

AS MÁQUINAS INFERNAIS *Jurisdições Sigilosas e Crise Global*

John Christensen¹

Seja bem-vindo à economia subterrânea

Escrevendo sobre um outro período de forte crise económica e social, Marx e Engels observaram que os financeiros são «como os feiticeiros que já não podem controlar os poderes do mundo subterrâneo e pedem ajuda aos próprios feitijos».

A desregulação dos mercados financeiros, desencadeada a partir dos anos 70 do século XX, deixou à solta os poderes do mundo subterrâneo e os líderes políticos estão agora a esforçar-se por conter as consequências destes feitijos. Nos seus esforços frenéticos para maximizar os lucros, os financeiros criaram instrumentos inovadores de uma complexidade demoníaca: jogaram uma versão satânica do jogo infantil *pass-the-parcel* -- recorrendo a dívidas «fatiadas», cortadas em pedaços e depois reembaladas com os riscos desconhecidos que lhes estão ligados; criaram um sistema bancário subterrâneo, concebido para funcionar para além dos controlos de regulação; perpetraram fraudes maciças e roubaram numa dimensão impressionante; tornaram-se cúmplices das actividades criminosas -- incluindo a manipulação de mercados, a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal.

Com paciência e discrição, criaram uma economia subterrânea, a partir da qual podiam operar fora de qualquer responsabilidade e fora das regras da democracia. Poucas são as pessoas que sabem como é esta economia subterrânea. Não se aprende nada sobre ela nas universidades, nem nada se lerá sobre ela, tanto nos manuais de economia como nos de política. Mas, apesar de tudo, ela é bem real. Cerca de metade do comércio mundial é transaccionado e passa, via moeda bancária, através desta economia subterrânea. Quase todos os fluxos de investimentos externos (IDE) passam por ela. Pelo menos um terço da riqueza global é controlada por esta economia subterrânea. Todavia, não obstante a imensa escala das suas operações, não se sabe como é que esta economia realmente funciona.

¹ John Christensen é economista na área de desenvolvimento e director de Tax Justice Network e o Secretariado Internacional International Secretariat tem o email: www.taxjustice.net. Trabalhou como quadro superior em serviços financeiros em offshore e foi durante 11 anos conselheiro do Estado de Jersey - um paraíso fiscal. O seu email de contacto é: john@taxjustice.net

A economia subterrânea tem um nome? Podemos encontrá-lo num mapa? A resposta a ambas as perguntas é sim. A economia subterrânea é frequentemente referenciada como «*offshore*» e está situada em cerca de 72 jurisdições secretas (chamadas frequentemente «paraísos fiscais») pontos dispersos assinalados no mapa da Terra.

As jurisdições sigilosas, a que chamamos também opacas, desempenharam um enorme papel, senão o maior, na criação e no desenvolvimento da crise actual. Foram usadas com uma variedade de finalidades, incluindo:

- criar complexos instrumentos financeiros (na sua maior parte, são obrigações de dívida garantidas por activos, os CDO) para misturar os pacotes de títulos de riscos diferentes e vendê-los no mercado mundial de forma indiscriminada, como produtos estruturados;
- registar as operações fora de balanço, as operações que foram usadas para esconder dos accionistas, dos reguladores, das agências de avaliação, dos jornalistas e de outros, os materiais de informação muito delicada;
- degradar os regimes reguladores de outras nações;
- criar estruturas complexas e opacas que se entrecruzam com muitas das jurisdições, a fim de confundir a investigação e fragmentar o esforço de regulação;
- praticar a evasão fiscal ou evitar os impostos numa enormíssima escala.

Ou seja, estas jurisdições sigilosas, opacas, transformaram-se em máquinas do caos nos mercados financeiros, servindo uma dupla finalidade: a de ajudar os financeiros a «ficarem livres da tributação» e também «a ficarem livres da regulação».

Num mundo de bancos globais e de mercados financeiros que funcionam 24 horas por dia, a regulação é somente tão eficaz quanto o é também a regulação do elo mais fraco da cadeia: as jurisdições sigilosas são o elo mais fraco da cadeia dos mercados globais. Isto explica por que razão é que muita «*inovação financeira*» das duas últimas décadas pode ser analisada como tendo sido criada nestes lugares. A maioria dos fundos especulativos (*hedge funds*) estão localizados em Londres, nas ilhas Caimão e nas ilhas do canal da Mancha. O mesmo se pode dizer sobre os secretos fundos de investimento; a emissão de dívidas garantidas por activos (os CDO), a indústria do resseguro, e os veículos de investimento estruturados no coração do sistema bancário subterrâneo.

A crise actual não é apenas uma consequência do falhanço do mercado hipotecário *subprime* nos Estados Unidos: ela surgiu porque os financeiros criaram uma economia subterrânea -- tão opaca e tão complexa nas suas operações e na sua estrutura, e tão primariamente corrupta nas suas atitudes para com a democracia, a regulação e a tributação -- que ninguém pode nem deve confiar em nenhuma das suas actividades.

