostos, ou ao menos pela transposição das discussões para fóruns tidos como mais democráticos (ou no mínimo mais inclusivos), como a ONU. Ainda, percepções sobre falta de legitimidade de seus procedimentos estiveram nas raízes do fracasso de uma das suas iniciativas mais relevantes sobre essa temática, o projeto de *Harmful Tax Competition* (OCDE, 1998).

3.4 O Papel das Ideias

O modelo institucionalista, se bem representa um avanço frente à narrativa não qualificada da anarquia como mecanismo causal de corrida ao fundo do poço, enfrenta também seus próprios percalços. Destes, aquele que se destaca é o lugar secundário que as ideias ocupam em seu marco analítico. Essa limitação não é um problema limitado apenas a essa área temática: os estudos institucionalistas têm visto, nas últimas duas décadas, um florescimento do campo teórico que ressalta o papel das ideias no campo da mudança e elaboração institucional. Blyth (2002, p. 35–43) elaborou cinco hipóteses sobre o papel das ideias na política: elas reduzem a incerteza em momentos de crise, possibilitam a construção de coalizões, são armas em disputas em torno de instituições existentes, podem funcionar como esboços para imaginar novas instituições, e podem ser um recurso importante na manutenção da estabilidade institucional. Algumas autoras, como Schmidt (2008), reivindicaram a existência de um institucionalismo discursivo, fundamentalmente preocupado em analisar ideias e discursos. Esse programa de pesquisa estaria ligado por uma crítica à incapacidade das outras vertentes do institucionalismo em responder satisfatoriamente a momentos de mudança, como interesses são formulados em um campo em que ideias - normativas e cognitivas - estão em disputa, e como instituições, elas mesmas, estão imersas em um caldo de ideias específicas (BÉLAND; COX, 2010; SCHMIDT, 2008).

Consideremos, por exemplo, a questão dos interesses. O marco institucionalista apresenta uma narrativa em que os interesses em jogo e as preferências em termos de desenho institucional estão delineados *a priori*, e que a resultante é uma combinação do poder relativo dos atores e suas preferências. Neste sentido, no caso do arranjo institucional da cooperação internacional em matéria tributária, os princípios que prevalecem, que favorecem exportadores de capital em detrimento de importadores, são um reflexo dessa disposição. No

entanto, em contexto de altos níveis de incerteza, os interesses dos diversos atores muitas vezes não estão tão claramente delimitados – e quando este é o caso, ideias que prevalecem (sejam ideias mais abstratas, ou soluções políticas específicas, sejam de ordem normativa ou cognitiva) acabam sendo empregadas como atalhos ou moldes para estruturar os interesses.

Essa agenda de pesquisa é especialmente feliz em seu esforço por caracterizar processos de mudança. Se o institucionalismo histórico tem ressaltado diversos mecanismos de mudança, seja na forma de rupturas exógenas, em conjunturas críticas, ou endogenamente, ele não é especialmente bem-sucedido em sua identificação de *como* momentos de ruptura produzem mudanças institucionais. Schmidt (2008) argumentou que o institucionalismo discursivo, ao conceder devida atenção ao processo de elaboração, sucesso ou fracasso de determinadas ideias e discursos (entendidos por ela como a ação através das quais comunicamos ideias), seria uma perspectiva melhor equipada para entender processos de mudanças. No contexto de nosso estudo, por exemplo, é incontornável a potência que algumas ideias possuem para a forma como os atores construíram e reformaram as instituições. Latulippe (2016) e Dazman e Slaski (2021) mostraram, por exemplo, como a incorporação do discurso da competitividade por Estados guia o comportamento dos *policy-makers*, isto é, a crença que um Estado não competitivo será punido pelo capital tem efeitos diretos no desenho das políticas públicas. Portanto, trata-se de *uma crença causal* que produz efeitos nos comportamentos dos reguladores. Nesse sentido, parte das mudanças e reformas que tomam lugar no pós-Crise não podem ser explicadas sem fazer referência a uma série de ideias que ganharam proeminência nesse contexto, principalmente o paradigma do crescimento igualitário (Cf. HAKELBERG; RIXEN, 2020, p. 5–6)

No âmbito das disputas internacionais acerca do regime de tributação, analisar o papel das ideias é especificamente relevante. Webb (2004) apontou que uma das causas centrais que levaram os EUA a se distanciar do projeto de Harmful Tax Competition da OCDE, durante o governo Bush, foi o intenso *lobby* levado a cabo por um *think tank* neoliberal fundado com essa finalidade específica, chamado “Center for Freedom and Prosperity”. É certo que o governo Republicano já era propenso a incorporar essas pautas, como o próprio autor apontou, e esse *think tank* fora financiado, ao fim e ao cabo, por uma coalizão de empresas anônimas, que certamente estavam reivindicando seus interesses (*Ibid.*). Mas direcionar o nosso olhar para as ideias não implica em argumentar que elas superam ou são mais relevantes que os interesses. Apenas que, como famosamente colocou Weber (*Apud.* SEABROOKE; WIGAN, 2016b):

[...] [n]ão ideias, mas interesses materiais e ideais governam diretamente a conduta dos homens. No entanto, com muita frequência, as "imagens do mundo" que foram criadas por "ideias", como operadores ferroviários, determinaram as ferrovias ao longo das quais a ação foi impulsionada pela dinâmica de interesse.

Isso é particularmente relevante para o nosso objeto de análise dado que ele é povoado por uma comunidade epistêmica densa, segundo apontou a literatura (BRUGGER; ENGBRETSSEN, 2020; CHRISTIANS, 2010; HEARSON, 2018b)⁷¹, comunidade esta que tem como nó central as interações no âmbito da OCDE. A noção de comunidade epistêmica foi originalmente cunhada por Haas (1992, p. 3), indicando redes “profissionais com experiência e competência reconhecidas em um domínio particular e uma reivindicação oficial de conhecimento relevante para políticas dentro desse domínio ou área de problema”. Comunidades epistêmicas, assim definidas, costumam partilhar princípios e crenças causais, ainda que isso não implique a ausência de conflitos internos (BRUGGER; ENGBRETSSEN, 2020). Seabrooke e Wigan (2016b) mostraram, no âmbito dessas negociações de reforma tributária, que parte do sucesso da Tax Justice Network como Organização da Sociedade Civil advém de sua capacidade de combinar suas reivindicações de autoridade moral, em sua reivindicação por justiça, com demarcações de *expertise*, devido ao *background* profissional de seus integrantes. A combinação dessas duas características, acrescidas de um contexto político favorável, permitiram que essa organização propagasse e fortalecesse a ideia de *Country by Country Reporting* (CBCR)⁷², apresentando-a como “tecnicamente possível, politicamente desejável e moralmente justa” (*Ibid.*, p. 8). No entanto, a existência de uma comunidade epistêmica que defende de forma ferrenha algumas características do *status quo* permanece sendo um desafio incontornável para qualquer ator envolvido em esforços de reforma institucional (BRUGGER; ENGBRETSSEN, 2020).

Em termos analíticos, as teses defendidas pelo institucionalismo discursivo e ideacional nos compelem a voltar nossa atenção a atores e organizações que atuam no desenvolvimento de ideias e em sua propagação na forma de discursos. Portanto, além de analisar Estados e Empresas Transnacionais, precisamos prestar atenção nas comunidades epistêmicas que atuam nas Organizações Internacionais, assim como outras organizações envolvidas em disputas ideológicas, principalmente ONGs vinculadas ao movimento de

⁷¹ Hearson (2018b) defendeu o uso do conceito de rede transnacional de política pública, pois entendeu que o conceito de comunidade epistêmica não dá conta de entender como, e sob quais circunstâncias, comunidades epistêmicas internacionais são influenciadas por dinâmicas nacionais.

⁷² CBCR é um modelo de contabilidade onde a empresa transnacional deve publicar o que ela está pagando em cada jurisdição na qual atua. Esse modelo possui uma versão minimalista, focada no combate à corrupção e ao setor extrativo, e um modelo maximalista, que permite analisar potenciais vazamentos fiscais devido a estruturas de planejamento fiscal (SEABROOKE; WIGAN, 2015).

justiça fiscal. Essa literatura ressalta a importância, portanto, de analisar a reformulação dos termos e dos enquadramentos em que determinada disputa política se dá.

A partir de nossa revisão de literatura apresentada até aqui, resumimos, a seguir, uma descrição sistemática sobre os atores-chave nas diferentes disputas nas esferas da Política Tributária Global. Sem pretensões de ser exaustiva, ela fornece um pano de fundo para entender o contexto das reformas recentes.

3.5 Atores da Política Tributária Global

Conflitos políticos em torno das instituições tributárias globais ocorrem em uma arena densamente povoada. Laage-Thomsen e Seabrooke (2021) propuseram a ideia de que essa arena pode ser encarada como um *ecossistema*, em que distintos atores agem de várias formas distintas, com motivações diferentes, derivando sua autoridade de diversas fontes. Para os autores, esse ecossistema, que consiste em “[...] uma rede de textos legais e mecanismos de *enforcement*” estaria composto por “[...] jurisdições (entidades soberanas, sistemas legais); mandatos políticos (OIGs, governos, e pressões geopolíticas); mercados (corporações, firmas de profissionais de serviços, investidores); [e] ambientes normativos (ONGs e sociedade civil)” (*Ibid.*, p. 14). Apoiando-nos em nossa revisão de literatura, assim como a partir da análise descritiva que realizamos a partir das consultas públicas⁷³, apresentamos a seguir uma breve caracterização dos principais atores que se engajaram nesse conflito político.

Países e jurisdições são o ponto de partida de qualquer discussão sobre a Política Tributária Global. Estes atuam a partir de seus mandatos políticos, buscando satisfazer *constituencies* domésticas, mas são também constrangidos por dinâmicas que lhes são externas (HAKELBERG, 2020; LAAGE-THOMSEN; SEABROOKE, 2021). Dentre os distintos interesses que podem mover um país nessa arena de disputa, alguns deles são a capacidade de assegurar sua base tributária, atrair investimentos, e garantir o exercício de sua soberania.

Além dos interesses, que estruturalmente variam em relação a elementos como tamanho do país e posição em termos de importação e exportação de capital, e se o país possui um mercado amplo, ou não, os países variam também em termos de suas capacidades estatais (CINGOLANI, 2013; SOIFER, 2008). A capacidade estatal, no âmbito da Política Tributária Global, diz respeito tanto à capacidade de influenciar de forma significativa no

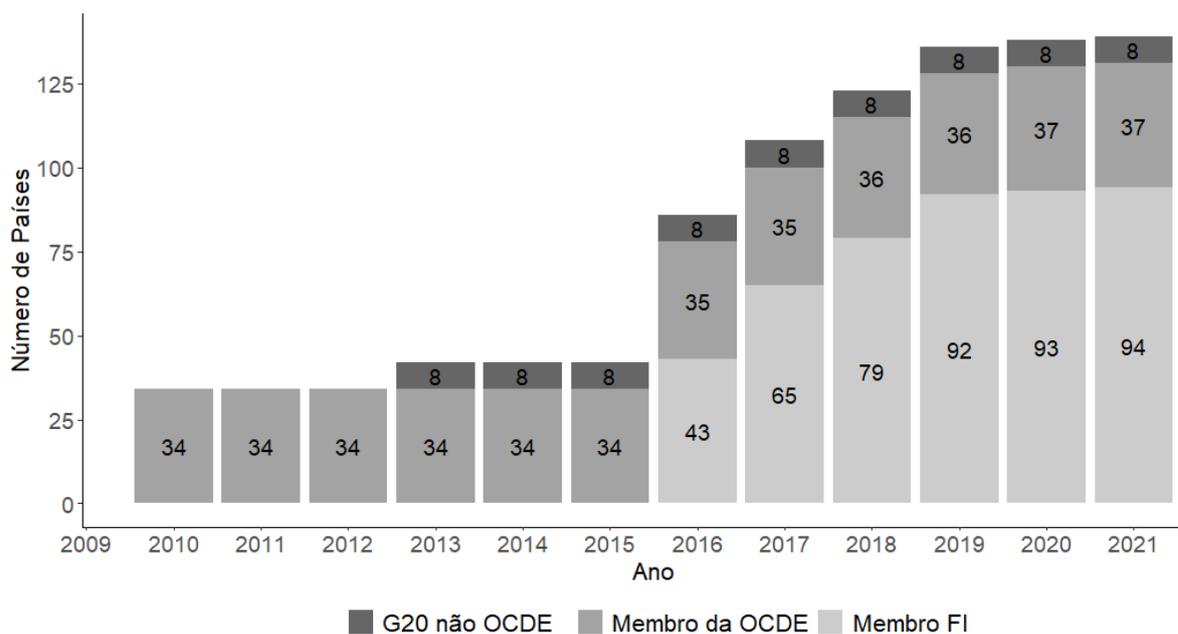
⁷³ Ver Anexo Metodológico para mais informações sobre a coleta e limpeza dos dados.

curso de negociações como à capacidade técnica de transpor instituições pro plano doméstico uma vez que elas tenham sido desenvolvidas no plano internacional (CHRISTENSEN; HEARSON; RANDRIAMANALINA, 2020; GRONDONA, 2019; PICCIOTTO, 1992). Ambas as dimensões são impactadas pela existência de burocracias e negociadores com recursos e familiarizados com as implicações práticas de determinadas escolhas institucionais (CHRISTENSEN; HEARSON; RANDRIAMANALINA, 2020; HEARSON; NDUBAI; RANDRIAMANALINA, 2020). A capacidade de influenciar negociações, por sua vez, também é impactada pelo poder relativo dos países (HAKELBERG, 2020; HEARSON; PRICHARD, 2018).

Assim, se a Gráfico 3, a seguir, indica uma crescente inclusividade das arenas formais de negociação da OCDE, a partir da criação do Fórum Inclusivo (FI) em 2016, um fórum originalmente criado para disseminar as instituições que resultaram do projeto BEPS isso ocorreu em um contexto de extrema desigualdade nas capacidades estatais⁷⁴. A crescente inclusividade também tem que ser ponderada a partir do fato que algumas das jurisdições que passaram a participar nos distintos fóruns não serem exatamente autônomas, sendo, na verdade, vinculadas a outros blocos políticos como no caso dos territórios além-mar e das dependências da Coroa (OVONJI-ODIDA; GRONDONA; MAWKE, 2020, p. 11).

⁷⁴ Nesse sentido, existe um esforço deliberado por países de renda média e baixa para melhorar sua posição nas principais arenas de disputa. Um exemplo claro dessa crescente relevância para países do sul global foi a criação, em 2016, da Iniciativa Tributária dentro do escopo South Center, um *think tank* intergovernamental, criado em 1995 que responde aos interesses de países em desenvolvimento. O centro tem publicado uma série de análises de políticas públicas e relatórios, e chegou a participar de processos de submissões públicas. Disponível em: <https://taxinitiative.southcentre.int/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

Gráfico 3. Número de jurisdições que participam nas arenas formais de representação da OCDE



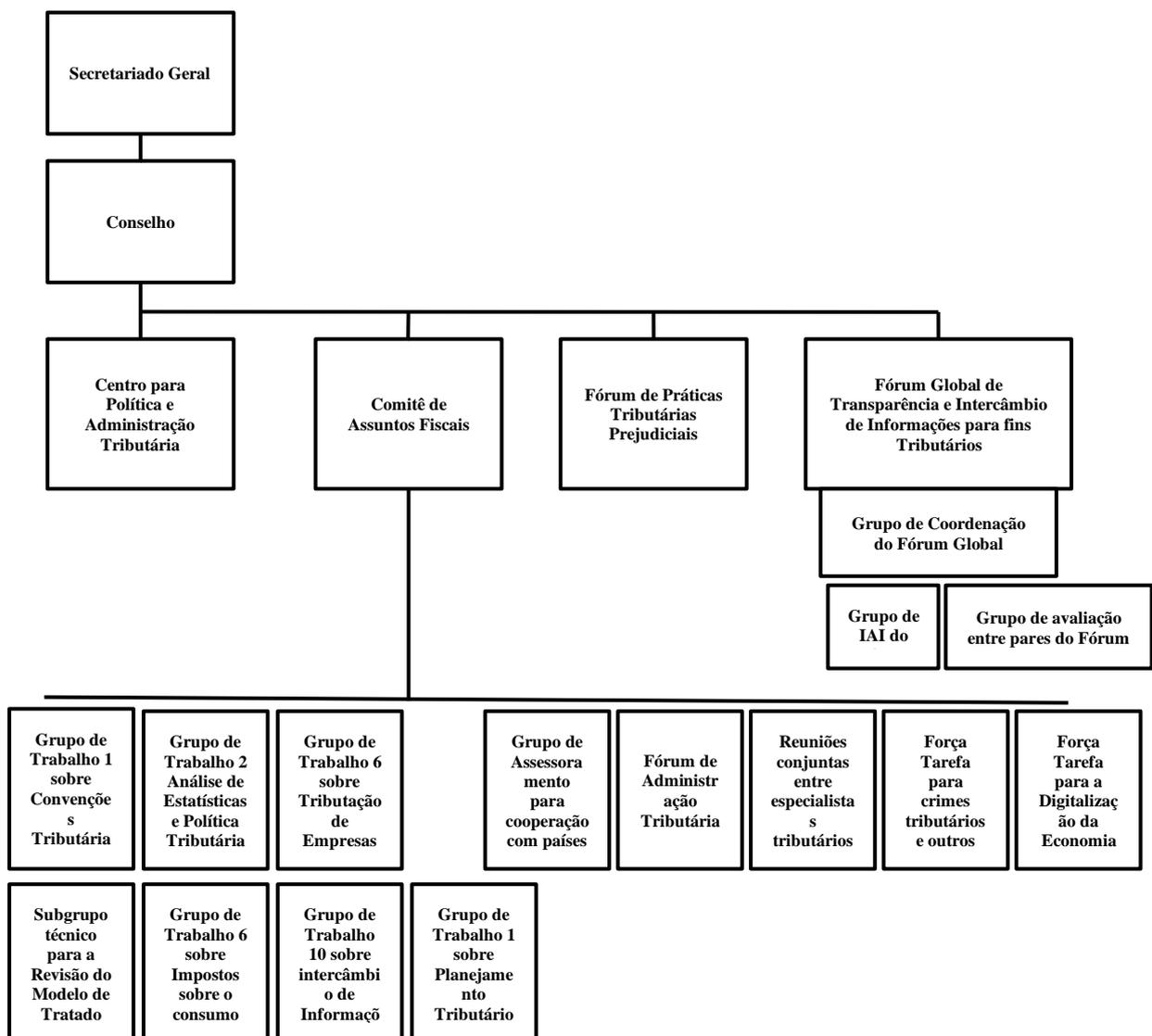
Fonte: produção própria, a partir de dados raspados do site da OCDE.

As Organizações Internacionais (OIs), por outro lado, são os fóruns em que países e outros atores coordenam e desenvolvem os princípios e as instituições que governam as relações tributárias no plano internacional (CHRISTIANS, 2020). Da mesma maneira, essas organizações são centralmente responsáveis pela difusão dessas instituições, seja estimulando a adoção de acordos bilaterais e multilaterais, seja através de mecanismo de pressão de pares (*Ibid.*). Elas não são um fórum neutro e passivo, ocupando, na realidade, um papel determinante no desenvolvimento das instituições e regras. Isso pois, se elas respondem a mandatos políticos de países, dependendo da legitimidade destes para levar a cabo certas agendas, elas o fazem acomodando-os aos princípios e instituições preexistentes, especialmente em campos em que comunidades epistêmicas são poderosas (BRUGGER; ENGBRETSSEN, 2020; CHRISTENSEN, 2020b; CHRISTIANS, 2020).

É importante ressaltar também que se OIs não possuem, necessariamente, um interesse explícito que exceda à somatória dos interesses dos distintos atores nela implicados, quando o Fórum prevalente está em disputa, como é o caso da Política Tributária Global, a organização e suas burocracias têm um interesse particular em se manter como o fórum central de negociações. Como apontamos, a Organização Internacional central dessa arena temática é a OCDE. A figura abaixo sistematiza como estão organizados institucionalmente os trabalhos da OCDE em matérias de impostos. Organizadas sob o *oversight* do conselho, as três

principais instâncias da Organização são o i) o Centro para a Política e Administração tributária, que congrega os servidores de carreira técnicos da organização; ii) o Comitê de Assuntos Fiscais, onde são levadas a cabo as atividades de governança internacional, através de sua estrutura de grupos de trabalho, nos quais participam países membros da OCDE e alguns parceiros externos; e iii) O Fórum Global de Transparência e Intercâmbio de Informações para fins Tributários (CHRISTIANS, 2020). Este último é uma organização que nasceu no escopo da OCDE mas que hoje goza de relativa autonomia, e seus membros excedem em muito o limitado número de países que compõem a OCDE. Tanto o Fórum de Transparência, como o Fórum de Práticas Tributárias Prejudiciais são mecanismos de revisão por pares, que se ocupam em avaliar práticas domésticas a partir de Termos de Referência acordados pelos países-membros.

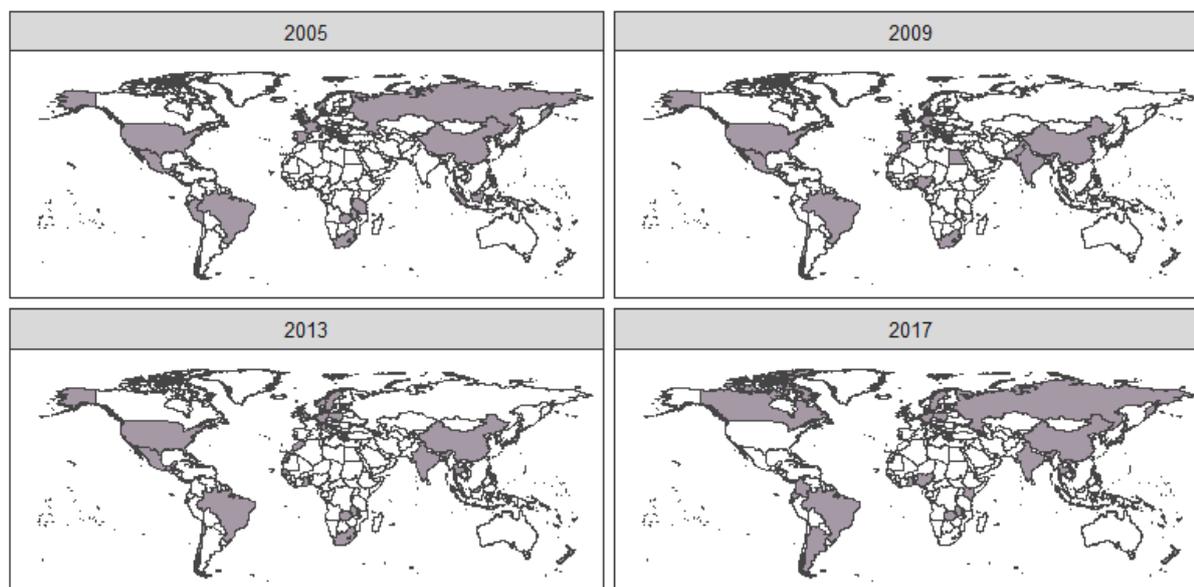
Figura 1. Estrutura dos trabalhos tributários da OCDE.



Ainda que seja a principal, a OCDE não é a única Organização Internacional importante nesse ecossistema, ainda mais em um contexto recente. Algumas das outras organizações que atuam incisivamente no âmbito tributário são o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, cujos corpos burocráticos muitas vezes participam como membros externos nos Grupos de Trabalho da OCDE (*Ibid.*). Além disso, no plano regional, organizações como a União Europeia, o Fórum Africano de Administração Tributária e o Centro Interamericano de Administrações Tributárias desenvolvem trabalhos importantes na matéria.

Particularmente relevante num contexto recente é o papel do Comitê de Especialistas em Matéria Tributária das Nações Unidas, já que, como indicamos, a disputa pela centralidade da OCDE em favor de um fórum mais democrático, em matéria tributária, vem de longa data. Em termos institucionais, o Comitê de Especialistas, transformado em um comitê permanente em 2004, é composto por 25 indivíduos selecionados pelo Secretário Geral da ONU a partir de uma base de especialistas indicados por seus países. Com um mandato de 4 anos, os indivíduos selecionados não atuam como representantes de seus países, mas como técnicos responsáveis por atualizar e reformular as instituições tributárias internacionais sediadas na ONU, como o Modelo de Tratado, e o Manual de Preços de Transferência de Países em Desenvolvimento. O Gráfico 4, a seguir, ilustra a origem dos especialistas que compuseram as distintas configurações do comitê. Mesmo considerando que os especialistas não participam dele como representantes, por motivos institucionais ele fomenta composições mais plurais. No entanto, apesar de que o Comitê possua uma composição mais diversa do que a OCDE, esses dois fóruns estão na verdade, em constante interação (HEARSON, 2021).

Gráfico 4. Países de Origem dos Especialistas-Membros do Comitê de Especialistas da ONU



Fonte: produção própria, a partir de atas de nomeação de especialistas.

Ainda, no plano tributário internacional, o interesse de corporações e grupos de representação de interesses corporativos (como câmaras de comércio, grupos de *lobby* ou federações empresariais) está principalmente relacionado a diminuição da carga tributária, redução da dupla tributação, e implementação de mecanismos de arbitragem (HEARSON; TUCKER, 2021; PICCIOTTO, 1992; RIXEN, 2008). No entanto, apesar de *a priori* parecer um grupo homogêneo, cujos membros partilham de um mesmo interesse, a realidade compreende mais complexidade. Por exemplo, existe um conflito importante em jogo entre empresas de pequeno e médio porte e grandes corporações transnacionais: os benefícios obtidos pelas últimas em termos de redução de cargas tributárias costuma implicar em aumento nos tributos pagos por empresas menores. Assim, nas consultas públicas da iniciativa BEPS, várias empresas apontaram como a elisão de empresas multinacionais levava a um custo relevante para empresas menores⁷⁵. Outro elemento importante, ressaltado por Hearson (2016), é a noção de que empresas frequentemente se organizam junto aos seus representantes nacionais para obter assistência e apoio, o que indica que os interesses de corporações muitas vezes são mediados por representantes nacionais, frequentemente capturados por esses grupos

⁷⁵ Ver, por exemplo, a submissão do grupo francês Solocal: “No entanto, gostaríamos de lembrar que as consequências de tais práticas [de otimização fiscal] são devastadoras em termos de atividade, inovação e emprego para os atores nacionais que não praticam a otimização e “jogam o jogo” da tributação nacional.” (SOLOCAL GROUP, 2013, p. 94).

domesticamente poderosos (HAKELBERG, 2020; HEARSON; RIXEN, 2020). Isso implica que a noção de que o capital e as elites corporativas são homogêneas e independentes de seus países de origem é uma formulação parcial no melhor dos casos, quando não inteiramente equivocada.

Como já apontamos, a atuação de especialistas contábeis e tributários, bem como de grandes empresas de consultoria e contabilidade, cumpre um papel fundamental no desenvolvimento e disseminação das instituições desse regime ou ecossistema (BRUGGER; ENGBRETSSEN, 2020; CHRISTENSEN, 2020b; HEARSON, 2018b). Essa elite profissional, composta por advogados, contadores, economistas, tributaristas e profissionais de preços de transferência (CHRISTENSEN, 2020b), possui interesses explícitos no desenvolvimento das regras, já que seu negócio se fundamenta muitas vezes na capacidade de navegá-las e usá-las para satisfazer o interesse de seus clientes (SEABROOKE; WIGAN, 2014, 2017). Ainda, detendo grande capacidade técnica, eles estão em uma posição privilegiada para alterar os rumos das negociações. A participação, porém, não deve ser encarada apenas do ponto de vista de interesses estritamente materiais (ou ao menos diretamente materiais). A presença nesses fóruns também cumpre um papel importante na construção da imagem desses profissionais, produzindo reconhecimento mútuo e fortalecendo sua autoridade como referência no campo. Isso pois, ao contrário da imagem que propõe um consenso estático entre esses profissionais, na verdade eles se encontram em constante competição e disputa (CHRISTENSEN, 2020b).

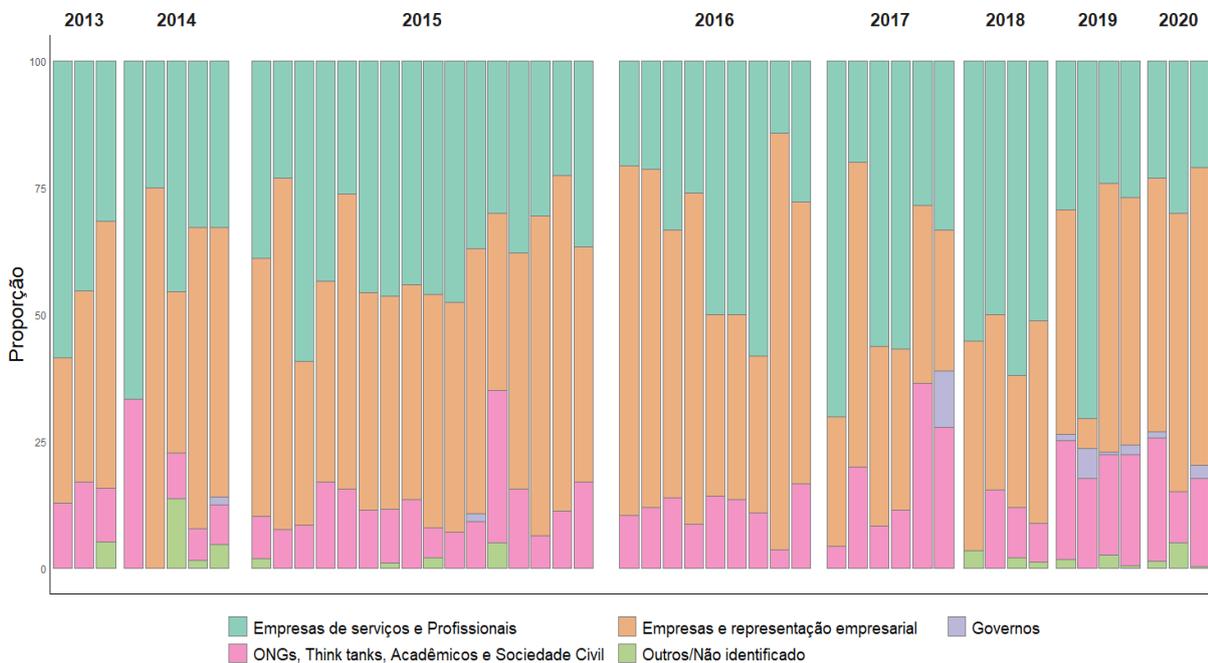
Por fim, a atuação de Organizações Não-Governamentais nessas disputas políticas é também algo bastante salientado pela literatura (ECCLESTON; ELBRA, 2018; ELBRA, 2018; SEABROOKE; WIGAN, 2016b). Eccleston e Elbra (2018) apontaram que, desde os anos 1970, ONGs como a Citizens Coalitions for Tax Justice e a Oxfam haviam começado a se preocupar com o fenômeno de paraísos fiscais e a elisão fiscal. Porém, naquele momento, esses grupos não possuíam a capacidade técnica para navegar de forma eficaz esse debate. Nesse sentido, o marco inicial desse engajamento é normalmente situado a partir da publicação, em 2000, de um relatório da Oxfam chamado *“Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication”*, e da fundação da Tax Justice Network em 2003. A partir desse momento, deu-se uma transposição da discussão, a partir da incorporação de um marco normativo mais explícito sobre como o mundo deveria ser organizado nesse debate. Historicamente, algumas das principais ONGs do norte global que atuaram nessa matéria foram a Oxfam, a Tax Justice Network, Global Financial Integrity e Christian Aid. Mais recentemente, atores de países de renda média e baixa passaram a se engajar de forma mais

frequente nas negociações, a partir da participação de grupos como a Red de Justicia Fiscal e a Tax Justice Network Africa, assim como grupos vinculados a direitos humanos. Esse deslocamento, com a necessidade de traduzir as discussões para novos planos domésticos e regionais, fomenta a inclusão de pautas que outrora se mantinham fora do radar do debate.

É importante ressaltar, porém, que mesmo que esses grupos sejam muitas vezes enquadrados sob o termo guarda-chuva *sociedade civil*, essa imagem confere a esse engajamento um tom mais espontâneo do que na realidade ocorre. Dado o alto nível de complexidade técnica das negociações, essa participação normalmente demanda o engajamento de ativistas com níveis muito altos de formação técnica. Inclusive, no âmbito das reformas, muitas das submissões realizadas por ONGs e *think tanks* se deram através de submissões conjuntas, assinadas por diversas organizações. Assim, a colaboração entre elas é muito intensa. Nesse escopo, um dos participantes mais prolíficos nas consultas públicas é justamente um grupo composto por ativistas de várias ONGs e redes (como a Global Alliance for Tax Justice, a Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, a Tax Justice Network, a Christian Aid, a Actionaid, a Oxfam, e a Tax Research UK) que se juntaram em uma coalizão chamada BEPS Monitoring Group (BMG). Por fim, as consultas públicas também receberam frequentemente submissões de sujeitos e organizações oriundos do ambiente acadêmico, principalmente de professores e alunos de Direito Tributário Internacional. Em termos de categorização, optamos por incorporá-los junto às ONGs por uma questão de parcimônia mesmo que, muitas vezes, suas submissões se abstenham de assumir um tom explicitamente normativo.

O Gráfico 5 indica o perfil dos participantes em consultas públicas durante o período entre 2013 e 2020. Como o gráfico mostra, em quase todo o período analisado, empresas e profissionais de serviços tributários, junto a corporações e representantes de grupos empresariais, foram aqueles que atuaram de forma mais incisiva nas consultas públicas. Apesar de não ser uma tendência muito clara, nem muito forte, organizações da sociedade civil e acadêmicos parecem ter passado a participar um pouco mais nos últimos anos.

