

PARA ALÉM DAS PROPOSTAS DE DOIS PILARES  
UMA ABORDAGEM SIMPLIFICADA PARA A TRIBUTAÇÃO DE  
MULTINACIONAIS

Por Sol Picciotto, Muhammad Ashfaq Ahmed, Alex Cobham, Rasmi Ranjan Das,

Emmanuel Eze, Bob Michel\*

### Resumo

Este documento apresenta uma alternativa à convenção multilateral proposta no âmbito do primeiro pilar do projeto BEPS, indo além do progresso feito até o momento. Uma nova direção foi sinalizada em 2019 pelo documento do G24 propondo um nexo tributável baseado em presença econômica significativa, combinado com uma tributação unitária caracterizada por uma fórmula para partilhar os lucros. As medidas resultantes acordadas no âmbito dos dois pilares implicam a aceitação, em princípio, dessa abordagem e também fornecem padrões técnicos detalhados para sua implementação. Essas normas incluem: (i) um nexo tributável com base em um limite quantitativo de receitas de vendas; (ii) uma metodologia para definir os lucros globais consolidados das empresas multinacionais (EMNs) para fins tributários e (iii) padrões técnicos detalhados para definir e quantificar os fatores que refletem as atividades reais das EMNs em uma jurisdição (vendas, ativos e funcionários).

Agora é o momento certo para adotar o roteiro delineado pelo G24. O trabalho realizado mostra que os obstáculos técnicos podem ser superados, e que o desafio é essencialmente político. Este documento tem como objetivo fornecer um modelo de medidas imediatas que os estados podem adotar, ao mesmo tempo em que se envolvem em deliberações em nível nacional, regional e internacional para um impulso global em direção a reformas práticas e equitativas. A tributação unitária com partilha de lucros segundo uma fórmula é a única maneira justa e eficaz de garantir a tributação das empresas multinacionais onde as atividades econômicas ocorrem, conforme determinado pelo G20. Tal medida pode garantir que os lucros das multinacionais sejam tributados uma única vez, proporcionar estabilidade e certeza para as empresas e estabelecer uma base para regras tributárias internacionais adequadas ao século XXI.

\*\*\*

*This paper puts forward an alternative to the proposed multilateral convention under Pillar One of the BEPS project, by building on and going beyond the progress made so far. A new direction was signalled in 2019 by the G-24 paper proposing a taxable nexus based on significant economic presence, combined with fractional apportionment. The resulting measures agreed under the two Pillars entail acceptance in principle of this approach, and also provide detailed technical standards for its implementation. These include: (i) a taxable nexus based on a quantitative threshold of sales revenues; (ii) a methodology for defining the global consolidated profits of MNEs for tax purposes, and (iii) detailed technical standards for defining and quantifying the factors that reflect the real activities of MNEs in a jurisdiction (sales, assets and employees).*

*The time is now right to take up the roadmap outlined by the G-24. The work done shows that technical obstacles can be overcome, the challenge is essentially political. This paper aims to provide a blueprint for immediate measures that States can take, while engaging in deliberation at national, regional and international levels for a global drive towards practical and equitable reforms. Unitary taxation with formulaic apportionment is the only fair and effective way to ensure taxation of MNEs where economic activities occur, as mandated by the G20. It can ensure that MNE profits are taxed once and only once, provide stability and certainty for business, and establish a basis for international tax rules fit for the 21st century.*

\* Sol Picciotto, professor emérito da Universidade de Lancaster: [s.picciotto@lancs.ac.uk](mailto:s.picciotto@lancs.ac.uk)

Muhammad Ashfaq Ahmed, membro do Comitê Tributário da ONU (as opiniões são pessoais): [muhammad.ashfaq@fbr.gov.pk](mailto:muhammad.ashfaq@fbr.gov.pk)

Alex Cobham, diretor executivo da Tax Justice Network: [alex@taxjustice.net](mailto:alex@taxjustice.net)

Rasmi Ranjan Das, membro do Comitê Tributário da ONU (as opiniões são pessoais): [rasmi.das@gov.in](mailto:rasmi.das@gov.in)

Emmanuel Eze, consultor sênior sobre tributação corporativa internacional, Comissão Independente para a Reforma da Tributação Corporativa Internacional: [emmaieze@gmail.com](mailto:emmaieze@gmail.com)

Bob Michel, analista jurídico e de política comparativa Tax Justice Network: [bob@taxjustice.net](mailto:bob@taxjustice.net)

\*\*\*

*Le présent document propose une alternative au projet de convention multilatérale proposé dans le cadre du pilier Un du projet BEPS, en s'appuyant sur les progrès réalisés jusqu'à présent et en allant au-delà. Une nouvelle orientation a été donnée en 2019 par le document du G-24 qui suggère d'établir un nouveau nexus basé sur la présence économique significative et l'allocation des bénéfices par le biais de la répartition fractionnée. Les mesures qui en découlent, convenues dans le cadre des deux piliers, impliquent l'acceptation de principe de cette approche et fournissent également des normes techniques détaillées pour sa mise en œuvre, notamment i) une règle concernant le lien imposable comportant des seuils quantitatifs sur la base du montant du chiffre d'affaires généré ; ii) une méthodologie pour définir les bénéfices mondiaux consolidés des entreprises multinationales à des fins fiscales, et iii) des normes techniques détaillées permettant de déterminer et de mesurer les critères reflétant l'activité réelle des entreprises multinationales dans une juridiction (chiffre d'affaires, actifs et salariés).*

*Le moment est venu de mettre en œuvre la feuille de route définie par le G-24. Les travaux réalisés montrent que les obstacles techniques peuvent être surmontés, le défi étant essentiellement politique. Le présent document vise à fournir un schéma directeur concernant les mesures immédiates que peuvent prendre les États, tout en engageant des discussions aux niveaux national, régional et international en vue de favoriser l'adoption de réformes pratiques et équitables. La taxation unitaire fondée sur une formule de répartition des bénéfices est le seul moyen équitable et efficace de garantir l'imposition des entreprises multinationales là où elles exercent leurs activités, comme l'a demandé le G20. Elle peut permettre de faire en sorte que les bénéfices des entreprises multinationales soient imposés une fois et une seule, apporter stabilité et certitude aux entreprises et jeter les bases de règles fiscales internationales adaptées au XXI<sup>e</sup> siècle.*

## A. Introdução

### 1. A necessidade de uma nova iniciativa

Já se passaram dez anos desde que os líderes do G20 deram seu apoio ao projeto iniciado pela OCDE sobre "erosão da base e transferência de lucros" (BEPS) e pediram reformas para garantir que as empresas multinacionais (MNEs) pudessem ser tributadas sobre seus lucros "onde as atividades econômicas ocorrem"<sup>1</sup>. Agora, o projeto BEPS parece estar finalmente entregando o pacote de propostas apresentado em outubro de 2021 como a Solução de Dois Pilares.<sup>2</sup> Alguns princípios importantes foram estabelecidos, e um trabalho técnico assíduo resultou em um acordo sobre importantes padrões internacionais. No entanto, uma análise mais detalhada das medidas agora propostas mostra que os quatro elementos do pacote estão muito aquém de estabelecer soluções eficazes e justas para todos, especialmente para os países em desenvolvimento.<sup>3</sup>

Agora é a hora propícia para uma nova iniciativa, que poderia manter o *momentum* e aproveitar o que já foi alcançado. Países em desenvolvimento, que conseguiram desempenhar um papel mais eficaz nos últimos anos, embora sua perspectiva tenha sido eclipsada pela dos países maiores e mais dominantes, devem assumir um papel de liderança. Países de baixa renda, os mais afetados pelas falhas fundamentais e pela injustiça das regras atuais, estão mais dispostos a vislumbrar uma mudança de paradigma que, na prática, beneficiaria a todos.

A única maneira simples e eficaz de atingir os objetivos do projeto BEPS é tributar as multinacionais de acordo com a realidade econômica de que elas operam como empresas unitárias sob propriedade e controle comuns. Isso significa que elas devem ser tributadas em todos os países onde têm uma presença econômica significativa (incluindo vendas), com base em uma partilha de seus lucros globais totais proporcional às suas atividades reais naquele país. Essa abordagem

possui uma longa história. Ela foi aplicada em alguns estados federais (especialmente nos EUA) durante grande parte do século passado; foi proposta para aplicação na UE desde 2001 e continua a fazer parte da agenda da UE. Uma proposta para sua adoção global foi apresentada mais recentemente, no início de 2019, pelo grupo G-24 de países em desenvolvimento, que buscou direcionar as recentes negociações em um caminho mais frutífero.<sup>4</sup> O recente relatório sobre cooperação tributária internacional do Secretário Geral da ONU também formula a meta de que: "[o] sistema tributário internacional ... deve ... ajudar a garantir que os impostos sejam pagos onde a atividade econômica ocorre, inclusive por meio da participação relevante no mercado"<sup>5</sup>.