A desregulação dos mercados financeiros abriu a porta à concorrência fiscal e à desregulação. A concorrência fiscal foi usada para aumentar a remuneração dos capitais, baixar as receitas dos governos e forçar à privatização dos recursos estatais estratégicos. A desregulação aumentou fortemente a rendabilidade, mas com um custo pesado para os trabalhadores, os consumidores e para o meio ambiente. As jurisdições sigilosas foram usadas como mecanismos catalisadores de ambos os processos, actuando como as térmitas, minando as estruturas criadas para proteger a sociedade das práticas predatórias.

Para todos os fins práticos, as jurisdições sigilosas representam um mundo financeiro sem regras, onde a criminalidade pode progredir. A minha própria experiência do trabalho nas jurisdições sigilosas sugere-me que o secretismo pode fornecer facilidades não apenas na fraude, mas igualmente nas actuações com base em informação privilegiada, mercados manipulados, pagamento de donativos ilícitos aos políticos, não-divulgação dos conflitos de interesses, facilidades de suborno, e em todos os tipos de outras práticas corruptas. E isto acontece dia a dia e a uma escala industrial.

Dentro de poucos dias, os líderes do G-20 reunir-se-ão em Londres para uma cimeira de emergência. O primeiro-ministro britânico, Gordon Brown, quer um regresso à actividade normal dos negócios, tão rapidamente quanto possível. O seu interesse centra-se em procurar proteger a City de Londres e a sua infernal progenitura instalada nas ilhas Caimão, nas ilhas do canal da Mancha e de outros lugares. A sociedade civil deve insistir em não permitir que haja um regresso às anteriores e habituais actividades. Nós devemos exigir uma reforma minuciosa, que erradicará todos os mecanismos que os financeiros, os advogados, os contabilistas e os seus clientes usaram e usam para se aproveitarem das jurisdições sigilosas. Isto incluirá exigências tais como:

- divulgação pormenorizada de dados patrimoniais;
- encerramento das filiais dos bancos situadas em jurisdições sigilosas;
- adopção, país a país, de códigos de conduta a aplicar às empresas multinacionais;
- eliminação de veículos contabilísticos envolvendo operações «colocadas fora do balanço»;
- passos eficazes no ataque às fraudes e às transferidas devidas à manipulação contabilística dos preços das mercadorias e serviços transaccionados internacionalmente;
- tributação dos lucros dos *hedge funds* como rendimentos, em vez de mais-valias;
- tratado multilateral para troca de informações fiscais, com base nos registos computadorizados das trocas.

Consideradas como um pacote, estas medidas restringirão severamente o uso e o abuso de jurisdições sigilosas. Muitas delas podem mesmo entrar em colapso e, por isso mesmo, podem precisar de apoio transitório para reestruturar as suas economias. Estas medidas reduzirão enormemente os volumes da grande corrupção. Restaurarão a capacidade dos governos democraticamente eleitos para organizar a tributação numa base progressiva. E estes começarão o processo de reequilibrar um sistema que, até agora, tem criado uma desigualdade selvagem na distribuição da riqueza e do rendimento.

As reformas pormenorizadas propostas pela Tax Justice Network e apresentadas ao G20 em Março de 2009 são descritas completamente no Apêndice 1 deste texto. Para muitas organizações da sociedade civil, a dimensão com que os líderes do G20 aceitem estas propostas será uma clara prova do seu empenho em rectificar as fraquezas da arquitectura do actual sistema financeiro. A julgar-se pelas medidas que têm sido propostas desde o princípio de Março de 2009, a questão de se saber o que fazer com as jurisdições sigilosas será então um tema principal da Cimeira do G20, mas parece haver muito pouca vontade política para tomar acções eficazes contra tais jurisdições.

As jurisdições sigilosas e a globalização da desordem

O fenómeno conhecido como a economia financeira *offshore* começou a aparecer nos anos 60, depois da criação do euromercado, com base em Londres. As enormes quantidades de capital financeiro -- acumuladas fora do país-sede das grandes empresas e fora do país-residência dos proprietários individuais -- forneceram uma base para a emergência do transnacionalismo². Este capital era gerido por especialistas financeiros que operavam numa variedade de jurisdições, muitas delas eram mesmo microestados, e que se afirmaram publicamente como jurisdições secretas: são jurisdições autónomas ou semiautónomas que oferecem uma combinação de fraca regulação, baixa tributação ou tributação zero sobre os rendimentos e sobre o capital dos não-residentes, facilidades legislativas e não só, para a opacidade de bancos e empresas, e uma ausência de troca efectiva de informações com as autoridades de países terceiros.

Tem sido dada pouca atenção às actividades destas jurisdições sigilosas, embora tenha sido reconhecido, desde 1961, que elas atraem «todos os tipos de bruxos financeiros, e que algumas destas actividades, podemos bem acreditar, deveriam ser controladas no interesse do bem público»³. Quase cinquenta anos mais tarde, torna-se cada vez mais claro que as jurisdições sigilosas têm-se tornado os principais actores nos mercados financeiros globais: mais de metade dos empréstimos da banca internacional e cerca de um terço dos investimentos directos estrangeiros passam através destas jurisdições sigilosas; cerca de 50 por cento do valor do comércio global passa também por elas, mesmo se isto representa somente 3 por cento do PIB mundial⁴; cerca de dois milhões de empresas e centenas de milhares, possivelmente milhões de *trusts* secretos e fundações foram criados nestas jurisdições sigilosas; a riqueza pessoal que totaliza 11,5 milhões de milhões foram deslocadas para estas paragens *offshore* pelos milionários -- conhecidos nos círculos dos banqueiros como indivíduos de alto valor patrimonial (High-Net Worth Individuals ou Hen-Wees) --, fugindo anualmente aos impostos e com valores acima dos 250 mil milhões anuais⁵. As jurisdições sigilosas actuaram igualmente com um maior protagonismo na crise bancária dos títulos *subprime*, que já se mostrava intensamente em 2007, permitindo um ambiente de muita fraca regulação -- o que, combinado com a opacidade e a complexidade de veículos de investimento estruturados e de obrigações de dívida garantidas por activos, minou a eficiência dos mercados de capitais⁶.