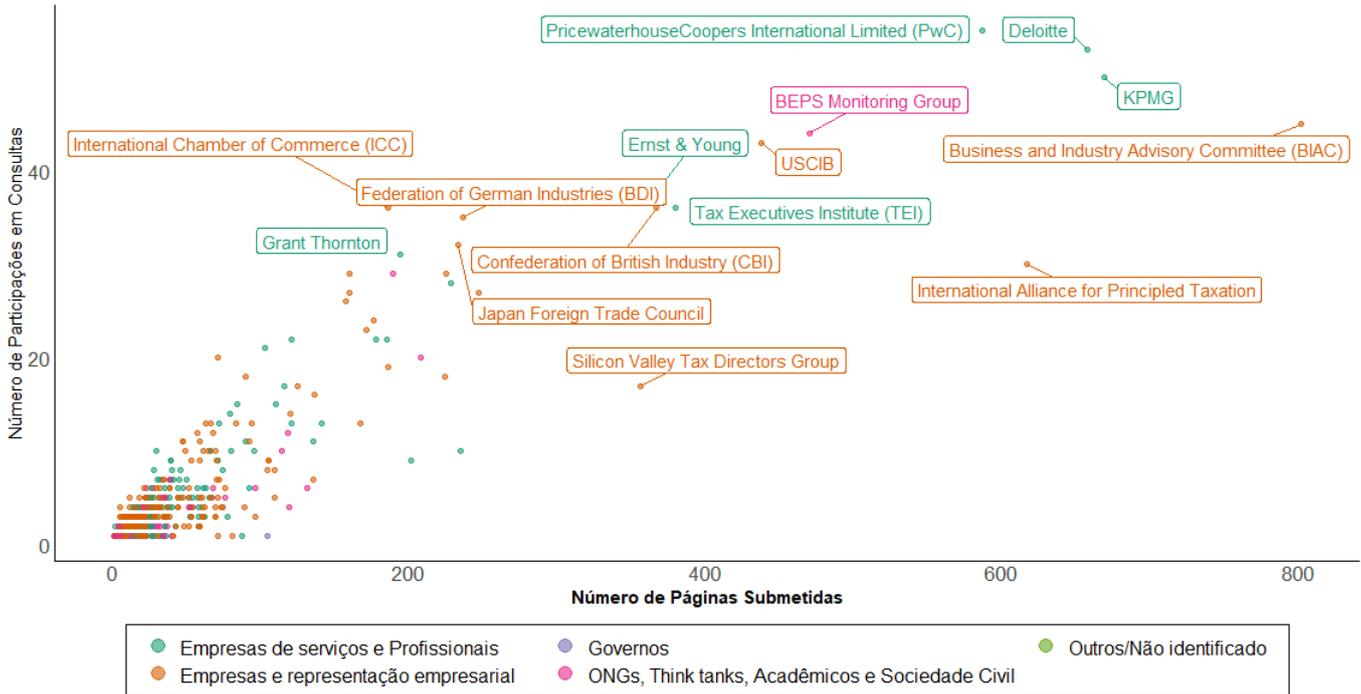
Gráfico 5. Proporção do perfil dos participantes nas Consultas Públicas da OCDE



Fonte: Produção própria, com dados compilados a partir da página de consultas públicas da OCDE

O Gráfico 6, por sua vez, indica os participantes mais prolíficos das consultas públicas, cruzando o número de páginas submetidas pelo número de vezes que a organização participou. Em termos gerais, o gráfico mostra como as chamadas *Big Four*, empresas de contabilidade, marcam uma presença consistente nessa arena de negociação. Além delas, grupos de representação empresarial atuaram de forma incisiva nas negociações, ainda que a geografia dos principais participantes esteja centrada fortemente no eixo EUA-Europa-Japão. Fora os grupos de representação empresarial e as grandes empresas de contabilidade, a única participação destoante é aquela do BEPS Monitoring Group que, conforme apontamos, é um grupo de ativistas e acadêmicos fundado com o objetivo de participar nas negociações em torno das iniciativas BEPS da OCDE, que abordaremos no próximo capítulo.

Gráfico 6. Participação nas consultas em números de páginas e frequência



Fonte: Produção própria, com dados compilados a partir da página de consultas públicas da OCDE

Em suma, no presente capítulo buscamos realizar um percurso das principais questões que atravessaram as discussões teóricas sobre a política internacional de impostos. Além disso, buscamos situar o leitor a partir de um mapeamento dos principais atores engajados nessas disputas políticas. No próximo capítulo, desembarcaremos no contexto recente, analisando empiricamente as reformas que tomaram lugar no contexto pós-Crise.

CAPÍTULO 3 – MUDANDO O CENÁRIO

No presente capítulo, introduziremos as principais reformas que ocorreram no âmbito da OCDE após a Crise Financeira de 2007-2008: i) a reforma do modelo de cooperação entre administrações tributárias, que passaram a intercambiar informação de forma automática a partir do padrão de *Common Reporting Standard* (CRS); ii) o projeto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), iniciado em 2013; e (iii) o chamado BEPS 2.0, com o objetivo de lidar com os desafios tributários relacionados à digitalização da economia, que começou em 2019, e cujas negociações ainda estão em curso no momento da escrita desta dissertação. Apesar de se tratarem de iniciativas distintas, com níveis díspares de sucesso, todas elas fazem parte do que a literatura tem apontado como uma intensificação das reformas das instituições que governam as relações transnacionais no âmbito tributário.

A Crise Financeira é apontada pela literatura como uma conjuntura crítica em disputas referentes às instituições do regime internacional tributário. E isso, por si só, implica em um problema teórico importante, dado que grande parte da literatura anterior havia se centrado nos grandes níveis de estabilidade que o regime possuía (HEARSON; RIXEN, 2020). Nesse sentido, após a apresentação das iniciativas, buscamos caracterizar quais são os mecanismos do contexto internacional que mediaram o impacto da Crise e apontamos também a existência de uma hipótese alternativa, que concebe que os fatores determinantes das reformas se concentram no contexto estadunidense. Por fim, o capítulo se encerra com uma discussão sobre o engajamento de países do sul global no contexto recente, enquadrando a discussão a partir de uma perspectiva histórica. A crescente inclusividade dos fóruns de governança transnacional tributária demanda uma análise mais detida acerca da participação de atores que, anteriormente, apenas eram incluídos nas principais discussões temáticas.

3.1 Apresentação das iniciativas

A primeira grande alteração institucional que ocorreu após a Crise Financeira foi a reforma do padrão de Cooperação entre Autoridades Tributárias, a partir da implementação do padrão *Common Reporting Standard* de intercâmbio automático de informações. Desde o princípio do Século XXI, demandas por maior transparência financeira vinham se intensificando, centralizadas na atuação da OCDE e do GAFI. O sucesso dessas iniciativas – principalmente aquelas centradas na OCDE – sempre fora limitado devido a críticas de que

estas se chocariam com os princípios de soberania dos diferentes sistemas tributários (EGGENBERGER, 2018; SHARMAN, 2006). Em 2000, após a Iniciativa de Competição Tributária Prejudicial da OCDE (OCDE, 1998), surgiu uma iniciativa de construir um fórum em que países externos à OCDE pudessem participar em pé de igualdade, dados os conflitos resultantes da produção de listas negras da iniciativa em questão (OCDE, 2019a). Após a Crise, em setembro de 2009, o Fórum Global de Transparência Financeira foi re-fundado, e ele se transformou no principal Corpo Internacional para o estabelecimento dos Padrões de Cooperação Interadministrativa. Contando atualmente com 161 países-membros, o Fórum se autodenomina “a maior Organização Internacional em matéria de impostos”⁷⁶, e além de difundir padrões, tem como objetivos conduzir avaliações de pares e promover o empoderamento técnico de países em desenvolvimento a partir da assistência técnica (*Ibid.*). Um desses padrões que ela veio a introduzir foi precisamente o *Common Reporting Standard*, para o intercâmbio automático de informações.

Para entender como se articularam os esforços no plano internacional, no entanto, é importante, antes, resgatar alguns processos que ocorreram no âmbito doméstico dos EUA. Em 2010, a Administração Obama aprovou o *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), uma legislação que obrigava Instituições Financeiras Estrangeiras a declarar ativos de cidadãos estadunidenses, assim como de empresas cujo proprietário beneficiário (*Beneficial Owner*) fosse estadunidense, para a autoridade tributária (o Internal Revenue Service - IRS). Caso não o fizessem, essas instituições estariam sujeitas à retenção na fonte de 30% sobre investimentos realizados no país. O FATCA surgiu como um esforço para corrigir a lei estadunidense de Intermediário Qualificado, aprovada em 2001, que obrigava instituições financeiras a fornecer informações ao IRS para sujeitos passíveis de tributação nos EUA, como também arrecadar na fonte impostos para não residentes que possuíam títulos estadunidenses. Em 2007, Bradley Birkenfeld, funcionário de um dos principais bancos suíços (o UBS), revelou que a empresa vinha provendo seus clientes de meios para contornar o programa de Intermediário Qualificado. Esse vazamento deu início a uma série de investigações pelo Departamento de Justiça, englobando vários Bancos Suíços para além do UBS. Se bem existe um debate sobre as causas da implementação do FATCA nos EUA, isto é, se ele foi motivado pelo contexto externo da Crise ou o escândalo da UBS, Hakelberg (2020) apontou que o FATCA foi resultado do ativismo de representantes do

⁷⁶ “The Global Forum is the largest tax organisation in the world”. Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByChapterView.aspx?book=true>. Acesso em: 19 jan. 2021.

Partido Democrata – dos quais o Senador Carl Levin é uma liderança central (CHRISTENSEN; FORSTATER, 2018; HAKELBERG, 2020) – que conseguiram empregar o escândalo para promover mudanças institucionais⁷⁷. Durante o processo de implementação, a administração se deparou com o fato de que, para cumprir com a regra, instituições financeiras se viam obrigadas a quebrar leis domésticas, como leis de sigilo bancário. Por esse motivo, a lei foi modificada para incorporar dois modelos de tratados: um em que as próprias Instituições Financeiras Estrangeiras reportavam as contas para o IRS, e outro em que elas reportavam para a entidade tributária doméstica, que por sua vez reportaria para o IRS.

De maneira concomitante, após a Crise Financeira, a OCDE havia recebido um mandato político do G20 em 2009 para “acabar com o sigilo financeiro”⁷⁸. Como resposta, a Organização promoveu duas medidas principais: (i) a produção de uma lista de Jurisdições não Cooperantes, que seriam submetidas a pressões e potencialmente a sanções econômicas, e (ii) uma reforma da Convenção de Assistência Mútua Administrativa entre Autoridades Competentes (LESAGE; LIPS; VERMEIREN, 2019). A lista de jurisdições não-cooperativas foi inicialmente estabelecida no ano 2000, mas em 2009 ela passou por um processo de reorganização. A partir desse momento, ela estabeleceu como limite mínimo para ser retirado dela que cada jurisdição assinasse, pelo menos, 12 Tratados de Assistência de Intercâmbio de Informação. O Fórum Global ficou responsável por conduzir avaliações sobre o nível de conformidade de cada jurisdição com essas normas, e em resposta às potenciais sanções, mais de 800 acordos foram assinados (*Ibid.*).

No entanto, este modelo de cooperação sofria de uma limitação importante: à época seguia-se principalmente o chamado *intercâmbio de informação sob demanda*, no qual a autoridade tributária do país de residência deveria de antemão argumentar de forma convincente que seus cidadãos haviam cometido fraude fiscal. Caso contrário, as jurisdições de sigilo não possuiriam a obrigação de enviar informações (ZUCMAN, 2015, p. 59)⁷⁹. Tal

⁷⁷ Em 2007, o senador Levin Impulsionou uma lei chamada “Stop the Tax Haven Abuse Act”, e um dos co-impulsionadores dessa lei foi o então Senador Barack Obama (HAKELBERG, 2020, p. 112).

⁷⁸ Em seu comunicado final para o Encontro de 2009, o G20 afirmou que eles concordavam sobre a necessidade de “tomar medidas contra jurisdições não cooperativas, incluindo paraísos fiscais. Estamos prontos para implantar sanções para proteger nossas finanças públicas e sistemas financeiros. A era do sigilo bancário acabou.”. Ver: G20: Global Plan for Recovery and Reform. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html>. Acesso em: 20 abr.2021.

⁷⁹ Outro problema que a legislação anterior possuía é que o intercâmbio estava previsto apenas para informações que o país ao qual a demanda fosse direcionada já coletasse. Um país que não cobra Imposto de Renda, por exemplo, não tem por que manter, *a priori*, informações sobre a renda de estrangeiros. Isso foi alterado em 2005, a partir da reforma do Artigo 26 do Modelo de Tratado da OCDE (BEER; COELHO; LEDUC, 2019, p. 7).

modelo de cooperação foi tido como inadequado, já que cidadãos que possuem contas no exterior costumam fazê-lo contornando o acesso das autoridades responsáveis de seus países de residência, empregando estruturas de sigilo financeiro. Em outras palavras, para que esse modelo de cooperação possua os resultados desejados, seria necessário cumprir com condições muito demandantes de antemão (CRASNIC, 2017; LESAGE; LIPS; VERMEIREN, 2019). Por esses motivos, tais esforços em acabar com o sigilo foram avaliados como infrutíferos na execução de seus objetivos, sendo que levariam apenas a um aumento dos depósitos em jurisdições que não aderissem à transparência (JOHANNESSEN; ZUCMAN, 2014). Zucman (2015, p. 60) apontou que, do momento em que a medida foi implementada, até o momento que ele conduziu sua pesquisa, depósitos financeiros na Suíça, um dos principais paraísos fiscais, haviam aumentado em 18%, e extrapolando para outras jurisdições de sigilo, esse número chegaria a 25%.

A reforma da Convenção de Assistência Mútua Administrativa, por outro lado, teve impactos mais importantes. A Convenção é um instrumento que havia sido elaborado em 1988 no qual previam-se formas possíveis de cooperação entre administrações tributárias em matéria de intercâmbio de informação, em recuperação de ativos, ou para serviços de documentos⁸⁰. Em 2010, a Convenção foi emendada, incorporando novas medidas de cooperação entre as administrações tributárias, e permitindo a adesão de novos países. No Artigo 6 da Convenção, dispôs-se sobre o Intercâmbio Automático de Informação (IAI) e, em 2014, o Fórum Global desenvolveu o Estândar de Intercâmbio Automático de Informações, usando como modelo o formato do FATCA. Por meio dele, implementado através do Acordo Multilateral entre Autoridades Competentes de Padrão de Declaração Comum⁸¹, mais de 100 países se comprometeram a intercambiar informações tributárias de não residentes com os países de residência. Os primeiros intercâmbios ocorreram em 2017, e na primeira rodada de avaliação, realizada em 2020, a OCDE concluiu que 88% das jurisdições que aderiram ao padrão possuíam ferramentas satisfatórias para intercambiar informações automaticamente⁸².

Os resultados da implementação do intercâmbio automático de informações foram apontados por alguns analistas como um *big bang* contra a evasão tributária, sendo que os

⁸⁰ Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ENG-Amended-Convention.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

⁸¹ Teoricamente, as jurisdições também poderiam aderir ao intercâmbio automático assinando tratados bilaterais.

⁸² Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/175eeff4-en.pdf?expires=1611357564&id=id&accname=guest&checksum=9823F99B4E7E7D4FC31CC293F401C513>. Acesso em: 04 jan. 2021.

depósitos em contas estrangeiras supostamente apresentaram uma redução em 67% do que seriam caso as instituições não tivessem sido reformadas (AHRENS *et al.*, 2021; AHRENS; BOTHNER, 2019). Beer, Coelho e Leduc (2019) indicaram que a implementação do CRS reduziu em 35% os depósitos em centros *offshore*. Após dez anos da reestruturação do Fórum Global, a OCDE publicou um documento onde apontava que mais de 250.000 Intercâmbios de Informação haviam ocorrido durante o período, e que, graças ao estabelecimento das novas regras, 102 bilhões de euros adicionais haviam sido arrecadados pelas autoridades tributárias, seja a partir de investigações empregando as novas ferramentas, seja a partir da implementação de programas de divulgação voluntária, onde cidadãos que possuíam contas no exterior poderiam se antecipar às mudanças e declarar suas contas anteriormente escondidas.

No entanto, o sucesso da medida foi parcialmente questionado, devido ao fato de que os EUA decidiram não aderir:

[...] a adoção da FATCA e o surgimento do IAI multilateral que a FATCA precipitou [que] levaram à desejada retirada de depósitos estrangeiros de jurisdições de sigilo tradicionais entre 2010 e 2015. Ao mesmo tempo, no entanto, os depósitos internacionais nos Estados Unidos cresceram acima da média, o que sugere que os titulares de contas estrangeiras reagiram ao IAI transferindo parte de sua riqueza financeira para a última jurisdição de sigilo confiável em vez de trazê-la para casa (HAKELBERG, 2020, p. 102–103)

Por esse motivo, Hakelberg (2020) chamou os EUA de um *Hegemon Hipócrita*, já que este desenvolveu um padrão de cooperação ao qual, posteriormente, não aderiu. Em 2020, a Tax Justice Network publicou uma revisão do seu índice de jurisdições de sigilo no qual os Estados Unidos ultrapassaram a Suíça em termos de provisão de sigilo financeiro, ficando atrás apenas das Ilhas Cayman⁸³. Esse cenário ocorreu no contexto de uma redução global de sigilo mundo afora que, segundo as mesmas fontes, foram reduzidos, em média, em torno de 7%.

Teoricamente, porém, os EUA se abstiveram de entrar no CRS porque o FATCA previa reciprocidade. No entanto, analistas se mostraram receosos sobre até que ponto a reciprocidade foi de fato implementada, dado que receitas destinadas à sua implementação não figuravam no chamado *Green Book* do Estado Americano, o orçamento que indica as intenções do tesouro americano (HAKELBERG, 2020, p. 101). E, ao optar pelo bilateralismo, os EUA mantiveram seus Tratados de Intercâmbio de Informação em uma ferramenta de barganha para defender certas posições. Hearson (2016), por exemplo, apontou que documentos vazados pelo *Wikileaks* indicam que, em negociações com a

⁸³ Disponível em: <https://www.taxjustice.net/press/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-on-global-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-for-sanctions/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

Argentina, o país condicionou a assinatura de um tratado de intercâmbio de informações à assinatura de um Tratado de Dupla Tributação, no qual esta teria que abrir mão de parte de suas prerrogativas de tributar.

Além das reformas referentes à cooperação inter-administrativa, o segundo eixo central das reformas no contexto pós-Crise é a iniciativa *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) da OCDE/G20. A iniciativa BEPS é fruto de um mandato político proposto na declaração do G20 em Los Cabos, México, em 2012, em que este reforçou seu comprometimento com as instituições de transparência tributária desenvolvidas pela OCDE, e arguiu sobre a necessidade de combater a erosão da base tributária e práticas de *transferência de lucros*, atribuindo à OCDE o papel de fazê-lo (G20, 2012, ponto 48). Erosão da base tributária e transferência de lucros são basicamente termos guarda-chuva para se referir às várias estratégias que uma corporação transnacional pode adotar para transferir seus lucros e rendas tributáveis para jurisdições de baixa tributação. De acordo com Hakelberg (2020, p. 110), a inclusão dessa pauta na declaração do G20 de Los Cabos foi fruto da atuação de políticos britânicos e alemães, como resposta ao Escândalo de Elisão Fiscal da *Starbucks* no mesmo ano.

A iniciativa BEPS consistiu em um pacote de quinze medidas (elencadas na Tabela 5 a seguir) que buscaram abordar uma série de dimensões do fenômeno de evasão e elisão tributária de empresas transnacionais, dimensões estas que vão desde a existência de potencial para *treaty shopping* até a necessidade de mudar o desenho da contabilidade das empresas multinacionais para um modelo que relata as atividades e lucros por país. Em fevereiro de 2013, a OCDE publicou um primeiro relatório sobre o tema⁸⁴ no qual foram dispostos os principais pontos que uma reforma das instituições em vigor deveria abordar. No mesmo ano, o plano de ação do projeto foi publicado e aprovado pelo G20, e nos anos subsequentes a organização submeteu rascunhos sobre cada um dos pontos a consultas públicas, publicando em 2015, seu relatório final. Sem entrar em muitos detalhes, apresentaremos cada uma delas a seguir. A Ação 1, voltada aos desafios tributários da economia, será abordada com maior atenção no próximo capítulo, como um antecedente daquilo que tem sido chamado de BEPS 2.0, isto é, a iniciativa que busca reformar o regime tributário para lidar com os desafios oriundos da digitalização da economia.

⁸⁴ Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en#page1. Acesso em: 02 dez. 2020.

Tabela 5. Ações que compõem a Iniciativa BEPS

1	Desafios fiscais decorrentes da digitalização
2	Neutralizando os efeitos de arranjos de incompatibilidade híbrida
3	Regras de sociedade controlada no exterior
4	Limitação de deduções de juros
5	Práticas fiscais prejudiciais
6	Prevenção de abuso de tratado tributário
7	Status de estabelecimento permanente
8	Preços de transferência: intangíveis
9	Preços de transferência: risco e capital
10	Preços de transferência: transações de alto risco
11	Análise de dados de BEPS
12	Regras de divulgação obrigatória
13	Relatório de país por país
14	Procedimento de Acordo Mútuo
15	Instrumento Multilateral

Fonte: produção própria, com base no site da OCDE

A Ação 2 se concentra nos desafios que decorrem da incompatibilidade entre a lei tributária de dois países distintos, incompatibilidade esta que levaria ao surgimento de rendas que não são tributadas em nenhum lugar. Nos termos do relatório da OCDE, a incompatibilidade híbrida é uma estratégia a partir da qual “[...] se exploram diferenças no tratamento tributário de uma entidade ou instrumento segundo as leis de duas ou mais jurisdições fiscais para obter a dupla não tributação, incluindo o diferimento de longo prazo” (OECD, 2015, p. 12). Para fins de ilustração, imagine que a Companhia X opera através de suas subsidiárias nos países A e B. Considere que a filial residente no país A efetuou um pagamento para a que opera no país B. Se na lei do país A o pagamento efetuado for enquadrado como juros, e no país B como dividendos, essa renda pode acabar sendo isenta de impostos em ambas as jurisdições. Muitas empresas exploram esses arranjos para reduzir sua carga tributária total.

A Ação 3, por sua vez, faz parte do escopo de reformas de *Controlling Foreign Company* (ver Capítulo 2) implementadas desde 1962 pela administração estadunidense. Essas regras buscam constranger o uso de paraísos fiscais para diferimento de pagamento de

impostos, através da manutenção de uma renda que deveria voltar ao país de residência no exterior para fins de elisão fiscal. Nessa ação, a OCDE se propõe a atualizar essas regras que, segundo eles apontam, não se mantiveram atualizadas com as mudanças contextuais. Ainda que regras de CFC sejam muito empregadas para combater a elisão, elas são mais importantes para países de residência, onde as empresas são sediadas, do que para países de origem (VALADÃO, 2019). Da mesma forma, devido a um julgamento da Corte de Justiça Europeia (Caso Cadbury Schweppes), países europeus não podem aplicar leis de CFC dentro do Mercado Comum, e, portanto, essas regulações não são de grande interesse para países reformistas da União Europeia (HAKELBERG, 2020, p. 113). Ainda, a Ação 4 está intimamente relacionada com as duas anteriores, buscando lidar com situações em que transnacionais empregam empréstimos entre filiais de um mesmo grupo para artificialmente aumentar as dívidas em países com altos níveis tributários.

As ações cinco e seis são chamadas, junto às ações treze e catorze, de padrões mínimos. Isso significa que o processo de implementação dessas ações está sujeito à revisão por pares para todos os países que participam do Fórum Inclusivo da OCDE, uma instituição criada em 2016 para a implementação das ações da Iniciativa BEPS. A Ação 5, especificamente, é uma atualização do Fórum de Práticas Fiscais Prejudiciais, tal como desenvolvido no projeto da OCDE de 1998. O objetivo da Ação é analisar a existência de Regimes Preferenciais Tributários, isto é, regimes tributários artificiais, que possuem o potencial de serem prejudiciais para outras jurisdições. A Ação 6, por sua vez, analisa o potencial de “*treaty-shopping*”, isto é, um uso malicioso dos instrumentos de regulamentos bilaterais para fins que excedem os definidos. O principal desdobramento da Ação 6 foi a implementação no período pós-BEPS do conceito de *Principal Purpose Test*, segundo o qual um país pode negar benefícios de tratados de bitributação se “[...] os principais objetivos da ação levada a cabo pelo contribuinte for obter um benefício fiscal” (VALDERRAMA, 2020).

A Ação 7 busca reformular os critérios de Estabelecimento Permanente (EP) no Modelo de Tratado da OCDE. A definição do Estabelecimento Permanente é aquilo que permite que um país reivindique uma base tributável sobre as atividades de determinada pessoa física ou jurídica, e, portanto, sua definição é fundamental para a distribuição de bases tributárias. Nesse sentido, tal definição é extremamente contenciosa, sendo que uma das principais reivindicações que levou países em desenvolvimento a demandar a produção de um Modelo de Tratado Bilateral pela ONU era que a definição de EP do Modelo da OCDE restringia muito a capacidade de países de origem de tributar transnacionais estrangeiras (RIXEN, 2008). Como mostraremos no próximo capítulo, a definição do

Estabelecimento Permanente é um componente central dos conflitos relacionados à digitalização da economia.

As ações oito, nove e dez, ainda, concentraram-se na revisão das Diretrizes de Preços de Transferência, uma das instituições centrais do regime, complementares às redes de tratados (HEARSON, 2020). Como apontamos no capítulo anterior, as Diretrizes de Preços de Transferência estabelecem como precificar transações entre empresas que pertencem a um mesmo conglomerado a partir do princípio de plena concorrência. Nessas ações, a OCDE busca melhorar a capacidade de que essas diretrizes vinculem a contabilidade das empresas com a criação de valor. Hakelberg (2020) apontou que a maior parte do conflito durante o processo de reforma se situou no âmbito dessas ações, sendo que elas foram aquelas que receberam a maior quantidade de comentários nos processos de consulta pública.

Uma parte significativa das ações da BEPS centrou-se em um esforço por melhorar a qualidade dos dados para analisar o fenômeno da elisão fiscal e erosão da base tributária, fenômeno que, como já apontamos, é de difícil apreensão empírica. Isso foi realizado tanto para o intercâmbio de informações entre Autoridades Competentes, como no caso da implementação do Relatório País por País (Ação 13), mas também na produção e aprimoramento de estatísticas de forma geral (Ação 11). O relatório de país por país é um modelo de contabilidade em que as autoridades tributárias de todos os países onde operam determinada multinacional têm acesso à contabilidade das atividades da mesma. Essa inovação permitiria analisar melhor os riscos de erosão de base tributária como um todo, e ainda, esse formato de relatório é uma das demandas históricas dos ativistas vinculados à justiça fiscal (SEABROOKE; WIGAN, 2016b). A implementação dessa iniciativa, porém, não foi realizada de forma equânime entre países desenvolvidos e em desenvolvimento pois, no modelo promovido pela iniciativa BEPS, as corporações transnacionais têm que apresentar o relatório no país onde estão sediadas, e esses relatórios só seriam intercambiados com outras administrações tributárias sob condições de sigilo estrito⁸⁵ (CHRISTENSEN; HEARSON; RANDRIAMANALINA, 2020). A confidencialidade estrita impossibilita que esses documentos sejam submetidos ao escrutínio de políticos e da sociedade civil.

A Ação 12, que contém as regras de divulgação obrigatória, busca produzir um marco legal através do qual atores-chave na promoção de esquemas de elisão fiscal agressiva

⁸⁵ Ademais, o limite mínimo de receitas a partir do qual empresas se viam obrigadas a reportar suas atividades (750 milhões de Euros) era muito alto para a realidade de países em desenvolvimento.

se vejam obrigados a reportar esses esquemas para as autoridades tributárias. Como Seabroke e Wigan (2017) apontaram, a disparidade de informação é uma característica fundamental das cadeias globais de riqueza, sendo que provedores de serviço e clientes empregam essa assimetria informacional para obter lucros. Essa Ação busca diminuir o escopo da assimetria informacional, obrigando que intermediários explicitem a existência de esquemas de elisão fiscal. A Ação 14, por sua vez, lida com o procedimento de acordo mútuo (conhecido como MAP). Ainda que nele o uso do termo arbitragem seja evitado, o procedimento de acordo mútuo é uma ferramenta que muitos tratados bilaterais de dupla-tributação possuem para lidar com eventuais conflitos entre países sob quem possui o direito de tributar determinada base. Nesse sentido, ele é uma ferramenta para resolver disputas entre jurisdições, mas que muitas vezes é visto com maus olhos, por representar um constrangimento da soberania judicial dos países (HEARSON; TUCKER, 2021).

O Instrumento Multilateral, por fim, é considerado uma importante transformação na estruturação do regime. Como já apontamos, historicamente o regime se constitui a partir da assinatura de tratados bilaterais: portanto, ele é bilateral em sua estrutura. Tal estrutura é particularmente propensa a fomentar dependência de trajetória, pois a incorporação de alterações estaria sujeita à alteração de mais de 3000 tratados bilaterais. No entanto, a inovação institucional do instrumento multilateral é justamente permitir que modificações propostas pela OCDE sejam incorporadas nas redes de tratados sem a necessidade de reescrevê-los. Uma vez ratificado, o Instrumento transpõe as alterações propostas pelo BEPS nas redes de tratados já firmados. Atualmente, 94 países assinaram o instrumento e 56 o ratificaram⁸⁶.

As conclusões sobre o impacto relativo do projeto BEPS são ambíguas. Alguns apontam que trata-se de um marco com poucos precedentes históricos, e que é possível traçar uma cronologia que separa historicamente entre um momento pré e pós-BEPS (VALADÃO, 2019). Lukas Hakelberg (2020, p. 106), no entanto, argumentou que discursos sobre a radicalidade do projeto se apoiam mais na percepção do que ele viria a ser do que no que ele de fato resultou. As características centrais do regime, como o princípio da plena concorrência, foram mantidas. Mesmo o Instrumento Multilateral, a ferramenta que seria empregada para incorporar as alterações propostas no BEPS, permitia que mudanças mais conflitivas fossem deixadas de fora, e vários países (incluindo os EUA), optaram por não

⁸⁶ Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-signatories-and-parties.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

assiná-lo.

Em 2017, o G20 demandou que a OCDE retomasse os trabalhos relacionados à digitalização da economia, através da Força Tarefa para a Digitalização da Economia (FTDE) (OECD, 2018, p. 19). Após a publicação de um relatório interino sobre o tema em 2018, em maio de 2019, o Fórum Inclusivo divulgou o “Programa de Trabalho para o Desenvolvimento de uma Solução de Consenso para os Desafios Tributários Decorrentes da Digitalização da Economia”, no qual defendia a revisão das regras tributárias para o contexto de crescente digitalização da economia. Apoiando-se no trabalho realizado durante o Projeto BEPS 1, o plano delineava alguns dos desafios da tributação em tempos de digitalização, e apontava também que, na contemporaneidade, é cada vez mais difícil falar em uma economia separada da economia digital.

Organizado em torno a dois pilares, os objetivos declarados do plano eram (i) revisar os direitos de tributação, redistribuindo os critérios de atribuição de lucro e nexos (Pilar 1) e (ii) desenvolver mecanismos de tributar quando outras jurisdições não exerçam seus direitos de tributação primária (Pilar 2). No capítulo seguinte, analisaremos os principais mecanismos que permearam as negociações no âmbito da digitalização da economia. Antes, porém, resumimos em termos analíticos os principais mecanismos que têm sido ressaltados para compreender as alterações deste contexto recente.

3.2 Contexto das reformas

A Crise financeira tem sido apontada como um momento de conjuntura crítica nas disputas políticas em torno das instituições tributárias internacionais. Em termos gerais, é possível apontar três mecanismos que, impulsionados pelo contexto, foram responsáveis pela emergência da agenda de reformas no âmbito da OCDE, mediando o impacto desta. São estes: a crise de legitimidade dos EUA e a emergência do G20 como fórum político; as crises de financiamento público e a implementação da austeridade como um mecanismo de intensificação de conflitos redistributivos; e o resgate de um papel mais intervencionista do Estado (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019; LAAGE-THOMSEN; SEABROOKE, 2021; SCHMIDTKE, 2019). Outro fator importante, ainda que apenas tangencialmente relacionado à crise, é a crescente digitalização da economia (*Ibid.*). Tais mecanismos impactaram o conflito político, permitindo não apenas a emergência de novas ideias, mas, principalmente, situando em primeiro plano propostas que até então eram tidas como inconcebíveis ou politicamente inviáveis. Por isso, mesmo que alguns dos elementos presentes no processo de

reforma antecederam a Crise, ela é uma conjuntura crítica no sentido em que alterou o curso das negociações em algumas arenas.

Falar em conjuntura crítica em processos de natureza macro como este é sempre, em algum nível, um exercício contrafactual apoiado em pressupostos fortes (*i.e.* se a crise não ocorresse, tais reformas não teriam tomado lugar). Assim mesmo, a proposta desta dissertação não está voltada para a defesa de uma explicação categórica da reforma, propondo-se apenas realizar um trabalho exploratório sobre ela (ver Introdução). As páginas que se seguem, em que caracterizamos cada um dos mecanismos propostos, são exercícios dentro desse escopo, que necessitam ser submetidos posteriormente a uma validação empírica que excede em parte a capacidade deste trabalho.

Esferas de governança global sempre foram objeto de contestação, já que as instituições às quais estas se voltam possuem implicações distributivas, favorecendo interesses e visões de mundo específicas (BUZDUGAN; PAYNE, 2020). No entanto, a intensidade da contestação e da politização não é algo estável no tempo, mas mediada por uma série de fatores. Momentos de crises, sejam estas econômicas, políticas ou sociais, permitem o fortalecimento de perspectivas críticas. Como propôs Luckhurst (2016, p. 65–66), a Crise Financeira teve um importante impacto ideacional, levando a um questionamento da legitimidade tanto de atores-chave como de ideias hegemônicas, como a noção de que mercados autorregulados funcionam de forma mais eficiente. Se não devemos exagerar o impacto desta, já que a existência de estruturas de dependência de trajetória mantém-se relevantes na definição dos resultados, por outro lado, a emergência e o fortalecimento de certos atores e coalizões, assim como a intensificação da capacidade destes em interferir em algumas disputas no âmbito da governança global em matéria de impostos, foi certamente possibilitada por esse contexto.