As atuais propostas de dois pilares aceitam o princípio básico da tributação unitária das empresas multinacionais, com uma alocação de direitos tributários com base em um limiar de vendas, e fornecem padrões técnicos detalhados necessários para sua adoção abrangente. Infelizmente, porém, as medidas agora propostas para sua implementação seriam apenas para parte dos lucros de um pequeno número de EMNs, mantendo as regras existentes para todos os outros casos. As estimativas sugerem que os benefícios prováveis seriam, na melhor das hipóteses, muito pequenos, especialmente para os países em desenvolvimento, enquanto a adesão ao esquema poderia impedir que os países adotassem abordagens alternativas e mais eficazes.<sup>6</sup>

Portanto, este documento descreve os elementos de uma nova abordagem para tributar os lucros das multinacionais e propõe um caminho viável para sua adoção abrangente. Tal abordagem poderia ser adotada por meio de uma nova iniciativa de Estados dispostos, na medida do possível atuando coordenados, e poderia finalmente estabelecer uma base para regras tributárias internacionais adequadas ao século XXI.

### 2. Justificativa e princípios

No mundo real, as multinacionais operam como empresas

unitárias sob gestão e controle centrais. Isso permitiu que elas se tornassem dominantes em todo o mundo, tirando proveito da globalização econômica. Elas conseguem obter superlucros devido à sua capacidade de localizar atividades e acessar mercados em países de todo o mundo, ao mesmo tempo em que integram e coordenam essas atividades para se beneficiar das economias de escala e escopo e da sinergia do grupo como um todo. As grandes EMNs consistem, muitas vezes, em centenas de empresas e outras entidades jurídicas,<sup>7</sup> e é inadequado e ineficaz tentar atribuir lucro às filiais individuais ou aos segmentos de negócios desses complexos grupos corporativos, como tentam fazer as regras atuais. O todo é muito maior do que a soma de suas partes, e todas as partes contribuem para os lucros totais.<sup>8</sup> Portanto, cada empresa multinacional deve ser tributada sobre seus lucros globais, com direitos de tributação alocados a todos os países de forma proporcional às atividades reais da empresa multinacional em cada país.

Em vez disso, a abordagem historicamente adotada tem exigido que as autoridades fiscais tributem cada filial individual dentro da empresa multinacional como se fosse uma entidade independente, negociando "em condições normais de mercado" com outras do mesmo grupo corporativo. Isso cria um incentivo para que os consultores tributários das multinacionais criem estruturas complexas para atribuir baixos níveis de lucro às filiais localizadas em países com alta tributação, enquanto transferem a maior parte de seus lucros excedentes para entidades em paraísos fiscais ou centros de investimento, onde são levemente tributados ou não são tributados. É essa lacuna fundamental que está no centro do problema do BEPS. A nova abordagem acordada na segunda fase do projeto BEPS em 2021 agora aceita o princípio de uma tributação unitária, bem como um imposto mínimo global para limitar a competição para oferecer benefícios fiscais, mas as propostas detalhadas têm limitações e falhas significativas.

Uma abordagem unitária deve partir dos lucros globais consolidados das empresas multinacionais e distribuí-los para fins tributários entre todos os países em que operam, com base em fatores que reflitam suas atividades reais em cada país. Essa é a única maneira de garantir que seus lucros sejam tributados *pelo menos* uma vez e *somente* uma vez. Regras baseadas nessa realidade econômica seriam muito mais simples de administrar e proporcionariam previsibilidade e certeza, tanto para as empresas quanto para as administrações tributárias. Isso também ajudaria muito a garantir a igualdade de condições tributárias entre as multinacionais e as empresas puramente nacionais. Tal abordagem reduziria muito os custos de conformidade com as regras tributárias internacionais, que continuam a se tornar cada vez mais complexas, subjetivas, difíceis de aplicar, ineficazes e injustas.

Essa abordagem poderia ser adotada de forma coordenada, o que restauraria a soberania tributária nacion-

al, que foi prejudicada pelo poder das multinacionais e pela globalização econômica. A coordenação seria proporcionada pela adoção de padrões acordados para definir os lucros globais consolidados de cada empresa multinacional para fins fiscais, bem como para os fatores de partilha e sua ponderação. Esses padrões já foram formulados no trabalho técnico detalhado realizado para os dois pilares do projeto BEPS. Cada país permaneceria livre para decidir sua própria alíquota de imposto sobre os lucros corporativos, a ser aplicada à sua parcela dos lucros de cada empresa multinacional com base nas atividades dessa empresa no país. As pressões competitivas para oferecer alíquotas mais baixas sobre os lucros excedentes seriam restringidas por medidas concertadas para garantir uma alíquota tributária efetiva mínima global, que já estão sendo implementadas no âmbito do imposto global contra a erosão da base (o GloBE) do Pilar 2.<sup>9</sup>

Com relação aos princípios de partilha com base em uma fórmula, o G-24, em 2019, argumentou que os lucros são atribuíveis tanto à produção quanto às vendas: as atividades essenciais ocorrem em países onde as multinacionais têm ativos físicos e funcionários, mas igualmente importantes para a obtenção dos lucros são os países que fornecem acesso aos mercados e aos clientes e à infraestrutura que permitem as vendas. Conforme explicado pelo G-24:

tanto a produção quanto as vendas são essenciais para a geração de lucros, e nenhuma delas pode ser ignorada para fins de determinação dos lucros que seriam tributáveis em uma jurisdição. A jurisdição que contribui para a demanda facilitando a economia, ou pela manutenção de mercados, e a capacidade de pagamento de seus residentes que possibilitam as vendas, bem como a jurisdição que contribui para a produção ou fornecimento de mercadorias, contribuem para os lucros comerciais de uma empresa. Em alguns casos, a jurisdição do mercado também contribui com redes de infraestrutura que são usadas pela empresa para prestar seus serviços ou entregar seus produtos. Isso dá origem a uma justificativa válida para a tributação dos lucros para os quais suas economias contribuíram.

Com base nesses princípios, os fatores historicamente propostos e adotados para a partilha dos lucros são ativos físicos, funcionários e vendas.<sup>10</sup> Esses fatores refletem os elementos de oferta e demanda que são essenciais para a geração de lucros. Também são fatores físicos que podem ser medidos e localizados geograficamente com relativa facilidade. A digitalização da economia traz também a questão adicional das contribuições dos usuários de plataformas digitais, e os fatores de partilha são discutidos em mais detalhes na Seção B abaixo.

As regras baseadas nesses princípios seriam relativamente fáceis de administrar e difíceis de evitar. As EMNs poderiam, é claro, reagir transferindo a produção para jurisdições com impostos mais baixos, mas isso seria impedido pela inclusão das vendas na fórmula. Essas estratégias também dependeriam muito da adequação de um país para a localização de tais investimentos reais:

disponibilidade de uma força de trabalho com habilidades relevantes, infraestrutura adequada, etc. Com a tributação unitária, os países não poderiam mais competir oferecendo incentivos fiscais para atrair lucros em papel, mas também precisariam oferecer um local atraente para atividades reais. Alguns até considerariam esse tipo de concorrência entre os estados como benéfica. Essa abordagem finalmente alcançaria o objetivo estabelecido para o projeto BEPS de alinhar os direitos de tributação dos lucros das empresas multinacionais com sua presença substancial em cada país.

A adoção de uma abordagem unitária exige (i) um novo princípio para a presença tributável e (ii) um acordo sobre a metodologia de partilha de lucros. Isso foi reconhecido no relatório resultante da Ação 1 do projeto BEPS sobre como lidar com *os desafios fiscais da economia digitalizada* em 2018. Desde então, o trabalho no Pilar Um resultou em um acordo sobre um método de fórmula para alocar a renda das multinacionais com base nas vendas, e a exclusão para o imposto global contra erosão de base (GloBE) no Pilar Dois define a substância com base em ativos físicos e custos de remuneração de funcionários. Portanto, o trabalho sobre os Dois Pilares resultou em um acordo e em especificações detalhadas de todos os elementos para uma abordagem unitária e uma repartição de fórmula.

Na próxima seção, analisaremos esses princípios com mais detalhes, enquanto a Seção C discute como eles poderiam ser implementados por países dispostos a adotar uma abordagem conjunta.