Contudo, de maneira decisiva, os instrumentos jurídicos opacos usados pelos Hen-Wees e pelas empresas multinacionais, com a finalidade da fuga aos impostos, foram usados igualmente para uma grande variedade de outras actividades criminosas, incluindo mercados ilegais, manipulações nos mercados de títulos e não só, doações políticas

² Nairn, T., (1997) **Faces of Nationalism**, Verso, Londres.

³ Extraído de um memorando sobre as Bahamas, datado de Novembro de 1961, apresentado por W.G. Hulland do Colonial Office a Mr B.E. Bennett do Banco de Inglaterra: visto pelo autor nos arquivos do Banco de Inglaterra.

⁴ Ministro francês das Finanças, D. Strauss-Kahn, num discurso para o Grupo de Peritos de Paris, em Março de 1999. Citado por Christensen J. and Hampton, M.P. (1999) **All Good Things Come to an End**, The World Today, vol.55, no.8/9 (Royal Institute of International Affairs)

⁵ http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf com acesso em 20 de Agosto de 2006

⁶ Por exemplo, Mathiason, N, (2008) **Spotlight falls on the dark dealings of secrecy jurisdictions**, The Observer, página 4, Business Section, 20 Julho de 2008.

ilícitas, desfalques, fraudes e pagamento de comissões e de subornos. Tornou-se cada vez mais claro que as jurisdições sigilosas fornecem um estímulo, pelo lado da oferta, que incentiva e encoraja a corrupção em grande escala, fornecendo uma base operacional utilizada por profissionais, advogados, financeiros e seus clientes, para explorar as diferenças legislativas e a existência de menor regulação.

O Reino Unido tem uma responsabilidade-chave na condução de acções contra as jurisdições sigilosas, como o assinalou Nairn em 1997: «a maioria destas [jurisdições sigilosas] eram antigas colónias britânicas. Indiscutivelmente foi o colapso do Império Britânico que conduziu a maioria destes microestados à nova ordem ou desordem internacional»⁷.

O papel das estruturas imperiais foi o de promover o uso de jurisdições sigilosas com finalidades nefastas e este facto é reconhecido num relatório do Senado americano de 2006, no qual se sublinha:

«Uma indústria *offshore* sofisticada -- composta por um quadro de profissionais internacionais que incluem advogados, fiscalistas, contabilistas, banqueiros, corretores, serviços financeiros das grandes empresas e administradores de *trusts* -- promove agressivamente jurisdições *offshore* junto dos cidadãos dos EUA como meios para evitar impostos e os credores nas suas próprias jurisdições. Estes profissionais, muitos dos quais estão a viver ou têm negócios nos Estados Unidos, aconselham e dão apoio aos cidadãos americanos na abertura de contas *offshore* estabelecendo falsos *trusts* e sociedades-conquilhas e sociedades-ecrãs, escondendo património em zonas *offshore*, e fazendo internamente uma utilização secreta dos seus recursos localizados nestas mesmas zonas»⁸.

Um dado número de iniciativas internacionais bem tentou controlar as actividades das jurisdições sigilosas, mas marcadamente com pouco sucesso. A mais importante destas foi a da OCDE, lançada em 1998 com o objectivo de transformar radicalmente as jurisdições sigilosas através de uma maior transparência e melhoria na troca de informações entre as diferentes autoridades nacionais. Esta iniciativa morreu na praia em 2001, quando a nova Administração instalada em Washington (a de Bush) lhe retirou o seu apoio. Mesmo o progresso na melhoria de troca de informações foi bem modesto. Outras tentativas de abordar os fluxos financeiros ilícitos que atravessam as diferentes jurisdições sigilosas também foram muito tímidas e improdutivas, na sua maior parte, porque as organizações internacionais encarregadas de actuarem contra os fluxos financeiros ilícitos tomaram como base de trabalho uma definição muito limitada e limitativa daquilo que constitui a lavagem de dinheiro⁹.

A corrupção é largamente reconhecida como prejudicial ao desenvolvimento sustentável dos países mais pobres. É, porém, menos bem reconhecido o modo como as jurisdições sigilosas contribuem para o empobrecimento destes países, incentivando e permitindo a fuga importante de capitais e a fraude, e facilitando os fluxos financeiros ilícitos

⁷ Nairn (1997), op cit

⁸ U.S. Senate Permanent Sub-Committee on Investigations (2006) **Tax Haven Abuses: The enablers, the tools, the secrecy, publicado a 1 de Agosto.**

⁹ Christensen, e Spencer, D. (2008) **Stop this timidity in ending tax haven abuse**, *Financial Times*, Comment, 5 de Março, 2008, página 13

originados pelos rendimentos de actividades corruptas. A não ser que este lado da oferta para a corrupção seja enfrentado, há pouca probabilidade de se poder pôr fim à dependência da ajuda aos países em desenvolvimento ou de neles se conseguir a criação de estados democráticos economicamente estáveis, capazes de garantir a segurança alimentar, a instrução e os cuidados médicos aos seus cidadãos.