Dentre os fatores que alteraram, após a Crise, o desenvolvimento mais impactante na arena da Política Global dos Impostos foi, quiçá, a crescente relevância do Grupo dos 20. É representativo dessa reorganização que o mandato político para levar a cabo as reformas, seja no âmbito do intercâmbio de informações seja no projeto de Erosão de Base Tributária, foi concedido ou estimulado pelo G20 (G20, 2009; G20, 2013). A principal iniciativa anterior da OCDE, a *Competição Tributária Prejudicial*, havia respondido a um mandato político do G7, um fórum mais restrito. Ainda que existam dúvidas sobre até que ponto essa proeminência demonstra um fortalecimento dos atores que o compõem – alguns propõem que o G20 é melhor caracterizado como um processo de cooptação e disciplinamento coordenado pelos países do G7 (BUZDUGAN; PAINE, 2020) – no âmbito das reformas do

regime, esse não foi um acontecimento menor. A OCDE, que enfrentava um déficit de legitimidade importante, encontrou no G20 um importante parceiro que lhe conferia um verniz de inclusividade, e permitia manter a Organização como fórum central. Büttner e Thiemann (2017) argumentaram ainda, que se bem a OCDE se aliou ao G20 como uma forma de manter sua autoridade em um cenário de perda de legitimidade, tais dinâmicas de reformas incrementais, ao serem povoadas por contradições internas, são mais propensas à desestabilizações e politizações posteriores. Assim, um aumento de inclusividade nunca é apenas cooptação, mesmo quando esse processo ocorre de forma ambígua.

Além da aproximação com o G20, em 2016 a iniciativa BEPS criou o Fórum Inclusivo, com o objetivo de incorporar países para além do escopo do G20 e da OCDE. Atualmente, a iniciativa conta com 139 países-membros⁸⁷ e tem como principal objetivo ajudar na implementação das quinze ações compreendidas na iniciativa BEPS. O papel do Fórum Inclusivo também é incerto e tem sido questionado por não ser suficientemente democrático (CHRISTIANS, 2020; FACTI, 2020). É importante, inclusive, situar essa iniciativa num contexto posterior às demandas por parte de países em desenvolvimento pela criação de um Corpo Intergovernamental no âmbito das Nações Unidas em Matéria de Impostos, demanda esta defendida na Terceira Conferência das Nações Unidas de Financiamento para o Desenvolvimento⁸⁸, em Addis Abeba. Nesse sentido, a criação do Fórum Inclusivo deve ser compreendida no contexto de um conflito emergente sobre a prevalência da OCDE como principal fórum temático. No entanto, por mais que essas instituições sejam problematizadas, é certo que a governança das instituições do regime internacional de tributação nunca contou com tantos atores envolvidos. O gráfico sobre países que participam das arenas formais da OCDE em matérias de impostos é ilustrativo deste novo contexto (ver Gráfico 3).

Um segundo componente da alteração contextual, apontado por Christensen e Hearson (2019), é o deslocamento e crescente politização da governança internacional em matéria tributária, dado os contornos que esta assume em tempos de austeridade. Após a

⁸⁷ Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

⁸⁸ Hearson (2021) apontou que demandas por criar um corpo intergovernamental tributário na ONU existiam pelo menos desde 2002, mas que em 2015, durante a Conferência, as negociações quase colapsaram por esse conflito. O comunicado final indicou explicitamente que “[m]uitos Países Membros enfatizaram a importância de transformar o Comitê de Especialistas das Nações Unidas em Cooperação Internacional em Assuntos Tributários em um órgão intergovernamental com recursos adequados para garantir a voz dos países em desenvolvimento nas deliberações de normas globais.”. Relatório da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://undocs.org/A/CONF.227/20>. Acesso em: 20 dez. 2020.

crise, com todas as suas implicações em termos de incrementos do gasto público, vários governos passaram a implementar medidas de austeridade fiscal em resposta. A austeridade, com sua ênfase na consolidação fiscal, intensifica a politização das fontes de financiamento (*i. e.* quem vai pagar a conta). Nesse sentido, uma série de analistas tem argumentado que a emergência da retórica populista e de posturas céticas frente às instâncias de governança global pode ser conectada à implementação de políticas de austeridade fiscal (SCHÄFER; STREECK, 2013). O discurso de que “Não Existe Outra Alternativa” e o esvaziamento da política, diz o argumento, levaria a um *backlash* fomentado pelas tensões entre os diferentes atores políticos, sendo que o *Brexit* e a eleição de Donald Trump nos EUA seriam exemplares dessas dinâmicas. Nesse novo contexto,

[a] política doméstica e internacional que molda e restringe as ações fiscais dos governos é agora conduzida no contexto de notícias frequentes de primeira página sobre evasão e elisão fiscal, ao lado da ampla mobilização de grupos de interesse (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019, p. 1079).

Comunidades epistêmicas, que outrora haviam sido blindadas por um verniz tecnocrático, passaram a ser questionadas, e o caráter político do seu processo de tomada de decisão foi enfatizado. A crise de financiamento público e a implementação de medidas de austeridade, no entanto, não foi algo que afetou o mundo inteiro de forma homogênea, sendo que alguns países, principalmente os europeus, possuíam interesses mais imediatos em medidas de reforma (LESAGE; LIPS; VERMEIREN, 2019)

A digitalização da economia, fenômeno que antecede, mas que se intensifica após o momento da crise, também produz importantes pressões no atual desenho institucional tributário no nível global. Isso pois ela intensifica problemas relacionados ao princípio de Plena Concorrência, ao dificultar ainda mais a atribuição de lucros a jurisdições específicas (BRYAN; RAFFERTY; WIGAN, 2017; CHRISTENSEN; HEARSON, 2019). De fato, uma parte relevante da iniciativa BEPS, disposta na Ação 1, e subsequentemente incorporada pelo projeto BEPS 2.0, busca abordar os desafios tributários que emergem com a digitalização da economia. A digitalização, ainda, é um importante elemento para a compreensão das alterações contextuais por dois motivos relacionados à reorganização das coalizões em torno das quais se produzem as reformas institucionais. Em primeiro lugar, ela intensifica a construção de uma narrativa acerca da existência de uma renda sem Estado (*stateless income*), isto é, uma renda que não é sujeita à tributação em nenhuma jurisdição (KLEINBARD, 2016). A construção de tal narrativa é importante porque situar o conflito no nível da postura de países específicos (como ocorreu no caso do iniciativa de Harmful Tax Competition) foi apontado como uma causa de fragilidade das iniciativas, e a ideia de uma

renda sem Estado, que pode ser reterritorializada a através de um novo arranjo institucional, está no centro da iniciativa BEPS (BÜTTNER; THIEMANN, 2017; SHARMAN, 2006).

Por outro lado, a emergência das multinacionais de serviços digitais, muitas delas originárias dos EUA, implicou um deslocamento do eixo do conflito, intensificando as tensões entre Estados Unidos e União Europeia (HEARSON; RIXEN, 2020). Se anteriormente a disputa entre países de residência e de origem era a mais saliente, com a digitalização da economia e a proeminência dos ativos intangíveis, o conflito entre EUA e Europa se intensificou. Como apontaremos no próximo capítulo, a Comissão Europeia (CE), o órgão executivo da UE, encabeçou uma série de iniciativas com respeito a esses desafios, e vários países membros unilateralmente tomaram medidas para tributar serviços digitais (LIPS, 2020, p. 9). Essas medidas têm gerado um conflito profundo e continuado com os Estados Unidos. A União Europeia, apesar de não possuir a capacidade de executar medidas em matéria de tributação sem consenso entre os países, tem usado os poderes da Comissão Europeia para a Concorrência, sob a liderança de Margrethe Vestager⁸⁹ para investigar casos de Ajuda Estatal e legislação Antitruste envolvendo a Apple, a Amazon dentre outras empresas (HAKELBERG, 2020). Na investigação da Apple no caso de Ajuda Estatal, em 2016, a Comissão chegou à conclusão que a Irlanda tinha provido a Apple com benefícios fiscais que iam em contra das regras da União Europeia de Concorrência, e determinou que a Apple deveria pagar 13 bilhões de Euros de multa⁹⁰.

Ressalta-se, porém, que uma ênfase excessiva no cenário internacional não captura adequadamente alguns dos componentes domésticos ou regionais que possibilitaram a alteração do quadro. Ainda que elementos do foro internacional sejam fundamentais para compreender este novo cenário, medidas unilaterais também foram apontadas como responsáveis pelas alterações das dinâmicas recentes. Palan e Wigan (2014), por exemplo, sugeriram que, na verdade, ainda que exista uma percepção parcialmente correta de uma intensificação do multilateralismo nessa arena, 'o centro de gravidade' das principais rupturas vincula-se a um tipo específico de unilateralismo estadunidense: uma política de *Not in My Backyard*, com uma compreensão ampliada do que seria esse *backyard*. Em outras palavras, os EUA aplicaram medidas extraterritoriais, empregando o acesso ao seu mercado como

⁸⁹ Como uma nota de cor, Vestager, de origem dinamarquesa, é uma das figuras que inspirou a personagem principal da aclamada série Borgen. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/04/16/business/international/margrethe-vestager-the-danish-politician-who-brought-antitrust-charges-against-google.html>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁹⁰ Em 2020, o Tribunal Geral da União Europeia derrubou a decisão da Comissão Europeia, que havia sido apelada pela Apple e pela Irlanda. A Comissão Europeia apelou para a Corte Suprema da União Europeia, e o caso ainda aguarda resolução.

mecanismo coercitivo, e estas medidas destravaram a produção de soluções multilaterais inspiradas em suas instituições domésticas. A promulgação do FATCA, entendido como um precursor do *Common Reporting Standard* para intercâmbio automático de informações tributárias da OCDE, empregou o acesso ao mercado estadunidense para obrigar intermediários estrangeiros (instituições financeiras) a compartilhar informações com a autoridade tributária dos EUA, o IRS. Assim, através dessa estratégia, os EUA extrapolaram seu alcance territorial, alterando o comportamento de atores e obtendo acesso a informações sobre seus cidadãos. A implementação dessa medida de natureza unilateral, argumentaram os autores, possibilitou a difusão desse padrão, que seria posteriormente incorporado pela União Europeia e pela OCDE.

A noção de que as alterações devem ser entendidas fundamentalmente pelas posturas dos EUA também foi defendida por Hakelberg (2020), sendo que para o autor toda a dinâmica pode ser entendida como um jogo de dois níveis entre o conflito internacional e o conflito doméstico. Nessa chave analítica, os dois mecanismos explicativos decisivos para o sucesso ou fracasso de iniciativas de regulação no foro global foram a ideologia partidária da administração estadunidense – administrações democratas fomentando reformas que permitam melhorar a progressividade de seu sistema – e o poder relativo de grupos de interesse domésticos que se opõem a essas reformas. Segundo o autor, a FATCA foi possibilitada porque não impunha custos significativos para grupos de interesse estadunidenses organizados. Uma vez implementada, instituições financeiras de vários países perceberam que, para cumprir com o demandado pelos EUA, elas precisam ir contra leis domésticas de sigilo financeiro, mas uma vez que os entraves domésticos fossem superados, jurisdições de sigilo passariam a estar mais vulneráveis a demandas de outros países. O mesmo marco explicaria o porquê da iniciativa BEPS ser apenas limitadamente bem sucedida; se ela funcionasse, isso implicaria que multinacionais estadunidenses estariam sujeitas a maiores cargas tributárias na Europa e em outros países de origem.

A análise das *constituencies* domésticas, por fim, indica como as dinâmicas de evasão e elisão diferem na estrutura de seus conflitos (HAKELBERG, 2020; HEARSON; RIXEN, 2020). Combater a evasão implica em ir contra um grupo de interesse menos coordenado, e com menor custo político, que são indivíduos ricos, e ainda, não implica em conflitos redistributivos tão significativos entre países. Mesmo que indivíduos ricos possuam a capacidade de barganha com a ameaça de sair, isso ocorre em menor medida quando comparado com o poder de barganha de uma empresa transnacional. Por fim, como apontaram Hearson e Rixen (2020), o Intercâmbio de Informações, a solução para a evasão

fiscal, depende apenas de um relaxamento da soberania administrativa, e não da legislativa. Porém, dinâmicas de elisão fiscal levadas a cabo por empresas transnacionais implicam em um conflito distinto. Em primeiro lugar, ainda que governos possuam interesse em aumentar a arrecadação em cima da renda de empresas transnacionais, tais interesses são matizados pela possibilidade que uma reforma das instituições implique em que outro país aumente sua carga tributária. E como Hearson (2016) argumentou, governos muitas vezes disputam para garantir a competitividade de Corporações Multinacionais residentes no país, já que muitas delas são responsáveis pelo desempenho econômico destes.

Em suma, duas ênfases têm sido empregadas para analisar as alterações do contexto no pós-Crise: aquelas que frisam o cenário internacional e aquelas que se atentam para a atuação de países com poder suficiente para alterar de forma significativa o *status quo* do regime (os EUA, principalmente). Na seção seguinte, apresentaremos as principais implicações e posturas de países do sul global, que se fazem cada vez mais presentes em instâncias internacionais de governança tributária.

3.3 O Sul Global no Contexto Recente

As instituições do regime internacional de tributação estão fundamentalmente centradas em organizações desenvolvidas no Norte Global, dada a centralidade que a OCDE possui nesse ecossistema. Por esse motivo, as análises sobre a governança do regime privilegiaram as ações e interesses de países desenvolvidos, que detêm o poder de transformar e se engajar mais profundamente com ela (Cf. HAKELBERG, 2016; 2020; RADAELLI, 1998; RIXEN, 2008), ou os interesses e estratégias de paraísos fiscais e jurisdições de sigilo, que têm um interesse especial na manutenção do *status quo* (CRASNIC, 2020, 2017; SHARMAN, 2006). No entanto, o aumento da inclusividade de esferas de governança tributária, bem como as mudanças de poder na arena política internacional, atraíram uma maior atenção para o papel e os interesses de países em desenvolvimento e potências emergentes (CHRISTENSEN; HEARSON; RANDRIAMANALINA, 2020; HEARSON, 2021; LESAGE; LIPS; VERMEIREN, 2019). Além disso, as transformações recentes estimularam uma atenção renovada para o papel de outros atores que não Estados e administrações, como profissionais, especialistas e ativistas, que desempenham um papel importante na disseminação de ideias e nas práticas cotidianas de governança. (CHRISTENSEN, 2020b; SEABROOKE; WIGAN, 2016b, 2017).

No caso particular da América Latina, por exemplo, as dinâmicas de evasão e elisão internacional sempre tiveram destaque no radar, especialmente durante crises de financiamento, quando as administrações procuraram sanar as contas públicas através do aumento da base tributária (BAISTROCCHI, 2012). Ademais, na região, o papel político desempenhado por empresas transnacionais estrangeiras historicamente estimulou uma série de preocupações dos formuladores de políticas - informados em parte pelas discussões sobre a teoria da dependência - e isso levou a um envolvimento contínuo com fóruns internacionais com esta preocupação em vista⁹¹. Um exemplo notável disso pode ser encontrado no início dos anos 1970, quando Juan Somavía, representante chileno do governo de Allende na ONU defendeu a criação de um grupo de especialistas sobre o papel das corporações transnacionais. (YLÖNEN, 2018, p. 90). Esse esforço foi inspirado por um relatório do Senado dos EUA que mostrava como a *International Telegraph and Telephone Corporation*, uma multinacional americana, estava atuando para desestabilizar o governo de Allende de maneira proativa⁹². Isso levou à criação de um Grupo de Pessoas Eminentes, cujo relatório final, publicado em 1973, apontou a necessidade de regulação internacional para lidar com o impacto de multinacionais no Sul Global. Além disso, o grupo defendeu a criação de um código de conduta para empresas transnacionais, a formação de um centro de informação e o estabelecimento de um registro comum das atividades destes (KATZAROVA, 2018; YLÖNEN; ESKELINEN, 2020).

Em resposta, em 1975 fundou-se o Centro das Nações Unidas para Corporações Transnacionais (UNCTC), sob a supervisão da Comissão para Corporações Transnacionais (*Ibid.*). Dentro do escopo deste centro, um Grupo de Especialistas em Normas Internacionais de Contabilidade e Relatórios começou a defender algumas medidas que os ativistas da justiça tributária defendem até hoje. A mais notável destas foi a defesa de que as empresas transnacionais deveriam relatar suas atividades país a país, de modo que os governos nacionais pudessem avaliar as possíveis atitudes de má-fé corporativa (COBHAM; JANSKÝ; MEINZER, 2019; YLÖNEN, 2018). Além disso, em uma perspectiva visionária, o Projeto do Código de Conduta da ONU para Corporações Transnacionais, um resultado não

⁹¹ Voeten (2021) argumentou que uma das diretrizes ideológicas que informaram a participação de países latino-americanos em fóruns internacionais foi a sua inclinação por regular domesticamente empresas multinacionais.

⁹² New York Times (1972). **Papers Show ITT Urged US to Help Oust Allende**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1972/07/03/archives/papers-show-itt-urged-us-to-help-oust-allende-suggestions-for.htm>. Acesso em: 10 dez. 2020.

implementado da UNCTC, proibiria empresas transnacionais de empregar transações internas para alterar sua base tributária⁹³ (YLÖNEN, 2018).

Discutindo a emergência de demandas que multinacionais relatem suas atividades em cada país em que atuam, Cobham *et al.* (2019) indicaram que essa agenda política esteve fortemente entrelaçada às demandas do Grupo dos 77 para o estabelecimento de uma *Nova Ordem Econômica Internacional*, na qual os países do Sul Global exigiam uma situação mais igualitária no comércio internacional. Essas iniciativas, destacaram os autores, também estiveram vinculadas ao trabalho de Raúl Prebisch no desenvolvimento da UNCTAD (*Ibid.*), assim como ao trabalho da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). No entanto, devido ao intenso *lobby* da Câmara de Comércio Internacional e da Associação Internacional de Empregadores, a iniciativa foi bloqueada (*Ibid.*). No decorrer dos anos 1980, a ênfase no papel político de transnacionais, e a compressão do fenômeno da corrupção a partir desse prisma, foram progressivamente abandonadas a partir de uma série de eventos que mudaram o panorama político, desde a crise da dívida de 1982, até a chegada das administrações Reagan e Thatcher nos Estados Unidos e na Inglaterra, respectivamente (YLÖNEN; ESKELINEN, 2020). Em 1992, a Comissão para Corporações Transnacionais e o UNCTC tiveram suas atividades encerradas e, como mostrou Ylönen (2019), com o estabelecimento do Consenso de Washington, as análises e discursos políticos passaram a salientar fontes domésticas de drenagem de recursos, como líderes políticos corruptos.

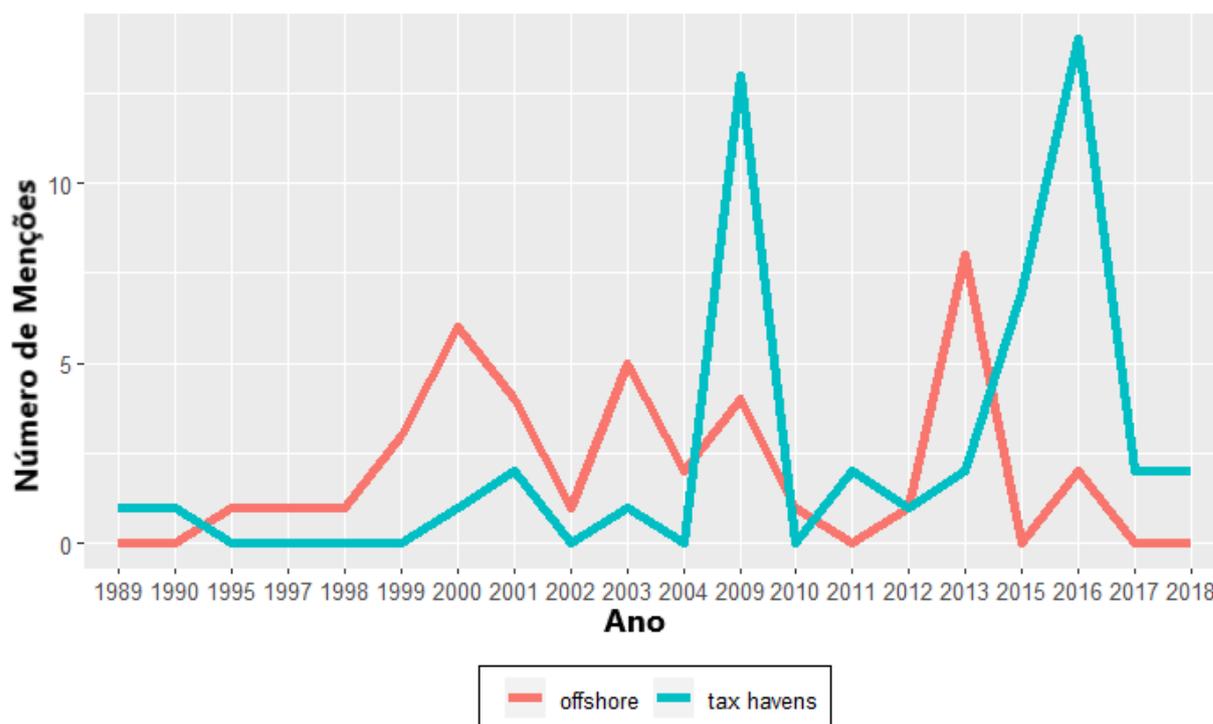
Em consonância, Lesage *et al.* (2010) indicaram que durante o período que vai do final da década de 1990 ao início da década de 2000, iniciativas para estabelecer discussões sobre questões tributárias relacionadas à globalização nos principais fóruns multilaterais de desenvolvimento foram muito limitadas. Analisando as Conferências das Nações Unidas de Financiamento para o Desenvolvimento de Monterrey e Doha, os autores mostraram como os interesses e as ideias prevalecentes dificultaram discussões abertas sobre a erosão de bases tributárias devido à dinâmica ligada à globalização, sendo que o foco principal se voltava a uma agenda orientada para a ajuda externa. Ademais, características institucionais, como os processos de política baseados em consenso, implicaram que os resultados negociados assumiram um formato de mínimo denominador comum. Ainda assim, eles argumentaram que, durante as negociações em Doha, em 2008, uma coalizão crescente de países,

⁹³ O código também previa que corporações deveriam se adequar aos objetivos do desenvolvimento, além de demandar que se abstivessem de interferir nos assuntos domésticos ou intergovernamentais de países hospedeiros (YLÖNEN; ESKELINEN, 2020, p. 7).

Organizações Internacionais e ONGs começou a reformular os debates públicos, enfatizando questões de evasão e elisão fiscais.

No âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), esse processo de crescente politização fica patente. O gráfico abaixo mostra o número de menções na Assembleia Geral da ONU para os termos “paraíso fiscal” ou “*offshore*”⁹⁴.

Gráfico 7: Menções aos termos “paraísos fiscais” e “*offshore*” na Assembleia Geral das Nações Unidas



Fonte: Produção própria, com base em dados de Jankin Mikhaylov *et al.* (2017)

Os dois picos principais de politização em termos de números de menções coincidem com a Crise financeira (2009) e com o ano dos *Panama Papers* (2016). Governos de países latino-americanos foram dos principais grupos a abordar a temática de paraíso fiscal neste fórum. Das 49 vezes que o termo paraíso fiscal foi mencionado no período de 1989 a 2018, em 34 delas foi um país da América Latina que o disse. É verdade que algumas vezes o termo foi empregado por paraísos fiscais e jurisdições de sigilo para se defenderem de acusações que consideravam injustas. No entanto, os governos de esquerda latino-americanos (especialmente da chamada maré rosa) foram proeminentes defensores dessa bandeira

⁹⁴ Uma análise de conteúdo foi conduzida para assegurar que o termo *offshore* fazia referência ao tema, e não a algo não relacionado, como plataformas de petróleo.

política⁹⁵. Em termos gerais, vários dos elementos que estão em jogo nas reformas recentes ressoam ideologicamente com demandas históricas do Sul Global, como a maior capacidade de limitar o poder político de empresas estrangeiras.

Concomitantemente, outra agenda de conflito político emergente diz respeito ao engajamento de países em desenvolvimento e potências emergentes com instituições específicas do Regime, dado que este último possui um status de *soft law*, que precisa ser incorporado por meio de tratados bilaterais e diretrizes para se transformar em *hard law* (AVI-YONAH, 2007). Nesse sentido, há um esforço acadêmico e político para analisar processos de divergência e convergência entre as legislações específicas de cada país e as instituições do regime internacional (BAISTROCCHI, 2020; CHRISTENSEN; HEARSON; RANDRIAMANALINA, 2020; HEARSON; PRICHARD, 2018). Uma fonte de controvérsia central nesta área diz respeito à aplicação das Diretrizes de Preços de Transferência desenvolvidas pela OCDE. Conforme apontado anteriormente, operações intrafirma são particularmente vulneráveis a estratégias de transferência de lucros para fins de elisão, e as diretrizes de Preços de Transferência foram desenvolvidas como um instrumento para auxiliar os países na implementação do Princípio da Plena Concorrência. As diretrizes identificaram cinco métodos diferentes através dos quais os preços intrafirmas deveriam ser estabelecidos pelas corporações transnacionais, de modo que as administrações tributárias pudessem então avaliar as formas como os lucros das multinacionais eram distribuídos nos diferentes países onde conduziam seus negócios⁹⁶. No entanto, tais diretrizes foram historicamente criticadas por países em desenvolvimento por serem muito complexas, de forma que administrações tributárias com baixa capacidade institucional sempre tiveram dificuldade em implementá-las (BRUGGER; ENGBRETSSEN, 2020). Além disso, elas foram consideradas especialmente inadequadas para a avaliação dos preços de transferência para as exportações de *commodities* (GRONDONA, 2019).

⁹⁵ Uma ilustração da disseminação dessa agenda na região pode ser encontrada na presidência do Equador no Grupo dos 77: o governo de Rafael Correa concedeu particular relevância a esta agenda, não só nos foros internacionais, mas também no âmbito interno. O caso mais notável foi um plebiscito realizado em 2016, por meio do qual o país proibiu os funcionários públicos de contratar serviços financeiros de paraísos fiscais e jurisdições *offshore*. Além disso, na esfera internacional, o Equador foi eleito presidente do G77 em 2016 e, por meio dessa plataforma, defendeu consistentemente o estabelecimento de um órgão intergovernamental dentro da ONU para tratar essas questões (BAJROVIC *et al.*, 2019).

⁹⁶ São eles o Método de Preço Não Controlado Comparável (CUP), o Método de Revenda e o Método de Custo Mais, o Método de Margem Líquida Transacional e o Método de Divisão de Lucro. Originalmente, a OCDE adotou os três primeiros, mas devido ao ativismo do Tesouro dos Estados Unidos, que argumentou que os métodos transacionais eram difíceis de avaliar, os dois últimos foram adicionados, embora com classificação inferior na prioridade de aplicação. Ver também: Brugger e Engebretsen (2020) e Picciotto (2018).

Em resposta, uma solução institucional conhecida como o Sexto Método foi desenvolvida na Argentina em 2003 e foi disseminada por todo o continente e além⁹⁷. Por meio dela, a precificação para fins tributáveis seria realizada declarando o valor de mercado da mercadoria na data do embarque (GRONDONA, 2019, p. 56). Ao limitar os preços das *commodities* às datas de embarque, as autoridades poderiam impedir a manipulação dos preços para diminuir artificialmente os impostos, manipulação esta que é realizada usando a volatilidade dos preços das *commodities* para encolher a base tributária. No entanto, este método foi historicamente considerado em descompasso com o princípio de plena concorrência, pois não ele leva em consideração a precificação de caso por caso. Durante a iniciativa BEPS, ele foi discutido no escopo da Ação 10 e embora alguns aspectos do Sexto Método tenham sido incorporados nas Diretrizes em sua revisão de 2017, ele foi diluído a tal ponto que seu potencial para simplificação foi perdido no processo (PICCIOTTO, 2018). No entanto, como a ascensão à OCDE é contingente à adequação de políticas domésticas aos princípios e diretrizes da Organização, e a Argentina sob a presidência Macri tinha a ascensão à OCDE um objetivo de política externa, o país reformou sua lei doméstica de imposto de renda em 2017 para aderir às diretrizes, diluindo assim a instituição que havia elaborado (GRONDONA, 2019).

Tensões recentes do contexto brasileiro também exemplificam as ambiguidades dessa interação. Em 2017, o governo Temer entrou com um pedido formal de ascensão à OCDE, o que muitos interpretaram como um desvio importante da trajetória de política externa do país⁹⁸. Essa nova trajetória foi intensificada com a chegada da administração Bolsonaro, que, em troca de uma promessa de apoio à administração Trump no processo de ascensão, abriu mão, inclusive, de seus direitos especiais na OMC de país em desenvolvimento. A legislação brasileira de preços de transferência, promulgada em 1996, incorporou provisões que permitissem a simplificação na aplicação, simplificações estas que desviam do modelo da OCDE. Sucintamente, para fins tributários, entidades relacionadas de uma mesma empresa devem empregar o conceito de margens fixas de lucro para precificar transações internas, sendo que essas margens são segmentadas de acordo com o setor econômico. Essa metodologia também é tida como desviante em relação às diretrizes da OCDE, onde a

⁹⁷ Atualmente ela é aplicada em vários países da região e também na Zâmbia (GRONDONA, 2019).

⁹⁸ Rubens Ricupero, por exemplo, ex-ministro das Finanças de Fernando Henrique Cardoso e ex-secretário-geral da UNCTAD, criticou a postura, afirmando que a ascensão à OCDE era “uma velha aspiração de economistas de orientação liberal, ávidos por consolidar opções de política econômica que não representem um consenso geral entre nós” Ver: “Entrada do Brasil na OCDE foi supervalorizada pelo governo brasileiro, diz Ricupero”. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/10/10/entrada-do-brasil-na-ocde-foi-supervalorizada-pelo-governo-brasileiro-diz-ricupero.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2020.

precificação das transações deve ser analisada caso a caso. Essa divergência é relevante, mas o país historicamente defendeu que não haveria uma contradição real com o princípio de plena concorrência, e sustentou que essa metodologia era desejável por ser muito mais simples para as administrações tributárias implementarem.

No entanto, em dezembro de 2019, a OCDE e a Receita Federal Brasileira apresentaram uma publicação conjunta intitulada “Preços de Transferência no Brasil: Rumo à Convergência com o Padrão OCDE⁹⁹”. Nela, ambas as partes reconheceram que as instituições para lidar com Preços de Transferência no Brasil eram inconsistentes com o Princípio da Plena Concorrência, e foi postulado que a adesão à OCDE estaria condicionada à alteração de tal acordo. Além disso, argumentaram que, tais como estavam organizadas, as regras em vigor eram responsáveis tanto por problemas de evasão de Base Tributária como por questões de dupla tributação. E, embora a publicação reconhecesse que a simplicidade das regras poderia ser responsável tanto pela segurança tributária nacional quanto pela facilidade de implementação, eles argumentaram que ela também gerava incerteza tributária internacional. Por último, argumentou-se também que o sistema dificultava os investimentos financeiros no país e que a adesão às diretrizes da OCDE poderia melhorar esse cenário. Em resposta, recomendou-se uma adesão gradual à política, que primeiro seria implementada nas grandes empresas e depois transposta para as pequenas e médias.

Em suma, a última década foi palco de vários episódios que colocaram em primeiro plano tensões emergentes tanto no interior das principais características institucionais do regime tributário internacional, por suas limitações para abordar questões de evasão e elisão, como também da interação dessas instituições com países do Sul Global dada a crescente inclusividade desta arena de tomada de decisão. Tal inclusividade foi e é mediada por disputas ideológicas domésticas, e possui fortes ressonâncias com marcos ideológicos regionais de longa data, como por exemplo aqueles relacionados com o papel político das multinacionais. Na região da América Latina, o aumento da inclusividade parece consolidar uma aproximação de vários países com a OCDE, Organização que tem lutado para se manter como fórum central na governança tributária, primeiro por meio do processo OCDE/G20, e agora com o estabelecimento do Fórum Inclusivo. Porém, tal aproximação é povoada por tensões em que interesses, disparidades de poder e disputas ideológicas se chocam continuamente. No próximo capítulo, buscamos a partir de um estudo de caso específico – o processo das

⁹⁹ Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/transfer-pricing-in-brazil-towards-convergence-with-the-oecd-standard.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

negociações relacionadas à digitalização da economia, que culminou no processo BEPS 2.0 – delinear as principais narrativas de legitimação e deslegitimação da iniciativa, assim como os atores e estratégias que a atravessaram.

CAPÍTULO 4 – O CASO DA DIGITALIZAÇÃO DA ECONOMIA

No capítulo anterior, discutimos as principais transformações contextuais e introduzimos os principais processos de reforma do período pós-Crise, apontando também algumas tensões emergentes desse novo contexto, marcado pela inserção de países de renda média e baixa nas principais arenas de negociação. No presente capítulo, analisamos como se desenvolveram as negociações no âmbito dos desafios tributários relacionados à digitalização da economia. Assim, os objetivos deste capítulo se concentram em descrever e apresentar hipóteses sobre os mecanismos que mediarão as negociações no período entre 2013 e 2019 em questões relacionadas à erosão da base tributária vinculada à digitalização da economia.

4.1 Política e tributação em economias digitalizadas

A digitalização da economia, por sua enorme visibilidade e potencial de disruptividade, gera grandes preocupações relacionadas à capacidade de Estados tributarem esses novos modelos corporativos. Assim, dentre todos os atores que vem à mente quando pensamos em dinâmicas relacionadas à elisão e evasão fiscal, as grandes plataformas de serviços digitais quase sempre figuram entre as principais. Frequentemente incorporadas em acrônimos como FAANG (Facebook, Amazon, Apple, Netflix e Google), GAFAM (Google, Amazon, Facebook e Apple), ou GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft), as *Big Tech* representam, em seu conjunto, algumas das maiores corporações multinacionais da atualidade em termos de capitalização de mercado¹⁰⁰. Ainda que historicamente o conceito de *Big Tech* tenha sido empregado quase exclusivamente para se referir às empresas originárias dos EUA, a partir do crescimento acelerado de corporações chinesas (como Alibaba, Baidu, Tencent e Xiaomi), essa geografia tem se deslocado bastante, e essa complexificação possui implicações importantes para a Política Tributária Global (CHRISTENSEN; HEARSON, 2021).

No estudo de caso que desenvolvemos a seguir, analisamos como se articularam no tempo as iniciativas para responder institucionalmente aos desafios tributários da digitalização da economia no âmbito da OCDE. Apesar de preliminar, esse estudo de caso busca contribuir com a crescente literatura sobre a política tributária global, apontando alguns fatores que impactaram no desenvolvimento de conflitos políticos recentes. Como

¹⁰⁰ Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-capitalization/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

apontamos no capítulo anterior, a literatura sobre a Política Tributária Global tem apontado tanto elementos do plano transnacional e regional (CHRISTENSEN; HEARSON, 2019; HEARSON; RIXEN, 2020; LIPS, 2020) como elementos do plano doméstico de alguns países, especialmente os Estados Unidos (HAKELBERG, 2020; PALAN; WIGAN, 2014). Nossa análise reforça a tese que essas dinâmicas, mais do que unidirecionais, se construíram como uma via de mão dupla.