## B. Detalhes da abordagem

### 1. Presença tributável

O conceito tradicional de Estabelecimento Permanente (EP) usado em tratados internacionais em matéria tributária, que exige presença física, está claramente ultrapassado. A importância cada vez maior dos serviços, acelerada pela digitalização da economia, levou a propostas de que o nexo tributável deveria ser baseado em uma "presença econômica significativa". Alguns países já introduziram esse conceito em suas legislações nacionais, usando indícios voltados para atividades digitalizadas, às vezes em combinação com um limite monetário.<sup>11</sup> Em geral, essas disposições têm a intenção de complementar o conceito de EP, mas agora devem simplesmente passar a substituí-lo.

O trabalho sobre a Ação 1 do projeto BEPS mostrou que a digitalização afetou toda a economia. As próprias multinacionais apontaram para dificuldades de separar suas atividades para fornecer registros contábeis segmentados, tentando definir os lucros específicos derivados das atividades digitalizadas. Portanto, o critério de nexo acordado para o primeiro pilar visa, corretamente, abranger todos os tipos de negócios. O teste acordado na convenção multilateral (CML) proposta no âmbito do primeiro pilar para que um país receba direitos tributários com base nas vendas de uma multinacional é um limite monetário quantitativo de receitas deriva-

das desse país. Isso deve ser adotado como a regra básica para a presença tributável.

Um nexo baseado em vendas também exige regras de origem para definir quais receitas devem ser consideradas "derivadas" daquele país. Essas regras também foram acordadas nas regras do Montante A, que fornecem metodologias detalhadas para definir a fonte de receita, geralmente em termos do local físico onde as mercadorias são entregues ou onde o serviço é prestado. Isso não necessariamente coincide com o local do comprador dos bens ou serviços. Por exemplo, considera-se que as receitas de vendas de publicidade on-line são geradas na jurisdição em que o espectador do anúncio on-line está localizado; as receitas de transporte aéreo na jurisdição em que os passageiros desembarcam e, no caso de mercadorias divididas em 50:50 entre a jurisdição de carga e descarga.

Um limite monetário simples é claro e fácil de aplicar, e proporcionaria segurança tanto para as empresas quanto para as administrações tributárias. No CML, o limite foi fixado em 1 milhão de euros, ou 250 mil euros para jurisdições com um PIB anual inferior a 40 bilhões de euros.<sup>12</sup> Em nossa opinião, é adequado e, na verdade, importante aplicar esse limite a todas as EMNs, e não apenas ao pequeno número de empresas muito grandes e altamente lucrativas dentro do escopo do Montante A. O limite quantitativo para um nexo tributável em um país acordado para o Montante A é alto o suficiente para excluir as empresas para as quais seria desproporcional criar obrigações de registro e pagamento de impostos sobre os lucros. Um limite semelhante é comum em estados federais onde é usado um sistema de partilha baseado em uma fórmula, como nos Estados Unidos.

O direito de tributar a renda ou os lucros quando houver um nível significativo de vendas em um país é justificado devido (i) à necessidade de vendas para a realização do lucro, (ii) à interação cada vez mais próxima e contínua com os clientes, especialmente para serviços, e (iii) às importantes contribuições dos usuários de plataformas digitais na economia digitalizada. As receitas de vendas agora exigem o cultivo de clientes a longo prazo e, muitas vezes, são feitas por meio de pagamentos ou assinaturas regulares, ou monetização de contribuições de usuários, em vez de compras únicas de mercadorias. O acesso ao mercado em países de todo o mundo é um fator fundamental que permite que as empresas cresçam em escala e obtenham altas taxas de lucro. Além disso, uma parcela importante dessas vendas é destinada a empresas, cujos pagamentos são dedutíveis da receita comercial dos clientes, reduzindo diretamente a base tributária do país de origem.

Esse novo princípio de presença tributável deve, no devido tempo, ser incluído nos tratados bilaterais para evitar a dupla tributação. De fato, isso tem sido defendido há muito tempo pelos países importadores de capital, desde o rascunho de México da convenção modelo da Liga das Nações.<sup>13</sup> O primeiro modelo de convenção da ONU incluía uma cláusula segundo a qual a renda acima de um limite monetário acordado proveniente da prestação de serviços em um país por uma empresa deve-

ria ser tributada nesse país, como uma opção no Comentário. Também permitia a tributação da renda de serviços pessoais independentes se os pagamentos provenientes de residentes do país excedessem um valor acordado. O modelo da ONU tem uma definição de EP muito mais ampla do que a da OCDE, incluindo uma disposição para um "EP de serviços" (artigo 5.3.b) para serviços prestados no país por meio de pessoal por um mínimo de 183 dias por ano. Ele também oferece uma opção para que os lucros da operação de transporte marítimo sejam tributados no país em que surgirem "se essas atividades forem mais do que casuais"<sup>14</sup>. Nos últimos anos, o Comitê Fiscal das Nações Unidas concentrou-se, de forma compreensível, no fortalecimento dos impostos retidos na fonte, especialmente enquanto o projeto BEPS considerava a definição de EP, mas agora parece que chegou a hora de um órgão tributário global abordar diretamente a questão do nexo tributável.

Enquanto isso, uma solução provisória simples é que os países exijam que as empresas que desejam fazer negócios significativos no país o façam por meio de uma entidade local registrada para fins fiscais.<sup>15</sup> Essa exigência está em vigor há muito tempo, por exemplo, na Nigéria.<sup>16</sup> Um mecanismo semelhante foi introduzido por muitos países para a cobrança de impostos sobre vendas ou sobre valor agregado, uma vez que os países passaram a usar uma base de destino para aplicar esses impostos aos vendedores.<sup>17</sup>

## 2. Alocação de lucros líquidos tributáveis

As questões de presença tributável e atribuição de renda (líquida) estão interconectadas, embora nos modelos tradicionais de tratados tributários elas tenham sido tratadas por dispositivos separados. Até o momento, ambas têm sido tratadas pelos países de origem por meio da aplicação de imposto retido na fonte sobre o pagamento bruto. Embora esse tipo de imposto seja fácil de administrar, ele é um instrumento pouco eficaz, pois a alíquota de imposto aplicada à transação não tem relação com a lucratividade real da empresa, levando a uma possível sub ou supertributação.

O principal problema da tributação da renda derivada de um país é como definir a renda líquida tributável a ser alocada para cada país. Isso ocorre porque os custos e as receitas não serão correlacionados por país, devido à natureza altamente integrada das operações das empresas multinacionais. Grande parte dos gastos das empresas multinacionais é com custos conjuntos ou indiretos de pesquisa e desenvolvimento, financiamento e serviços compartilhados, como publicidade, marketing, logística, gestão da cadeia de suprimentos, comunicações e tecnologia da informação, que a empresa prefere alocar entre todas as suas afiliadas. Muitas operações de empresas multinacionais são transnacionais: principalmente no caso de serviços internacionais, o desempenho envolve atividades que ocorrem tanto no local do fornecedor quanto no do cliente.

Esses problemas só podem ser tratados adequada-

mente por meio da distribuição dos direitos tributários sobre a receita líquida consolidada global da empresa multinacional entre os países onde ela tem uma presença econômica significativa, com base em fatores que refletem essa presença.

O documento do G24 de 2019 apontou que, para a fórmula de partilha:

- (a) a definição da base tributária a ser dividida; (b) a determinação dos fatores com base nos quais essa base tributária deve ser dividida; e (c) o peso desses fatores, precisam ser determinados.

Os padrões técnicos já foram estabelecidos no trabalho dos Pilares Um e Dois para a definição de todos esses elementos. O que resta é apenas a determinação dos fatores apropriados a serem usados para a partilha e sua ponderação, o que inevitavelmente envolve algumas considerações políticas.

### a. A base tributária: lucros consolidados do Grupo MNE

O CML proposto no âmbito do primeiro pilar define a base tributária a ser dividida com base nas contas financeiras consolidadas de cada grupo corporativo de EMNs, com ajustes específicos para fins fiscais. As normas de contabilidade financeira fornecem a base para a definição de um grupo corporativo, bem como para suas contas consolidadas. Essas contas são o meio pelo qual as empresas multinacionais se apresentam aos investidores externos e aos mercados financeiros e, no caso de empresas cotadas em bolsa, elas devem ser auditadas. Elas são claramente um ponto de partida muito melhor para determinar a alocação de direitos tributários sobre os lucros das empresas multinacionais do que as contas individuais de afiliadas separadas do grupo de empresas multinacionais que, até agora, têm sido o foco das autoridades fiscais. A alocação de direitos tributários com base em contas consolidadas permite o compartilhamento de prejuízos e lucros, o que também beneficia as empresas multinacionais.