A fuga do capital, a evasão fiscal e o subdesenvolvimento

O elefante na sala de visitas do debate sobre o desenvolvimento representa aqui o papel desempenhado pelas infraestruturas globais de jurisdições sigilosas, pelos bancos, escritórios de advogados, consultores e gestores, contabilistas e intermediários financeiros que estão envolvidos e todos eles interessados em oferecer uma zona *offshore* como elo de ligação entre as economias ilícitas e as lícitas¹⁰. Esta relação facilita a fuga importante de capitais e a fraude, distorce os mercados globais com desvantagem para a inovação e para a criação de empresas na economia real, retarda o crescimento económico ao remunerar os empresários oportunistas e o investimento de orientação errada, e aumenta a desigualdade global. As ligações *offshore* funcionam através de conluíus entre os intermediários do sector financeiro privado e os governos das jurisdições sigilosas que hospedam centros financeiros *offshore*.

Apesar das imagens sugestivas evocadas pelo termo *offshore*, seria errado pensar que as jurisdições sigilosas e a economia *offshore* estão desligadas e são remotas relativamente aos principais estados nacionais, aos países mais desenvolvidos. Geograficamente, muitas jurisdições sigilosas ficam situadas nas pequenas economias das ilhas dispersas através do espectro dos fusos horários (veja a tabela 1), mas a maioria das jurisdições sigilosas estão política e economicamente muitíssimo ligadas aos principais estados da OCDE, e o próprio *offshore* é uma indicação política bem precisa sobre a relação entre o Estado e as restantes partes dos seus territórios¹¹. No caso do Reino Unido, também ele um paraíso fiscal, o volume de transacções *offshore* é controlado pela City de Londres, embora muitos dos seus intermediários financeiros operem em escritórios situados em territórios ultramarinos britânicos e dependentes da Coroa Britânica. Estas jurisdições projectam uma impressão de autonomia mas, na prática, muitas delas, embora não todas, actuam simplesmente como centros de registo para as instruções emitidas fora da City de Londres e de outros centros financeiros principais. Estão em primeiro lugar ao serviço da City, porque são elas os suportes de regimes reguladores que são mais permissivos do que os regimes que prevalecem *onshore*, na própria City, e porque têm taxas mínimas ou mesmo nulas de imposição fiscal, combinadas com os arranjos opacos destas zonas -- incluindo a não-divulgação dos beneficiários da posse de empresas ou *trusts*.

A maioria dos observadores sensatos podiam esperar que os governos dos principais estados, por exemplo as nações do G7, actuassem colectivamente para impedir a degradação da regulação e a evasão fiscal, mas a ascensão de jurisdições sigilosas e de economias *offshore* está muito ligada à liberalização dos mercados de capital globais e

¹⁰ Para uma análise detalhada da origem das jurisdições sigilosas e das suas ligações com a economia global ver: Hampton, M, (1996) *The Offshore Interface: Secrecy jurisdictions in the Global Economy*, MacMillan, Basingstoke.

¹¹ Palan, R., (1999) *Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty*, in Hampton, M.P., & Abbott, J.P., . (eds) *Offshore Finance Centres and Secrecy jurisdictions: The Rise of Global Capital*, MacMillan, Basingstoke

está ainda mais amplamente ligada às medidas de políticas associadas geralmente com o programa neoliberal: desregulação, redução de impostos, liberalização de fluxos do comércio e do investimento, assim como a privatização das empresas públicas. Os grupos de interesses influentes, cuja sede é em Washington, associados estritamente com as políticas neoliberais – incluindo o Cato Institute, o Americans for Tax Reform, o American Enterprise Institute e o Center for Freedom and Prosperity -- publicamente apoiam as jurisdições sigilosas e têm lutado arduamente contra as iniciativas internacionais para regular as suas actividades. Grover Norquist -- com ligações muito próximas da Administração do presidente George W. Bush e «famoso» por afirmar que o seu objectivo era reduzir o Governo «a uma dimensão tal que me permitisse arrastá-lo para a casa de banho e afogá-lo numa banheira» -- promove publicamente os Estados Unidos como um paraíso fiscal: «Os EUA são um paraíso fiscal, e esta política ajudou a atrair milhões de milhões de dólares em capital gerador de empregos para a economia americana»¹². As jurisdições sigilosas desempenharam um grande protagonismo no avançar do programa neoliberal, e foram apoiadas fortemente neste processo através daquilo que Naomi Klein identifica como «a cooperação íntima de figuras poderosas dos negócios, de ideólogos defensores de cruzadas e de líderes políticos prepotentes»¹³.