O estudo de caso está dividido em três períodos temporais: a fase BEPS (2013-2015); o período pós-BEPS (2016-2018) e o período BEPS 2.0 (2019). Como escândalos de evasão e elisão fiscal de multinacionais de serviços digitais estiveram na origem do mandato político que originou o projeto BEPS (HAKELBERG, 2020), a iniciativa incorporou a temática dentro da Ação 1 do projeto. Durante seu desenvolvimento, porém, nenhuma proposta institucional foi acordada, diferindo, nesse ponto, de todas as outras ações da iniciativa, já que estas defendiam alterações explícitas de instituições bilaterais (através dos tratados bilaterais), de instituições multilaterais (como as Orientações de Transferências de Preços), ou mesmo a elaboração de novas instituições.

No entanto, durante os processos de consultas públicas, algumas das principais tensões emergentes em torno dessa Ação tornaram-se evidentes, e assim, os acordos e entraves que se estabeleceram em torno dela estruturaram posteriormente os conflitos. Em termos do enquadramento, argumentamos que a opção realizada em um primeiro momento, por não distinguir entre a economia digital e a economia não-digital, delimitou o escopo das propostas políticas que se desenvolveram em seguida. Essa não separação, crucialmente, reflete não apenas mudanças estruturais da economia (isto é, reflete uma tendência de digitalização da economia como um todo), mas é também condicionada pelos interesses de atores-chave, como os EUA, já que as principais empresas prejudicadas por medidas centradas em empresas de serviços digitais seriam as empresas estadunidenses. No entanto, os objetivos explícitos do projeto BEPS de alinhar as bases tributárias à criação de valor levaram a uma intensificação do conflito político sobre o que implica falar em criação de valor, e onde esse processo ocorre, em um contexto de digitalização. Este último ponto é especialmente relevante dado que a capacidade de um Estado de sustentar sua prerrogativa de criar um nexu tributável está atrelada à sua capacidade de defender que o valor (ou a renda resultante) foi criado em sua jurisdição.

O consenso de que a economia digital não poderia ser distinguida da economia não digital causou um enfraquecimento relativo da Ação 1 quando contrastada com as outras ações da iniciativa BEPS, sendo que ao invés de propor uma resposta generalizada, esta Ação

deixou espaço para adoção de medidas unilaterais. A proliferação dessas medidas unilaterais no período pós-BEPS, somadas à adoção, por parte dos EUA, de mecanismos antierosão da base tributária desviantes do modelo do BEPS, levou, em um segundo momento, a um novo mandato para lidar com os desafios tributários relacionados à digitalização da economia.

Esse novo mandato, no entanto, ocorreu em um contexto de politização intensificada, no qual uma série de escândalos relacionados à elisão fiscal haviam tomado lugar. Ademais, ao contrário da primeira iniciativa BEPS, esse novo mandato político ocorreu em um contexto em que as instituições de tomada de decisão haviam sido reorganizadas, a partir do Fórum Inclusivo em 2016. Nesse sentido, o número de países envolvidos nas negociações havia aumentado significativamente, e com eles, o número de interesses implicados nas negociações. Em 2019, as fissuras desencadearam uma nova rodada de negociações, informalmente chamada de BEPS 2.0. Nesse novo contexto, os países que faziam parte do fórum inclusivo se dispuseram a considerar distintas propostas para lidar com problemas ainda vigentes relacionados ao BEPS. A organização agrupou as duas propostas em dois pilares: um voltado ao estabelecimento de um novo direito tributário, e outro relacionado à implementação de um imposto mínimo a nível mundial. No estudo de caso que apresentaremos a seguir, apontamos algumas das principais tensões que permearam essa nova rodada de negociações.

Cabe ressaltar que, durante a escrita da dissertação, as negociações continuaram e, em julho de 2021, o Fórum Inclusivo publicou um comunicado, afirmando que havia chegado a um acordo sobre o estabelecimento desses novos direitos tributários, organizados em dois pilares (INCLUSIVE FRAMEWORK, 2021). Dos 139 membros atuais do Fórum, 130 assinaram o comunicado conjuntamente. Porém, a análise desenvolvida nas páginas que seguem não incorpora essas etapas mais recentes negociações, possuindo como limite temporal o ano de 2019. Ainda que em termos práticos a pesquisa não consiga incorporar os acontecimentos mais recentes, sua análise permite acompanhar como se deu o processo de negociação do acordo que tem sido popularmente chamado de a maior transformação das instituições tributárias internacionais dos últimos 100 anos.

Em termos metodológicos, o estudo de caso foi desenvolvido a partir do material de seis consultas públicas que ocorreram entre 2014 e 2019, todas elas se centraram nos desafios tributários da digitalização da economia. Os dados foram coletados em julho de 2020, no portal de consultas públicas da OCDE. Em termos práticos, não foi possível analisar todos os comentários, e, portanto, adotamos a seguinte estratégia para selecionar o nosso material empírico. No caso das consultas que ocorreram entre 2014 e 2017, todos os comentários foram analisados, usando a ferramenta Atlas.Ti para auxiliar no processo de codificação.

Buscamos analisar os *argumentos*, as *preferências institucionais* e os *enquadramentos* dos atores. Nosso processo de codificação foi quase que exclusivamente indutivo, ainda que influenciado em grande medida pelas questões suscitadas pela revisão da literatura anterior. No caso das consultas de 2019, dado a grande quantidade de comentários submetidos, não foi possível analisar todos eles. Os critérios que empregamos para selecionar os comentários analisados destas últimas consultas estão dispostos no Anexo A (notas metodológicas).

4.2 Delimitando o escopo do problema e a incapacidade de propor respostas substantivas: a digitalização no escopo da iniciativa BEPS (2013-2015)

Como apontamos no Capítulo 3, a digitalização da economia foi, em termos estruturais e políticos, um dos principais motores que levaram ao mandato que esteve na origem da iniciativa BEPS. E, nesse sentido, durante as negociações que ocorreram entre 2013 e 2015, duas consultas públicas foram levadas a cabo sobre a temática dos desafios tributários internacionais relacionados à digitalização da economia, encapsuladas na Ação 1 da Iniciativa BEPS (OCDE, 2013, 2014). Elas não possuíram, à época, uma centralidade especial no âmbito das negociações. De fato, consultas centradas nas Diretrizes de Preços de Transferência contaram com maior participação (HAKELBERG, 2020), já que, na medida em que operacionalizam na prática os princípios do regime, suas implicações tributárias poderiam ser vistas de forma mais direta. Assim, apesar de sua saliência política, questões relacionadas à digitalização da economia não ocuparam um lugar de relativa centralidade durante a iniciativa BEPS.

Ainda assim, entender como essas negociações incipientes se desenvolveram, e os principais impasses que encontraram, é central para a compreensão da intensificação de conflitos posteriores. Durante as duas consultas referidas, a Organização voltou-se tanto aos impactos da digitalização sobre tributos indiretos (impostos sobre o consumo, por exemplo), mas principalmente aos seus impactos sobre tributos diretos, como impostos de renda sobre pessoas físicas e jurídicas (OCDE 2013; 2014). Nesse esforço, buscou-se também definir quais princípios deveriam guiar uma abordagem para lidar institucionalmente com esses conflitos emergentes (*Ibid.*).

Dentre outras coisas, a forma como o problema foi enquadrado, ao explicitar os impactos específicos da economia digital, situou em primeiro plano a necessidade de responder à questão sobre se é possível definir abordagens centradas unicamente na economia digital, pensando-a como separada da ‘economia tradicional’. Na segunda consulta,

que possuía um caráter mais propositivo, foram discutidas também alguns potenciais caminhos para abordar institucionalmente esse fenômeno, como a redução das exceções do conceito de Estabelecimento Permanente, a criação de um nexos para tributar a partir de um critério de presença virtual, o desenvolvimento de um imposto que reteria na fonte vendas de transações digitais e a implementação de impostos sobre o consumo nas jurisdições de mercado (OCDE, 2014).

Apesar de existirem algumas vozes dissidentes¹⁰¹, quase todos os participantes que se engajaram nas consultas públicas entendiam que se é possível imaginar no plano teórico uma economia digital distinta da economia *não digital*, na prática, qualquer esforço por desemaranhar as duas implicaria necessariamente em arbitrariedades, dado que elas se sobrepõem muito. Na verdade, muitos sustentaram que é mais adequado falar em um processo de *digitalização* da economia como um todo, afirmando, também, que é possível dizer que a economia digitalizada nada mais é do que uma forma alternativa de distribuir bens ((INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, 2013, p. 65). Assim, se antigamente um álbum de música era comprado fisicamente, em um cenário digitalizado, as músicas seriam distribuídas através de plataformas de *streaming* (*Ibid.*). O impasse do desemaranhamento torna-se ainda mais evidente quando consideramos que mesmo aquelas empresas cuja ênfase não é digital frequentemente empregam plataformas digitais para aumentar a sua eficiência ou produtividade. E, se concluirmos que tal separação é impossível, segue-se que a solução para problemas de erosão da base tributária e transferência de lucros, no âmbito de empresas digitais, deveria ser a mesma de outras áreas da economia, já que circunscrevê-las inevitavelmente levaria a arbitrariedades. Essa conclusão, sustentada em grande parte dos comentários, levou a um relativo enfraquecimento da Ação 1 quando contrastada com as outras ações do Projeto BEPS.

No entanto, os objetivos explícitos do projeto apontavam para a necessidade de alinhar a base tributária à criação de valor e ao desenvolvimento de atividades substantivas (OCDE, 2014, p. 48), para garantir que lucros fossem tributados onde o valor é criado e onde atividades são desenvolvidas. Nas palavras do diretor do Centro de Política e Administração Tributária da OCDE, Pascal Saint Amans, “lucros não podem ser atribuídos a um lugar onde você tem apenas dois homens e um cachorro”¹⁰². Ao circunscrever os objetivos do projeto

¹⁰¹ Uma exceção pode ser encontrada no comentário submetido pela Association for Financial Markets in Europe e British Bankers' Association (2013) no qual se posicionaram contrários a uma compreensão abrangente.

¹⁰² Ver: *The Global War on Tax Havens*. Disponível em: <https://www.gfmag.com/magazine/september-2013/cover-story-the-global-war-on-tax-havens>. Acesso em: 20 mar. 2020.

nesses termos, a definição sobre quais fatores levariam à criação de valor torna-se automaticamente um terreno de disputa (BECKER; ENGLISCH, 2019; BÜTTNER; THIEMANN, 2017; LIPS, 2020). Em outras palavras, se lucros estão sendo artificialmente realocados para paraísos fiscais, faz-se necessário definir quais critérios poderiam ser empregados para definir o local onde lucros devem ser alocados.

No entanto, a definição sobre o que significa criação de valor (e onde ela ocorre) é uma decisão tão política quanto técnica e costuma ser, incontornavelmente, um *locus* central de conflitos redistributivos. A criação de valor é uma definição que carrega também implicações éticas sobre como deve-se distribuir uma receita gerada a partir da interação entre vários sujeitos, ativos, jurisdições e técnicas. Como apontaram Quentin e Campling (2018, p. 2)

[...] um foco acrítico no valor agregado na medida em que este surge ao longo de uma cadeia não considera os efeitos distributivos da partição do valor adicionado nos salários dos trabalhadores e lucro para proprietários de ativos. *A fortiori*, ele também é cego para os efeitos distributivos posteriores do sistema tributário da jurisdição em que o valor adicionado surge.

Assim, ainda que a criação de valor pareça um critério objetivo e razoável para distribuir direitos de tributação de rendas, sua implementação prática está emaranhada em uma série de conflitos de natureza política. No plano teórico, talvez o exemplo mais evidente da carga política dessa definição seja o conceito marxista de mais-valia, e toda a discussão sobre o que significa criar valor que o marxismo resgata. Como essa vertente teórica ressalta, existem implicações redistributivas no ato de conectar uma atividade do processo produtivo (seja o investimento ou o trabalho fabril) à criação de renda. No âmbito específico da Política Global Tributária, o conflito entre países de residência e os países de origem também pode ser lido a partir dessas lentes, sendo que países de origem tendem a argumentar que o acesso a infraestruturas domésticas é condição necessária para criar valor, enquanto países de residência salientam o papel do investimento e da pesquisa e desenvolvimento na criação de valor (BECKER; ENGLISCH, 2019; CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019; QUENTIN; CAMPLING, 2018).

Dessa forma, o contexto da economia digitalizada não é especialmente novo ao salientar as complexidades políticas inerentes à definição de quem cria valor e como. Mas conforme salientado pelo rascunho debatido na consulta pública da OCDE em 2014, alguns aspectos da economia digital tornaram ainda mais difícil situar a criação de valor dentro de uma cadeia produtiva, diferenciando-a de outros setores. Esses fatores incluiriam, por exemplo, a maior mobilidade de empresas digitais, a dependência de dados do setor, efeitos de rede, tendências ao monopólio, a volatilidade e a predominância de ativos intangíveis

(OCDE, 2014). A percepção destas características singulares, por sua vez, desencadeia a necessidade de responder ao menos duas questões-chave sobre como a criação de valor funciona: se o acesso a um mercado é algo que cria valor por si só e se a participação de usuários é algo que cria valor para empresas digitais.

A primeira questão, sobre se o acesso a um mercado é algo que cria valor em si mesmo, tampouco se restringe à digitalização da economia, embora ganhe novas dimensões a partir desta. A China, por exemplo, com seu conceito de *Market Premiums*, incorporado na noção de *Location Specific Advantages*, sustentou a ideia de que o mero acesso ao seu mercado seria uma fonte de geração de valor, e, nesse sentido, empresas teriam que internalizar o acesso ao seu mercado dentro da contabilização de sua geração de valor (HEARSON; PRICHARD, 2018). Características do mercado chinês, como um gosto por produtos importados ou a existência de demanda constante, seriam, nessa perspectiva, algo que por si só levaria a maior geração de renda de empresas que atuassem no país (*Ibid.*)¹⁰³. No entanto, como a economia digitalizada permite acessos a mercados sem estabelecer necessariamente uma presença física, esse novo contexto intensifica esse conflito.

Como apontamos no Capítulo 2, historicamente, o principal eixo do conflito em torno às instituições internacionais tributárias construiu-se a partir da disputa entre países de residência e de origem para atribuir lucros e rendas através da existência de umnexo tributável. Grosso modo, jurisdições de residência são aquelas em que os investidores estão sediados; jurisdições de origem, por outro lado, são aquelas em que as atividades produtivas tomam lugar. Para solucionar o conflito no plano normativo, apelou-se historicamente ao conceito de Lealdade Econômica, que permitiria a especificação de limiares para aferir a existência de um EP (BECKER; ENGLISCH, 2019; JOGARAJAN, 2018). O conceito de Estabelecimento Permanente, tal como estabelecido nos Acordos Bilaterais, constituiu-se a partir de critérios de presença física substantiva, e isso tendeu a excluir certos elementos auxiliares como galpões, considerados insuficientes para aferir a presença da empresa (*Ibid.*). No entanto, em uma economia digitalizada, os limites de EP passaram a ser mais questionados, já que empresas de serviços digitais poderiam conseguir escapar à tributação

¹⁰³ Ainda, em um comentário submetido na consulta pública, a Confederação de Indústrias da Índia apontou que tanto ela como a China buscaram, sem sucesso, ampliar a definição de Estabelecimento Permanente de Serviços nas negociações no âmbito das Nações Unidas, para incluir uma definição que não demandasse Presença Física do grupo empresarial: Confederation of Indian Industries (2014, p. 125) “A Índia e China expressaram sua opinião perante às Nações Unidas de que a cláusula de EP de serviço no tratado deveria ser modificada para que um EP de serviço pudesse ser acionado mesmo quando não houvesse presença física do pessoal em um estado contratante. Uma vez que isso foi rejeitado pela ONU e não figura como um projeto de ação na OCDE, presumimos que a Índia e a China não estão mais seguindo essa linha de raciocínio”.

direta em países de origem por não possuírem uma presença física no local. Afinal, se uma empresa não possui Estabelecimento Permanente, ela cai fora do escopo dos sujeitos tributáveis de acordo com os Tratados Bilaterais.

Esse cenário é particularmente preocupante para os interesses de países com mercados grandes, isto é, países que possuem muitos usuários e consumidores em plataformas virtuais. Tal categoria, diferente daquela de países de origem, inclui não somente países emergentes grandes, mas também alguns países europeus que, nas categorias tradicionais da tributação internacional, cairiam no escopo de países de residência (CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019). A categoria de jurisdição de mercado, porém, também tende a excluir alguns países de renda baixa e média que, se bem cairiam no escopo de países de origem, não possuem grandes mercados (CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019). Nesse novo contexto, os interesses de países-mercado se chocam com aqueles nos quais as empresas digitais estão sediadas – fato que, ironicamente, situaria os EUA e a China no mesmo lado do conflito, já que ambos sediam algumas das principais empresas de serviços digitais da atualidade (CHRISTENSEN; HEARSON, 2021)¹⁰⁴.

Nesse sentido, um dos conflitos emergentes que aparece nas entrelinhas de algumas submissões às consultas públicas diz respeito à necessidade de caracterizar os eixos geográficos da disputa nesse contexto reconfigurado. Em sua submissão, o *Digital Economy Group* (2014, p. 4) uma coalizão de corporações transnacionais de serviços digitais majoritariamente estadunidenses, apontou que “a discussão pública da economia digital tem dado a impressão de que as empresas digitais são um fenômeno dos EUA quando, na verdade, o universo das empresas digitais é caracterizado por uma grande diversidade geográfica”¹⁰⁵. Ao ressaltar que o escopo do conflito não se restringe às multinacionais oriundas dos EUA, a organização buscou reafirmar como países europeus poderiam ter algo a perder se novos tributos fossem implementados apenas para corporações digitais. O comentário deve ser lido, portanto, no contexto de uma disputa principalmente com países da

¹⁰⁴ A China, inclusive, por ter barrado o ingresso de várias empresas estadunidenses de serviços digitais ao seu mercado, não possui uma preocupação tão grande em assegurar seus direitos de tributar essas empresas como havia demonstrado anteriormente em outras arenas (*Ibid.*).

¹⁰⁵ À época da consulta pública, a identidade dos membros da organização não era explicitada nas submissões, sendo organizada pela consultora legal Baker & McKenzie. Inclusive, em uma matéria do *The Guardian* sobre esse tema, as diferentes empresas sequer responderam a esclarecimentos jornalísticos sobre o tema. No entanto, o jornal afirmou à época que “[u]ma fonte com conhecimento do DEG disse: ‘[ele é] composto em grande parte, senão exclusivamente, por empresas de tecnologia, principalmente do Vale do Silício ... A maioria dos grandes estão lá.’” (“*The Guardian*”, 2014). Em uma submissão realizada em 2020, no entanto, a organização disse que seus membros eram: Airbnb, Inc.; Amazon.com, Inc.; Expedia Group, Inc.; Facebook, Inc.; Google Inc.; Microsoft Corporation; Netflix, Inc.; RELX Group PLC.; Salesforce.com Inc.; Spotify AB; e Stripe, Inc.

União Europeia, que buscavam aumentar as bases europeias de empresas como a Google, a Amazon, o Facebook e a Apple.

Historicamente, porém, a compreensão prevalente alegava que jurisdições de origem não deveriam ter direitos tributários apenas pelo acesso aos seus mercados. Uma empresa de contabilidade, inclusive, sugeriu que, ao levantar essa hipótese, o rascunho apresentado pela OCDE apresentava um tom protecionista, contrário à liberalização de investimentos estrangeiros¹⁰⁶. Essa postura, à época hegemônica, era um fruto da compreensão de que o consumidor seria um sujeito passivo que consome bens desenvolvidos em outro (BEPS MONITORING GROUP, 2014, p. 40). A maior parte dos grupos de interesse, portanto, sustentou uma posição nesse sentido. Por exemplo, a BusinessEurope, um dos principais grupos de *lobby* de corporações europeias, sustentou que:

[...] o imposto de renda é baseado na residência e na origem. [...] Os clientes e os mercados são obviamente necessários para qualquer negócio, independentemente se o produto é vendido no balcão, por correspondência, por catálogo ou por meio digital. Um mercado é uma condição para fazer negócios, mas não constitui uma função, ativos, riscos ou receitas por si só. **Mercados com muitos clientes com renda disponível podem fornecer uma oportunidade de negócio, mas isso é tudo: uma oportunidade** (BUSINESSEUROPE, 2014, grifo nosso)¹⁰⁷

A Federação de Empresas Alemãs (BDI), na mesma linha, defendeu, sobre a implementação de um imposto retido na fonte em países de origem, que “[i]sso seria contrário ao princípio de não conceder o direito de tributação de *royalties* ao país de origem” (FEDERATION OF GERMAN INDUSTRIES, 2014, p. 35). Esse princípio, baseado na ideia de que “[...] o país de residência arcou com os custos de Pesquisa e Desenvolvimento e, portanto, deveria se beneficiar dos rendimentos de Pesquisa e Desenvolvimento” (*Ibid.*) também seria relevante, na opinião do grupo empresarial, nos casos relacionados à economia digitalizada.

Assim, ao contrário de posições que sustentavam que países deveriam ter direito a tributar lucros de empresas pela demanda que eles criavam, e pela infraestrutura que eles provinham, a maior parte dos grupos de representação de corporações (como Keidanren, BDI, BIAC, USCIB)¹⁰⁸ defendeu a posição de que a única resposta institucional adequada

¹⁰⁶Crowe Horwath (2014, p. 154): “Desse ponto de vista, o Projeto da Ação 1 tem um sabor de protecionismo tributário, aparentemente olhando para os velhos tempos, quando cada país tinha suas próprias barreiras para investidores estrangeiros, como direitos aduaneiros, controles de câmbio, restrições regulatórias etc. tempos aos quais, realço, não somos nem seremos nostálgicos.”.

¹⁰⁷A Confederação de Indústrias Suecas submeteu um comentário idêntico ao do BusinessEurope. A submissão de comentários idênticos, ou muito parecidos, indica uma forte coordenação da ação.

¹⁰⁸Cada um destes são grupos de representação de empresas. Keidanren é um grupo de representação de empresas japonesas, BIAC é a representação formal de empresas na OCDE (*Business at OECD*), BDI é a Federação de Empresas alemãs, e USCIB é United States Council for International Business (USCIB).

para os países de origem seria uma reforma dos impostos sobre o consumo (*Value Added Tax* - VAT ou outros) para transações internacionais. Nesse sentido, todos esses grupos foram contrários à ampliação do Estabelecimento Permanente ou à adoção de um conceito de Estabelecimento Permanente baseado na presença digital significativa. A representação formal de grupos empresariais na OCDE, por exemplo, inverteu o argumento da alocação de renda à existência de substância física, defendendo que

[...] o projeto BEPS normalmente possui a temática de exigir mais substância para a alocação de renda dos contribuintes a uma jurisdição específica. Esse foco no aumento da substância é inconsistente com a sugestão de que a renda de uma [*Multinational enterprise*] MNE pode ser tributada em uma jurisdição onde essa MNE não tem ativos, funções ou funcionários. (BIAC, 2014, p. 56)

Respondendo à célebre frase do Secretário de Assuntos Financeiros da OCDE, a organização defendeu que se dois homens e um cachorro não consistiam emnexo tributável suficiente, “então nenhum homem e nenhum cachorro não podem permitir a atribuição de renda à jurisdição de mercado” (*Ibid.*).

Definir onde um ativo como uma propriedade intelectual foi criado ou está sediado é, por si só, uma tarefa extremamente difícil. Isso sem entrar no mérito de que ainda que essas atividades possam ser enquadradas como criação de valor ou presença econômica substantiva, nos termos da OCDE, a noção de que elas representam um processo de geração de valor autêntico, de fácil localização geográfica, é algo intrinsecamente questionável (QUENTIN; CAMPLING, 2018). Isto é, ainda que intangíveis como marcas registradas ou patentes sejam centrais na criação de valor de determinada empresa, não fica claro, em termos práticos, como uma filial de uma empresa que unicamente detém esse ativo em um paraíso fiscal participaria desse processo de criação de valor.

Ademais, em última instância, a ideia de que as jurisdições de mercado não geram valor depende da noção de que o consumidor é um sujeito passivo que não contribui com a criação de valor desses modelos empresariais. Porém, no contexto da economia digital, esse pressuposto é enfraquecido pelo estabelecimento de novos vínculos entre consumidores, usuários e empresas. Expresso em outros termos, se os usuários de serviços digitais geram uma quantidade de dados importantes, que depois são empregados para diversos fins centrais para o modelo de geração de valor dessas empresas, essa participação poderia, teoricamente, ser incorporada como parte de um processo produtivo. Essas questões ganham crescente relevância devido à importância central de intangíveis (como patentes, marcas e algoritmos) para o setor, através dos quais a criação de valor pode ser deslocada para paraísos fiscais de forma ainda mais fácil. Da mesma forma, a relevância de responder a essa pergunta também está atrelada ao fato de que, nos modelos de muitas dessas empresas, o que anteriormente

seria caracterizado como *trabalhador*, como um motorista da Uber, passa a ser caracterizado como um cliente.

O exemplo do Facebook é particularmente ilustrativo sobre como essas questões operam na prática. Como as rendas da empresa são reportadas em jurisdições de baixa tributação, em 2017, ainda que 56% de suas receitas e 66% de seus lucros tenham advindo de fora dos EUA, 92% dos impostos que eles pagaram foram coletados nos EUA, e os 8% por cento restantes foram coletados em outros países desenvolvidos (UNCTAD, 2019, p. 95). Ainda que os defensores da tributação nos países de residência pudessem sustentar que o desenvolvimento da tecnologia tomou lugar primariamente nos EUA, e nesse sentido é lá que ele deve ser tributado, por outro lado, também é incontornável o fato de que acesso a mais usuários é central para o modelo de geração de valor da empresa, seja por meio de marketing ou porque o acesso a mais usuários permite que a empresa aumente a precisão de seus modelos.

Nesse primeiro momento, o BEPS Monitoring Group foi uma das únicas vozes a ressaltar essas dimensões enfaticamente nas consultas públicas. Como apontamos, o BMG é uma coalizão de especialistas (ativistas e acadêmicos, em sua maioria) que realizaram uma série de submissões conjuntas durante a iniciativa BEPS. Em suas submissões voltadas para a Ação 1, eles sustentaram que ainda que os desafios levantados pela economia digital sejam indissociáveis das falhas que as instituições do regime internacional de tributos possuem como um todo¹⁰⁹, algumas das características distintivas da economia digital, relacionadas a uma postura ativa dos usuários, levariam a tensões relacionadas à forma como a criação de valor foi historicamente compreendida. A compilação e a análise de dados em grande escala, argumentou o grupo, permitiria a categorização e identificação dos clientes de forma a aumentar as receitas (BEPS MONITORING GROUP, 2013, p. 21). Ainda, na medida em que usuários interagem de forma ativa nas plataformas, seja a partir de recomendações, comentários, ou desenvolvimento de conteúdo (como em redes sociais), as empresas aumentaram sua capacidade de gerar valor (*Ibid.*). O grupo ressaltou, também, que a reorganização de estruturas institucionais de firmas possibilitada pela digitalização estrutural da economia não se limitaria apenas a firmas cujo modelo de negócios fosse majoritariamente digitalizado, ainda que a visibilidade destas fosse particularmente afeita à politização. A digitalização, fundamentalmente, permitiria a dispersão das funções,

¹⁰⁹ O BMG levantou consistentemente a bandeira de adoção de uma repartição dos lucros baseada em uma fórmula e da superação do princípio de entidade separada durante as negociações.

atribuídas estrategicamente em filiais com benefícios fiscais, que agora poderiam ser coordenadas usando redes digitais¹¹⁰.

Uma vez que o primeiro projeto BEPS não possuía nenhuma intenção de romper com alguns dos princípios fundamentais da tributação internacional, como o princípio de plena concorrência, a noção de Estabelecimento Permanente baseada em presença física, ou a divisão entre países de residência e de origem, a reforma viu-se limitada por esse escopo. Isso, porém, não significou a ausência de conflitos sobre até que ponto os princípios vigentes dariam conta de responder a essas dinâmicas. Enquanto alguns grupos profissionais defenderam que princípios anteriores¹¹¹ não deveriam ser abandonados, mas sim alterados em sua aplicação (CCAB - I, 2013; CIOT, 2013), o BMG manteve, em uma outra chave analítica, que alguns dos princípios fundamentais que subjazem ao regime, como o Princípio Contábil de Entidades Separadas, a definição de Estabelecimento Permanente e a distinção entre países de residência e de origem, deveriam ser superados, já que estes não seriam capazes de se adequar à realidade presente:

Embora par. 165 [do documento de consulta pública] afirme que "as regras de preços de transferência com base no princípio de plena concorrência (ALP) estejam teoricamente equipadas para lidar com a quantidade adequada de pagamentos [transfronteiriços]", essas regras foram concebidas para funcionar em uma realidade que, simplesmente, não existe mais. É chegada a hora de reconhecer essa deficiência fundamental do Princípio de Plena Concorrência e adotar soluções fiscais para o presente. O impacto da digitalização de toda a economia significa que o futuro é agora. [...] para que o projeto BEPS seja bem-sucedido, é essencial substituir o princípio da entidade separada por um que permita às autoridades fiscais examinar as empresas multinacionais como o que são, entidades unitárias. Há várias maneiras de fazer isso, e esperamos que a OCDE as considere seriamente à medida que o trabalho do Plano de Ação se desenvolva (BEPS MONITORING GROUP, 2014, p. 32–33)

Nesse contexto, ainda que o problema tributário da economia digital não pudesse ser distinguido da economia como um todo, isso não implicaria necessariamente em uma reivindicação das instituições existentes mas, pelo contrário, demandaria uma revisão de todo o marco institucional, já que a digitalização representaria apenas a iteração mais recente dos desafios de tributar empresas multinacionais como se elas fossem entidades separadas entre si.

Em 2015, a OCDE publicou o relatório final para cada uma das quinze ações do Projeto BEPS. O relatório final da Ação 1 apontava que apesar de a economia digital não gerar riscos que lhes eram exclusivos, algumas de suas dimensões principais (como a

¹¹⁰ Ver: "Although this, and other examples, do not concern firms which could be described as themselves part of the 'digital economy', this reorganization was made possible due to the ease with which dispersed business functions can now be coordinated using digital networks" (BMG, 2013, p. 21).

¹¹¹ Especialmente relevante aqui foi a discussão sobre os chamados princípios de Ottawa, conectados com o trabalho anterior da Organização (ver OCDE, 2014, p. 70).

importância de intangíveis facilmente realocados para jurisdições de baixos impostos) poderiam exacerbar dinâmicas de erosão da base tributária (OCDE, 2015, p. 148). Porém, em termos de quais respostas institucionais poderiam ser adotadas, o relatório final concluiu que os principais riscos de BEPS poderiam ser solucionados através de outras ações (*Ibid.*). Foi ressaltada particularmente a relevância da Ação 7, que buscava lidar com o evitamento artificial de Estabelecimentos Permanentes. O relatório final também avaliou algumas medidas específicas que poderiam ser implementadas pelos países, incluindo modificações nas exceções do status de EP, alternativas ao limite de EP existente, a imposição de um imposto retido na fonte em certos tipos de transações digitais e a introdução de uma "taxa de equalização", bem como o desenvolvimento de mecanismos para garantir que o IVA fosse cobrado. Essas medidas foram avaliadas a partir de uma série de princípios, muitos deles como neutralidade, eficiência, certeza e simplicidade, eficácia e justiça, flexibilidade, e sustentabilidade e proporcionalidade. Porém, fora a promoção de certos marcos legais para adequar a tributação sobre o consumo, o relatório não defendeu a aplicação de nenhuma das outras medidas, já que, teoricamente, esperava-se que as outras ações BEPS dessem conta dos desafios (*Ibid.*).

Por esse motivo, a percepção geral foi que as propostas do projeto BEPS para lidar com a digitalização da economia assumiram um formato próximo a um relatório acadêmico, no qual várias propostas eram apontadas, mas nenhum consenso era claramente circunscrito (LIPS, 2020). Principalmente no caso dos impostos diretos, que são a ênfase principal do projeto BEPS, nenhuma solução substantiva foi encontrada (RICCARDI, 2021). Esse cenário, no entanto, se viu muito tensionado pelo fortalecimento de um debate intenso sobre como pensar a criação de valor em um contexto digitalizado. E, principalmente, consolidou-se a questão acerca de como países com mercados grandes poderiam garantir a existência de nexos tributários para lidar com esses novos modelos corporativos, em um contexto em que a evasão e elisão fiscal de multinacionais de serviços digitais ganhava relevância política na opinião pública.

4.3 O tempo da política e a política no tempo (2016-2018)

Após a conclusão do projeto BEPS, em 2015, as medidas acordadas passaram por um processo de implementação nos diferentes países que participaram da iniciativa, ainda que

esse processo tenha sido, obviamente, heterogêneo ¹¹². Na Europa, por exemplo, a implementação foi realizada a partir da aprovação de uma diretiva chamada *Anti Tax Avoidance Directive* (ATAD), em 2016. Com a criação do Fórum Inclusivo em resposta às críticas acerca dos déficits democráticos da OCDE em 2016, a incorporação dos Padrões Mínimos (Ações 5, 6, 13 e 14) passou a ser obrigatória para todo aquele que se juntasse ao fórum, e em junho de 2017, 103 países viram-se obrigados a internalizar as referidas ações acordadas em 2015¹¹³. Essa implementação, por sua vez, passou a ser submetida à avaliação de pares, a partir da produção de relatórios sobre em que medida os países cumpriam com os critérios acordados.

No entanto, durante o mesmo período, uma série de medidas domésticas com o objetivo de tentar capturar parte das bases perdidas por dinâmicas relacionadas à digitalização foram implementadas por vários países, como o Reino Unido, a Índia, Israel e a Austrália. A proliferação dessas medidas ‘unilaterais’, muitas delas consideradas em descompasso com os princípios acordados no plano internacional, foi interpretada como uma potencial vulneração dos acordos do Regime, sendo consideradas inerentemente problemáticas. Nessa interpretação, a implementação de medidas domésticas poderia levar à dupla tributação de rendas, e faria com que países excedessem o escopo de seus direitos tributários.