Isso fortaleceria a mudança de paradigma iniciada com o estabelecimento de um sistema de relatórios país por país (CbCR), que foi o avanço mais importante na primeira fase do projeto BEPS. Esses relatórios foram um divisor de águas, pois pela primeira vez fornecem uma visão geral global para fins fiscais das atividades das maiores EMNs em todos os países onde elas têm presença tributável. No entanto, até o momento, esses relatórios estão disponíveis apenas para as autoridades fiscais e ainda não são compartilhados com a grande maioria dos países em desenvolvimento, devido à dificuldade e ao custo de conformidade com regras rígidas sobre as legislações e a confidencialidade dos dados. As especificações dos dados que eles exigem também precisam de avaliação e aprimoramento contínuos.

As contas financeiras consolidadas são apenas o ponto de partida para a definição da base tributária, uma vez que os investidores avaliam as empresas por seu potencial de ganhos futuros, enquanto o imposto é aplicado sobre os lucros acumulados reais. Isso é tratado pelo CML, que agora fornece regras detalhadas para os ajustes

necessários para fins tributários, incluindo uma metodologia para a compensação de prejuízos fiscais.

No entanto, a CML distribui apenas parte dessa base tributária, e somente em relação às vendas, enquanto o restante continuaria a ser determinado de acordo com as regras existentes sobre "preços de transferência". Isso torna suas regras extraordinariamente complexas, pois elas combinam dois princípios contraditórios para a atribuição de lucros de empresas multinacionais para fins fiscais. A aplicação de um fórmula para a partilha dos lucros totais seria muito mais simples. Há também uma boa justificativa para a partilha do total dos lucros consolidados de cada empresa multinacional, em vez do "residual", conforme feito para o Montante A. Conforme descrito na seção A.2 acima, os lucros extraordinários ou excedentes das empresas multinacionais devem-se ao tamanho e à sinergia de suas atividades globais como um todo, portanto, é o total dos lucros que deve ser rateado.

### **b. Fatores de partilha e a fórmula**

Para facilitar a administração deve-se usar, na medida do possível, uma única fórmula geral, uma vez que a aplicação de fórmulas diferentes a todos os diferentes tipos de negócios levaria inevitavelmente à complexidade. Isso indicaria a necessidade de basear os fatores de partilha em princípios gerais claros e de alto nível.

Os fatores normalmente aplicados ou propostos para a partilha com base em uma fórmula (FA, por *Formulary Apportionment*) são ativos, funcionários e vendas, porque são considerados os impulsionadores do lucro. Do ponto de vista econômico, a partilha atua sobre as empresas como um imposto sobre os fatores da fórmula. Portanto, a ênfase nos fatores capital e trabalho desestimula o uso desses fatores nesse estado. Isso também significa que a partilha com base nas vendas reduz muito a pressão sobre os estados para que reduzam a alíquota do imposto, já que um país que aumenta a alíquota do imposto sobre as multinacionais com base em suas vendas naquele país não as impede de investir para criar empregos no país. Assim, os efeitos de incentivo ao investimento apoiam a partilha com base no destino das vendas.

Guiados, em parte por esse motivo, alguns argumentaram a favor de um imposto sobre o fluxo de caixa baseado no destino como uma alternativa à FA. Essa seria uma mudança drástica, altamente prejudicial ao comércio internacional e ao câmbio, e foi rejeitada principalmente por esse motivo, após algum debate, nos EUA em 2017<sup>18</sup>. No entanto, o projeto BEPS demonstrou um apoio considerável dos Estados para uma maior alocação de direitos de tributação nos países onde as vendas são feitas. O "novo direito de tributação" proposto no Pilar 1 limitaria isso a 25% apenas do lucro "residual". Isso foi considerado baixo por muitos, e os países africanos pediram 35%.<sup>19</sup> O novo artigo 12B do

modelo de tratado fiscal da ONU que prevê a tributação da renda de serviços digitais automatizados inclui uma opção de renda líquida, que permitiria ao país de vendas tributar 30% da "renda qualificada". Isso sugere que há apoio dos estados para uma ponderação de pelo menos 30-35% para as vendas, mas não 100%.

Levar em consideração as receitas tributárias e os efeitos do investimento poderia produzir uma convergência em direção a uma fórmula que equilibre os fatores do lado da demanda e da oferta, conforme proposto pelo G24 em 2019. De fato, a história da FA demonstra essa convergência. Isso ocorreu em sistemas federais nos quais os estados podem tributar os lucros das empresas, principalmente nos EUA e no Canadá. Nos EUA, na década de 1930, os estados haviam convergido para a fórmula de "Massachusetts" de três fatores igualmente ponderados: propriedade, folha de pagamento e receita bruta de vendas. Esse é um dos métodos atualmente aceitos para a partilha dos lucros do transporte aéreo internacional quando os países não acordaram isenções recíprocas por tratado.<sup>20</sup> No Canadá, desde a década de 1960, as províncias têm usado uma ponderação de 50:50 para a folha de pagamento e as receitas brutas.<sup>21</sup> A fórmula de três fatores também foi adotada pela Comissão Europeia em suas propostas para uma Base Tributária Corporativa Consolidada Comum (CCCTB), apresentada pela primeira vez em 2011 e renovada em 2016.<sup>22</sup>

É verdade que nos EUA houve uma mudança para o uso maior do fator de vendas: em 1986, 80% dos estados usavam a fórmula de três fatores, mas em 2012 isso caiu para 17%, com 30% dos estados usando apenas o fator de vendas. No entanto, as evidências sugerem que foi apenas no curto prazo que isso teve o efeito desejado de atrair investimentos geradores de empregos; em um período mais longo, deixou de ter um efeito significativo sobre os níveis de atividade econômica, enquanto os estados que usavam o fator de vendas único perderam receita.<sup>23</sup> Essa experiência deve reforçar a resistência à atribuição de um peso muito grande às vendas. O uso de um fator de vendas também exige uma "regra de reversão", de modo que, quando o fator de vendas atribui a receita a um estado onde ela não é tributada, a receita de vendas é atribuída ao último estado de produção ou as vendas são totalmente excluídas da fórmula. As regras de origem das vendas desenvolvidas para o Montante A atribuem a receita das vendas de componentes dentro de um grupo de EMN ao país de venda do item acabado, o que impediria a localização da montagem em países com impostos baixos. Se for usada uma fórmula equilibrada, os países onde a montagem é realizada poderiam receber a distribuição de lucros com base nos fatores de produção.

Outra questão importante é a definição do fator de emprego. Os sistemas dos Estados Unidos e do Canadá, bem como a exclusão baseada em substâncias do GloBE, utilizam as despesas com folha de pagamento (despesas totais com remuneração, incluindo bônus, seguro-saúde e contribuições para aposentadoria). Isso parece inadequado para aplicação entre países com grandes disparidades nas taxas salariais; mas usar apenas um número de fun-

cionários subestimaria os trabalhadores qualificados. Por esse motivo, a CCCTB da UE propôs uma divisão de 50:50 do fator de emprego entre o número de funcionários e a folha de pagamento. O mesmo princípio também foi recomendado no documento de consulta da Índia em 2019. As estimativas que foram feitas dos efeitos distributivos do FA confirmam que o fator de emprego é muito importante para a alocação de receita do FA para países de baixa renda: como o FMI observou, "os países em desenvolvimento ganham principalmente se o emprego receber um grande peso na fórmula".<sup>24</sup> No entanto, os países com baixos salários também precisam ter em mente que uma alocação baseada no número de funcionários reduziria sua atratividade para investimentos em atividades de mão de obra intensiva. A divisão 50:50 proposta pela UE e pela Índia parece ser um compromisso plausível.

O conteúdo do fator de ativos também é discutível. Embora alguns, especialmente representantes de empresas, argumentem que ele deveria incluir ativos intangíveis, isso é rejeitado por todas as propostas sérias de FA. A razão prática para isso é que os fatores da fórmula devem ser específicos do local, para evitar a evasão. Ativos físicos, funcionários e vendas são relativamente fáceis de definir por localização geográfica e, de fato, padrões técnicos para isso foram desenvolvidos nos pilares do BEPS, conforme mencionado acima. A localização dos intangíveis é definida pela propriedade, que pode ser facilmente localizada em qualquer lugar e, de fato, a atribuição de intangíveis a entidades em países com baixa tributação é uma das principais técnicas de evasão. Mais fundamentalmente, os ativos intangíveis resultam de pesquisa e desenvolvimento, o que se reflete em gastos com funcionários qualificados. Isso reforça o argumento de que o fator de emprego deve se basear, pelo menos em parte, nas despesas com remuneração.