A liberalização dos mercados de capital estimulou um aumento extraordinário nos fluxos financeiros internacionais, que aumentaram oito vezes mais desde 90, para 8,2 milhões de milhões de dólares em 2006¹⁴. Os fluxos financeiros ilícitos constituem cerca de um quinto destes valores, mas geralmente os governos e as agências multilaterais subestimam as questões ligadas ao dinheiro sujo, a não ser quando se referem às drogas e ao terrorismo. James Wolfensohn deu-nos uma excepção: durante a sua presidência do Banco Mundial, sugeriu que os fluxos financeiros ilícitos poderiam parcialmente explicar por que razão é que o Banco Mundial tinha falhado na sua missão de ataque à pobreza. Geralmente, as iniciativas anticorrupção centraram-se na corrupção dos administradores públicos e dos políticos e na pilhagem por déspotas e seus próximos, em vez de trabalharem sobre o sistema financeiro global que encorajava e facilitava a lavagem do dinheiro sujo. Espantosamente, nem o Banco Mundial nem o FMI tentaram investigar, ou sequer quantificar, a fuga de capitais e a evasão fiscal.

Na prática, os principais actores -- em particular a Suíça, o Reino Unido e os EUA -- actuaram de modo a que falhassem os esforços feitos para desenvolver a cooperação global no tratamento das questões levantadas pelos fluxos financeiros ilícitos. O Reino Unido, por exemplo, permite que as regiões dependentes da Coroa Britânica continuem a facilitar a evasão fiscal, apesar do facto de o Reino Unido ser, afinal, o responsável pelo assegurar da boa administração daquelas zonas. Contudo, apesar da ilusão da quase independência, todas as leis internas decretadas pelos governos dos bailiados (*Bailiwicks*) de Guernsey e Jersey precisam da aprovação prévia do Privy Council. É então certo poder-se concluir que o Ministério dos Assuntos Constitucionais do Reino Unido, que é responsável pelas relações do Governo com as dependências da Coroa, resistiria a todas as leis que este considere serem contrárias aos interesses britânicos. Aproximadamente metade de todas as jurisdições enumeradas como sigilosas estão directamente ligadas à Grã-Bretanha com o estatuto de território ultramarino ou de território dependente da Coroa, ou ainda como membro da Commonwealth. Quando

¹² <http://www.freedomandprosperity.org/press/p04-07-05/p04-07-05.shtml> accessed 17-July-2008

¹³ Klein, N. (2007) *The Shock Doctrine*, Penguin Books, p.445

¹⁴ McKinsey Global Institute 2008 *Mapping global capital markets : fourth annual report*. San Francisco

perguntaram a Eva Joly, especialista norueguesa da luta contra a corrupção, se as suas conclusões quanto à escala da corrupção no escândalo Elf poderiam aplicar-se ao Reino Unido, Eva Joly apontou Londres como o paraíso fiscal particularmente renitente a colaborar com as autoridades financeiras: «A City de Londres, esse estado dentro de um Estado que nunca transmitiu sequer a mais pequena peça informativa útil a qualquer magistrado estrangeiro».

Eva Joly refere as jurisdições sigilosas como o alvo principal na fase emergente do debate anticorrupção, argumentando que: «Não há nada mais importante para aqueles que querem atacar a pobreza -- num mundo em que isto venha a tornar-se possível -- do que seguir os fluxos de dinheiro sujo e impor sanções àqueles territórios que não cooperam com este processo de luta contra a corrupção»¹⁵. Joly não está sozinha a localizar a City de Londres e os seus satélites *offshore* como importantes actores, pelo lado da oferta, da equação da grande corrupção. No seu relatório sobre o Reino Unido e a corrupção em África, o Grupo Parlamentar do UK Africa All Party comentava:

«O sistema financeiro internacional é um enigma cheio de falhas. Tem uma aplicação pobre das leis, no que se refere à lavagem do dinheiro, o que leva alguns peritos a sugerir que haja aqui perto de um milhão de milhões de dólares de fluxos internacionais de capitais ilícitos anualmente. Infelizmente, o Reino Unido -- incluindo a City de Londres, os territórios ultramarinos e os que são dependências da Coroa -- estão implicados nesta prática»¹⁶.

Estes fluxos ilícitos persistem apesar da estratégia, muito cara, introduzida nos anos 80 e elaborada para acompanhar o dinheiro, para atacar o tráfico de drogas mas alargada subsequentemente, na tentativa de impedir ataques terroristas através dos registos dos fluxos financeiros que lhes estão ligados. A lógica desta estratégia, que começou com a identificação de uma nova ilegalidade a que se chamou lavagem de dinheiro, consistiu em levar as instituições financeiras e as intermediárias para a batalha, dando-lhes a responsabilidade de identificação dos autores e dos beneficiários de transacções financeiras através do lema “conheça o seu cliente”, enquanto igualmente exigia que os banqueiros informassem as autoridades das transacções sobre divisas que excedam um determinado nível (Currency Transaction Reports) e toda a transacção ou agente da transacção que levantasse razoável suspeição na ideia das pessoas que trabalham na banca.