No entanto, esse posicionamento, assumido por vários países e empresas, não condizia completamente com os acordos estabelecidos do Relatório Final da Ação 1 do projeto BEPS, segundo o qual as medidas domésticas avaliadas, apesar de não serem recomendadas, poderiam ser introduzidas “[...] como salvaguardas adicionais contra BEPS, desde que respeitassem obrigações de tratados existentes” (OCDE, 2015, p. 149). Assim, ainda que medidas domésticas não coordenadas tenham sido amplamente taxadas de unilaterais, é importante considerar que esse termo, além de possuir uma dimensão denotativa, simultaneamente transmite um juízo, isto é, circunscreve que o âmbito correto para lidar com um problema específico é a (GRONDONA; CHOWDHARY; URIBE, 2020, p. 28). Os Estados Unidos, especificamente, chegaram a sustentar a posição que as medidas ‘unilaterais’ consistiam na verdade em um ataque às empresas estadunidenses (*Ibid.*).

¹¹² A Deloitte compilou o processo de implementação das Ações BEPS em vários países. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/tax/articles/beps-action-implementation-matrices.html>. Acesso em: 31 mar. /2021.

¹¹³ Em julho de 2021, esse número chegou a 139 países. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/12/inclusive-framework-on-BEPS-progress-report-july-2016-june-2017.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

Tais medidas domésticas podem vir em vários formatos distintos. Em um levantamento realizado por Grondona, Chowdhary e Uribe (2020), no qual eles analisaram as iniciativas domésticas durante o período entre 2015 e o início de 2020, três tipos de medidas diferentes foram identificadas: i) tributos sobre serviços digitais; ii) atribuição de nexos para fins tributários a partir de critérios de presença econômica significativa e iii) retenção de impostos sobre transações digitais. Tributos sobre serviços digitais aplicariam um encargo fixo sobre receitas brutas derivadas de serviços digitais. O caso mais paradigmático deste modelo foi a proposta defendida pela Comissão Europeia (CE), na qual um imposto de 3% incidiria sobre as receitas brutas geradas por serviços digitais. Ainda que a proposta da CE não tenha sido aprovada pelo Conselho Europeu, uma série de países da região adotaram alguma versão dessa proposta¹¹⁴.

Por outro lado, o conceito de nexo baseado em presença digital, adotado por países como a Indonésia, a Índia, a Nigéria e Israel, é uma ferramenta para estabelecer uma conexão quando as empresas ativas digitalmente no país não possuíam um Estabelecimento Físico no local. Critérios para estabelecer esse nexo incluiriam a presença digital por meio de sites no idioma local, faturas em moeda local, número de usuários ativos nas plataformas, dentre outros (*Ibid.*, p. 16). No modelo proposto pela Índia, o nexo digital seria complementado por um particionamento dos lucros baseados em uma fórmula. Por fim, a retenção de impostos sobre transações digitais, como o próprio nome indica, implica na ampliação da definição do que significa renda gerada em um país, fazendo com que retenções de impostos incidam sobre estes (*Ibid.*). Esta última é, segundo o demonstrado no levantamento dos autores, a medida que ganhou maior disseminação.

Além de possuírem impactos arrecadatórios, tais medidas também possuem impactos políticos diretos: ao aumentar o nível das tensões entre países, elas também estimulam respostas institucionais internacionais (GRONDONA; CHOWDHARY; URIBE, 2020; LIPS, 2020). Isto é, na medida em que elas são percebidas como uma vulneração das instituições desenvolvidas e disseminadas no foro internacional, elas podem estimular que os defensores desse *status quo* (motivados por interesses estritamente materiais, ou não) se coloquem em uma posição de responder. A implementação do “Diverted Profits Tax” do Reino Unido,

¹¹⁴ Dentre os países que adotaram algum tipo de Imposto sobre Serviços Digitais, alguns deles foram a Áustria, a Polônia, a França, o Canadá, o Reino Unido, a Turquia, a Espanha, a Dinamarca e Israel (GRONDONA; CHOWDHARY; URIBE, 2020). A crítica central feita a esse instrumento é que é um tributo que incide sobre receitas, e não sobre rendas líquidas, e que, portanto, não leva em consideração gastos e perdas. Porém, se ele é desenhado para incidir sobre receitas, isso se deve justamente ao fato de que rendas podem ser manipuladas de forma mais fácil que receitas e, nesse sentido, a opção é impor uma taxa mais baixa, mas que, no entanto, incida sobre o valor bruto.

popularmente chamada de Google Tax, teve uma recepção particularmente ruim. Aprovada em 2014, a legislação buscava fazer com que empresas de tecnologia pagassem um tributo de 25% sobre os lucros gerados no país, buscando atingir as 100 maiores empresas de serviços digitais¹¹⁵. O *timing* da medida, que ocorreu durante as negociações da iniciativa BEPS, deixava claro que as medidas da iniciativa, ainda que abrangentes, não davam conta de responder politicamente às demandas da opinião pública. O governo conservador britânico, no entanto, adotou simultaneamente benefícios fiscais que estimularam a transferência de lucros em direção ao país (como redução da alíquota do imposto de renda), motivo pelo qual Hakelberg (2020, p. 127) defendeu que, apesar de aplicar uma medida estética contra a elisão, o governo manteve seu engajamento em dinâmicas de competição tributária.

Ainda, em 2017, a aprovação de uma lei chamada de *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA), por parte do governo de Donald Trump nos EUA foi também um pano de fundo central para esse novo contexto. Além de reduzir substancialmente a alíquota do imposto de renda para corporações – de 35% para 21% – o TCJA introduziu duas medidas anti-elisão (a *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) e a *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* (BEAT)), que não figuravam no rol de propostas defendidas dentro do escopo do projeto BEPS. Enquanto o GILTI estava voltado à erosão da base tributária pelo uso de intangíveis, o BEAT buscava impedir a elisão fiscal através do emprego de pagamentos dedutíveis (OECD, 2018, p. 111, 147). Assim como no caso britânico, a implementação dessas duas medidas enfraqueceu a posição de quem defendia que as medidas do projeto BEPS teriam sido suficientes para limitar as dinâmicas de elisão (LIPS, 2020).

Em março de 2017, o Grupo dos 20 demandou que a OCDE desse continuidade às atividades relacionadas à digitalização da economia¹¹⁶. Dentro desse escopo, a organização, através de sua Força Tarefa da Economia Digital (FTED), levou a cabo um processo de consulta pública em novembro do mesmo ano, no qual foram submetidos 56 comentários. Os objetivos da consulta, buscando subsidiar a produção de um relatório interino sobre o tema, centraram-se na discussão sobre o que significa falar em criação de valor no contexto de negócios altamente digitalizados, assim como quais seriam as implicações tributárias disso. Além disso, o chamado demandava uma avaliação da eficácia da implementação das medidas BEPS, buscando apontar até que ponto elas poderiam ter sido suficientes para sanar os desafios aos quais elas buscavam dar uma resposta. Por fim, a chamada também pedia

¹¹⁵ Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2014/sep/29/what-is-google-tax-george-osborne>. Acesso em: 20 mar. 2021.

¹¹⁶ Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/170318-finance-en.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

informações sobre as vantagens e limitações das medidas implementadas unilateralmente pelos países, fossem elas as avaliadas no relatório da Ação 1 da BEPS, ou não¹¹⁷.

Se o primeiro projeto BEPS ocorreu em um contexto de crescente politização, em 2017, o clima era ainda mais intenso. Em termos contextuais, entre 2016 e 2017, sete diferentes escândalos relacionados a paraísos fiscais e elisão fiscal¹¹⁸ haviam ocorrido e, em 2016, a Comissão Europeia condenou a Apple a pagar a multa mais alta da história por motivos tributários. Como mostramos no Gráfico 7 (Gráfico sobre o uso do termo paraíso fiscal na AGNU), existia uma importante saliência política da temática da evasão e elisão fiscal à época. Além disso, a centralidade da OCDE como principal Organização Internacional para tratar a temática da tributação internacional vinha sendo questionada, sendo que em 2015 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para Desenvolvimento, uma série de países defenderam a necessidade de criar um Fórum Internacional verdadeiramente inclusivo para tratar dinâmicas relacionadas à tributação. Dentro desse escopo, com a criação do Fórum Inclusivo em 2016, tensões sobre até que ponto os princípios e instituições da OCDE dariam conta dos interesses de países de renda média e baixa passaram a ganhar uma crescente tematização.

Além de elementos contextuais, que são em certa medida exógenos às negociações, o projeto BEPS teve um impacto na avaliação geral de estratégias de ‘otimização fiscal’, conforme ressaltado por Heitmuller (s.d.). Ainda que o projeto tivesse um certo insulamento técnico, ele sustentava, em termos éticos, que esforços abusivos multinacionais por diminuir suas cargas tributárias não deveriam ser tolerados. Durante o seu desenvolvimento, inclusive, *think tanks* de direita dos EUA, como o Instituto CATO (que aparentemente chegou a receber apoio financeiro da Google), haviam criticado essa postura da OCDE, dizendo que ela era composta por “burocratas esquerdistas”, e afirmando que a estratégia de paraísos fiscais deveria, na verdade, ser emulada¹¹⁹. Portanto, mesmo existindo um esforço de circunscrever o debate do BEPS 1 em termos técnicos, a premissa básica da iniciativa, tal como foi concebida,

¹¹⁷ Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-challenges-digital-economy-request-for-input.pdf>. Acesso em: 20 mar. /2021.

¹¹⁸ Esses escândalos foram: os *Panama Papers*, os *Bahama Leaks*, os *Football leaks*, o escândalo da Credit Suisse, os *Paradise Papers* e a *Azerbaijani Laundromat*. A lista completa pode ser encontrada no Capítulo 1.

¹¹⁹ O jornal The Guardian noticiou, por exemplo, que “[o] libertário Cato Institute [...] disse que recebeu apoio da Google na forma de publicidade gratuita na web. Entre as questões sobre as quais esse grupo de lobby faz campanha está a tributação; expõe as virtudes dos paraísos fiscais e descreve os esforços liderados pelo G20 para reformar os impostos internacionais como um complô de um ‘cartel fiscal global’”. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2015/jan/21/us-tech-tax-avoidance-google-amazon-apple>. Acesso em: 25 jul. 2021. Ver também: *Tax havens should be emulated, not persecuted*. Disponível em: <https://thehill.com/blogs/congress-blog/economy-a-budget/294961-tax-havens-should-be-emulated-not-persecuted>. Acesso em: 25 jul. 2021.

era que multinacionais deveriam alinhar a criação de valor e as bases tributárias, e passar a pagar impostos nos lugares onde elas tivessem uma presença econômica continuada.

Nesse contexto de politização intensificada, no qual a consulta sobre a digitalização da economia tomou lugar, estratégias para tentar despolitizar a matéria foram adotadas de forma evidente. Uma das principais delas, empregada por corporações transnacionais e seus representantes, diz respeito ao enquadramento temporal. A literatura que analisa os impactos do tempo na política indicou como, em contextos de politização intensa, ganhar tempo pode ser uma estratégia útil para tentar diminuir o *momentum* (LOUIS; MAERTENS, 2021). Posto em outros termos, retirar assuntos da agenda por determinado período pode ser uma forma de alterar as condições externas de forma a postergar a resposta institucional. Nesse sentido, uma das questões mais repetidas na consulta pública era que i) as outras ações do projeto BEPS eram suficientes para combater os impactos tributários da digitalização, mas que ii) no tempo em que havia corrido, não havia maneira de avaliar, de forma satisfatória, o efeito da implementação dessas medidas. Algumas das falas abaixo, selecionadas da consulta, apontam elementos nesse sentido:

Acreditamos que **é demasiado cedo** para fazer comentários definitivos sobre se certas opções (impostos retidos na fonte, impostos de equalização, impostos sobre o faturamento digital) são necessários. Isso ocorre porque as outras ações BEPS que poderiam ter um impacto nesta área ou ainda não estão em vigor (por exemplo, mudanças para estabelecimentos permanentes sob a Ação 7) ou apenas recentemente foram incluídas nas diretrizes de preços de transferência de 2017 da OCDE (por exemplo, intangíveis sob as Ações 8-10) e podem (ainda) não estar de acordo com a legislação local (GRANT THORNTON, 2017, grifo nosso)

Em nossa opinião, **uma estratégia de longo prazo seria mais adequada**. Isso exigiria uma análise mais profunda dos problemas e oportunidades que a economia digital cria. No entanto, uma vez que devemos estar cientes da crescente pressão política para a **adoção rápida de um remédio**, acreditamos que qualquer abordagem alternativa deve abarcar principalmente - se não exclusivamente - as empresas digitais que não estão pagando atualmente sua parte justa dos impostos onde geram lucros corporativos e valor (ITALIAN ASSOCIATION OF BANKING, 2017, grifos nossos).

Em vez de **correr para soluções imperfeitas**, é preciso haver uma conversa séria e continuada, não apenas entre governos, mas com as empresas, grandes e pequenas, que estão impulsionando e acelerando essa revolução digital (BIAC, 2017, grifos nossos).

Acreditamos firmemente que o trabalho da Força Tarefa deve se empenhar para desenvolver **uma posição consensuada para uma solução de longo prazo**. Não acreditamos que um imposto “temporário” permaneça temporário (DIGITAL ECONOMY GROUP, 2017, grifos nossos).

Há uma pressão política crescente de alguns países sobre a necessidade de introduzir novas medidas fiscais para empresas digitais ou digitalizadas. Apesar disso, encorajamos fortemente a OCDE a abster-se de **progredir rapidamente** para construir consenso em torno de qualquer uma das três opções do relatório BEPS Ação 1 de 2015 (um EP digital, um imposto retido na fonte ou um imposto

de equalização). [...] Dada a quantidade de incerteza e controvérsia fiscal que as empresas estão enfrentando atualmente com o processo de implementação do BEPS, consideramos importante **dar tempo suficiente** para que as administrações fiscais e os contribuintes trabalhem adequadamente nessas reformas antes que novas medidas sejam introduzidas (CONFEDERATION OF BRITISH INDUSTRIES, 2017, grifos nossos)

O projeto OECD BEPS **precisa de mais tempo** para que sua eficácia possa ser determinada (KPMG, 2017, grifos nossos).

Esses são apenas alguns exemplos, mas ilustram de forma clara como a dimensão temporal ganhou relevância no decorrer das negociações. Esses esforços por alterar o ritmo das disputas políticas foram acompanhados por vários comentários de grupos de representação de corporações que defenderam explicitamente a necessidade de produzir uma alteração em torno da narrativa da digitalização da economia. A economia digital, apontavam, deveria ser encarada como um motor de crescimento, e não como um problema tributário:

A BIAC [*Business at OECD*] exorta veementemente o FTDE [Força Tarefa para a Digitalização da Economia] a trabalhar **para mudar a narrativa para uma pró-crescimento e resistir à pressão política por medidas drásticas** e imediatas quando fica claro, a partir das questões complexas abordadas neste RFI, que ainda há muita análise necessária nesta área. Continuamos a acreditar que a OCDE é a única organização que pode gerar uma solução de consenso que satisfaça todos os países e estamos prontos para continuar a apoiar a OCDE em seus esforços (BIAC, 2017, grifos nossos).

A economia digital não está apenas revolucionando a forma como as empresas operam, mas também criando novas oportunidades de crescimento e prosperidade globais. Se alimentados de forma adequada, os avanços tecnológicos e a conectividade digital podem estimular a inovação em modelos de negócios, redes de negócios e transferência de conhecimento, ao mesmo tempo que facilitam o acesso aos mercados internacionais. Como a digitalização continua a ser um importante motor para o crescimento econômico global, a ICC [Câmara Internacional do Comércio] acredita firmemente que quaisquer discussões em torno da tributação da economia digital devem promover, e não prejudicar, o crescimento, o comércio e o investimento transfronteiriços (ICC, 2017, grifos nossos).

As empresas fazem um enorme investimento de capital e humano todos os anos na digitalização de suas operações. **Esses avanços em tecnologia e desenvolvimentos na digitalização da economia em geral oferecem enormes oportunidades de desenvolvimento e crescimento para os países da OCDE** (IRISH TAX INSTITUTE, 2017, grifos nossos).

Os formuladores de políticas podem e devem ver a digitalização como um acelerador geral do crescimento, com a tributação como uma restrição potencial e significativa se não for feita de forma adequada - impostos retidos na fonte e taxas de equalização inibiriam o crescimento com potencial significativo de dupla tributação. Os países se beneficiarão com um pote maior, mesmo que a parcela de impostos seja menor (sem mencionar os benefícios não financeiros adicionais para os consumidores e as sociedades que a digitalização maior pode trazer) (PWC, 2017, grifos nossos).

Assim, ao contrário do que percebiam como sendo o clima político prevalente, esses atores tentaram fomentar a ideia de que a digitalização da economia levaria à prosperidade e

que respostas que buscassem responder às ansiedades políticas da época, na verdade, estariam fadadas a ser arbitrárias e contraproduativas. Na narrativa desses grupos de interesse, ao tentar arrecadar mais, países desencadeariam o efeito contrário, reduzindo as receitas e por conseguinte a arrecadação final.

Outro elemento que esses grupos defenderam de forma incisiva durante a consulta foi a necessidade de fortalecer os chamados mecanismos de resolução de disputas. Estes mecanismos de arbitragem, que no Projeto BEPS estavam centralizados na Ação 14, teoricamente garantiriam segurança jurídica para as empresas que conduzem negócios internacionais. Isto é, caso uma empresa se visse submetida à dupla tributação, os mecanismos de resolução de disputas, em que especialistas definiriam o país com direito a tributar em uma situação específica, serviriam para solucionar o conflito. Nesse sentido, mecanismos de arbitragem são uma demanda histórica de representações empresariais que atuam no plano internacional, ainda que historicamente a maioria dos países os considerou inaceitáveis, já que eles representam uma limitação de sua soberania em matéria tributária (HEARSON; TUCKER, 2019; 2021).

Durante as consultas de 2013 e 2014 questões relacionadas a arbitragem e “mecanismos de resolução de disputas” apareciam de forma residual, dado que uma das ações estava concentrada especificamente nisso (Ação 14). Porém, dado que a Ação 1 abriu a possibilidade de que países experimentassem com medidas domésticas, os resultados da Ação 14 eram considerados insatisfatórios, já que a implementação de iniciativas domésticas não coordenadas – “unilaterais” – era algo que para as corporações geraria incerteza¹²⁰, podendo acabar submetidas à bitributação:

O NFTC [National Foreign Trade Council] recomenda que qualquer nova medida tributária não deve levar à dupla tributação, deve ser implementada dentro do sistema de tratados tributária e não ser discriminatoriamente aplicada a certas empresas selecionadas. As empresas precisam de segurança tributária e da capacidade de cumprir todas as regras estabelecidas. Mudanças tributárias unilaterais causam confusão e aumentam as despesas comerciais, pois os contribuintes devem aprender cada sistema e como cumpri-lo. São necessários sistemas implementados para minimizar a dupla tributação e **processos para que os governos resolvam disputas de dupla tributação** (NATIONAL FOREIGN TRADE COUNCIL, 2017, p. 232–233, grifos nossos).

Quando essas medidas BEPS forem introduzidas em mais países, isso exigirá maior julgamento na aplicação, por exemplo, das regras de preços de transferência e é provável que haja mais disputas, **então será extremamente importante**

¹²⁰ A questão da incerteza foi ressaltada por empresas como a Blablacar, e também pela Câmara Internacional de Comércio: “The current international taxation framework is not adapted to the digital economy. The lack of clear rules creates tax uncertainty which puts a brake on business life.” (BLABLACAR, 2017, p. 51). “Countries where an equalisation levy has been adopted (e.g., India) have experienced greater uncertainty and cost to businesses” (ICC, 2017, p. 22)

garantir que os mecanismos de resolução de disputas sejam aprimorados e sejam adequados para o propósito (INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS IN ENGLAND AND WALES, 2017, p. 11, grifos nossos).

Caso sejam implementadas novas medidas, **é vital que sejam implementadas medidas de resolução de litígios mais robustas**, conforme previsto na Ação 14 do projeto BEPS. O acesso a mecanismos eficazes de resolução de disputas foi identificado por todas as partes interessadas como um problema significativo para os contribuintes (CONFÉDÉRATION FISCALE EUROPÉENNE (CFE), 2017, p. 106, grifos nossos).

No entanto, a postura de que o tempo não foi o suficiente para avaliar as medidas do projeto BEPS não foi um consenso. Muitos viam na recente proliferação de medidas domésticas um sinal de que a primeira iniciativa BEPS fora incapaz de responder politicamente às demandas da opinião pública. Posto em outros termos, se países adotaram medidas “unilaterais” que supostamente divergiam daquilo que havia sido acordado, isso devia-se à incapacidade das propostas elencadas nas 15 Ações do BEPS de responder satisfatoriamente a demandas políticas da opinião pública. Nessa linha, O BEPS Monitoring Group manteve que

[...] em nossa opinião, o pacote do projeto BEPS fez pouco para resolver o problema central de como alinhar os lucros tributáveis com as atividades econômicas reais e a criação de valor. Essa falha afeta particularmente as mudanças que deveriam fazer algo para mitigar os problemas causados ou exacerbados pela digitalização. [...] [as] empresas multinacionais temerão as consequências de estarem sujeitas a um sistema mais abrangente [...]. No entanto, todos os interessados devem considerar a alternativa, que é a contínua proliferação de medidas unilaterais, enquanto as regras internacionais de alocação de lucros permanecem subjetivas e discricionárias, gerando incertezas e aumentando os conflitos [...]. Em nossa opinião, o pacote do projeto BEPS pouco fez para resolver o problema central de como alinhar os lucros tributáveis com as atividades econômicas reais e a criação de valor. Esta falha afeta particularmente as mudanças que deveriam fazer algo para mitigar os problemas causados ou exacerbados pela digitalização (BEPS MONITORING GROUP, 2017, p. 27)

Essa insatisfação com os resultados entregados é particularmente relevante para países de renda média e baixa, já que a compreensão de que o Fórum principal de negociações possuiria um viés que favorece os interesses de países desenvolvidos condicionaria até que ponto a adoção das instituições da OCDE seria algo racional. Assim, quando se fala em proliferação de medidas unilaterais, deve-se ter em mente que esse processo ocorre em um contexto de negociações em que o fórum central é enviesado, e é razoável esperar que as instituições desenvolvidas pela Organização beneficiariam seus países membros em detrimento de outros (GRONDONA; CHOWDHARY; URIBE, 2020).

No período entre a consulta pública e a publicação do relatório interino derivado dela, outro elemento contextual relevante, que ocorreu em março de 2018, foi a apresentação, por parte da Comissão Europeia, de duas medidas interrelacionadas para lidar com esses desafios tributários da digitalização da economia. A primeira delas introduziu o conceito de

Estabelecimento Permanente Digital, que poderia ser acionado para companhias digitais sem presença física, a partir de certos limiares quantitativos sobre receitas da empresa e número de usuários (LIPS, 2020). A medida, pensada como uma proposta a longo prazo, foi acompanhada da introdução de uma medida de curto prazo, chamada de Imposto sobre Serviços Digitais (*Ibid.*). Neste último, cobraria-se uma taxa temporária sobre as receitas de certas transações digitais, no caso de empresas com receitas de mais de €750 milhões em receitas mundo afora, e mais de €50 milhões dentro da União Europeia (LIPS, 2020). É importante ressaltar que, institucionalmente, medidas relacionadas à tributação têm que ser aprovadas por consenso pela Comissão e que, portanto, as chances de uma medida dessa natureza ser aprovada são relativamente baixas (*Ibid.*, p. 9). Não resultou surpreendente, portanto, que a medida tenha fracassado no âmbito do Conselho Europeu. Porém, se pensada do ponto de vista político, ela não foi um fracasso, pois enquadrou as negociações na OCDE dentro do escopo de que a alternativa a um consenso seria o unilateralismo (*Ibid.*, p. 12).

Em 2018, o Relatório Interino da Força de Tarefa sobre a Digitalização da Economia apontou alguns consensos sobre as características definidoras de modelos de negócio altamente digitalizados. As três dimensões-chaves desses modelos seriam: “escala sem massa”, isto é, o fato de empresas digitalizadas se envolverem na vida econômica de países sem possuir presença física significativa, adquirindo escala operacional sem massa local; “dependência de ativos intangíveis” e um “manejo de dados e a participação de usuários” que levaria a cenários nos quais as regras de criação de nexos e atribuição de lucros vigentes não seriam eficazes (OCDE, 2018).

Um elemento interessante desse relatório é que ele indicava a existência de três posições divergentes dentre os 110 países que, à época, compunham o Fórum Inclusivo. Esses três grupos de países discordariam sobre até que ponto as regras vigentes dariam conta de solucionar os problemas enfrentados. O primeiro sustentou a posição de que modelos de negócios altamente digitalizados levariam, por eles mesmos, a divergências entre os lugares em que cada valor é criado e onde os lucros são tributados. Isto é, mesmo sem arranjos e estratégias de elisão fiscal, negócios altamente digitalizados levariam à erosão da base tributária devido ao seu uso intenso de dados e à participação de usuários (OCDE, 2018, p. 171). Para esse grupo de países, tais dinâmicas estariam restritas apenas a negócios altamente digitalizados. Um segundo grupo de países, por outro lado, defendeu que a “natureza e a escala” das mudanças relacionadas à digitalização, enquadradas dentro do escopo de processos de globalização como um todo, representam um desafio estrutural para os marcos normativos vigentes no âmbito da tributação internacional (*Ibid.*). Para esse grupo

de países, os desafios não estariam limitados apenas à economia digital, englobando um escopo mais amplo de empresas. O terceiro e último grupo representava aqueles países que mantinham a postura de que as regras implementadas na iniciativa BEPS haviam sido suficientes para lidar com problemas de Erosão de Base Tributária e Transferência de lucros, afirmando que seus efeitos ainda não podiam ser avaliados de forma satisfatória. O documento não identificou que países pertenciam a cada grupo. Porém, no início de 2019, a OCDE publicou três propostas distintas, o que leva a crer que existia alguma sobreposição entre as propostas e os grupos.

4.4 Expansão e limites das negociações: a OCDE na fase BEPS 2.0 (2019)

No início de 2019, dando continuidade ao chamado do relatório interino, a OCDE levou a cabo uma consulta pública referente a um novo rascunho, intitulado *Addressing The Tax Challenges Of The Digitalisation Of The Economy*. O debate ocorreu após a publicação de um *policy note*, aprovado pelos países do Fórum Inclusivo em janeiro de 2019, onde estes se propunham a analisar diferentes propostas, organizadas em dois pilares, que poderiam se tornar a base de um consenso futuro (OCDE, 2019b). Enquanto o pilar um diria respeito à alocação de direitos tributários na era digital, o pilar dois garantiria o direito de países exercerem seus direitos de tributar quando outros países não o fizessem, estabelecendo uma espécie de imposto mínimo a nível mundial (*Ibid.*). Ainda que fossem complementares, cada um dos pilares teria alguma autonomia relativa.

No âmbito da construção de um novo direito tributário, o rascunho submetido à consulta pública pela organização continha três propostas para lidar com a digitalização da economia, e, se bem disso não estar explícito no documento, cada uma das propostas respondia a um país ou a uma coalizão de países específica, como ficaria claro durante as discussões que se seguiram (CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019). Apresentadas como soluções de longo prazo (OCDE, 2019c, p. 7), as propostas foram: a de Participação de Usuários, defendida por países da União Europeia, a de Intangíveis de Marketing, defendida pelos Estados Unidos, e a proposta de Presença Econômica Significativa (PES), defendida por países do Grupo dos 24 (CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019).

A proposta de participação de usuários, defendida por vários países da União Europeia, mantinha que a participação ativa e engajada de usuários é um componente central para a geração de valor de certas empresas digitais, como redes sociais, plataformas de busca e mercados on-line (OCDE, 2019c, p. 10). A proposta buscava, em resposta, atribuir parte

dos lucros para países onde os usuários estão situados, mesmo quando não existisse presença física (*Ibid.*). Como a proposta não poderia ser operacionalizada a partir do princípio da plena concorrência, dado que o valor gerado pela participação de usuários em plataformas não é algo que pode ser vendido para um terceiro não relacionado, ela propunha a adoção de uma repartição dos lucros não-rotineiros a partir de uma fórmula baseada na distribuição dos participantes. Em outras palavras, uma vez que os lucros “rotineiros” (*e.g.* lucros de até 10%) fossem distribuídos a partir do princípio de plena concorrência, o restante dos lucros, chamados de extraordinários, seriam distribuídos a partir de uma fórmula baseada no número de usuários por jurisdição. Uma vez distribuídos, cada governo poderia tributar esses lucros adicionais como quisesse.

A proposta defendida pelos EUA buscava realocar a distribuição dos lucros a partir de uma alteração em sua atribuição referente aos Intangíveis de Marketing. Nos termos das Diretrizes de Transferência de Preço da OCDE de 2017, os intangíveis são aqueles

[...] que dizem respeito a atividades de marketing, ajudam na exploração comercial de um produto ou serviço e/ou tem um importante valor promocional para o produto especificado. Dependendo do contexto, os intangíveis de marketing podem incluir, por exemplo, marcas registradas, nomes comerciais, listas de clientes, clientes e os dados de mercado e de clientes que são utilizados ou que ajudam na comercialização e venda de bens ou serviços aos clientes (OECD, 2017, p. 30).

Ao contrário da proposta de participação dos usuários, a proposta de intangíveis se aplicaria a um conjunto mais amplo de empresas, independente delas possuírem modelos altamente digitalizados, ou não. Essa não delimitação do escopo fortaleceria tanto o consenso do BEPS 1, segundo o qual o desemaranhamento da economia digital da economia não digital seria difícil, mas também a posição dos EUA, cujas empresas de serviços digitais ocupam um lugar central no palco dessa controvérsia (CHRISTENSEN; HEARSON, 2021; GRONDONA; CHOWDHARY; URIBE, 2020).

Nessa proposta, elementos como marcas registradas, listas de clientes, ou relações entre usuários e empresas, seriam atribuídos aos países em cujos mercados eles serviram para gerar valor, permitindo que estes tributassem parte das receitas não-rotineiras. Empresas altamente digitalizadas, por derivarem grande parte de suas receitas de atividades de marketing, teoricamente passariam a pagar mais tributos nessas jurisdições. No entanto, a maior parte das receitas continuaria caindo sob as antigas Diretrizes de Transferência de Preço, representando uma mudança institucional muito mais tímida. Intangíveis de comércio, como patentes e algoritmos, continuariam submetidos às regras anteriores, já que o valor gerado por eles, segundo a posição sustentada nessa proposta, seria idêntico e independente da jurisdição em que ele fosse gerado.

Por fim, a proposta de Presença Econômica Significativa, considerada a mais radical das três, (mas, em contraste, a que o rascunho trata de forma mais superficial¹²¹) defendia o desenvolvimento de uma solução de repartição da base tributária a partir de uma fórmula. Em outras palavras, a PES defendia que o princípio de plena concorrência, tal como elaborado nas diretrizes da OCDE, não seria capaz de prover uma solução satisfatória aos desafios tributários em um contexto altamente digitalizado. Em seu modelo, uma vez definida a base tributária de determinada empresa multinacional, essa base poderia ser distribuída entre distintas jurisdições a partir de algumas chaves de alocação, como número de vendas, número de empregados e número de ativos (OCDE, 2019c, p. 17). Tal proposta foi explicitamente defendida pelo Grupo dos 24¹²² na consulta pública referente a esse rascunho, e a lógica do modelo proposto originava-se numa política discutida pela Índia.

As três propostas apresentadas no rascunho convergiam na medida em que permitiriam uma alocação maior de lucros às jurisdições de mercado, mas divergiam sobre a magnitude e o escopo dessa realocação (CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019, p. 1167). Enquanto a proposta de PES levaria a transformações radicais da estrutura institucional da tributação internacional – transformações que durante o BEPS 1 foram taxadas de radicais e pouco práticas (CHRISTIANS; MAGALHÃES, 2019) – as outras duas buscavam lidar com as crescentes demandas por transformação de uma maneira mais residual. Mesmo assim, essa nova etapa foi considerada por muitos comentadores e especialistas como uma potencial conjuntura crítica, um momento em que foram levadas à mesa propostas que apenas dois anos antes sequer eram consideradas por serem demasiado disruptivas.

Por outro lado, o rascunho introduziu também a proposta de um mecanismo dual, o pilar dois, que poderia permitir que países “‘tributem de volta’ os lucros quando outros países não exerceram suficientemente seus direitos de tributação primária.” (OCDE, 2019c, p. 24). Reconhecendo que alguns membros do Fórum Inclusivo acreditavam que as medidas anti-BEPS eram insuficientes para eliminar os riscos “que continuam a advir de estruturas que transferem lucros para entidades sujeitas a nenhuma ou muito baixa tributação” (*Ibid.*), o

¹²¹ No rascunho, a OCDE dedica duas páginas e meia para a proposta da União Europeia, cinco páginas para a proposta dos Estados Unidos e uma página para a proposta do Grupo dos 24.