A importância da simplicidade também sugere a minimização dos fatores usados para o rateio. Em particular, há variações significativas entre as empresas em sua necessidade de ativos físicos (capital fixo). Os economistas argumentam que a inclusão de ativos na fórmula desencorajaria especialmente o investimento em ativos. O crescimento dos serviços e a maior importância do trabalho qualificado e intelectual em muitos setores aumentaram a diferença entre esses e as empresas que ainda investem muito em ativos físicos. Em alguns setores, até mesmo ativos físicos caros são móveis, por exemplo, transporte e construção, o que dificultaria vincular esses investimentos a localizações geográficas específicas. Há também dificuldades significativas na avaliação de ativos fixos. Essas considerações, juntamente com a necessidade de simplicidade, fortalecem o argumento a favor de uma fórmula de dois fatores baseada em funcionários e vendas, como no Canadá.

Tal abordagem reduziria muito a necessidade de fórmulas diferentes, que poderiam ser necessárias para

negócios como transporte e construção. Se o fator de ativos for mantido, essas diferenças setoriais precisarão ser tratadas, por exemplo, por meio de regras para alocar o valor dos ativos móveis de acordo com o tempo em que estiverem localizados em diferentes países. Da mesma forma, se for usado um fator de ativos, talvez sejam necessárias regras específicas para os serviços financeiros. Por exemplo, na CCCTB da UE, para instituições financeiras, o fator de ativos foi definido como 10% do valor dos ativos financeiros, exceto ações próprias, e regras específicas foram aplicadas para diferentes tipos de receitas de vendas e para atribuir sua localização (artigo 40).

Assim, as diferenças na natureza de alguns tipos de negócios podem ser tratadas por especificações dos fatores ou regras de alocação na fonte. Em particular, foram feitas sugestões de que um fator específico pode ser necessário para que as atividades digitalizadas levem em conta a importância dos usuários, tanto por suas contribuições de conteúdo quanto pelo valor dos dados sobre os usuários.<sup>25</sup> Entretanto, os usuários constituem essencialmente ativos intangíveis, que devem ser monetizados por meio de vendas a esses usuários de publicidade ou bens e serviços. As contribuições dos usuários e os dados derivados delas são monetizados por meio de plataformas digitais, e agora foram abordados nas regras de origem da CML para o Montante A para receitas de atividades digitalizadas. Essas regras dividem as receitas da intermediação por meio de plataformas digitais em 50:50 entre os locais do cliente (geralmente o usuário da plataforma) e o vendedor de bens ou serviços, e atribuem as receitas da venda ou licenciamento de dados do usuário ao local do sujeito dos dados. Isso reforça o argumento para que uma ponderação significativa seja atribuída às vendas, talvez uma fórmula simples de 50:50 de vendas e funcionários.

Uma regra específica é essencial para as receitas da venda de produtos primários, que devem ser atribuídas aos países de origem, e não ao destino das vendas. A receita proveniente da extração de recursos naturais possui características de renda, enquanto os países onde os produtos primários processados são vendidos geralmente aplicam impostos de consumo elevados. A atribuição das vendas de petróleo e gás foi atribuída ao país ou à origem na CCCTB da UE (artigo 42).

Certamente, um sistema de partilha com base em fórmula não seria uma panaceia, mas seria muito mais objetivo, mais justo e mais fácil de aplicar do que a abordagem atual baseada nas regras de preço de transferência. Essas são altamente subjetivas, exigindo uma análise individual dos fatos e circunstâncias de cada entidade individual dentro de um grupo corporativo de EMNs. As grandes empresas multinacionais podem empregar equipes de especialistas para justificar a metodologia escolhida, o que é difícil de ser contestado até mesmo por autoridades fiscais com bons recursos, e a tentativa de fazê-lo inevitavelmente gera conflitos que consomem muito tempo e recursos.<sup>26</sup>

### C. A transição das regras atuais

Uma adoção abrangente dessa nova abordagem deve se basear em novas disposições de tratados a serem desenvolvidas e adotadas no devido tempo, mais apropriadamente por meio de um órgão fiscal global. Nesse meio tempo, entretanto, os países dispostos podem tomar medidas, de preferência agindo em conjunto, para começar a aplicar essa abordagem. Isso pode ser feito na legislação nacional, ao mesmo tempo em que se busca a conformidade com as regras dos tratados tributários, se necessário, por meio da adoção de interpretações adequadas ou da renegociação de tratados.

Os tratados tributários oferecem proteção apenas para residentes genuínos de uma jurisdição parceira do tratado, e a política tributária nacional deve ter precedência sobre as regras do tratado. Os países em desenvolvimento têm menos tratados tributários, e os que têm são geralmente baseados no modelo da ONU, que oferece maior escopo tanto para a tributação na fonte quanto para a partilha com base em uma fórmula. A busca do acordo mais favorável (chamado *treaty shopping*) pode e deve ser evitado por meio de uma aplicação mais rigorosa das regras antiabuso, apoiada pelo Teste de Propósito Principal que agora foi incluído na grande maioria dos tratados após a primeira fase do projeto BEPS. A convergência em torno de uma abordagem comum pode ser muito facilitada pela adoção dos padrões e regras agora acordados no trabalho técnico dos Dois Pilares.

#### 1. Nexo Tributável

Os países devem agora promulgar uma cláusula de nexos tributáveis em sua legislação nacional com base no conceito de Presença Econômica Significativa (PES). Vários países já o fizeram, como a Colômbia, a Índia e a Nigéria, em certos casos de forma conjunta do critério padrão de Estabelecimento Permanente (EP). Sugerimos que o conceito de PES substitua agora o de EP, e que os países o baseiem no limite monetário quantitativo simples acordado para o Montante A do Primeiro Pilar. Isso garantiria a convergência em uma posição comum.

Uma substituição abrangente exigirá negociações, de preferência por meio de um órgão fiscal global. Enquanto isso, os tratados baseados no modelo da ONU geralmente oferecem um escopo maior para a tributação na fonte, conforme descrito na seção B.1 acima. Sugerimos também, conforme descrito na seção B.1 acima, que uma solução provisória simples é exigir que os não residentes com receita de vendas acima do limite da SEP façam negócios por meio de uma afiliada incorporada localmente, como é o caso da Nigéria. Tanto as EMNs quanto os países relutantes podem aceitar que a tributação de uma parcela formulária da receita líquida é uma alternativa preferível à aplicação de impostos retidos na fonte ou impostos sobre pagamentos de serviços digitais (conforme previsto no artigo 12B do modelo da ONU).

#### 2. Atribuição de lucro líquido por partilha com base em uma fórmula predeterminada

Os países interessados também devem adotar medidas na legislação nacional para a atribuição de lucro líquido a empresas multinacionais com um nexos tributável por meio de uma PES no país. A compatibilidade com os tratados fiscais pode ser garantida com base na aplicabilidade do artigo 7(4) nos tratados modelo, que permite a "ilha com base em fórmula", juntamente com o conceito de um "EP de agência".

A partilha com base em uma fórmula tem sido um método aceito há muito tempo para a atribuição de lucros de empresas multinacionais em tratados fiscais, desde o modelo da Liga das Nações. O primeiro modelo da OCDE de 1963, em seu artigo 7(4), permitia a atribuição de lucros a um EP "com base em uma repartição dos lucros totais da empresa em suas diversas partes", desde que esse método fosse habitual em um país. O modelo da ONU de 1980 seguiu o exemplo. Essa disposição foi omitida do modelo da OCDE em 2010, com as alterações correspondentes no Comentário. Entretanto, essas alterações foram rejeitadas por alguns membros da OCDE e também pelo Comitê Tributário da ONU, que manteve o artigo 7(4) em seu modelo. De fato, cerca de dois terços dos tratados tributários em vigor mantêm o artigo 7(4), especialmente aqueles com países em desenvolvimento.<sup>27</sup>

O termo "empresa" refere-se a uma atividade comercial, e não a uma entidade legal.<sup>28</sup> Portanto, ele pode ser aplicado aos lucros totais da atividade do grupo corporativo como um todo na aplicação do Artigo 7(4). A maioria dos países da OCDE se afastou disso com as mudanças no modelo da OCDE em 2010 e adotou a "abordagem autorizada da OCDE" para a atribuição de lucros a um EP. Isso foi rejeitado pelo Comitê da ONU e pelos países em desenvolvimento, que continuaram a manter seu direito, nos termos dos tratados fiscais, de aplicar a partilha com base em uma fórmula nos termos do artigo 7(4).