Não obstante estas iniciativas antilavagem de dinheiro, a taxa de falhas para detectar fluxos de dinheiro sujo é espantosamente elevada. De acordo com um banqueiro suíço, somente 0,01 por cento do dinheiro sujo que circula pelos circuitos financeiros da Suíça é detectado¹⁷. É improvável que outras jurisdições sigilosas façam melhor. Isto deve-se parcialmente ao facto de se centrarem somente nas guerras da droga e do terrorismo, o que explica apenas uma proporção pequena de fluxos financeiros ilícitos internacionais, mas é igualmente devido à atitude de desregulação em muitos países em que se ignora a manipulação fraudulenta dos preços dos bens comercializados internacionalmente -- com a consequente facturação fraudulenta -- que tem origem a maioria de tais fluxos. Esta frouxidão estende-se igualmente à evasão fiscal (tipicamente um resultado, senão a justificação motriz para a manipulação dos preços dos produtos comercializados), que é

¹⁵ In “Pour Eva Joly, “le G8 ne lutte pas vraiment contre la corruption”, Entrevista à *La Tribune*, 6 de Junho, 2007

¹⁶ Africa All Party Parliamentary Group (2006) *The Other Side of the Coin*, Londres, 2006.

¹⁷ Baker, R. (2005) op cit, p174

tratada como uma actividade criminosa nalguns países, mas não noutros, e é uma área onde os países em vias de desenvolvimento estão particularmente vulneráveis. É duro, porém, julgar o sucesso ou insucesso da estratégia de acompanhar o dinheiro. Um comentador conclui:

«O resultado é uma estrutura reguladora incómoda e cada vez mais intrusiva, que impõe pesados custos às partes inocentes. Contudo, surpreendentemente, até agora não existem critérios razoáveis e defensáveis, através dos quais o seu sucesso ou insucesso possa ser julgado»¹⁸.

Os lucros do sigilo

Uma característica da definição de jurisdições sigilosas é a existência de condições de opacidade, criadas através das leis do sigilo bancário ou, de facto, através de acordos judiciais e práticas bancárias. Este «espaço do sigilo» cria uma barreira eficaz à investigação das actividades registadas através dos paraísos fiscais¹⁹, e facilita a lavagem dos lucros de uma vasta gama de actividades criminosas e contrárias à ética, incluindo a evasão fiscal, o desfalque e o roubo, a corrupção, o tráfico ilegal de armas, o narcotráfico, a contrafacção, a manipulação nos mercados de títulos, a facturação falsa, a transferência via manipulação dos preços, a evasão fiscal. Há esquemas refinados que são planeados para transformar dinheiro sujo em transacções comerciais e para disfarçar os rendimentos do crime e da evasão fiscal, usando para isso estruturas multijurisdicionais complexas.

De acordo com um perito investigador, os «métodos para lavar dinheiro variam fortemente, desde métodos relativamente muito simples até aos cenários altamente estruturados e com negócios complexos para transferência do dinheiro para as zonas *offshore*. O que está a ser cada vez mais identificado é a infiltração de entidades criminosas em actividades comerciais que em si mesmas são legítimas. Nenhuma destas pessoas poderia sair da ilegalidade com muito do que ganhou, se não fossem os advogados, contabilistas, conselheiros de finanças, e assim sucessivamente, ajudando-os com muita perícia na lavagem do dinheiro e a esconder as suas riquezas»²⁰.

¹⁸ Naylor, R.T. (2007) **Criminal Profits, Terror Dollars and Nonsense**, paper given at the Transnational Institute, June 2007

¹⁹ Christensen, J. and Hampton, M.P. (1999) **A Legislature for Hire: The Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre**, in Hampton, M.P. & Abbott, J.P, op cit

²⁰ Detective Superintendente Des Bray, da Commercial and Electronic Crime Branch, entrevistado em *Adelaide Advertiser*, **Lawyers helping to launder money**, 4 June 2007

Quadro 1: Jurisdições sigilosas em todo o mundo

Caraíbas e Américas	Francoforte
Anguila	Gibraltar
Antígua e Barbuda *	Guernsey
Aruba *	Holanda
Baamas	Hungria *
Barbados	Islândia *
Belize	Irlanda (Dublin) *
Bermudas	Inguchétia *
Ilhas Virgens Britânicas	Ilha de Man
Ilhas Caimão	Jersey
Costa Rica	Liechtenstein
Dominica *	Luxemburgo
Granada	Madeira *
Montserrat *	Malta *
Antilhas Holandesas	Mónaco
Nova Iorque	República Turca do Norte de Chipre *
Panamá	Sark
Santa Lúcia *	Suíça
São Cristóvão (Saint Kitts) e Nevis *	Trieste *
São Vicente e Granadinas *	
Ilhas Turcas e Caicos	
Uruguai *	Médio Oriente e Ásia
Ilhas Virgens Americanas *	Barém
	Dubai *
África	Hong Kong
Libéria	Labuan
Maurícia	Líbano
Melilha *	Macau *
Seicheles *	Singapura
São Tomé e Príncipe *	Tel Aviv *
Somália *	Taipei (Formosa) *
África do Sul *	
Europa	Oceanos Índico e Pacífico
Alderney *	Ilhas Cook
Andorra	Maldivas *
Bélgica *	Marianas
Campione d'Italia *	Ilhas Marshall
City de Londres	Samoa *
Chipre	Tonga *
	Vanuatu

Fonte: *tax us if you can*, Tax Justice Network, 2005

Nota: Esta lista exclui territórios com algumas características de paraísos fiscais mas que não são geralmente usados como tal.