¹²² O G24, descrito como um capítulo do Grupo de 77, foi fundado em 1971, com o objetivo de estabelecer um comitê pequeno, porém representativo, de países em desenvolvimento para atuar de forma incisiva em negociações pontuais em matéria de política econômica internacional (G 24, 2018). Originalmente voltado para questões financeiras, no ano de 2019 ele passou a operar consistentemente nas negociações tributárias, operando como um centro de referência para países de renda baixa e média. No entanto, nesse contexto, há argumentos de que o G24 operou mais como um veículo para defender os interesses indianos nas negociações do que de fato enquanto uma entidade autônoma (CHRISTENSEN; HEARSON; RANDRIAMANALINA, 2020)

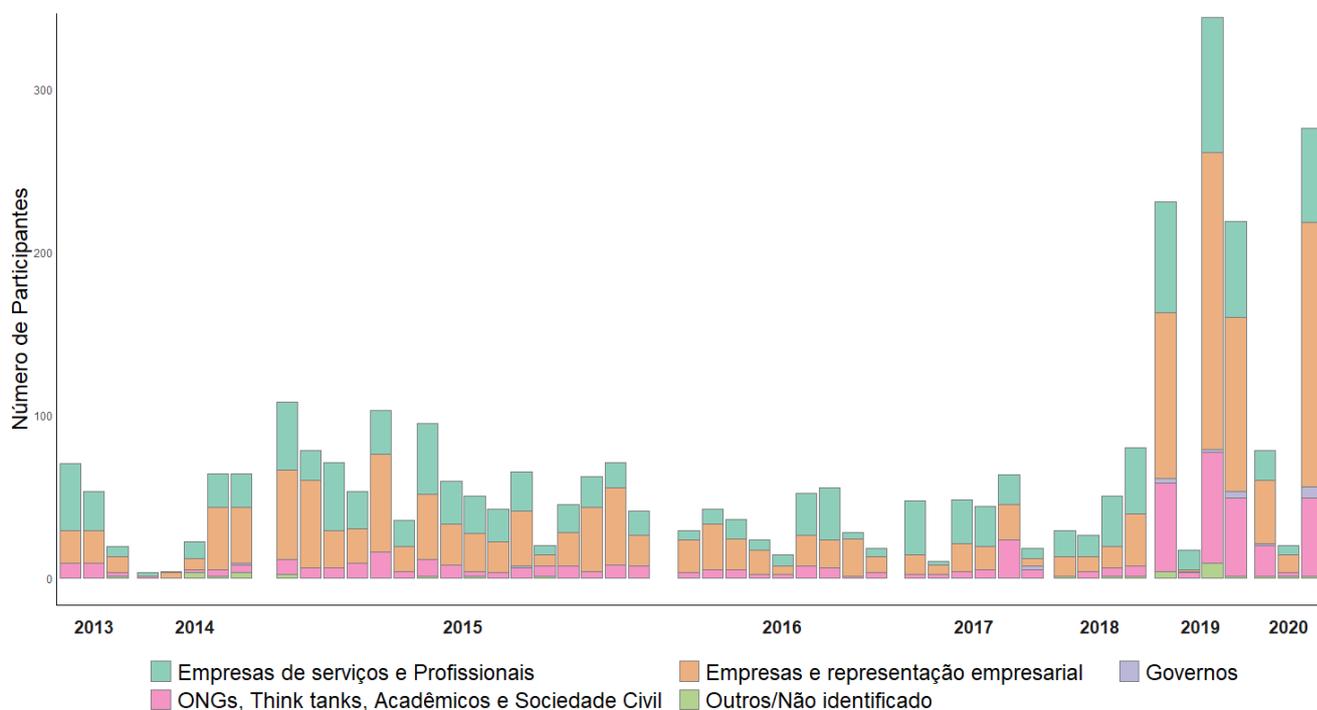
rascunho introduziu um mecanismo baseado nas medidas antielisão implementadas em 2017 nos Estados Unidos. O mecanismo funcionaria através de duas regras interrelacionadas,

[...] uma regra de inclusão de renda que tributaria a renda de uma filial estrangeira ou entidade controlada se essa renda estivesse sujeita a uma taxa de imposto efetiva baixa na jurisdição de estabelecimento ou residência; [e] [...] um imposto que incidiria sobre os pagamentos que corroem a base tributária, negando deduções estabelecidas em tratados para certos pagamentos, a menos que esse pagamento estivesse sujeito a uma taxa de imposto efetiva igual ou superior a uma taxa mínima (OCDE, 2019c, p. 25).

Esse segundo mecanismo, chamado GloBe, buscaria, portanto, estabelecer uma espécie de imposto mínimo no nível mundial. Dada a potencial radicalidade dessa nova etapa de negociação, 2019 pode ser considerado um ano de conjuntura crítica nas negociações internacionais em matéria tributária no âmbito da OCDE em termos de participação e engajamento. Essa ruptura ocorreu não apenas pelo crescimento significativo no número de atores engajados nas distintas arenas de negociação, mas principalmente pela alteração no *tipo* de envolvimento. Em termos estritamente quantitativos, as três consultas que ocorreram em 2019 receberam, respectivamente, 211, 306 e 193 comentários. Para referência de comparação, a consulta anterior que havia recebido o maior número de comentários no âmbito de fenômenos relacionados à digitalização, recebeu 63. Assim, de forma geral, o número de atores que se engajaram nesse fórum cresceu entre três e cinco vezes quando comparado a consultas anteriores sobre esse tema.

Porém, esse crescente número de atores deve ser interpretado com parcimônia, já que durante as negociações do projeto BEPS a existência de um número maior de consultas – 21 consultas entre 2014 e 2015 – poderia implicar uma diluição dessa participação. Com mais canais para ter sua voz escutada, cada um deles parece, em comparação, menos relevante. Essa constatação faria sentido se não considerássemos que a crescente participação foi acompanhada de uma maior pluralidade no tipo de participantes. O tipo de envolvimento mudou, sendo que atores que anteriormente evitaram esses fóruns passaram a participar, trazendo uma série de elementos novos que antes ou eram ignorados, ou situados em segundo plano. O Gráfico 8 ilustra as mudanças na participação, e indica como 2019 foi um ano pouco usual em termos do número de participantes que se engajaram nas consultas públicas.

Gráfico 8. Quantidade de participantes por tipo nas consultas públicas da OCDE



Fonte: Produção própria, a partir de dados compilados das consultas públicas.

Nesse contexto, uma série de temas que antes não eram pautados foram incorporados à discussão. Em primeiro lugar, a aparentemente inclusividade, com suas tensões internas (BÜTTNER; THIEMANN, 2017) trouxe maior atenção às estruturas institucionais do principal fórum de negociações, ressaltando os limites institucionais da OCDE para acomodar diferentes interesses. Se na consulta pública de 2017 a tematização do fórum ganhava fôlego¹²³, essa temática foi levada ao primeiro plano em 2019. Muitos se mostraram céticos quanto à capacidade da Organização em promover respostas que considerassem as necessidades e interesses de países de renda média e baixa. Ainda, com a expansão do envolvimento, muitos dos atores que tinham ressalvas relacionadas ao fórum as explicitaram, garantindo dessa forma que sua participação não fosse interpretada como um ato de

¹²³ Por exemplo, em 2017, a BIAC defendeu que "Não há órgão mais adequado para essa tarefa do que aquele que nos deu o Marco de Ottawa - a OCDE. Mas esta deve ser uma conversa deliberada e ponderada." (BIAC, 2017). Da mesma forma, o Digital Economy Group defendeu que "[c]omo sempre, a OCDE (incluindo o TFDE e o G20) tem um papel crítico a desempenhar para encorajar um consenso sobre questões de política tributária internacional. Esse papel é a pedra angular da posição da OCDE hoje como a organização multilateral com maior probabilidade de alcançar um amplo consenso global." (DIGITAL ECONOMY GROUP, 2017).

legitimação:

A Eurodad ¹²⁴ considera altamente problemático que não haja um fórum intergovernamental onde todos os países possam participar em pé de igualdade, tanto na definição da agenda quanto na negociação das normas fiscais globais. **Nesse contexto, é importante destacar que o Grupo dos 77, que representa mais de 130 países em desenvolvimento, há vários anos clama pela criação de um órgão tributário intergovernamental sob a Organização das Nações Unidas (ONU) para liderar o estabelecimento de padrões fiscais globais** (EURODAD, 2019, p. 5, grifos nossos).

Embora a OCDE tenha avançado uma importante agenda de cooperação em questões tributárias, as **decisões nesse campo exigem urgentemente a criação de um órgão tributário internacional com representação adequada dos países de baixa renda.** (INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS PRINCIPLES AND GUIDELINES IN FISCAL POLICY IN LATIN AMERICA, 2019, p. 1, grifos nossos).

Muitos ponderaram, inclusive, que a própria centralidade do fórum seria contingente à forma com a qual a organização navegasse esses conflitos¹²⁵. No entanto, se por um lado essa posição foi disseminada entre vários atores, por outro lado, uma série de outras organizações sustentaram que a OCDE era o melhor fórum para discutir essas questões¹²⁶. Essa intensificação da tematização do fórum foi acompanhada por outras questões relacionadas à legitimidade dos processos de tomada de decisão. Uma submissão conjunta realizada por um grupo de cientistas políticos ressaltou, por exemplo, que a estabilidade de qualquer “consenso” seria contingente à legitimidade do processo e do debate que precedesse à tomada de decisão (ACADEMIC POLITICAL SCIENTISTS ON INTERNATIONAL TAXATION, 2019). Em outros termos, a legitimidade de uma instituição não dependeria apenas de seus resultados serem tidos como justos, mas também de que o processo para a alcançar seja visto com bons olhos. Nesse sentido, apontando que as implicações políticas de qualquer proposta acordada não deveriam ser encaradas como secundárias, na medida em que a consulta pública estava entrelaçada na “política popular” da tributação, os autores argumentaram que a primazia de questões de ordem técnica não deveria sobrepujar discussões distributivas e políticas.

Esse tom, que excede uma discussão de cunho técnico sobre as propostas apresentadas, ecoou em várias outras submissões e reações às potenciais reformas institucionais. Uma coalizão chamada Iniciativa por Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos e Política Fiscal na América Latina (2019) ressaltou que a ampliação do debate

¹²⁴ A Eurodad é uma ONG Europeia voltada às discussões sobre políticas fiscais e dívida.

¹²⁵ Sobre isso, ver as submissões de Itai Grinberg (2019, p. 38–39) e da Tax Justice Network (2019a, p. 5).

¹²⁶ Dentre as organizações que sustentaram essa posição, algumas delas foram a Confederation of British Industries (CBI), o Consultative Committee of Accountancy Bodies (CCAB Ireland), o Digital Economy Group, a Digital Europe, a European eCommerce and Omni-Channel Trade Association (EMOTA), o Mouvement d’Entreprises de France (MEDEF), a Swiss Business Federation (SPF) e a Technology Industries of Finland.

público sobre as novas instituições, algo que seus membros consideravam fundamental dado o caráter político e distributivo de políticas fiscais, dependia de um aumento da transparência e um evidenciamento das implicações políticas de qualquer resposta institucional específica. Ainda a Iniciativa sublinhou as conexões entre política fiscal e garantia dos direitos humanos, incorporando a tradição latino-americana de encarar os Direitos Humanos em fóruns internacionais incorporando elementos de cunho econômico¹²⁷.

Esse esforço por conectar a discussão a questões que às vezes são ignoradas também foi realizado por alguns atores vinculados à representação trabalhista que participaram na consulta pública. A representação formal dos Sindicatos na OCDE (a *Trade Union Advisory Committee to the OECD* - TUAC) indicou, por exemplo, como

[...] as construções artificiais utilizadas pelas multinacionais para diminuir sua responsabilidade fiscal são de fato muito semelhantes, se não as mesmas, àquelas construídas para obscurecer as relações de trabalho, contornar as leis trabalhistas nacionais e as contribuições à seguridade social (TUAC, 2019, p. 1).

Na mesma linha, uma federação de Sindicatos de Trabalhadores do Serviço Público, a *Public Service International* (PSI) (PSI, 2019, p. 1), apontou como as dinâmicas que estavam em discussão diziam respeito à sociedade como um todo, na medida em que as injustiças do sistema internacional de impostos corporativos, ao permitir que as empresas evitem sua justa parcela de impostos, priva os serviços públicos de receita, e efetivamente transfere a tributação para o trabalho, aprofundando a desigualdade na sociedade (*Ibid.*).

Nesse sentido, 2019 foi um momento de expansão temática nas questões abordadas no debate. Conforme apontamos no Capítulo 2, momentos de crise costumam abrir espaço para que ideias sobre os princípios cognitivos e éticos de instituições sejam discutidos. Se entendemos que a ideologia é um quadro interpretativo que aborda uma questão específica em um marco mais amplo de questões, e não algo necessariamente em contradição com os interesses dos sujeitos¹²⁸, a primeira consulta de 2019 foi o palco da difusão de uma narrativa

¹²⁷ Criada em 2015, a iniciativa é uma rede de especialistas latino-americanos que “[...] busca que a abordagem da política fiscal seja feita sob a perspectiva da equidade, legitimidade e justiça e coloque os direitos humanos no centro das considerações no campo fiscal”(INICIATIVA PARA OS PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS EM POLÍTICA FISCAL, 2021).

¹²⁸ Muitas vezes, quando se faz referência a uma postura ideológica, ela é entendida como algo que se contrapõe aos interesses objetivos dos sujeitos. Isto é, se alguém é guiado por questões ideológicas, sua postura deriva não de uma análise cuidadosa daquilo que lhe seria mais vantajoso, mas, ao contrário, é fundamentada numa “falsa visão do mundo”, enviesada por preceitos não racionais. Essa postura despectiva perante o ideológico não considera porém, como a ideologia desempenha outros papéis fundamentais na organização do jogo político, fornecendo atalhos cognitivos (nos termos downsianos) e permitindo conectar uma série de questões que dificilmente poderiam ser tratadas uma por uma em isolamento por atores que não possuem um engajamento aprofundado em uma questão. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma narrativa ou linguagem que processe o conteúdo da disputa política em termos ideológicos é quase uma condição necessária de processos de expansão da participação política. Isso não implica que ambientes pouco participativos não possuam discursos ideológicos,

ideológica alternativa àquela apresentada por grupos empresariais e correlatos. Enquanto estes últimos vinham elaborando uma interpretação do mundo na qual se conecta a digitalização ao crescimento, e conseqüentemente a tributação é um potencial entrave para o bem-estar geral, durante a consulta de 2019, vários grupos passaram a reafirmar de forma mais vocal (ao menos na OCDE, um fórum antes evitado) a necessidade de abordar esse fenômeno a partir de outras dimensões.

Em outros termos, se a tributação de um modo geral diz respeito às formas em que as sociedades decidem se organizar coletivamente (“a política popular da tributação”), as discussões em entorno não são apenas questões sobre como organizar a economia, ou a contabilidade de empresas, mas também se relacionam a quais valores e princípios as instituições devem transmitir. A Iniciativa por Direitos Humanos é um excelente exemplo dessas dinâmicas, pois ela ressalta como aquilo que aparentemente interessa a apenas uma parcela pequena da sociedade, na realidade diz respeito a valores muito mais amplos. E aqui, não apenas a legitimidade dos resultados joga um papel relevante (até que ponto as regras desenvolvidas carregam os princípios considerados relevantes, e quais princípios são estes) mas também a legitimidade dos processos (como chegamos a um acordo sobre as regras)¹²⁹.

Seguindo o padrão já identificado nas consultas de 2017, a potencial disruptividade das novas instituições levou a um aumento das demandas por ‘mecanismos de resolução de disputas’, que permitiriam arbitrar casos em que as empresas acreditassem estar submetidas à dupla tributação. Assim, na medida em que países buscavam responder politicamente às ânsias de seus cidadãos, no plano internacional, empresas seguiam buscando fortalecer mecanismos de arbitragem, para proteger-se frente aos potenciais impactos dessas novas regras:

A arbitragem vinculativa obrigatória reduziria substancialmente a incerteza do contribuinte e, portanto, promoveria investimentos e empregos (BUSINESS EUROPE, 2019).

A resolução de disputas será fundamental para uma implementação bem-sucedida. A OCDE deve exigir que qualquer país que deseje fazer parte do novo consenso adote a arbitragem vinculativa obrigatória, com revisão por pares, como um padrão mínimo para resolver quaisquer disputas decorrentes das novas regras (USCIB, 2019a).

Para facilitar isso, achamos que um processo de resolução de disputas obrigatório e vinculativo deve ser anexado à solução. O processo precisa encorajar contribuintes e governos a resolver disputas de maneira razoável e rápida (100 GROUP, 2019).

já que existe um potencial retórico em conectar uma questão específica a outras questões com as quais a audiência está familiarizada.

¹²⁹ Sobre a distinção entre legitimidade de resultados e legitimidade de processos, ver, por exemplo, o trabalho de Vivien Schmidt (2013).

Existia, portanto, um esforço continuado por limitar a soberania judicial em questões tributárias que ganhava visibilidade nas discussões. No entanto, a percepção de um fortalecimento nas demandas por mecanismos de arbitragem não foi recebida de forma passiva. Uma parte importante de autores que participaram da consulta pública também salientou a necessidade de incorporar simplicidade em qualquer pacto institucional. A complexidade, defenderam, levaria à maior espaço para arbitragem e diminuiria o espaço para o *accountability* social:

Os esforços devem ser no sentido de manter as regras simples e, na medida do possível, iguais para todos. Quanto mais complexas as regras e suas isenções, maior o risco de arbitragem regulatória e manipulação contábil (TUAC, 2019, p. 1).

A melhor abordagem para reduzir a complexidade e as disputas é desenvolver e aplicar regras amplas, uniformes e simples, como propusemos (CANADIANS FOR TAX FAIRNESS, 2019, p. 3).

Esses comentários exemplificam uma preocupação instalada de que a implementação de regras com muita complexidade abrisse o escopo para a arbitragem e que esta, por sua vez, reduzisse o espaço de responsabilização democrática. A preocupação com um aumento da complexidade, por motivos diversos, afetava todo o espectro político, sendo que representações empresariais acreditavam que ela poderia levar à bitributação, enquanto atores como sindicatos e ONGs apontavam que a complexidade beneficiaria apenas àqueles que possuem acesso a um aconselhamento legal mais qualificado.

Em termos das políticas discutidas, especificamente, a maior parte dos grupos de representação empresarial defendeu que a proposta de intangíveis de marketing deveria ser adotada. Para estes grupos, os méritos desta proposta centravam-se tanto no fato de que ela não distinguia entre economia digital e não digital (ao contrário da proposta defendida pela União Europeia) como tampouco significava uma ruptura mais substancial com as instituições anteriores (como no caso da proposta de Presença Econômica Significativa)¹³⁰. Por outro lado, o Grupo dos 24 defendeu em comentário submetido à consulta pública que a proposta de PES seria a mais adequada para alinhar bases tributárias com presença econômica já que sua chave de alocação de lucros levaria em consideração tanto fatores relacionados à demanda e o número de consumidores, mas também fatores relacionados à

¹³⁰ Ver, por exemplo, comentários de BIAC, Digital Economy Group, European eCommerce and Omni-Channel Trade Association, Finnish Commerce Federation, United States Council for International Business, 100 Group e Keidanren. Uma exceção notável é a submissão da Johnson & Johnson, na qual foi defendida a adoção de um modelo baseado em fórmula. Em entrevista, a diretora tributária da companhia chegou a defender que por certeza e simplicidade, a empresa até pagaria mais impostos. Ver: “Johnson & Johnson’s Amos Discusses Her BEPS 2.0 Proposal”. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/intaxr30&div=74&id=&page=>. Acesso em: 13 jun. 2021.

oferta, como o número de trabalhadores residentes no país (G 24, 2019, p. 2). Assim, a proposta garantiria aos países que exerçam direitos tributários nos casos em que as empresas participem de forma ativa na vida econômica do país, mesmo sem presença física. Ainda que tenha sido criticada por vários atores por depender de um consenso de difícil obtenção e representar um desvio radical das instituições vigentes¹³¹, a proposta do G24 recebeu apoio de uma série de atores da sociedade civil, como ONGs, sindicatos e outros grupos de *advocacy*¹³².

Após a primeira consulta pública, o Secretariado do Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE produziu um programa de trabalho, aprovado em maio do mesmo ano pelos líderes e ministros do Grupo dos 20 (OCDE, 2019d). Nele, estabeleceu-se a necessidade de chegar a um consenso de longo prazo até 2020 e, para tanto, deu-se continuidade ao trabalho relacionado aos dois pilares, buscando incorporar as propostas anteriores (*Ibid.*, p. 8). O rascunho salientou que, dada a insatisfação generalizada com o estado das coisas, a incapacidade de chegar a um consenso poderia acarretar a proliferação de outras medidas unilaterais não coordenadas, e que, portanto, os custos de não chegar a um acordo seriam muito elevados. As propostas do secretariado da OCDE para um desses dois pilares foram submetidas a processos de consulta pública no final do mesmo ano, os quais também contaram com uma extensa participação.

A proposta do pilar um da OCDE de uma “abordagem unificada” para a construção de um novo direito tributário buscou substituir as três propostas anteriores em uma proposta única que capturasse características das três. Em termos de aplicação, ela não se limitaria apenas a empresas digitalizadas, mas incluiria um escopo mais abrangente de empresas focadas em consumidores (OCDE, 2019, p. 5). No entanto, a proposta também estabeleceu a possibilidade de exclusão tanto de alguns setores econômicos (como as indústrias extrativas) como também empresas abaixo de certo limite de tamanho (*e.g.* 750 milhões de euros em receitas brutas) (*Ibid.*, p. 7). Estabelecendo um novo nexo tributável que não demandaria a presença física, a proposta da OCDE se propunha a ir além do princípio de plena concorrência, adotando uma fórmula para a alocação de uma parcela dos lucros (*Ibid.*).

¹³¹ Esse ponto é ressaltado no comentário do USCIB: “USCIB believes that global formulary apportionment would require a level of integration among countries that is simply not achievable at this time. Global formulary apportionment factors, with their historical preference towards customer revenue, discriminate against technology development and production, creating a significant disincentive for countries to support innovation and production” (USCIB, 2019, p. 3).

¹³² Ver, por exemplo, as submissões do German Development Institute, Initiative for human rights principles and guidelines in fiscal policy in Latin America, Trade Union Advising Committee, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT) e Tax Justice Network.

Segundo a organização, a incorporação de um mecanismo de três quantidades (*amounts*) também garantiria maior previsibilidade ao sistema (*Ibid.*, p. 5).

No modelo proposto, a quantidade “A” criaria um direito tributário para jurisdições de mercado que incidiria sobre os lucros não rotineiros (*Ibid.*, p. 9). Dessa forma, ele seria implementado a partir de três etapas: na primeira, convencionar-se-ia um nível rotineiro de lucros e o lucro restante seria tratado como lucro residual. O lucro residual, por sua vez, seria alocado às jurisdições de mercado a partir de uma fórmula baseada nas vendas. Aqui, as negociações se centrariam tanto em determinar a porcentagem dos lucros rotineiros como na elaboração das fórmulas a serem seguidas para particionar os lucros residuais entre as jurisdições de mercado. A quantidade “B”, por sua vez, exploraria a possibilidade de uma remuneração fixa para atividades desenvolvidas em jurisdições de mercado, como forma de assegurar que o valor ali gerado não fosse deslocado para outras jurisdições (*Ibid.*). Por fim, na proposta da Organização, a chamada quantidade “C” incorporaria um mecanismo de arbitragem vinculante, garantindo que qualquer disputa que surgisse entre uma administração tributária e um contribuinte estivesse sujeita a esse mecanismo de resolução de disputas.

A proposta do secretariado encontrou uma recepção ambígua. Dentre os principais problemas apontados, foram salientados o alto nível de complexidade da proposta; problemas relacionados à implementação de mecanismos de arbitragem; e alguns problemas que o desenho institucional implicaria para os interesses de países de renda média e baixa. Particularmente mal recebido foi o fato do Secretariado ter deixado em segundo plano a proposta do Grupo dos 24 sobre a Presença Econômica Substantiva (ALLIANCE SUD *et al.*, 2019, p. 2; TAX JUSTICE NETWORK, 2019, p. 1), ao insistir em uma separação entre lucros rotineiros e não rotineiros, e ao não incluir na fórmula de alocação de lucros a distribuição do número de funcionários. Na compreensão do G24, a inclusão de empregados na fórmula era fundamental para garantir que o espírito da proposta fosse respeitado (G24, 2019, p. 2). Ainda, a percepção geral era que se empregados fossem incluídos na fórmula de realocação de lucros, isso levaria a uma maior alocação de receitas para países em desenvolvimento¹³³. Nesse sentido, a grande maioria dos atores engajados entendeu que se a proposta dizia incorporar características das três propostas anteriores, ela estava mais

¹³³ Ver, por exemplo, “Global inequalities in taxing rights: An early evaluation of the OECD tax reform proposals”. Disponível em: <https://osf.io/preprints/socarxiv/j3p48/>. Acesso em: 25 mai 2021.

proximamente vinculada às propostas da União Europeia e dos Estados Unidos¹³⁴.

Ainda no âmbito das preocupações dos países de renda média e baixa, a delimitação do escopo estabelecido na proposta foi vista com preocupação. Se, por um lado, a exclusão dos setores extrativistas da proposta parecia fazer sentido para países em desenvolvimento (dado que existe uma sobreposição entre estes e países extrativistas), por outro, a adoção de um limiar de 750 milhões de euros para que as empresas fossem incluídas significaria que grande parte das multinacionais de países de renda média e baixa ficariam fora do escopo. Assim, várias submissões defenderam que o limiar deveria ser inferior ou adaptado aos tamanhos dos mercados internos (ALLIANCE SUD *et al.*, 2019, p. 4; BEPS MONITORING GROUP, 2019, p. 4; THE UNITED NATIONS COMMITTEE OF EXPERTS ON INTERNATIONAL COOPERATION IN TAX MATTERS, 2019, p. 2).

Ainda, o fato de o consenso estar condicionado à implementação de mecanismos de arbitragem também teve uma recepção ruim, principalmente entre organismos ligados à defesa de países em desenvolvimento. Em sua opinião, mecanismos de arbitragem levariam a um sigilo maior, beneficiando atores com maior poder aquisitivo (que têm acesso a um aconselhamento legal mais qualificado), e isso conseqüentemente diminuiria a autonomia dos países. A Iniciativa Tributária do South Centre (SCTI)¹³⁵, por exemplo, argumentou que:

A proposta do valor C visa trazer uma demanda antiga e desfavorável dos países da OCDE sobre arbitragem obrigatória de MAP [Mutual Agreement Procedure]. Essa proposta deveria ser abertamente rejeitada por seus vieses estruturais contra os interesses legítimos de países em desenvolvimento. A Proposta Unificada, com toda a sua complexidade, se tornaria vulnerável a disputas infundáveis sobre aspectos como as margens entre lucros rotineiros e não rotineiros; entre o contato direto com o consumidor e outros negócios; entre a definição de "outros fatores" que contribuem para lucros considerados não rotineiros e sobre a definição de marketing de "linha de base" e funções de distribuição. Este seria um paraíso para a arbitragem, privando tanto as autoridades de receita quanto o resto da população, excetuados os contribuintes mais ricos (SOUTH CENTRE TAX INITIATIVE, 2019, p. 6).

Uma submissão conjunta de 16 ONGs ligadas a políticas de desenvolvimento, assumiu um ponto de vista similar, sustentando que

[...] o processo de arbitragem é envolto em sigilo, e o público não pode acessar informações sobre casos de arbitragem ou seus resultados. Em segundo lugar, a abordagem central é enviar disputas entre países a um grupo de especialistas fiscais nomeados, como especialistas das quatro grandes firmas de contabilidade, que atuam como árbitros. Esses árbitros fariam interpretações das regras tributárias internacionais, que em muitos casos são altamente subjetivas. Em terceiro lugar, se a arbitragem obrigatória fosse introduzida, os países seriam obrigados a seguir as

¹³⁴ A percepção de que a OCDE havia ignorado a proposta de SEP levou muitos atores a indicar que ela não estava preparada para operar como um fórum eficaz para países em desenvolvimento. Ver, por exemplo, as submissões da (2019, p. 6), Church Action for Tax Justice (CATJ) (2019, p. 1), CNCD-11.11.11(2019, p. 1), South Centre Tax Initiative (SCTI) (2019, p. 2).

¹³⁵ Sobre o South Centre, veja a nota de rodapé número 74.

decisões (secretas) dos árbitros. Consideramos essa abordagem profundamente preocupante e, portanto, rejeitamos a proposta de introdução da arbitragem obrigatória (ALLIANCE SUD *et al.*, 2019, p. 3).

Ao assumir essas posições, estes grupos não se eximiram de lidar com os potenciais conflitos emergentes que poderiam acompanhar as novas regras. Mas, como defendeu o G24, eles mantinham que o foco da medida deveria se concentrar na prevenção das disputas e não na resolução. Assim, a simplicidade da resposta institucional – que nesse enquadramento faltava à proposta da OCDE – seria mais relevante do que um eventual mecanismo obrigatório de arbitragem (G24, 2019, p. 1; ALLIANCE SUD *et al.*, 2019, p. 5). Ainda, conforme ressaltado pelo Comitê de Especialistas das Nações Unidas (2019, p. 3), a implementação de um mecanismo de arbitragem seria rejeitado por muitos países, já que seria lido como uma vulneração de sua soberania.

A consulta pública sobre o pilar dois, o chamado mecanismo GloBe, por outro lado, centrou-se em uma série de detalhes técnicos relacionados a como implementar a proposta de um imposto mínimo global (OCDE, 2019, p. 8). Inspirado nas políticas antierosão da base tributária implementadas pelos Estados Unidos em 2017, o pilar, enquadrado como uma maneira de lidar com problemas residuais de BEPS, foi pensado como um mecanismo que incidiria sobre rendas que não estivessem submetidas a um nível mínimo de tributação (*Ibid.*). Ele também serviria para reduzir os incentivos para que empresas se engajassem em dinâmicas de traslado de lucros, já que elas estariam submetidas a um nível mínimo e incontornável de impostos. Porém, a implementação de uma proposta dessa natureza requer o estabelecimento de uma série de parâmetros e desenhos institucionais com implicações redistributivas diretas. Nesse sentido, o nível de conflito em torno dessas instituições era bastante elevado, ainda que fosse significativamente menor do que o conflito em torno ao pilar 1¹³⁶.

Dentre os vários aspectos que estruturaram a natureza do conflito distributivo/redistributivo, centralmente relevantes foram aqueles que definiriam quais países teriam a prioridade na tributação de rendas subtributadas – isto é, se o imposto complementar seria retido pelos países de residência ou de origem. No modelo proposto pela OCDE o imposto operaria através de duas regras interrelacionadas:

1. uma regra de inclusão de renda que tributaria a renda de uma filial estrangeira ou de uma entidade controlada se essa renda estivesse sujeita a imposto a uma alíquota efetiva abaixo de uma alíquota mínima; e

¹³⁶ Em termos quantitativos, enquanto o pilar 1 recebeu 306 comentários, o pilar dois recebeu 193. Ainda, enquanto o Grupo dos 24 participou das duas primeiras consultas públicas de 2019, ele não participou formalmente da consulta do Pilar 2, o que como apontou Hearson (2020) pareceria indicar que o pilar não possuía um nível de conflito tão elevado como o primeiro.

2. um imposto sobre os pagamentos de erosão da base que operaria por meio da negação de uma dedução ou imposição de tributação com base na fonte (incluindo imposto retido na fonte), juntamente com quaisquer alterações necessárias aos tratados de dupla tributação, para certos pagamentos, a menos que esse pagamento estivesse sujeito para tributar em ou acima de uma taxa mínima (OCDE, 2019, p. 31).

Dado que essas regras poderiam se sobrepor, a implementação deste imposto mínimo demandaria ordenar quem teria acesso a esses recursos complementares. Enquanto a primeira regra privilegiaria países onde as empresas estão sediadas, a segunda permitiria que países de origem negassem deduções fiscais para empresas operando em suas jurisdições. E, se pode existir um acordo amplo sobre a necessidade de implementar mecanismos para impedir que contribuintes não deixem de pagar impostos em algum lugar, definir onde esses tributos complementares devem ser retidos ou arrecadados – e, portanto, como as regras devem ser desenhadas – é algo que implica acomodar interesses contrastantes.

Ainda, a implementação de um imposto mínimo requereria, previamente, a delimitação de uma série de parâmetros comuns que permitissem analisar qual era a alíquota efetiva de impostos paga por empresas operando em diferentes jurisdições e submetidas a distintas regras contábeis. Em outras palavras, é impossível delimitar um imposto mínimo comum sem antes acordar qual padrão internacional será empregado para a análise das contas das empresas, já que, caso contrário, a pluralidade de padrões contábeis implicaria que empresas de países distintos estariam submetidas a regras diferentes. Por outro lado, três caminhos podem ser percorridos para analisar a alíquota paga em países estrangeiros: a consolidação de todas as rendas e impostos pagos em cada jurisdição na qual ela opera (mistura global), reportar a alíquota paga em cada jurisdição (mistura jurisdicional), ou ainda, reportar a alíquota paga por cada entidade que compõe a corporação multinacional (OCDE 2019, p. 9). Assim, além de definir qual o padrão contábil que seria empregado, também seria necessário definir sob qual nível um imposto mínimo incidiria (no nível da empresa, da jurisdição ou da entidade). A definição de cada um desses detalhes não apenas implicaria em políticas distintas, como também impactaria de forma substantiva a receita a ser arrecadada no final.

Por fim, por meio do rascunho, a OCDE buscou contribuições sobre o escopo que tal política pública possuiria. A organização explorou, então, a possibilidade de exclusões baseadas tanto no setor econômico, mas também, por exemplo, a exclusão de regimes fiscais que não fossem considerados prejudiciais pelo padrão mínimo 5 do projeto BEPS (o Fórum de Práticas Tributárias Prejudiciais) ou de rendas que derivassem de ativos tangíveis (OCDE, 2019, p. 23). Por outro lado, a discussão sobre qual deveria ser a alíquota do imposto mínimo efetivo foi deixada em segundo plano, já que a organização entendeu que outras

características do desenho institucional deveriam ser acordadas antes do estabelecimento da alíquota (OCDE, 2019, p. 9).

Ainda que fosse apresentado como um mecanismo para lidar com problemas residuais de erosão de base tributária, o mecanismo GloBe possuía algumas características que rompiam com a trajetória da OCDE. Historicamente, a organização tendeu a distinguir entre aquilo que chamava de competição fiscal daninha/prejudicial (OCDE, 1998) e a competição fiscal legítima, esta orientada para atrair investimentos e fomentar setores econômicos com incentivos fiscais. A separação entre esses dois tipos de competição esteve no cerne do relatório de 1998 da organização sobre Competição Fiscal Prejudicial, onde ela elencou elementos que distinguiram a competição fiscal legítima da ilegítima. Ela também foi incorporada na Ação 5 do projeto BEPS, um dos padrões mínimos submetidos a avaliação por pares. Nesta ação, um Fórum de Especialistas publicava avaliações dos regimes fiscais dos países, avaliando se as regras vigentes consistiam em incentivos legítimos, ou apenas ferramentas que permitiriam o deslocamento e a subtributação de lucros de empresas. O mecanismo GloBe, ainda que de forma tímida, pareceria romper com essa distinção, ao buscar estabelecer um piso para dinâmicas de nivelamento por baixo em competição tributária.

A aparente ruptura com a tradição de distinguir entre aquilo que era tido como uma competição legítima e uma competição prejudicial desencadeou uma série de críticas que apontaram que a organização buscava limitar a soberania de países de exercer suas prerrogativas de tributar como quisessem. Os críticos mantiveram que, se países optassem por isentar rendas, eles estavam dentro de suas prerrogativas de fazê-lo, desde que isso não fosse possibilitado a partir de um regime tributário prejudicial:

Apoiamos o objetivo geral de combater a evasão fiscal, mas o GloBE proposto também tem potencial para prejudicar a competição legítima. Conforme referido na carta do Ministro das Finanças da Estônia, Martin Helme, à OCDE em 08.11.2019, a proposta descrita não garante uma competição justa (ESTONIAN EMPLOYERS CONFEDERATION, 2019, p. 1).