De acordo com os tratados existentes, uma subsidiária também pode ser tratada como um EP "agência" de sua matriz.<sup>29</sup> Em muitos casos, as EMNs têm subsidiárias em um país, mas, de acordo com as regras de preço de transferência existentes, elas podem alegar que são tributadas apenas sobre os lucros "rotineiros", aplicando um método de preço de transferência "unilateral"; enquanto isso, as receitas substanciais derivadas desse país são atribuídas a outras afiliadas residentes em outro lugar, geralmente em uma jurisdição de baixa tributação. Por exemplo, pode-se dizer que uma subsidiária desempenha funções como marketing ou suporte ao cliente, enquanto as receitas de vendas são canalizadas para outro lugar.<sup>30</sup> Entretanto, em tais circunstâncias, uma afiliada de marketing, por exemplo, pode ser tratada como um EP da afiliada formalmente responsável pelas vendas. Se a EMN realizar negócios substanciais em um país sem ter nenhuma afiliada incorporada localmente, ela poderá ser obrigada a fazê-lo, aplicando-se um limite monetário conforme explicado na seção 3 acima, e essa filial será tratada como um EP de sua controladora.



Portanto, o Artigo 7(4) pode ser entendido como permitindo a atribuição de lucros a qualquer entidade tributável com base em uma partilha dos lucros totais do grupo corporativo de EMN ao qual ela pertence. Isso foi explicitamente rejeitado quando a OCDE adotou suas Diretrizes sobre Preços de Transferência em 1995, que elaboraram o chamado "princípio de plena concorrência", que visa tratar os membros de grupos corporativos de EMNs com base na ficção de que eles são totalmente independentes uns dos outros. Essas Diretrizes não são juridicamente vinculantes, mas apenas auxiliam na interpretação do artigo 9 em tratados fiscais. Elas têm se tornado cada vez mais disfuncionais devido à natureza inadequada e insustentável da ficção de que as empresas multinacionais devem ser tratadas como um conjunto de entidades independentes que negociam entre si em condições normais de mercado. Em nossa opinião, no devido tempo, elas devem ser totalmente reformuladas ou abandonadas. Enquanto isso, medidas provisórias podem ser adotadas da maneira que propusemos.

A aplicação partilha dos lucros com base em uma fórmula foi agora possibilitada pela elaboração de padrões e regras técnicas detalhadas para todos os seus elementos nos Dois Pilares do projeto BEPS, conforme descrito na seção B.2 acima. Isso elimina a principal objeção prática expressa pela OCDE, especialmente nas Diretrizes de 1995, que enfatizavam os "custos de conformidade intoleráveis e os requisitos de dados" envolvidos.<sup>31</sup> Uma possível transição para partilha dos lucros com base em uma fórmula foi considerada com mais detalhes uma década depois, no contexto do primeiro surgimento de modelos de negócios digitalizados, por meio do "comércio eletrônico", que também enfatizou as principais dificuldades práticas e administrativas.<sup>32</sup>

A partilha dos lucros com base em uma fórmula já se mostrou tecnicamente viável e, de fato, essencial para a reforma efetiva das regras tributárias internacionais, permitindo que as EMNs sejam tributadas onde suas atividades ocorrem. Os obstáculos restantes são essencialmente políticos. Serão necessárias negociações, especialmente para permitir um consenso sobre os fatores na fórmula de partilha e sua ponderação adequada, bem como o tratamento adequado das perdas. Mesmo em relação a isso, parece ter havido uma convergência substancial, conforme descrito na seção B.2 acima.

A transição para a nova abordagem que propomos seria claramente facilitada pela criação de um novo órgão fiscal global, que está sendo analisado pelas Nações Unidas. Entretanto, os países não devem atrasar o processo de transição esperando até que esse órgão seja criado. Deve-se reconhecer que o embrião de uma nova abordagem já está bem desenvolvido, nos padrões técnicos detalhados já formulados e disponíveis. Os países dispostos podem e devem tomar medidas ativas agora para auxiliar seu surgimento, fornecendo proteção imediata para as bases tributárias e, ao mesmo

tempo, garantindo que ela esteja pronta para ser implementada internacionalmente por meio da nova estrutura institucional global.

#### D. Conclusão

Este documento teve como objetivo combinar um roteiro para uma reforma abrangente das regras internacionais de tributação das EMNs com propostas práticas que poderiam ser adotadas pelos Estados dispostos a atingir esse objetivo. O objetivo deve ser alinhar as bases tributárias com o local onde as atividades reais ocorrem, conforme determinado pelo G20 para o projeto BEPS. Em nossa opinião, a única maneira eficaz e justa de alcançar esse objetivo é tratar as multinacionais de acordo com a realidade econômica de que elas operam como empresas unitárias sob direção e controle centrais e que seus lucros globais resultam da sinergia de suas atividades combinadas. Portanto, a alocação de direitos para tributá-las deve partir dos lucros globais consolidados de cada grupo corporativo de EMNs, ajustados para fins tributários, e distribuí-los usando fatores que reflitam as atividades reais geradoras de lucros em cada país (funcionários, ativos e vendas). O trabalho realizado no projeto BEPS implica a aceitação dessa abordagem em princípio, com uma alocação baseada em vendas (Pilar Um, Valor A), bem como o fornecimento de padrões técnicos detalhados para todos os elementos de sua operacionalização (metodologias para definir lucros totais para fins fiscais, um limite denexo tributável e o escopo e a quantificação de funcionários, ativos e receitas de vendas por destino).

Para uma transição abrangente para essa nova abordagem, seriam necessárias alterações nos tratados fiscais. Entretanto, é possível fazer um progresso significativo, mesmo com as regras existentes, se os países adotarem medidas conjuntas para atingir esse objetivo. A Convenção Modelo da ONU, na qual se baseia a maioria dos tratados de países em desenvolvimento, oferece uma definição mais ampla de presença tributável, e alguns países foram além e introduziram na legislação nacional um nexo baseado em presença econômica significativa, que agora poderia ser convenientemente alinhado ao padrão do Pilar Um. As entidades não residentes que desejarem fazer negócios significativos em um país podem, como medida provisória, ser obrigadas a fazê-lo por meio de uma empresa incorporada localmente. O modelo da ONU também permite a partilha de lucros de uma empresa segundo uma fórmula, que pode referir-se a todos os negócios de um grupo corporativo, para determinar a renda líquida de um estabelecimento permanente, e isso também pode ser aplicado a uma subsidiária que atue como agente.

Esperamos que esta proposta possa fornecer uma base para que os Estados adotem essa abordagem e continuem a deliberar em fóruns relevantes, nacionais, regionais e globais, para alcançar sua implementação abrangente.

## Notas de Rodapé:

<sup>1</sup> Anexo fiscal da Declaração de São Petersburgo, setembro de 2013.

<sup>2</sup> OCDE, Statement on a Two Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, outubro de 2021.

<sup>3</sup> O primeiro pilar consiste em uma proposta de convenção multilateral (CML) para introduzir um novo direito para os países onde as vendas são feitas para tributar uma parte dos lucros de cerca de 100 das maiores e mais lucrativas EMNs, deixando as regras existentes em vigor para todos os outros fins (Montante A); além de uma proposta de um novo método simplificado de preço de transferência para distribuidores atacadistas (Montante B); O segundo pilar tem um imposto mínimo global de 15% que pode ser aplicado pelos países dispostos sobre as empresas multinacionais com faturamento superior a 750 euros (GloBE - imposto global contra a erosão da base), além de uma nova disposição de tratado fiscal para permitir um imposto retido na fonte pelos países de origem sobre pagamentos tributados abaixo de uma alíquota mínima especificada (9%) no país de destino (STTR - sujeito à regra tributária). Para uma análise mais detalhada, consulte BEPS Monitoring Group (2023), *Taxing Multinationals: The BEPS Proposals and Alternatives*. Até o momento em que este artigo foi escrito, nenhuma versão final havia sido lançada para nenhuma dessas propostas, exceto o GloBE, que está sendo implementado, até o momento, por mais de 40 países. Para uma crítica do GloBE, consulte E. Eze, S. Picciotto, M.A. Ahmed et al. (2023) *The GloBE Rules: Challenges for Developing Countries and Smart Policy Options to Protect their Tax Base*. South Centre, Tax Cooperation Policy Brief No. 35, 18 de agosto de 2023.

<sup>4</sup> G-24, *Proposal for Addressing Tax Challenges Arising from Digitalisation*, 17 de janeiro de 2019. Essa proposta foi apresentada em uma reunião do plenário da Estrutura Inclusiva em dezembro de 2018, embora alguns tenham se oposto à sua consideração, por vários motivos.