Digamos: 1,6 milhões de milhões em fluxos de dinheiro sujo²¹ deslocam-se anualmente para contas *offshore* -- aproximadamente metade desse dinheiro tem como origem os países em vias de desenvolvimento²². São fundamentais as técnicas usadas para a evasão fiscal e a lavagem de dinheiro sujo e estas envolvem mecanismos idênticos e subterfúgios financeiros: estruturas de multijurisdicção, empresas e *trusts offshore*, fundações, bancos correspondentes, directores nominais, transferências electrónicas para empresas de fachada. As instituições legais concedem ou permitem estatutos e privilégios especiais que têm sido subvertidos pela sociedade, pois adquirem agora finalidades para as quais nunca se pretendeu que tenham sido criados. Por exemplo, a finalidade original dos *trusts* era promover a protecção dos membros do casal e dos outros membros da família que fossem incapazes de tratar das suas próprias vidas, e promover causas caritativas. Incrível como poderão agora aparecer aos olhos daqueles que não estão familiarizados com as operações de jurisdições sigilosas, pois os *trusts* de beneficência são regularmente activados com o objectivo de serem *special purpose vehicles* usados para a planificação e optimização da tributação fiscal e para esconderem quer disponibilidades quer responsabilidades «fora do balanço», como aconteceu com a Enron ou ainda com o falido banco inglês Northern Rock²³.

As facilidades dos paraísos fiscais são activamente introduzidas no mercado por intermediários financeiros e são destinadas a clientes potenciais no mundo inteiro. Os jornais destinados à maioria da população estão cheios de anúncios de propaganda a promoverem estruturas *offshore* e esquemas de gestão de patrimónios eficientes ou optimizados por uma tributação eficaz. Esta propaganda é um convite aberto à fuga de capitais e à evasão fiscal e revela uma falha grave no processo financeiro da liberalização. Enquanto o capital se tornou quase totalmente móvel, a capacidade de policiar os fluxos internacionais de dinheiro sujo, na sua maior parte, continua a ser feita com recursos nacionais. A grande maioria dos fluxos de dinheiro sujo é lavada através de estruturas multijurisdicionais complexas que operam através do sistema bancário global. As somas envolvidas são enormes, particularmente para países em vias de desenvolvimento com tendência para a fuga de capitais: em África os valores são estimados em termos de saídas acumuladas, incluindo a perda de juros derivados dos rendimentos, em cerca de 600 milhares de milhões de dólares desde 1975.²⁴ A maioria dos analistas concordam que as saídas do dinheiro ilícito a partir da África tendem a ser permanentes, indicando que entre 80 a 90 por cento de tais fluxos permanecem fora do continente²⁵. Um outro estudo conclui que a África Subsariana é um credor líquido relativamente ao resto do mundo, no sentido de que os recursos externos, isto é, o valor acumulado do capital saído para o exterior, excede as suas responsabilidades externas

²¹ Dinheiro sujo é definido como o dinheiro que é obtido, transferido ou usado ilegalmente

²² Baker, R. (2005) *Capitalism's Achilles Heel*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey

²³ Brittain-Catlin, W., (2005) *Offshore: The Dark Side of the Global Economy*, Farrar, Strauss and Giroux, New York, pp55-76

²⁴ See <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/05/10/africa-has-lost-607-billion/> accessed 22 July 2008

²⁵ Raymond Baker do Center for International Policy, Washington, citado a partir de dados comunicados por UK Africa All Party Parliamentary Group in January 2006.

(isto é, a dívida externa)²⁶. O problema é que os recursos estão na sua maior parte nas mãos dos privados, enquanto as responsabilidades pertencem ao povo africano.

É chegada a hora de mudar de campo de análise, de orientação no objectivo central da política económica e social, quer dizer, é tempo de passar da corrupção para o desenvolvimento como preocupação central. Não se poderá discordar dos militantes anticorrupção africanos que -- enquanto lamentam a corrupção interna, que envolve as situações de suborno, a evasão fiscal e o desfalque -- ficam confundidos pela maneira como o debate da corrupção se centrou agora sobre o lado da procura na equação, enquanto largamente se ignora o papel crucial dos agentes do lado da oferta: «a pilhagem dos recursos (da Nigéria), que alcançou o seu pico durante a presidência de Sani Abacha nos anos 90, aconteceu com a conivência activa de uma infraestrutura extensiva dos bancos, dos advogados e dos contabilistas que forneceram os meios para dez mil milhões de dólares serem deslocados para as zonas *offshore*. Alguns destes quadros e cúmplices vieram de Jersey. Estes teriam tido conhecimento da origem dos fundos e devem ter ganho bastante dinheiro com a manipulação dos valores roubados»²⁷.