A competição fiscal transparente e justa deve permanecer como uma opção de política viável para os estados independentes. Além disso, **o núcleo da soberania tributária dos estados deve permanecer nas mãos dos estados independentes** (CONFEDERATION OF FINNISH INDUSTRIES, 2019, p. 1, grifos nossos).

A proposta do GloBE terá como efeito privar os países de suas ferramentas de política fiscal e interferir na escolha que os países fazem na determinação de como coletam suas receitas, ou seja, qual é a combinação adequada de imposto sobre as sociedades, IVA / GST, pessoal imposto de renda, imposto de riqueza etc. (AMCHAM BELGIUM, 2019, p. 1).

Reconhecer que as propostas da OCDE visam evitar que os estados definam sua própria política tributária criando uma base tributária consolidada comum, em **última instância significa que a soberania dos estados em questões fiscais está**

em jogo(ASSOCIATION FRANÇAISE DES ENTREPRISES PRIVÉES (AFEP), 2019, p. 2, grifos nossos).

Os países têm economias, populações e necessidades de receita muito diferentes. É uma função central da soberania nacional equilibrar essas considerações e decidir sobre a combinação de impostos para aumentar a receita e como essas receitas devem ser gastas. **Exigir a imposição de um imposto corporativo mínimo global enfraquece essa soberania.** (USCIB, 2019b, p. 3, grifos nossos).

Assim, conforme apontado por Hearson e Tucker (2021), no âmbito internacional, os interesses de corporações oscilaram entre a defesa de uma soberania como mecanismo de potencial competição fiscal e uma crítica da soberania quando esta implica na implementação de medidas ‘unilaterais’ ou na não adoção de mecanismos de arbitragem. A soberania, portanto, ora é um mecanismo que permite avançar seus interesses, e ora algo que os contrapõem. A imposição de um imposto corporativo mínimo foi interpretada como uma fratura no lado da soberania que lhes servia.

Alguns autores assumiram uma postura intermediária: se por um lado a competição artificial, voltada unicamente à contabilidade artificial de lucros deveria ser limitada, por outro lado, o fornecimento de incentivos fiscais baseados em substância física deveriam ser permitidos. E o emprego da Ação 5 da iniciativa BEPS, nesse contexto, poderia operar como um freio ao imposto mínimo, possibilitando que a discriminação entre incentivos fiscais artificiais e incentivos aceitáveis¹³⁷. Da mesma forma, ao estabelecer um escopo para a incentivos fiscais aceitáveis, a proposta não seria interpretada como uma vulneração do espaço político de cada jurisdição.

No entanto, muitos se manifestaram contrários a essa medida e a Ação 5 foi bastante criticada pois, ao definir quais regimes eram estritamente ilegítimos, ela teve como efeito legitimar todo aquele que escapasse dessa categoria¹³⁸. E o próprio rascunho da OCDE estipulava que a medida poderia ser interessante não apenas para deter a competição fiscal prejudicial, mas também para reduzir incentivos fiscais ineficazes (OCDE, 2019).

¹³⁷ A submissão de Joachim English vai nessa linha, argumentando que “Essa distinção [entre concorrência fiscal “justa” e “prejudicial”] não é apenas arbitrária até certo ponto, mas também ignora que o que é comumente concebido como competição ‘justa’ por investimento real pode levar a ineficiências econômicas e perdas de bem-estar social, também, conforme descrito acima. Nesse sentido, a concorrência tributária internacional não precisa apenas ser verificada; também é desejável equilibrar seus aspectos benéficos e prejudiciais, estabelecendo um piso comum para ele. A Ação 5 do BEPS e um imposto internacional mínimo em conjunto forneceriam os freios e contrapesos necessários, com a intenção do padrão anterior de garantir que mesmo uma competição fiscal moderada permaneça focada na “substância”, e não nos lucros contábeis deslocados artificialmente” (ENGLISCH, 2019, p. 5).

¹³⁸ Ver por exemplo, a submissão do BEPS Monitoring Group: “[e]mbora a Ação 5 do BEPS tenha tido alguns efeitos positivos na eliminação dos regimes preferenciais mais flagrantes, também teve o resultado negativo de legitimar aqueles que não foram considerados prejudiciais” (BMG, 2019, p. 2).

Mesmo aqueles sujeitos e organizações que enxergavam com bons olhos uma limitação geral da competição tributária (compreendidas aqui tanto a artificial quanto a substantiva), tinham certas ressalvas a respeito das consequências redistributivas do desenho institucional a ser implementado. Em diversos comentários, argumentou-se que, em termos de praticidade, seria mais fácil implementar um imposto mínimo global como uma extensão das regras de sociedade estrangeira controlada, (*controlled foreign company* - CFC), incorporadas na Ação 3 da iniciativa BEPS¹³⁹. Através dessas regras, um imposto complementar seria aplicado àquelas empresas multinacionais que não fossem suficientemente tributadas nas jurisdições estrangeiras nas quais atuassem. As jurisdições onde as empresas possuem as suas sedes teriam a preferência na implementação do imposto mínimo.

Nesse sentido, entre aqueles que apoiavam limitar a competição, uma das principais ressalvas centrava-se no fato de que, a princípio, a principal regra seria implementada como uma extensão das regras de Sociedade Estrangeira Controlada. A Comissão Independente para a Reforma da Tributação Internacional das Empresas argumentou que era importante “[d]ar aos países de origem prioridade para aplicar as regras”, dado que eles eram os mais afetados por dinâmicas de erosão da base tributária. Na mesma linha, uma submissão conjunta de 18 ONGs¹⁴⁰, indicou que o documento da consulta pública

[...] fala sobre a opção de introduzir uma "regra de ordenação" para regular a implementação dos diferentes componentes da proposta. **No caso de tal regra de ordenação ser introduzida, acreditamos que deve ser dada prioridade às regras do país de origem, que, neste caso, seria o imposto sobre a erosão da base de pagamentos.** Isso é importante à luz do fato de que os países em desenvolvimento são principalmente países de origem. Além disso, refletiria o princípio de que as empresas devem pagar impostos onde fazem negócios. Neste contexto, também achamos muito preocupante que a Proposta Global Anti-Base Erosion (GloBE) pareça ter um foco mais forte na regra do país de residência (a regra de inclusão de renda), em comparação com a regra do país de origem (o imposto sobre a base erosão de pagamentos) (ACTIONAID *et al.*, 2019, p. 2)

Outra questão que foi alvo de muitos comentários dizia respeito a qual a alíquota mínima que seria implementada. Muitos sustentaram que, dependendo de quão baixa ela fosse, o real impacto da implementação dessa regra seria um nivelamento por baixo rumo a essa alíquota, tornando-a, simultaneamente, uma alíquota mínima e máxima.

¹³⁹ Esses pontos foram sustentados, por exemplo, nas submissões da Consultora Legal Fantozzi & Associati, GlaxoSmithKline e na submissão conjunta das empresas Prosus e Naspers.

¹⁴⁰ Foram elas: ActionAid, Alliance Sud, Canadians for Tax Fairness/Canadiens pour une fiscalité équitable, Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11), Church Action for Tax Justice, Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement – Terre Solidaire (CCFD-Terre Solidaire), Diakonia, Ekvilib Institute, European Network on Debt and Development (Eurodad), Finnwatch ry, Global Alliance for Tax Justice (GATJ), Oxfam International, Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires, Tax Justice Europe (TJ-E), Tax Justice Network Norway, Tax Justice NL, Tax Reconciliations e Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation.

[...] a respeitada Comissão Independente para a Reforma da Tributação Internacional das Empresas sugeriu que tal alíquota fosse fixada em 25 por cento. Se a taxa mínima for definida em um nível significativamente mais baixo, isso introduziria o risco óbvio de que, em vez de parar a "corrida para o fundo" da tributação das empresas, os governos se engajariam em uma "corrida para o mínimo" (*Ibid.*).

Isso era particularmente preocupante dado que, como salientado pela Tax Justice Network em sua submissão, à época das negociações, o Secretariado da OCDE e o Ministro de Finanças da França, haviam circulado a ideia da “[...] conveniência de uma taxa mínima tão baixa quanto 12,5%” (TAX JUSTICE NETWORK, 2019c, p. 2) Assim, se a alíquota fosse baixa o suficiente, seu efeito poderia ser o contrário do teoricamente desejado.

Outra questão que recebeu muita visibilidade na consulta pública foi sobre qual deveria ser o nível adotado de "mistura" das rendas para verificar a aplicação de um imposto mínimo - isto é, se o cálculo do imposto mínimo seria efetuado no nível da entidade, da empresa, ou da jurisdição. Se aplicado no nível da jurisdição, a estratégia de um paraíso fiscal fica automaticamente anulada. Isto é, se determinado país decide não aplicar um imposto de renda sobre uma empresa, os países onde essa empresa está sediada, assim como aqueles nas quais a empresa opera, podem tributar essa renda isenta. Porém, se aplicado no nível da empresa como um todo (como ocorre, por exemplo, com o mecanismo GILTI), isto é, se é permitido que empresas combinem a renda obtida e os impostos pagos em países com impostos altos e baixos, o impacto redistributivo é muito inferior. Nesse sentido, enquanto Grupos Empresariais defendem amálgamas no nível da empresa, uma série de ONGs e organismos vinculados ao ecossistema da justiça fiscal defenderam que essa mistura deveria ocorrer no nível da jurisdição.

Dessa forma, as propostas discutidas na OCDE durante o ano de 2019 passaram por um processo de expansão tanto em sua radicalidade (ao propor um imposto mínimo no nível mundial, assim como a partir da criação de um novo direito tributário baseado na distribuição dos consumidores) mas também no número de atores engajados. A expansão numérica foi, portanto, acompanhada de uma expansão temática. Este processo expansivo, no entanto, subsequentemente encontrou um ceticismo sobre até que ponto as regras discutidas dariam conta de responder às necessidades e interesses de países de renda média e baixa. A decepção com o tratamento dado à proposta do G24 foi particularmente importante para a reinstauração deste ceticismo.

Para além de preocupações centradas nos interesses de países que historicamente estiveram às margens do regime, no final de 2019, após essa nova rodada de consultas

públicas, um conflito entre a França e os Estados Unidos deixou em suspenso as negociações. Como a França havia implementado um imposto sobre serviços digitais (o chamado imposto GAFA), os Estados Unidos, interpretando a medida como um ataque às suas empresas, ameaçaram retaliar com tarifas sobre produtos franceses. Como ambos os países são centrais para o funcionamento da OCDE, esse conflito levantou uma série de dúvidas sobre até que ponto as negociações no âmbito da OCDE terminariam por colapsar. Essas preocupações foram fortalecidas quando, em dezembro de 2019, Steven Mnuchin, à época Secretário do Tesouro Americano do Governo Trump, mandou uma carta para o então secretário-geral da OCDE, Angel Gurría, dispendo sobre a possibilidade de que as medidas propostas no pilar um fossem tidas como opcionais para as multinacionais¹⁴¹.

No final das contas, porém, a OCDE conseguiu manter as negociações nos trilhos, apresentando no início de 2020 um comunicado no qual afirmavam que países do Fórum Inclusivo se mantinham engajados no esforço de encontrar uma resposta a partir dos dois pilares do secretariado¹⁴². Durante 2020, após a publicação de estimativas dos impactos arrecadatórios de cada um dos pilares, um novo processo de consulta pública ocorreu e, em junho de 2021, agora com o apoio aberto da administração Biden, a Fórum Inclusivo publicou o comunicado final sobre as negociações, afirmando que um acordo havia sido alcançado (INCLUSIVE FRAMEWORK, 2021). Dos 139 países que hoje compõem o Fórum, 130 aderiram ao acordo. As negociações, porém, ainda não foram completamente finalizadas, já que algumas especificações técnicas ainda estão por serem definidas.

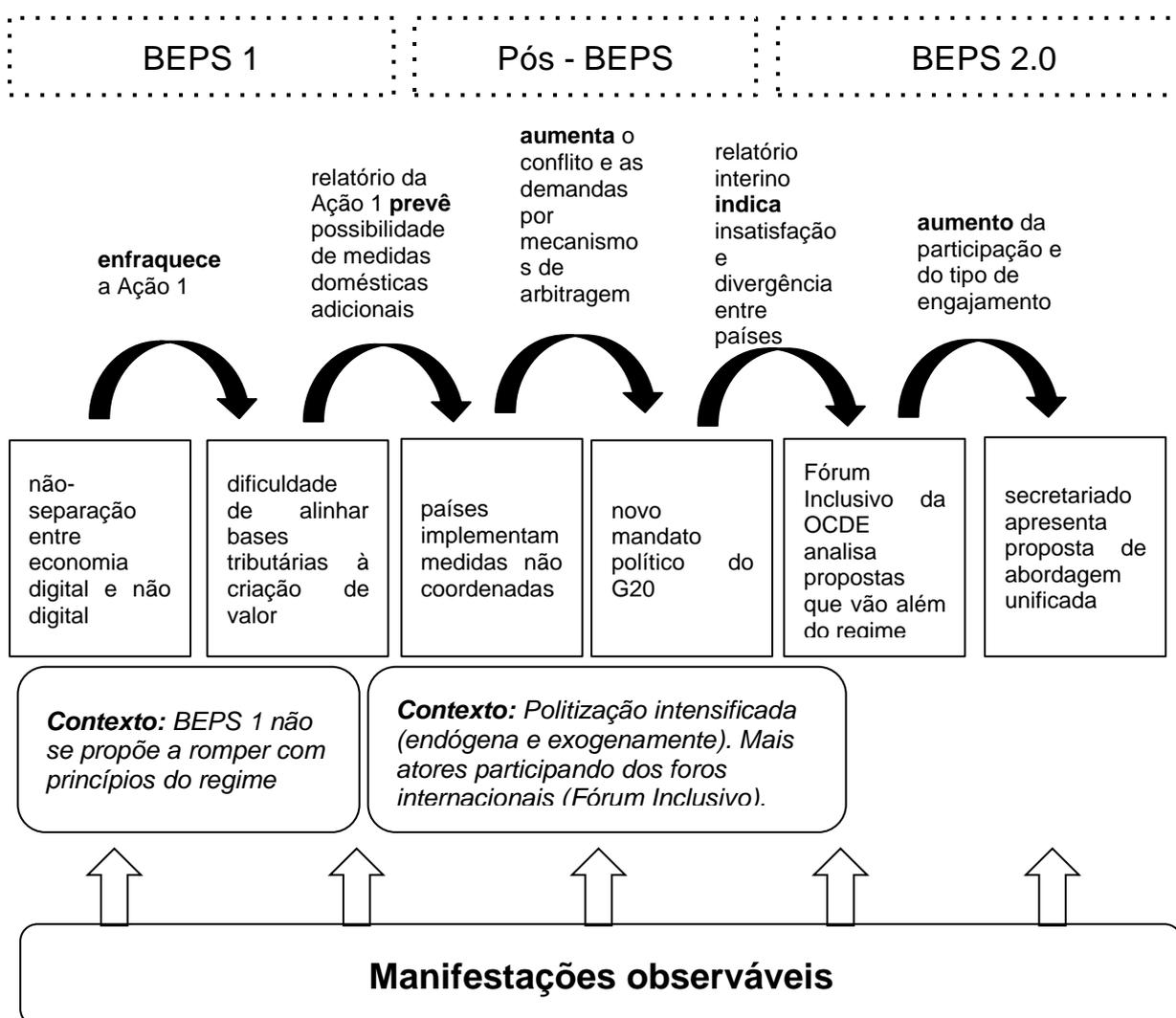
4.5 Conclusões e sistematização dos argumentos

Na última década, a Política Tributária Global foi o palco de disputas políticas com o potencial para romper com algumas das principais instituições do regime internacional de impostos. No presente estudo de caso, buscamos rastrear o processo das negociações, usando como material empírico principal as submissões realizadas em consultas públicas. Dado que o nosso objetivo se centrou em um esforço por propor hipóteses sobre o processo, cabe aqui fazer um esforço de síntese. Nesse sentido, a Figura 2, a seguir, sistematiza os pontos centrais ressaltados por nossa análise, realizada a partir de um esforço indutivo.

¹⁴¹ Ver: Carta de Stephen Munchin a Angel Gurría. Disponível em: https://s.wsj.net/public/resources/documents/TreasuryLettertoOECD%20SecretaryGeneral12319.pdf?mod=article_inline. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁴² Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

Figura 2. Mapa descritivo do Estudo de Caso



Fonte: produção própria

Nossa análise aponta para a relevância tanto de mecanismos internos às negociações (a não separação da economia digital da economia não digital, a possibilidade de ação de medidas domésticas) como de mecanismos parcialmente externos (contexto de politização intensificada). Ainda, particularmente relevante para nossa análise foram as questões relacionadas ao fórum em que as negociações internacionais se desenvolveram. Tensões entre medidas unilaterais, multilaterais e regionais indicaram como a delimitação do fórum correto para desenvolver as instituições foi uma questão central para a forma e o tom que as negociações tomaram. Em outras palavras, se a ciência política é o estudo de “*who gets what, when and how*”, o nosso estudo parece indicar que o “*where*” também é especialmente importante nessa equação. Isso é particularmente importante para a Política Tributária

Global pois como indicamos nos Capítulos 1 e 2, a tributação é amplamente compreendida como um âmbito fundamental para a garantia de reivindicações de soberania dos países. Assim, se a implementação de regras tributárias internacionais é interpretada como um deslocamento da autoridade, isso incita questões sobre qual seria o local correto em que estas questões deveriam ser debatidas.

O nosso estudo buscou rastrear o percurso que levou à presente situação, na qual, a partir de uma nova rodada de negociações, incorporada nos dois pilares apresentados e discutidos na OCDE no ano de 2019, abriu-se a possibilidade para adoção de regras que potencialmente romperiam com alguns dos princípios históricos do regime. Essa nova rodada de negociações trouxe com ela uma série de questões históricas da tributação internacional, como questões relacionadas à vulneração da soberania dos países, ou a ferrenha defesa da necessidade de não romper com instituições do regime. Porém, neste novo contexto, questões que anteriormente não faziam parte do debate também foram incorporadas. Especialmente saliente foi o crescimento de demandas por mecanismos de arbitragem que, na proposta da OCDE, passam a ser condição necessária para a implementação das reformas das regras. Ainda, a vinculação da pauta da elisão fiscal a um conjunto mais amplo de questões (como as relações capital-trabalho e a garantia dos direitos humanos) parece indicar que a conversa em torno delas, que outrora foi bastante hermética, ganha eco num espectro maior da sociedade.

Em 2021, os países que compõem o Fórum Inclusivo chegaram a um acordo sobre essas novas instituições, acordo que não dista muito do apresentado na terceira parte de nosso estudo de caso. Porém, tal como expresso no comunicado final, alguns detalhes técnicos importantes ainda estão por serem definidos. Se o acordo de fato for implementado, ele provavelmente representará a maior mudança nas instituições internacionais nos últimos 100 anos. O caráter histórico desse acordo, no entanto, não tira o fato de que ele será estabelecido em um fórum limitado, e num contexto marcado por desigualdades de poder. As inquietações em torno ao caráter desigual do processo de tomada de decisão se refletem também no fato de que, dos 139 países que participam do Fórum Inclusivo, nove se abstiveram de assinar o acordo. Apesar de algumas abstenções (como a da Irlanda) serem esperadas dado que refletem o fato de que paraísos fiscais históricos sairão prejudicados por esse acordo, outras abstenções (como a do Peru ou a da Nigéria) fragilizam a tese que a não-adesão centra-se apenas em históricos paraísos fiscais.

Por fim, nosso estudo de caso ainda indica que parte da necessidade de afirmar o caráter histórico desses acordos relaciona-se também à preocupação em definir qual é o

fórum adequado para tratar questões relacionadas à tributação no plano internacional. Como o período pós-BEPS indicou, na medida em que as medidas da OCDE são tomadas como insuficientes, isso pode levar à adoção de medidas que se desviam daquilo que os defensores do *status quo* consideram correto. Assim, a construção de narrativas em torno às instituições e organizações pareceria também estar relacionada, como indicamos no capítulo 2, à legitimidade de uma organização e de uma instituição condiciona a sua capacidade de concentrar em si autoridade em determinada área.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou contribuir para a compreensão daquilo que chamamos de política tributária global, entendendo-a como os conflitos através dos quais países e demais atores constroem (ou não) as regras que governam as relações tributárias internacionais. Especificamente voltada a dinâmicas de evasão e elisão fiscal internacional, a pesquisa centrou-se nas respostas institucionais adotadas no contexto pós-Crise, nos atores engajados em sua produção, e nos mecanismos que impactaram o processo político que culminou na produção dessas resoluções. Apoiados no pressuposto de que a potencial radicalidade das instituições são uma questão teórica relevante para uma agenda de pesquisa que anteriormente centrou-se na impossibilidade de mudanças significativas, buscamos entender o que levou a esse novo contexto, e como ele se desenvolveu.

No primeiro capítulo da dissertação, realizamos um mapeamento dos distintos conceitos elaborados para pensar o que tem sido enquadrado sob o termo guarda-chuva como mundo *offshore*. Abordando algumas das principais dificuldades disciplinares e geopolíticas que impactam a conceituação desse fenômeno, o capítulo apontou os diferentes caminhos analíticos adotados, e explicou como a literatura buscou descrever esse fenômeno esguio. Ainda que existam importantes variações conceituais, de forma geral, mostramos como o campo se organiza em torno ao fato de os arranjos institucionais de um país (seja pela provisão de sigilo ou por outros motivos) darem origem a dinâmicas de evasão e elisão fiscal transacional que, por sua vez, impactam nas bases tributárias de outros países. Ainda que adotemos uma perspectiva centrada em jurisdições, apontamos como outros elementos, como profissionais de manejo de riqueza, jogam um papel fundamental na caracterização destas dinâmicas. Discutimos ainda como esse fenômeno traz à tona tensões entre aquilo que é entendido como soberania de *jure* (o princípio de que cada Estado é livre para determinar suas instituições como quiser) e soberania de *facto* (a capacidade de um Estado realmente conseguir determinar suas instituições como bem quiser). Aqui, ressaltamos como vários autores apontaram que, para garantir a soberania de *facto* (e com ela a responsividade de governos às demandas de sua população), instituições internacionais que coordenem as dinâmicas entre diferentes países são fundamentais.

Com essa discussão de pano de fundo, no segundo capítulo realizamos um exercício de mapear o que implica falar em dinâmicas políticas tributárias globais, ou a dimensão transnacional dos impostos. Para tanto, tomamos como ponto de partida o debate da competição tributária, que mantém que, em um cenário em que o capital possui mobilidade e

as jurisdições detêm suas prerrogativas de desenvolver as instituições que preferirem, países se engajarão em dinâmicas de competição tributária. Buscamos ressaltar como a literatura tem voltado sua atenção a como as instituições tributárias internacionais (o Regime Internacional de Tributação) são elementos centrais em dinâmicas de competição tributária internacional. Dois elementos do regime são apresentados como fundamentais para essas dinâmicas: o princípio de plena concorrência e o princípio de entidade separada. O capítulo resgatou a história das instituições que compõem o regime, os conflitos políticos que estruturam a sua criação e desenvolvimento, e realizou também uma incursão no âmbito das discussões sobre poder, legitimidade e ideias para pensar tais instituições. Finalizamos o capítulo com um mapeamento dos principais atores que se engajaram nas arenas da política tributária global, buscando responder ao primeiro objetivo da nossa dissertação.

No terceiro capítulo, começamos nossa transição para o contexto recente, isto é, o contexto pós-Crise de 2007-2008. Apresentamos as três principais reformas institucionais que ocorreram após a Crise Financeira, e sistematizamos as principais hipóteses que buscam apontar o que mudou nesse novo contexto que levou à emergência de reformas potencialmente disruptivas após quase um século no qual toda reforma foi incremental e residual. Apontamos a existência de mecanismos no plano internacional (como a crescente politização, a implementação da austeridade, as mudanças na distribuição do poder político) e no plano dos Estados Unidos, mostrando como o campo tem buscado avançar uma compreensão que dê conta das especificidades políticas de dinâmicas relacionadas à evasão quando contrastadas à elisão. O capítulo termina com a exploração de algumas questões suscitadas pela presença de países em desenvolvimento em esferas das quais haviam sido anteriormente excluídos, ressaltando algumas tensões que estruturam esse engajamento.

Por fim, apresentamos as conclusões preliminares do nosso estudo de caso, centrado nos conflitos tributários relacionados à digitalização da economia. Estruturado em três partes, no Capítulo 4 formulamos a hipótese que a forma que as negociações tomaram no momento do BEPS 1, ao dispor sobre a incapacidade de desemaranhar a economia digital da economia não digital, estruturou a natureza do conflito posterior. Da mesma forma, conquanto esta questão tenha levantado a possibilidade de implementação de medidas domésticas adicionais, ela levou a um cenário posterior de intensificação do conflito a partir da implementação descoordenada dessas medidas. Essa dinâmica abriu a possibilidade para uma nova rodada de negociações, agora em um contexto de maior inclusividade. Essa nova inclusividade levou, então, a questionamentos sobre até que ponto novas mudanças seriam paradigmáticas não apenas em sua relação com as instituições anteriores, mas principalmente em relação aos

históricos déficits democráticos que existem no principal fórum responsável pelo desenho de instituições tributárias no plano internacional, a OCDE. O fato da proposta defendida pelo G24, ter sido abandonada pelo secretariado coloca em evidência que essa expansão no número de membros não se traduz automaticamente em maior igualdade de participação.

Nosso estudo de caso situa em perspectiva aqueles que mantêm que as mudanças ocorridas nos últimos anos foram históricas e sem precedentes. Se é verdade que as mudanças implicam uma ruptura substantiva com as regras prevalentes nos últimos cem anos, elas resultam, no entanto, em uma ruptura muito mais tímida quanto aos fatores determinantes para a configuração das regras. Mesmo admitindo-se que detalhes técnicos pendentes ainda definirão, em última instância, quais interesses serão os maiores beneficiários das novas regras, o estudo de caso indica que as instituições negociadas refletem de modo primordial os interesses da Europa e dos EUA nessa disputa.

No entanto, é preciso também considerar como este novo contexto apresenta a possibilidade de ruptura com uma trajetória histórica, que muitos assumiam como incontornável. Como apontamos no Capítulo 2, nos últimos quarenta anos, impostos de renda sob corporações vinham sofrendo reduções sem parar mundo afora, em uma dinâmica que parecia não ter fim. Se a implementação do intercâmbio automático de informações tributárias em 2014 implicou uma ruptura com uma trajetória histórica na qual indivíduos ricos poderiam usar do sigilo para evadir seus impostos, como indicamos no Capítulo 3, as novas regras que estão sendo desenhadas no plano internacional para impostos sob corporações também indicam um deslocamento de uma trajetória histórica. Esse deslocamento não rompe, nem supera, desigualdades históricas, mas evidencia o caráter institucional e histórico do atual estado de coisas.

REFERÊNCIAS

- 100 GROUP. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- ACADEMIC POLITICAL SCIENTISTS ON INTERNATIONAL TAXATION. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic origins of dictatorship and democracy**. [s.l.] Cambridge University Press, 2006.
- ACTIONAID ET AL. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- AHRENS, L. et al. Capital Taxation and International. **Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators: Bringing Tax Money Back Into the COFFERS**, p. 112, 2021.
- AHRENS, L.; BOTHNER, F. The Big Bang: Tax Evasion After Automatic Exchange of Information Under FATCA and CRS. **New Political Economy**, v. 0, n. 0, p. 1–16, 2019.
- AKHTAR, J.; GRONDONA, V. **Tax haven listing in multiple hues: Blind, Winking or Conniving?** South Center Research Paper. [s.l.] South Center, 2019.
- ALLIANCE SUD ET AL. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Secretariat Proposal for a ‘Unified Approach’ under Pillar One”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-secretariat-proposal-for-a-unified-approach-under-pillar-one.htm>>
- AMCHAM BELGIUM. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- AREL-BUNDOCK, V. The Unintended Consequences of Bilateralism: Treaty Shopping and International Tax Policy. **International Organization**, v. 71, n. 2, p. 349–371, 2017.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. [s.l.] Contraponto Rio de Janeiro, 1996.
- ASSOCIATION FOR FINANCIAL MARKETS IN EUROPE (AFME) & BRITISH BANKERS’ ASSOCIATION (BBA). **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy**, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/comments-received-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- ASSOCIATION FRANÇAISE DES ENTREPRISES PRIVÉES (AFEP). **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- ATRIA, J.; GROLL, C.; VALDÉS, M. F. Introduction: Taxation in Times of Uncertainty in Latin America. In: **Rethinking Taxation in Latin America**. [s.l.] Springer, 2018. p. 1–28.
- AVI-YONAH, R. S. **International Tax as International Law: An Analysis of the International Tax Regime (Cambridge Tax Law Series)**. [s.l.] Cambridge University Press, 2007.

- BAISTROCCHI, E. A. Transfer Pricing Disputes in Argentina. **Resolving Transfer Pricing Disputes: A Global Analysis** (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 669–727, 2012.
- BAISTROCCHI, E. A. The International Tax Regime and Global Power Shifts. **Virginia Tax Review**, v. 20, n. 2, p. 2021, 2020.
- BAJROVIC, A. et al. How to Fight Excessive Tax Competition and Harmful Practices—The Case of Ecuador. 2019.
- BEACH, D. Process-tracing methods in social science. In: **Oxford research encyclopedia of politics**. [s.l.: s.n.].
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. [s.l.] University of Michigan Press, 2019.
- BECKER, J.; ENGLISCH, J. Taxing Where Value Is Created: What’s ‘User Involvement’ Got to Do with It? **Intertax**, v. 47, n. 2, 2019.
- BEER, S.; COELHO, M.; LEDUC, S. Hidden treasure: the impact of automatic exchange of information on cross-border tax evasion. 2019.
- BÉLAND, D.; COX, R. H. **Ideas and politics in social science research**. [s.l.] Oxford University Press, 2010.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process tracing**. [s.l.] Cambridge University Press, 2015.
- BEPS MONITORING GROUP. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy**, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/comments-received-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- BEPS MONITORING GROUP. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- BEPS MONITORING GROUP. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- BIAC. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- BIAC. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- BINDER, A. **The politics of the invisible: offshore finance and state power. A country-level comparison**. [s.l.] University of Cambridge, 2019a.
- BINDER, A. All exclusive: the politics of offshore finance in Mexico. **Review of International Political Economy**, v. 26, n. 2, p. 313–336, 2019b.
- BLABLACAR. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- BLYTH, M. **Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century**. [s.l.] Cambridge University Press, 2002.
- BRINKS, D. M.; LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. **Understanding institutional weakness: power and design in Latin American institutions**. [s.l.] Cambridge University Press, 2019.
- BRUGGER, F.; ENGBRETSEN, R. Defenders of the status quo: making sense of the international discourse on transfer pricing methodologies. **Review of International Political Economy**, p. 1–29, 2020.

- BRYAN, D.; RAFFERTY, M.; WIGAN, D. Capital unchained: finance, intangible assets and the double life of capital in the offshore world. **Review of International Political Economy**, v. 24, n. 1, p. 56–86, 2017.
- BUSINESS EUROPE. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- BUSINESSEUROPE. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- BÜTTNER, T.; THIEMANN, M. Breaking Regime Stability? The Politicization of Expertise in the OECD/G20 Process on BEPS and the Potential Transformation of International Taxation. **Accounting, Economics, and Law: A Convivium**, v. 7, n. 1, p. 20160069, 1 mar. 2017.
- BUZDUGAN, S.; PAYNE, A. The long battle for global governance continued. **The Routledge Handbook to Global Political Economy: Conversations and Inquiries**, 2020.
- CAMPBELL, J. L. Epilogue: A renaissance for fiscal sociology. **The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective**, p. 256, 2009.
- CANADIANS FOR TAX FAIRNESS. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- CARROLL, P.; KELLOW, A. **The OECD: A study of organisational adaptation**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2011.
- CCAB - I, C. C. OF A. B.-I. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy**, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/comments-received-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- CENTENO, M. A. **Blood and debt: War and the nation-state in Latin America**. [s.l.] Penn State Press, 2002.
- CHRISTENSEN, J.; SHAXSON, N.; WIGAN, D. The finance curse: Britain and the world economy. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 18, n. 1, p. 255–269, 2016.
- CHRISTENSEN, R. C. **Politics and Professionals: Transnational Struggles to Change International Taxation**. [s.l.] Copenhagen Business School [Phd], 2020a.
- CHRISTENSEN, R. C. Elite professionals in transnational tax governance. **Global Networks**, 2020b.
- CHRISTENSEN, R. C.; FORSTATER, M. **New Players, New Game: The role of the public and political debate in the development of action on international tax issues**. [s.l.] SocArXiv, 15 jan. 2018. Disponível em: <<https://osf.io/kwysr>>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- CHRISTENSEN, R. C.; HEARSON, M. The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis. **Review of International Political Economy**, v. 26, n. 5, p. 1068–1088, 2019.
- CHRISTENSEN, R. C.; HEARSON, M. The Rise of China and Contestation in Global Tax Governance. 2021.
- CHRISTENSEN, R. C.; HEARSON, M.; RANDRIAMANALINA, T. At the Table, Off the Menu? Assessing the Participation of Lower-Income Countries in Global Tax Negotiations. 2020.
- CHRISTIANS, A. Networks, norms, and national tax policy. **Wash. U. Global Stud. L. Rev.**, v. 9, p. 1, 2010.