<sup>5</sup> ONU, Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations, Relatório do Secretário-Geral, A/78/235, 26 de julho de 2023, parágrafo 12.

<sup>6</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que o Montante A do Pilar Um realocaria cerca de 2% dos lucros totais das EMNs, cerca de US\$ 12 bilhões com base em dados de 2019; as estimativas da OCDE sugerem uma faixa um pouco mais alta: uma média de US\$ 12 a 25 bilhões por ano no período de 2017 a 2021. Ambos concordam que a maioria dos países ganharia cerca de 0,5 a 1,5% de suas receitas de imposto de renda corporativo (CIT); para países de baixa renda, o FMI estima um aumento de 0,0 a 0,7%, enquanto a OCDE sugere 0,7 a 1,7% de suas receitas de CIT. Consulte IMF (2023). *International Corporate Tax Reform, Executive Board Briefing Paper*, 20 de janeiro; OCDE (2023), *Webinar: Economic impact assessment of the Two-Pillar Solution*, 18 de janeiro. Os países participantes desse esquema seriam obrigados a abrir mão dos impostos sobre serviços digitais em troca.

<sup>7</sup> A análise da UNCTAD mostra que, embora apenas 1% das empresas multinacionais tenha mais de 100 afiliadas, essas empresas são responsáveis por mais de 60% do valor agregado pelas empresas multinacionais e que as 100 maiores têm cerca de 55.000 afiliadas entre elas: UNCTAD (2106), *World Investment Report. Investor Nationality: Policy Challenges*. Genebra,

Nações Unidas, p. 134-5.

<sup>8</sup> Esse entendimento vem da economia institucional da empresa, veja R. H. Coase (1937) 'The Nature of the Firm'. *Economica* 4(16): 386-405; O. E. Williamson (1988), 'The Logic of Economic Organization'. *Journal of Law, Economics and Organization* 4: 65; consulte S. Picciotto e J. Kadet (2022), 'The Transition to Unitary Taxation', *Tax Notes International*, 108, 453-61, p. 455, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4281528](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4281528).

<sup>9</sup> Em nossa opinião, o projeto do GloBE é desnecessariamente complexo e injusto para os países em desenvolvimento, principalmente devido às suas regras de prioridade. Uma abordagem alternativa, muito mais justa e eficaz, baseada em uma fórmula de alocação de direitos para aplicar um imposto adicional, foi proposta em A. Cobham et al. (2021) 'A practical proposal to end corporate tax abuse: METR, a minimum effective tax rate for multinationals', *Global Policy* 13: 18-33, disponível em <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13029>. Embora consideremos o próprio GloBE inadequado para a maioria dos países em desenvolvimento, de modo que eles não devem aderir ao esquema, sua introdução por outros proporcionará o espaço político para uma solução mais abrangente, de modo que eles podem e devem adotar medidas complementares mais adequadas às suas circunstâncias, que podem ser compatíveis com o GloBE (consulte o BEPS Monitoring Group (2023) citado acima).

<sup>10</sup> Isso é visto em sistemas de partilhas com base em fórmulas que há muito tempo são usados em estados federais, principalmente nos EUA, embora tenha havido uma mudança nos últimos anos para dar um peso maior ao fator de vendas. Uma fórmula semelhante foi proposta pela Comissão Europeia em sua proposta para uma Base Tributária Consolidada Comum de 2011, renovada em 2016 e agora relançada como Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT). Isso propõe a adoção na UE de regras comuns para definir os lucros agregados das multinacionais (a partir de regras de contabilidade financeira, como o Montante A), com uma metodologia simplificada para sua alocação na UE por um período de transição, e um requisito para que a Comissão produza um estudo dentro de três anos de sua implementação sobre os fatores e a ponderação para uma possível adoção da repartição formulária (artigo 45.9). Ver Comissão da UE (2023) *Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)*, COM(2023)532, disponível em [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/corporate-taxation/business-europe-framework-income-taxation-befit\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/corporate-taxation/business-europe-framework-income-taxation-befit_en)

<sup>11</sup> Por exemplo, a Nigeria Companies Income Tax (Significant Economic Presence) Order 2020 e a Índia Finance Act 2018, acrescentando a Explicação 2A à seção 9(1)(i) da definição de "conexão comercial" da Income Tax Act na Índia. Regras semelhantes foram incluídas na proposta da Comissão da UE para uma Diretiva de presença digital significativa (Comissão da UE (2018), *Proposta de uma Diretiva do Conselho que estabelece regras relacionadas à tributação corporativa de uma presença digital significativa*, 21 de março de 2018, COM(2018) 147 final. A lei de reforma tributária da Colômbia, promulgada em dezembro de 2022, prevê que os não residentes podem ser tributados sobre a renda proveniente da venda de bens ou da prestação de serviços no país se tiverem uma presença econômica significativa, definida como interações sistemáticas deliberadas com clientes ou usuários com receita bruta acima de um limite especificado, e especificações detalhadas adicionais para serviços digitais (Lei 2277 de 2022, artigo 57).

<sup>12</sup> OCDE (2022), *Progress Report on Amount A of Pillar One*, Title 3 and Schedule A.

<sup>13</sup> Isso incluía uma disposição segundo a qual a renda de qualquer negócio ou atividade lucrativa "será tributável apenas no Estado em que o negócio ou atividade for realizado", a menos que houvesse apenas "transações isoladas ou ocasionais". Isso foi omitido na minuta de Londres (Liga das Nações (1946), *London and Mexico Model Tax Conventions Commentary and Text*, Doc. C.88.M.88.1946.II.A.: pp. 13-14; 60, disponível em <https://archives.ungeneva.org/> )

<sup>14</sup> O Artigo 8 (alternativa B) do Modelo das Nações Unidas sugere uma abordagem formulária para tributar os lucros da navegação internacional: "com base em uma alocação apropriada dos lucros líquidos totais obtidos pela empresa com suas operações de navegação". Vários países em desenvolvimento adotaram com sucesso a tributação na fonte dos lucros da navegação em seus tratados fiscais. No entanto, em vez de seguir a sugestão do Modelo da ONU para tributação líquida, eles geralmente aplicam um imposto retido na fonte sobre as receitas brutas (B. Michel e T. Falcao (2021), "Taxing Profits from International Maritime Shipping in Africa: Past, Present and Future of UN Model Article 8 (Alternative B)", ICTD Working Paper 133, p. 44).

<sup>15</sup> Para evitar possíveis contestações de compromissos internacionais que o país possa ter assumido em acordos comerciais e de investimento, especialmente em relação ao tratamento nacional para a prestação de serviços transfronteiriços (por exemplo, no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços), a legislação deve deixar claro que seu objetivo é garantir a paridade em questões tributárias com os fornecedores locais (ou evitar assumir tais compromissos). Deve-se observar que os acordos de investimento de nova geração protegem apenas os investimentos feitos por meio de uma empresa no estado anfitrião, consulte H. E.-K. Danish, M. M. Mbengue, S. H. Nikièma e D. Uribe (2023) "The Protocol on Investment to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area: What's in it and what's next for the Continent?", *Investment Treaty News*, 1 July.

<sup>16</sup> Companies and Allied Matters Act s. 54, que remonta à Companies Act 1968 s. 370.

<sup>17</sup> Consulte OECD (2017), *Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST Where the Supplier is not located in the Jurisdiction of Taxation*, e OECD (2017), *International VAT/GST Guidelines*, seção C.3.2.

<sup>18</sup> Daniel N. Shaviro, 2018, "Goodbye to All That? A Requiem for the Destination-Based Cash Flow Tax", *Bulletin for International Taxation*, 72: 248-58.

<sup>19</sup> ATAF (2021), "The Inclusive Framework's Two-Pillar Solution to Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy". 8<sup>th</sup> Technical Note.

<sup>20</sup> Consulte IATA (2018), *Guidelines for Taxation of International Air Transport Profits*, p. 16, disponível em [https://www.iata.org/contentassets/a72d8d3cfaf84529bcdef6b2dc59f224/taxation\\_intl\\_air\\_transport20profits\\_final.pdf](https://www.iata.org/contentassets/a72d8d3cfaf84529bcdef6b2dc59f224/taxation_intl_air_transport20profits_final.pdf)

<sup>21</sup> Joann Martens Weiner (2005), "Formulary Apportionment and Group Taxation in the European Union: Insights from the United States and Canada". Comissão Europeia: Taxation Papers, Working Paper 8, pp. 11-15.

<sup>22</sup> Comissão Europeia (2016), *Proposta de uma Diretiva do Conselho sobre uma Base Tributária Consolidada Comum (CCCTB)*, COM(2016) 683 final.

<sup>23</sup> Kimberly Clausing (2017), "Lessons for International Tax Reform from the US State Experience under Formulary Apportionment", em Sol Picciotto, *Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms* (International Centre for Tax and Development), p. 96.

<sup>24</sup> IMF (2019) pp. 27-28 disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/An-Assessment-of-Global-Formula-Apportionment-48718>; veja também Alex Cobham, Petr Janský e Simon Loretz, 'Key Findings from Global Analyses of Multinational Profit Misalignment', em S. Picciotto, *Taxing MNEs as Unitary Firms*, cap. 7. IMF, 2019. *Corporate Taxation in the Global Economy*. pp. 33-34; também IMF (2019) Policy Paper.

<sup>25</sup> Consulte o documento de consulta da Índia de 2019, especialmente os parágrafos. 197-8, e a proposta da Comissão Europeia de 2018 sobre presença digital significativa, pp. 3-4.

<sup>26</sup> Por exemplo, na Índia, uma pesquisa de 4.000 decisões tributárias importantes em tribunais e cortes em um único ano (2018) relatou 1.150 sobre preços de transferência e apenas 130 sobre outras questões tributárias internacionais (disponível em [https://itatonline.org/articles\\_new/digest-of-4000-important-judgments-on-transfer-pricing-international-tax-and-domestic-tax-jan-to-dec-2018/](https://itatonline.org/articles_new/digest-of-4000-important-judgments-on-transfer-pricing-international-tax-and-domestic-tax-jan-to-dec-2018/)).

<sup>27</sup> Uma análise realizada em 2020 constatou que, de 3.181 tratados tributários bilaterais disponíveis em inglês, 2.161 continham o artigo 7(4): consulte S. Picciotto (2021), "The Contested Shaping of International Tax Rules: The Growth of Services and the Revival of Fractional Apportionment". Centro Internacional de Tributação e Desenvolvimento: ICTD Working Paper 124, p. 17.

<sup>28</sup> Tanto no modelo da OCDE quanto no da ONU, o termo "empresa de um Estado Contratante" é definido como "uma empresa administrada por um residente de um Estado Contratante"; desde 2000, o modelo da OCDE também declara que "o termo "empresa" se refere à administração de qualquer negócio".

<sup>29</sup> Consulte J. P. Le Gall (2007), "The David R. Tillinghast Lecture: Can a Subsidiary Be a Permanent Establishment of its Foreign Parent? Commentary on Article 5, par. 7 of the OECD Model Tax Convention", *Tax Law Review*, 60, 179-214; R. S. Avi-Yonah e Z. P. Tinha (2014), "Unitary Taxation and International Tax Rules", International Centre for Tax and Development: ICTD Working Paper 26.

<sup>30</sup> Veja, por exemplo, UK House of Commons, Public Accounts Committee (2012), *Report on HMRC's 2011-2012 Accounts*, and *Minutes of Evidence: Starbucks, Amazon & Google*; e N. Cicin-Šain N (2020), "Taxing Uber", em: J. Marin et al. (eds), *Uber-Brave New Service or Unfair Competition Legal Analysis of the Nature of Uber Services* Springer, pp.181-198.

<sup>31</sup> OECD (2022), *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, para. 1.27, p.37.

<sup>32</sup> OECD (2005), *E-commerce: Transfer Pricing and Business Profits Taxation*, Tax Policy Studies 10. Isso inclui o relatório de um Grupo de Consultoria Técnica que incluiu representantes de empresas.

**Anterior South Centre****Tax Cooperation Policy Briefs**

No. 13, February 2021 – Making the UN Tax Committee more effective for developing countries by Abdul Muheet Chowdhary

No. 14, June 2021 – The Tax Sovereignty Principle and Its Peaceful Coexistence with Article 12B of the UN Model Tax Convention by Kuldeep Sharma, ADIT (CIOT, UK)

No. 15, Juin 2021 – Conceptualisation d'un instrument multilatéral des Nations Unies (IML des NU) par Radhakishan Rawal

No. 16, Juillet 2021 – Article 12B - Une solution de convention fiscale par le Comité fiscal des NU pour taxer les revenus numériques par Rajat Bansal

No. 17, Juillet 2021 – Un albatros autour du cou des pays en développement - Clause NPF dans les conventions fiscales par Deepak Kapoor, IRS

No. 18, September 2021 – Combatting Tax Treaty Abuse: Tools available under the BEPS Multilateral Instrument by Kuldeep Sharma, ADIT (CIOT,UK)

No. 19, October 2021 – Developing Country Demands for an Equitable Digital Tax Solution by Abdul Muheet Chowdhary

No. 20, October 2021 – Making the UN Tax Committee's Subcommittees More Effective for Developing Countries

by Abdul Muheet Chowdhary, Sebastien Babou Diasso, and Aaditri Solankii

No. 21, November 2021 – Streamlining the Architecture of International Tax through a UN Framework Convention on Tax Cooperation by Abdul Muheet Chowdhary and Sol Picciotto

No. 22, 12 January 2022 – Global Minimum Corporate Tax: Interaction of Income Inclusion Rule with Controlled Foreign Corporation and Tax-sparing Provisions by Kuldeep Sharma, ADIT (CIOT,UK), FTI (Australia), Insolvency Professional (IBBI)

No. 23, 11 February 2022 – Global Minimum Tax Rate: Detached from Developing Country Realities by Sebastien Babou Diasso

No. 24, 29 July 2022 – A Global Asset Registry to track hidden fortunes and for asset recovery by Ricardo Martner

No. 25, 30 September 2022 – UN Model Tax Convention: Selective Territoriality – The Specter of Privileged Player in a Rigged Game by Muhammad Ashfaq Ahmed

No. 26, 31 October 2022 – Revenue Effects of the Global Minimum Corporate Tax Rate for African Economies by Seydou Coulibaly

No. 27, 21 December 2022 – Taxing Big Tech: Policy Options for Developing Countries by Abdul Muheet Chowdhary and Sébastien Babou Diasso

No. 28, 20 January 2023 – Climate Finance Withholding Mechanism: Exploring a potential solution for climate finance needs of the developing countries by Radhakishan Rawal

No. 29, 3 March 2023 – Digital taxation under the OECD Amount A and UN Article 12B mechanisms for market jurisdictions in Africa: a comparative analysis by Erica Rakotonirina

No. 30, 25 March 2023 – Enforcing Secondary Taxing Rights: Subject to Tax Rule in the UN Model Tax Convention by Abdul Muheet Chowdhary and Sebastien Babou Diasso

No. 31, 25 March 2023 – Taxation of Computer Software: Need for Clear Guidance in the UN Model Tax Convention by Abdul Muheet Chowdhary and Sebastien Babou Diasso

No. 32, 30 May 2023 – Global Minimum Taxation of Multinationals: Opportunities and risks for some African States by AMAGLO Kokou Essegbe, KOUEVI Tsotso and ADJEYI Kodzo Senyo

No. 33, 26 June 2023 – Taxation of Digital Services: what hope for the African States? by ADJEYI Kodzo Senyo, KOUEVI Tsotso and AMAGLO Kokou Essegbe

No. 34, 24 July 2023 – Conceptualizing Remote Worker Permanent Establishment by Radhakishan Rawal

No. 35, 18 August 2023 – The GloBE Rules: Challenges for Developing Countries and Smart Policy Options to Protect Their Tax Base by Emmanuel Eze, Sol Picciotto, Muhammad Ashfaq Ahmed, Abdul Muheet Chowdhary, Bob Michel and Tommaso Faccio



*O South Centre é a organização intergovernamental dos países em desenvolvimento que os ajuda a combinar os seus esforços e conhecimentos para promover os seus interesses comuns na cena internacional. O South Centre foi criado por um Acordo Intergovernamental que entrou em vigor em 31 de julho de 1995. A sua sede situa-se em Genebra, na Suíça.*

A citação e reprodução do conteúdo do presente artigo está autorizada para o uso pessoal sempre que se indique claramente a fonte. As opiniões expressadas no presente artigo são de autoria de seu/sua autor/a ou autores/as e não representam a opinião do South Centre ou de seus Estados Membros. Qualquer erro ou omissão neste documento é de responsabilidade exclusiva de seu/sua autor/a ou autores/as. Qualquer comentário relativo ao presente artigo será muito apreciada. Dados de contato:

South Centre  
International Environment House 2  
Chemin de Balexert 7-9  
CP 228, 1211 Genebra 19  
Suíça  
Tel.: +41 (0)22 791 8050  
south@southcentre.int  
<https://www.southcentre.int>

Siga a conta do South Centre no Twitter: South\_Centre