- CHRISTIANS, A. International tax organizations. In: **Research Handbook on International Taxation**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2020.
- CHRISTIANS, A.; MAGALHÃES, T. D. A New Global Tax Deal for the Digital Age. **Can. Tax J.**, v. 67, p. 1153, 2019.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. 2013.
- CIOT, (CHARTERED INSTITUTE OF TAXATION). **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy**, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/comments-received-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- CLARK, G. L.; LAI, K. P. Y.; WÓJCIK, D. Editorial Introduction to the Special Section: Deconstructing Offshore Finance: Editorial. **Economic Geography**, v. 91, n. 3, p. 237–249, jul. 2015.
- CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The OECD and phases in the international political economy, 1961–2011. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 5, p. 552–569, 2011.
- COBHAM, A.; JANSKÝ, P. Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results: Global Corporate Tax Avoidance. **Journal of International Development**, v. 30, n. 2, p. 206–232, mar. 2018.
- COBHAM, A.; JANSKÝ, P. **Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings**. [s.l.] Oxford University Press, USA, 2020.
- COBHAM, A.; JANSKÝ, P.; MEINZER, M. The financial secrecy index: Shedding new light on the geography of secrecy. **Economic geography**, v. 91, n. 3, p. 281–303, 2015.
- COBHAM, A.; JANSKÝ, P.; MEINZER, M. A half-century of resistance to corporate disclosure. **Transnational Corporations**, v. 25, n. 3, p. 1–26, 3 jun. 2019.
- COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.
- COLLIER, D.; GERRING, J.; SARTORI, G. (EDS.). **Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori**. [s.l.: s.n.].
- COLLIN, M. Does the threat of being blacklisted change behavior? 2020.
- CONFÉDÉRATION FISCALE EUROPÉENNE (CFE). **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- CONFEDERATION OF FINNISH INDUSTRIES. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- CONFEDERATION OF BRITISH INDUSTRIES. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- CRASNIC, L. Resistance in tax and transparency standards: small states’ heterogenous responses to new regulations. **Review of International Political Economy**, p. 1–26, 2020.
- CRASNIC, L. A. **Resistance in International Relations: Offshore Financial Centers and the New Tax and Transparency Regime**. [s.l.] Georgetown University, 2017.
- CROWE HORWATH. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>>

- DAGAN, T. The tax treaties myth. **New York University journal of international law and politics**, v. 32, p. 939, 2000.
- DANZMAN, S. B.; SLASKI, A. Explaining deference: why and when do policymakers think FDI needs tax incentives? **Review of International Political Economy**, p. 1–27, 1 mar. 2021.
- DEAN, S.; WARIS, A. Ten Truths About Tax Havens: Inclusion and the ‘Liberia’ Problem. **Emory Law Journal**, v. 70, n. 7, 2021.
- DHARMAPALA, D.; HINES JR, J. R. Which countries become tax havens? **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 9–10, p. 1058–1068, 2009.
- DIETSCH, P. Tax competition and its effects on domestic and global justice. **Social justice, global dynamics: theoretical and empirical perspectives**, p. 95–113, 2011.
- DIETSCH, P. The state and tax competition. **Taxation: Philosophical perspectives**, p. 203–223, 2018.
- DIETSCH, P.; RIXEN, T. Tax competition and global background justice. **Journal of political philosophy**, v. 22, n. 2, p. 150–177, 2014.
- DIETSCH, P.; RIXEN, T. **Global Tax Governance: What is Wrong with it and How to Fix it**. [s.l.] ECPR press Colchester, 2016.
- DIGITAL ECONOMY GROUP. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- DIGITAL ECONOMY GROUP. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- ECCLESTON, R. The OECD and global economic governance. **Australian Journal of International Affairs**, v. 65, n. 2, p. 243–255, 2011.
- ECCLESTON, R.; ELBRA, A. **Business, civil society and the ‘new’ politics of corporate tax justice: paying a fair share?** [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2018.
- EGGENBERGER, K. When is blacklisting effective? Stigma, sanctions and legitimacy: the reputational and financial costs of being blacklisted. **Review of International Political Economy**, v. 25, n. 4, p. 483–504, 2018.
- EGGENBERGER, K. **Solving Cooperation Problems over International Taxation: Power, Legitimacy and Sovereignty**. [s.l.] The University of St. Gallen, 2019.
- ELBRA, A. The rise of tax justice NGOs and the new politics of corporate taxation. In: **Handbook of Research on NGOs**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2018.
- ENGLISCH. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- ESKELINEN, T.; YLÖNEN, M. Panama and the WTO: new constitutionalism of trade policy and global tax governance. **Review of International Political Economy**, v. 24, n. 4, p. 629–656, 2017.
- ESTONIAN EMPLOYERS CONFEDERATION. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- EURODAD. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

- FACTI. **FACTI PANEL INTERIM REPORT**, 2020. Disponível em: <https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f7f44f76cf2f11732c2b5f0_FACTI_Interim_Report_final_rev.pdf>
- FALLETI, T. G.; MAHONEY, J. The comparative sequential method. **Advances in comparative-historical analysis**, p. 211–239, 2015.
- FEDERATION OF GERMAN INDUSTRIES. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-action-1-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- FERWERDA, J.; UNGER, B. How Big Are Illicit Financial Flows? **Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators**, p. 75, 2021.
- FICHTNER, J. The offshore-intensity ratio: identifying the strongest magnets for Foreign Capital. 2015.
- FIORETOS, O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. **The Oxford handbook of historical institutionalism**. [s.l.] Oxford University Press, 2016.
- G 24. **Celebrating 100 G-24 Ministerial Meetings**, 2018. Disponível em: <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2019/01/Pamphlet_Final.pdf>. Acesso em: 6 maio. 2021
- G 24. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- GALAZ, V. et al. Tax havens and global environmental degradation. **Nature Ecology & Evolution**, v. 2, n. 9, p. 1352–1357, set. 2018.
- GANGHOF, S. **Adjusting national tax policy to economic internationalization: strategies and outcomes**. In. *Anais...Citeseer*, 2000.
- GANGHOF, S. **The politics of income taxation: a comparative analysis**. [s.l.] ecpr Press, 2006.
- GARCIA-BERNARDO, J. et al. Uncovering offshore financial centers: Conduits and sinks in the global corporate ownership network. **Scientific Reports**, v. 7, n. 1, p. 1–10, 2017.
- GENSCHEL, P. Globalization, tax competition, and the welfare state. **Politics & society**, v. 30, n. 2, p. 245–275, 2002.
- GENSCHEL, P.; RIXEN, T. Settling and unsettling the transnational legal order of international taxation. **Transnational legal orders**, v. 154, p. 154–158, 2015.
- GENSCHEL, P.; SCHWARZ, P. Tax competition: a literature review. **Socio-economic review**, v. 9, n. 2, p. 339–370, 2011.
- GENSCHEL, P.; SCHWARZ, P. **Tax competition and fiscal democracy**. [s.l.] TranState working papers, 2012.
- GERRING, J. Ideology: A definitional analysis. **Political Research Quarterly**, v. 50, n. 4, p. 957–994, 1997.
- GERRING, J. **Social science methodology: A unified framework**. [s.l.] Cambridge University Press, 2011.
- GOERTZ, G.; MAZUR, A. Mapping gender and politics concepts: Ten guidelines. **Politics, gender, and concepts. Theory and methodology**, p. 14–44, 2008.
- GRAEBER, D. Debt: The first five thousand years. **New York: Melville House**, 2011.
- GRANT THORNTON. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

GRINBERG, I. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

GRONDONA, V. **TRANSFER PRICING: CONCEPTS AND PRACTICES OF THE “SIXTH METHOD” IN TRANSFER PRICING1. Perspectives from the Global South**, p. 53, 2019.

GRONDONA, V.; CHOWDHARY, A. M.; URIBE, D. **National Measures on Taxing the Digital Economy** South Center Tax Initiative, , 2020. Disponível em: <<https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/05/RP-111.pdf>>

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International organization**, p. 1–35, 1992.

HABERLY, D.; WÓJCIK, D. Regional Blocks and Imperial Legacies: Mapping the Global Offshore FDI Network: Regional Blocks and Imperial Legacies. **Economic Geography**, v. 91, n. 3, p. 251–280, jul. 2015.

HAKELBERG, L. Coercion in international tax cooperation: identifying the prerequisites for sanction threats by a great power. **Review of International Political Economy**, v. 23, n. 3, p. 511–541, 2016.

HAKELBERG, L. **The hypocritical hegemon: How the United States shapes global rules against tax evasion and avoidance**. [s.l.] Cornell University Press, 2020.

HAKELBERG, L.; RIXEN, T. Is neoliberalism still spreading? The impact of international cooperation on capital taxation. **Review of International Political Economy**, p. 1–27, 2020.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HALLERBERG, M.; BASINGER, S. Internationalization and changes in tax policy in OECD countries: the importance of domestic veto players. **Comparative Political Studies**, v. 31, n. 3, p. 321–352, 1998.

HARRINGTON, B. **Capital without borders: Wealth managers and the one percent**. [s.l.] Harvard University Press, 2016.

HEARSON, M. **Bargaining away the tax base: the north-south politics of tax treaty diffusion**. [s.l.] The London School of Economics and Political Science (LSE), 2016.

HEARSON, M. The challenges for developing countries in international tax justice. **The Journal of Development Studies**, v. 54, n. 10, p. 1932–1938, 2018a.

HEARSON, M. Transnational expertise and the expansion of the international tax regime: imposing ‘acceptable’ standards. **Review of International Political Economy**, v. 25, n. 5, p. 647–671, 2018b.

HEARSON, M. The IPE of global tax governance. In: **The Routledge Handbook to Global Political Economy**. [s.l.] Routledge, 2020. p. 673–690.

HEARSON, M. **Imposing Standards: The North-South Dimension to Global Tax Politics**. [s.l.] Cornell University Press, 2021.

HEARSON, M.; NDUBAI, J. W.; RANDRIAMANALINA, T. **The Appropriateness of International Tax Norms to Developing Country Contexts** FACTI Background Paper 3, , 2020.

HEARSON, M.; PRICHARD, W. China’s challenge to international tax rules and the implications for global economic governance. **International Affairs**, v. 94, n. 6, p. 1287–1307, 1 nov. 2018.

HEARSON, M.; RIXEN, T. The political science of global tax governance. In: **Research Handbook on International Taxation**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2020.

HEARSON, M.; TUCKER, T. ‘An Unacceptable Surrender of Fiscal Sovereignty’: Arbitration and Sovereignty in the Double Taxation Regime. **SSRN Electronic Journal**, 2019.

HEARSON, M.; TUCKER, T. N. “An Unacceptable Surrender of Fiscal Sovereignty”: The Neoliberal Turn to International Tax Arbitration. **Perspectives on Politics**, p. 1–16, 2021.

HINES JR, J. R.; RICE, E. M. Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 109, n. 1, p. 149–182, 1994.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states**. [s.l.] Harvard university press, 1970. v. 25

HIRSCHMAN, A. O. **The rhetoric of reaction**. [s.l.] Harvard University Press, 1991.

HUI, V. T. **War and state formation in ancient China and early modern Europe**. [s.l.] Cambridge University Press, 2005.

HUI, V. T. How Tilly’s State Formation Paradigm is Revolutionizing the Study of Chinese State-making. **Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly’s Historical Sociology**, p. 268, 2017.

ICC. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

INCLUSIVE FRAMEWORK. **Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy**, 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>>

INICIATIVA PARA OS PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS EM POLÍTICA FISCAL. **Introdução ao Projeto: Sobre a Iniciativa**, 2021. Disponível em: <<https://derechosypoliticafiscal.org/pt/o-projeto>>. Acesso em: 5 maio. 2021

INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS PRINCIPLES AND GUIDELINES IN FISCAL POLICY IN LATIN AMERICA. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS IN ENGLAND AND WALES. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy**, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/comments-received-tax-challenges-digital-economy.htm>>

IRISH TAX INSTITUTE. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

ITALIAN ASSOCIATION OF BANKING. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

JANKIN MIKHAYLOV, S.; BATURO, A.; DASANDI, N. **United Nations General Debate Corpus** (S. Jankin Mikhaylov, Ed.)Harvard Dataverse, , 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.7910/DVN/0TJX8Y>>

- JOGARAJAN, S. **Double Taxation and the League of Nations**. [s.l.] Cambridge University Press, 2018.
- JOHANNESSEN, N.; ZUCMAN, G. The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 6, n. 1, p. 65–91, 2014.
- KATZAROVA, E. **The social construction of global corruption: From utopia to neoliberalism**. [s.l.] Springer, 2018.
- KEOHANE, R. O. Global governance and legitimacy. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 1, p. 99–109, 2011.
- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1994.
- KLEINBARD, E. D. Stateless income and its remedies. **Global tax fairness**, v. 132, 2016.
- KPMG. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- LAAGE-THOMSEN, J.; SEABROOKE, L. Actors and Authority in the International Tax Ecosystem. In: **Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators**. [s.l.] Oxford University Press, 2021. p. 9–34.
- LABORDE, C.; RONZONI, M. **What is a free state? Republican internationalism and globalisation**. [s.l.] SAGE Publications Sage UK: London, England, 2016.
- LAKE, D. A. Laws and norms in the making of international hierarchies. **Hierarchies in World Politics**, v. 144, p. 17, 2017.
- LATULIPPE, L. Tax competition: An internalised policy goal. **Global tax governance: what is wrong with it and how to fix it**, p. 77–100, 2016.
- LESAGE, D.; LIPS, W.; VERMEIREN, M. The BRICs and International Tax Governance: The Case of Automatic Exchange of Information. **New Political Economy**, v. 0, n. 0, p. 1–19, 2019.
- LESAGE, D.; MCNAIR, D.; VERMEIREN, M. From Monterrey to Doha: Taxation and financing for development. **Development Policy Review**, v. 28, n. 2, p. 155–172, 2010.
- LEVI, M. **Of rule and revenue**. [s.l.] University of California Press, 1989.
- LIPS, W. The EU Commission’s digital tax proposals and its cross-platform impact in the EU and the OECD. **Journal of European Integration**, v. 42, n. 7, p. 975–990, 2020.
- LOUIS, M.; MAERTENS, L. **Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World**. [s.l.] Taylor & Francis, 2021.
- LUCKHURST, J. **G20 since the global crisis**. [s.l.] Springer, 2016.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**, v. 1, p. 1–37, 2010.
- MARTIN, I. W.; MEHROTRA, A. K.; PRASAD, M. **The new fiscal sociology: Taxation in comparative and historical perspective**. [s.l.] Cambridge University Press, 2009.
- MURPHY, R. **Finding the secrecy world: Rethinking the language of “offshore”**. London: Tax Research LLP. Retrieved February 22, 2013. [s.l: s.n.].
- NATIONAL FOREIGN TRADE COUNCIL. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- OCDE. **Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue**. [s.l.] OCDE, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>>.
- OCDE. **Request for Input Regarding Work on Tax Challenges of the Digital Economy**. [s.l: s.n.].

OCDE. **BEPS ACTION 1: ADDRESS THE TAX CHALLENGES OF THE DIGITAL ECONOMY (Discussion Draft)**. [s.l: s.n.].

OCDE. **Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report**. Paris: [s.n.].

OCDE. **Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Multilateral Cooperation Changing the World: 10th Year Anniversary Report**, 2019a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-10-years-report.pdf>>

OCDE. **Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy – Policy Note**, 2019b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>>

OCDE. **Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy - Public Consultation Document**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-addressing-the-tax-challenges-of-the-digitalisation-of-the-economy.pdf>>.

OCDE. Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. p. 44, 2019d.

OECD. **Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, Action 2 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project** OECD Publishing, , 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264241138-en>>

OECD. **Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS.**: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>>.

OGLE, V. Archipelago capitalism: Tax havens, offshore money, and the state, 1950s–1970s. **The American Historical Review**, v. 122, n. 5, p. 1431–1458, 2017.

OGLE, V. ‘Funk Money’: The End of Empires, The Expansion of Tax Havens, and Decolonization as an Economic and Financial Event. **Past & Present**, 2020.

OVONJI-ODIDA, I.; GRONDONA, V.; MAWKE, S. V. **Assessment of the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy** South Center, , 2020. Disponível em: <<https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/12/Assessment-of-the-Two-Pillar-Approach-to-Address-the-Tax-Challenges-Arising-from-the-Digitalization-of-the-Economy-reduced.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2021

PALAN, R. Tax havens and the commercialization of state sovereignty. **International organization**, v. 56, n. 1, p. 151–176, 2002.

PALAN, R.; MURPHY, R.; CHAVAGNEUX, C. **Tax havens: how globalization really works**. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 2010.

PALAN, R.; WIGAN, D. Herding cats and taming tax havens: The US strategy of ‘not in my backyard’. **Global policy**, v. 5, n. 3, p. 334–343, 2014.

PARIS, R. The globalization of taxation? Electronic commerce and the transformation of the state. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 2, p. 153–182, 2003.

PICCIOTTO, S. **International business taxation**. [s.l.] Citeseer, 1992.

PIERSON, P. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. [s.l.] Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P. Power and Path Dependence. In: **Advances in comparative-historical analysis**. [s.l.] Cambridge University Press Cambridge, 2015. p. 123–146.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. [s.l.] Editora Intrínseca, 2014.

PSI. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>

- PWC. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Tax challenges of the Digitalised Economy”**, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- QUENTIN, D.; CAMPLING, L. Global inequality chains: integrating mechanisms of value distribution into analyses of global production. **Global Networks**, v. 18, n. 1, p. 33–56, 2018.
- RADAELLI, C. M. Game theory and institutional entrepreneurship: Transfer pricing and the search for coordination international tax policy. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 4, p. 603–619, 1998.
- RAVENHILL, J. International Political Economy. In: **The Oxford Handbook of International Relations**. [s.l.] Oxford University Press, 2008.
- RIXEN, T. **The political economy of international tax governance**. [s.l.] Springer, 2008.
- RIXEN, T. From double tax avoidance to tax competition: Explaining the institutional trajectory of international tax governance. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 2, p. 197–227, 2011.
- RODRIK, D. **The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can’t coexist**. [s.l.] Oxford University Press, 2011.
- RONZONI, M. Republicanism and global institutions: Three desiderata in tension. **Social Philosophy and Policy**, v. 34, n. 1, p. 186–208, 2017.
- RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International organization**, v. 36, n. 2, p. 379–415, 1982.
- SANDERS, E. Historical institutionalism. In: **The Oxford handbook of political institutions**. [s.l.: s.n.].
- SCHÄFER, A.; STREECK, W. **Politics in the Age of Austerity**. [s.l.] Polity Press, 2013.
- SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annual review of political science**, v. 11, 2008.
- SCHMIDT, V. A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. **Political Studies**, v. 61, n. 1, p. 2–22, 1 mar. 2013.
- SCHMIDTKE, H. **The Politics of Global Tax Governance**. [s.l.] Routledge, 2019.
- SCHUMPETER, J. A.; SWEDBERG, R. **The crisis of the tax state**. [s.l.: s.n.].
- SCOTT, J. C. **Against the grain**. [s.l.] Yale University Press, 2017.
- SEABROOKE, L.; WIGAN, D. Global wealth chains in the international political economy. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 1, p. 257–263, 2014.
- SEABROOKE, L.; WIGAN, D. **Global tax battles: The fight to govern corporate and elite wealth**. [s.l.] Oxford: Oxford University Press (forthcoming), 2016a.
- SEABROOKE, L.; WIGAN, D. Powering ideas through expertise: professionals in global tax battles. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 357–374, 15 mar. 2016b.
- SEABROOKE, L.; WIGAN, D. The governance of global wealth chains. **Review of International Political Economy**, v. 24, n. 1, p. 1–29, 2017.
- SHARMAN, J. Offshore and the new international political economy. **Review of International Political Economy**, v. 17, n. 1, p. 1–19, 2010.
- SHARMAN, J. C. **Havens in a storm: The struggle for global tax regulation**. [s.l.] Cornell University Press, 2006.
- SHARMAN, J. C. The bark is the bite: International organizations and blacklisting. **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 4, p. 573–596, 2009.
- SHARMAN, J. C. Illicit Global Wealth Chains after the financial crisis: micro-states and an unusual suspect. **Review of International Political Economy**, v. 24, n. 1, p. 30–55, 2017.
- SHAXSON, N. **Treasure islands: uncovering the damage of offshore banking and tax havens**. 1st ed ed. New York City: Palgrave Macmillan, 2011.
- SOIFER, H. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3–4, p. 231, 2008.

- SOLOCAL GROUP. **Comment submitted to the Public Consultation BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy**, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/comments-received-tax-challenges-digital-economy.htm>>
- SOUTH CENTRE TAX INITIATIVE. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Secretariat Proposal for a ‘Unified Approach’ under Pillar One”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-secretariat-proposal-for-a-unified-approach-under-pillar-one.htm>>
- STRANGE, S. **The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy**. [s.l.] Cambridge university press, 1996.
- SWANK, D.; STEINMO, S. The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies. **American Journal of Political Science**, p. 642–655, 2002.
- SWEDBERG, R. Exploratory research. **The production of knowledge: Enhancing progress in social science**, p. 17–41, 2020.
- TALLBERG, J.; ZÜRN, M. **The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework**. [s.l.] Springer, 2019.
- TANZI, V. Lakes, oceans, and taxes: why the world needs a world tax authority. **Global Tax Fairness**, p. 251–264, 2016.
- TAX JUSTICE NETWORK. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- TAX JUSTICE NETWORK. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Secretariat Proposal for a ‘Unified Approach’ under Pillar One”**, 2019b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-secretariat-proposal-for-a-unified-approach-under-pillar-one.htm>>
- TAX JUSTICE NETWORK. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019c. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- The Guardian**. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/business/2014/jan/19/tech-firms-attempt-halt-tax-avoidance-reforms>>. Acesso em: 4 maio. 2021.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956.
- TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus 1990-1992**. [s.l.] Edusp, 1996.
- TØRSLØV, T.; WIER, L.; ZUCMAN, G. **The Missing Profits of Nations**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, jun. 2018. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w24701.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- TUAC. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- UN COMMITTEE OF EXPERTS ON INTERNATIONAL COOPERATION IN TAX MATTERS. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Secretariat Proposal for a ‘Unified Approach’ under Pillar One”**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-secretariat-proposal-for-a-unified-approach-under-pillar-one.htm>>
- UNCTAD. **Digital Economy Report: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2019>>.

- UNCTAD, U. N. T. AND D.; UNODC, U. N. O. FOR D. AND C. **Conceptual Framework for the statistical Measurement of Illicit Financial Flows**. [s.l: s.n.].
- UNGER, B.; ROSSEL, L.; FERWERDA, J. **Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators: Bringing tax money back into the COFFERS**. [s.l.] Oxford University Press, 2021.
- USCIB. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”**, 2019a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>>
- USCIB. **Comment submitted to the OECD Public Consultation “Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two”**, 2019b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-global-anti-base-erosion-globe-proposal-under-pillar-two.htm>>
- VALADÃO, M. A. P. DEVELOPING COUNTRIES AND THE CONTEMPORARY INTERNATIONAL TAX SYSTEM: BEPS AND OTHER ISSUES. In: MONTES, M. F.; BERNARDO, A.; DANISH (Eds.). **INTERNATIONAL TAX COOPERATION: Perspectives from the Global South**. Geneva, Switzerland: South Center, 2019.
- VALDERRAMA, I. J. M. BEPS principal purpose test and customary international law. **Leiden Journal of International Law**, p. 1–22, 2020.
- WEBB, M. Defining the boundaries of legitimate state practice: norms, transnational actors and the OECD’s project on harmful tax competition 1. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 4, p. 787–827, 2004.
- WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. _____. **Weber. São Paulo**, 1979.
- WONKA, A. Concept specification in political science research. In: **Research Design in Political Science**. [s.l.] Springer, 2007. p. 41–61.
- WOODWARD, R. The organisation for economic cooperation and development. **New Political Economy**, v. 9, n. 1, p. 113–127, 2004.
- YLÖNEN, M. Planned Economies?: Corporations, Tax Avoidance and World Politics. 2018.
- YLÖNEN, M. Who’s to Blame for the Money Drain? Corporate Power and Corruption as Competing Narratives for Lost Resources. In: **Tax, Inequality, and Human Rights**. [s.l.] Oxford University Press, 2019.
- YLÖNEN, M.; ESKELINEN, T. The Politics of Explanatory Nationalism and the Evolution of the United Nations Agenda on Multinational Enterprises. **Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика**, 2020.
- YLÖNEN, M.; TEIVAINEN, T. Politics of Intra-firm Trade: Corporate Price Planning and the Double Role of the Arm’s Length Principle. **New Political Economy**, v. 23, n. 4, p. 441–457, 2018.
- ZARAKOL, A. **Hierarchies in world politics**. [s.l.] Cambridge University Press, 2017. v. 144
- ZOROMÉ, A. **Concept of offshore financial centers: In search of an operational definition**. [s.l.] International Monetary Fund, 2007.
- ZUCMAN, G. **The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens**. [s.l.] University of Chicago Press, 2015.

ANEXO A – Notas Metodológicas

Coleta de Dados

1. Dados de Consultas Públicas

Coletados da página oficial de consultas públicas relacionadas a assuntos fiscais da OCDE. Coleta realizada em julho de 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20200621202343/https://www.oecd.org/tax/planned-stakeholder-input-in-oecd-tax-matters.htm>. Acesso em: 30 jul. 2021.

2. Participação nas Arenas de Representação da OCDE

Informação sobre membros da OCDE: Compilamos o ano de ascensão diretamente do site da organização. Durante o período coberto, os seguintes países ascenderam à organização Chile (2010), Estônia (2010), Israel (2010), Letônia (2010), Lituânia (2010), Eslovênia (2010) e Colômbia (2020). Disponível em: <https://www.oecd.org/about/document/ratification-oecd-convention.htm> Acesso em: 30 jul. 2021.

Dados do G20: Coleta dos membros do G20 que não participam da OCDE.

Informações sobre o ano de ascensão ao fórum inclusivo: A maior parte desses dados foram raspados da página de notícias da BEPS, que noticia o momento de ascensão de cada país. No entanto, nos deparamos com o fato de que havia países que participam do Fórum Inclusivo cuja ascensão não havia sido noticiada. Nesses casos, recorremos às informações noticiadas por fontes secundárias, como o site da Ernst and Young (*e.g.* https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/belarus-joins-beps-inclusive-framework-and-global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes) ou o site da MNE Tax (*e.g.* <https://mnetax.com/36-non-oecd-non-g20-countries-join-beps-international-15980>).

3. Dados de nomeação de especialistas da ONU

Coletados das atas de nomeação dos especialistas, disponíveis em: <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/documents>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Limpeza de dados de consultas públicas

Os dados das consultas públicas estavam disponíveis em dois formatos: alguns eram documentos que compilavam todos os comentários, e outros estavam disponíveis na forma documentos avulsos. No caso dos primeiros, os nomes dos participantes foram obtidos do sumário. No caso dos segundos, os nomes foram obtidos das submissões. O primeiro passo da limpeza foi a padronização dos nomes. Para isso, em um primeiro momento usamos um algoritmo de detecção de similaridade (jarowinkler, do pacote RecordLinkage de R). No entanto, nos deparamos com o fato de que algumas submissões foram tituladas pelas siglas do nome (*e.g.* BIAC vs. *Business at OECD*). Nesse sentido, em um segundo momento, realizamos uma padronização manual.

Em seguida, categorizamos a submissão pelo tipo de ator, organização ou indivíduo. Para tanto usamos como único critério o que constava no nome. Embora alguns comentários apontem no corpo do texto que suas submissões não representam necessariamente a opinião da organização, por questões de viabilidade da pesquisa, se o título da submissão fazia referência à organização, optamos por entendê-la como referente à organização.

Além disso, para além de questões de ordem prática, acreditamos que mesmo que exista um *disclaimer* no texto, o enquadramento que fica, se a organização está no título do comentário, é o da organização.

Para categorizar os atores, usamos sua autodescrição quando disponível nos comentários, e caso contrário, usamos ferramentas de busca na internet. Criamos inicialmente 28 categorias indutivas, que foram posteriormente reduzidas a oito categorias. A tabela abaixo sistematiza as principais categorias que empregamos. Além disso, cruzamos os dados da base que construímos com dados do registro de Transparência da Europa, uma base de dados que registra grupos de interesses europeus¹⁴³. Com essa base, foi possível cruzar nossos dados e conseguir mais informações sobre cerca de 25% dos perfis e confirmar a categorização desses perfis. A tabela abaixo sistematiza os distintos grupos.

Tabela A1. Categorias indutivas de participantes

Termo Abreviado	Categorias indutivas
Governos	Governos
Empresas representação empresarial	e Câmaras de Comércio, Empresa, Empresa de Serviços Digitais, Fundos de Investimentos, <i>Lobby</i> Empresarial, Pensões, Representação Empresarial, Seguros, Setor Bancário.
Empresas de serviços e Profissionais	Associação de contadores, Consultoria Econômica, Consultoria Legal, Contador, Empresas de Contabilidade, Ordem de Advogados, Profissionais Tributaristas, profissional, profissional individuo, Representação de Profissionais Tributaristas.
ONGs, <i>Think tanks</i> , Acadêmicos e Sociedade Civil	Acadêmico, Centro de Pesquisa, ONGs, Representação Sindical, <i>Think Tank</i> .
Outros/Não identificado	Não identificado, Organização Internacional, outros.

Fonte: produção própria.

Seleção de comentários para estudo de caso

No caso das consultas que ocorreram entre 2013-2017, lemos e analisamos todos os comentários. No caso das consultas de 2019, porém, dado a grande quantidade de comentários submetidos, não foi possível analisar todos eles. Portanto, nosso critério para selecionar os comentários para análise foi dual; por um lado aumentar a amostragem, sem por isso deixar de capturar os atores mais relevantes. Assim, lemos todos os comentários com até três páginas e, além disso, selecionamos os comentários que excedem o número de páginas quando se referiam aos atores que, por sua relevância e presença massiva, nos pareceram que não poderiam ser ignorados. É importante ressaltar que a análise não foi feita com fins quantitativos, e sim buscando rastrear o desenvolvimento do processo, com o objetivo de desenvolver hipóteses sobre que mecanismos levaram ao atual estado de coisas. A tabela a seguir, indica o número de comentários lidos por consulta pública. Acreditamos que, ainda que esta amostragem não seja exaustiva, ela é suficiente para o exercício exploratório que realizamos a seguir.

¹⁴³ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en. Acesso em: 09 mar. 2021.

Tabela A2. Número de comentários analisados por consulta pública

Ano/Nome da Consulta Pública	Número de comentários analisados
2013 BEPS Action 1: Addressing the tax challenges of the digital economy	18
2014 BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy	63
2017 Tax challenges of the Digitalised Economy	55
2019a Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy	47
2019b Secretariat Proposal for a "Unified Approach" under Pillar One	43
2019c Global Anti-Base Erosion (GloBE) Proposal under Pillar Two	64

Fonte: produção própria.

ANEXO B – Listas de Paraísos Fiscais

Hines e Rice (1994): Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Ilhas Cook, Chipre, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Irlanda, Ilha de Man, Jersey, Jordânia, Líbano, Libéria, Liechtenstein, Luxemburgo, Macau, Maldivas, Malta, Ilhas Marshall, Mônaco, Montserrat, Antilhas Holandesas, Panamá, Cingapura, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suíça, Turks e Caicos, Vanuatu.

OCDE (2000): A lista incluiu 35 jurisdições mais seis jurisdições que entrariam na lista, mas se comprometeram politicamente a remover os seus regimes fiscais prejudiciais (em itálico): Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cook, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Ilha de Man, Jersey, Libéria, Liechtenstein, Maldivas, Ilhas Marshall, Mônaco, Montserrat, Nauru, Antilhas Holandesas, Niue, Panamá, Samoa, Seychelles, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Tonga, Turks e Caicos, Ilhas Virgens Americanas, Vanuatu, *Ilhas Cayman, Chipre, Malta, Maurício, San Marino*.

Zoromé (2007, p. 19): Bahamas, Bahrain, Barbados, Bermudas, Ilhas Cayman, Chipre, Guernsey, Hong Kong, Irlanda, Ilha de Man, Jersey, Luxemburgo, Malta, Maurício, Antilhas Holandesas, Panamá, Cingapura, Suíça, Reino Unido, Letônia, Uruguai, Vanuatu.

Palan et al. (2010, 41-44): O critério para ser selecionado para lista dos autores é aparecer em pelo menos três das 11 listas que eles analisaram. Porém, os autores também incluíram jurisdições que não passariam por esse critério, mas que mesmo assim acreditavam importante incluir (em itálico): Bahamas, Guernsey, Jersey, Panamá, Barbados, Ilhas Virgens Britânicas, Ilha de Man, Liechtenstein, Bermudas, Antilhas Holandesas, Ilhas Cayman, Vanuatu, Chipre, Gibraltar, Hong Kong, Cingapura, São Vicente e Granadinas, Suíça, Turks e Caicos, Antigua e Barbuda, Belize, Ilhas Cook, Granada, Irlanda, Luxemburgo, Mônaco, Nauru, Malta, São Cristóvão e Névis, Maurício, Andorra, Anguilla, Bahrain, Costa Rica, Ilhas Marshall, Santa Lúcia, Aruba, Dominica, Libéria, Samoa, Seychelles, Líbano, Niue, Macau, Malásia (Labuan), Montserrat, Maldivas, *Reino Unido, Dubai, Letônia, Países Baixos, Uruguai, Ilhas Virgens Americanas, EUA, Bélgica, Áustria*.

Garcia-Bernardo et al, (2017, p. 6):

OFCs Retentores: Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Marshall, Belize, Taiwan, Malta, Gibraltar, Jersey, Ilhas Maurício, Anguilla, Bermuda, Luxemburgo, Libéria, Ilhas Cayman, Nauru, São Vicente e Granadinas; Samoa; Chipre; Guyana; Liechtenstein; Seychelles; Hong Kong; Curaçao; Bahamas; Monaco

OFCs Condutores: Países Baixos, Reino Unido, Suíça, Cingapura, Irlanda

Tax Justice Network

A *Tax Justice Network* trabalha com índices, então não faz sentido falar quais jurisdições são paraísos fiscais, e quais não o são considerando que, em algum nível, qualquer jurisdição pode operar como paraíso fiscal para outra jurisdição. Aqui elencamos as quinze jurisdições com os maiores rankings de cada um dos índices. Elas estão ranqueadas pelo seu valor no índice, que no caso do primeiro, pondera provisão de sigilo financeiro por provisão de serviços *offshore*, e no segundo, pela ponderação entre provisão de estruturas que permitem abuso fiscal corporativo, ponderado pela quantidade de atividades de multinacionais no país.

Índice de Jurisdições de Sigilo (Versão de 2020): Ilhas Cayman *, EUA, Suíça, Hong Kong, Cingapura, Luxemburgo, Japão, Holanda, Ilhas Virgens Britânicas *, Emirados Árabes Unidos, Guernsey *, Reino Unido *, Taiwan, Alemanha, Panamá. Disponível em: <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/introducing-the-fsi>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Índice de Paraísos Fiscais Corporativos (Versão de 2021): Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Bermuda, Holanda, Suíça, Luxemburgo, Hong Kong, Jersey, Cingapura, Emirados Árabes, Irlanda, Bahamas, Reino Unido, Chipre, Ilhas Maurício. Disponível em: <https://cthi.taxjustice.net/en/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Comissão Europeia (2021): Samoa Americana, Anguilla, Dominica, Fiji, Guam, Palau, Panamá, Samoa, Trinidad e Tobago, Ilhas Virgens Americanas, Vanuatu, Seychelles. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>. Acesso em: 20 jun. 2021.