É perturbante falar disto com calma, uma vez que o discurso dominante sobre a corrupção se centra em procurar apontar o dedo a funcionários mesquinhos e a cleptomaniacos com poder. Em termos de ordem de grandeza, os rendimentos da corrupção, da lavagem de dinheiro das drogas, do tráfico de seres humanos, da contrafacção de produtos e de moeda, do contrabando e de outras actividades mafiosas corresponderá, em termos agregados, a cerca de 35 por cento dos fluxos de dinheiro sujo internacional com origem nos países em desenvolvimento e nas economias de transição. Em contraste, os rendimentos das actividades comerciais ilícitas, incorporando a manipulação da facturação e as transferências devidas à manipulação dos preços, assim como as transacções falsas e fraudulentas correspondem aos restantes 65 por cento de tais fluxos²⁸. Pelo menos, deve ser dada igual ênfase à corrupção quer na esfera privada quer na esfera pública; embora a prioridade deva ser posta na descoberta de como é que a corrupção pode reduzir as receitas fiscais em aproximadamente 50 por cento²⁹. E as actividades dos centros financeiros *offshore* devem ser mais cuidadosamente examinadas, para se verificar os seus impactes prejudiciais no funcionamento dos mercados globais e na integridade do Estado de direito. Como o sublinha Baker, no capítulo final do livro *Capitalism's Achilles Heel*.

«Os fluxos financeiros ilícitos, disfarçados e escondidos criam um ambiente de alto risco para os capitalistas e um ambiente de baixo risco para criminosos e vândalos. Quando nós pervertemos o funcionamento apropriado do sistema que escolhemos, perdemos o poder relativamente flexível que este tem de criar valor em todo o globo. O próprio capitalismo corre então um risco ao nível da sua reputação. Tal como é agora,

²⁶ Boyce, J.K. and Ndikumana, L. (2005) *Africa's Debt: Who Owes Whom?* Em Epstein, G.A. *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham

²⁷ Christensen, J. (2005) 'Hooray Hen-Wees' *London Review of Books*, vol.27, no.19, 6th October

²⁸ Baker (2005) op cit, p369

²⁹ **The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa**, citado por Africa All Party Parliamentary Group, Março, 2006, p12

muitos milhões de pessoas que vivem nas economias em desenvolvimento e nas economias em transição ridicularizam os mercados livres, olhando para este conceito como uma autorização para roubar da mesma maneira que outros se enriquecem a si próprios ilicitamente».

Lamentavelmente, a Transparency International, apesar do seu papel apreciável ao colocar a corrupção na agenda política, minou os esforços dos reformistas quando publicou o índice da percepção da corrupção (CPI), que reforça percepções estereotipadas da geografia da corrupção. Ano sim, ano não, desde 1995 que o índice CPI identifica a África como a mais corrupta região do mundo, correspondendo-lhe mais de metade do quintil «mais corrupto» dos países no índice de 2006. Os países africanos contam aproximadamente como metade do conjunto dos países identificados como os mais corruptos -- com a Costa do Marfim, o Chade, a República Democrática do Congo, a Guiné Equatorial, a Guiné-Conacry e o Sudão entre os dez mais corruptos dos 163 países examinados. O Gana vai relativamente bem, classificado na 70^a. posição em 2006, embora a classificação de 3,3 entre 10 possíveis ainda coloque o Gana na parte inferior (isto é, na mais corrupta), segundo o espectro de corrupção da Transparency International. Mas, apesar da atenção dada ao CPI na imprensa africana e na global, estas estatísticas fornecem uma perspectiva muito parcial e deformada. Uma análise mais pormenorizada e mais crítica do índice revela que mais de metade dos países identificados pelo CPI em 2006 como «menos corruptos» são jurisdições sigilosas, incluindo os principais centros -- tais como Singapura (classificado em 5^o), Suíça (7^o), Reino Unido e Luxemburgo (11^o) Hong Kong (15^o), Alemanha (16^o), EUA e Bélgica (ambos em 20^o). Como boa indicação do CPI, Barbados, Islândia, Malta, Nova Zelândia e os Emirados Árabes Unidos (todos eles jurisdições sigilosas) , todos eles estão no quintil «menos corrupto do mundo. Não há uma única nação africana que esteja classificada no quintil menos corrupto».

Mas o que é que estas classificações nos dizem sobre a política actual da corrupção? E quem discordaria do proeminente político nigeriano que, durante as prolongadas negociações para fixar o repatriamento dos recursos roubados pelo presidente nigeriano anterior (Sani Abacha), comentou: «É um pouco mais que irónico que o índice europeu da Transparency International não seja apropriado para colocar a Suíça como o primeiro ou o segundo país mais corrupto do mundo -- por abrigar, incentivar e atrair todos os salteadores das tesourarias públicas de todo o mundo para

trazerem os resultados da sua pilhagem para e os colocarem sob custódia nas suas sujas catacumbas³⁰».

A perversidade das classificações do CPI reflecte a confusão geral e a insuficiência do discurso actual sobre a corrupção. Ao preocupar-se fundamentalmente com as actividades dos actores situados no sector público, baseando o seu índice principalmente em percepções dos actores com conflitos de interesses, a Transparency International sublinhou somente uma parte das questões ligadas à corrupção e iludiu a problemática mais vasta: como é que o «lado da oferta» incentiva e protege a corrupção de alto nível. Esta tendência para apontar a dedo os funcionários mesquinhos e os cleptomaníacos com poder acabou por gerar uma insuficiente atenção ao que está a ser pago (na sua maior parte) aos intermediários financeiros ocidentais que facilitam a lavagem dos rendimentos da corrupção através de firmas *offshore*, *trusts* e subterfúgios similares. Idem para o papel dos governos das jurisdições sigilosas que conspiram activamente no processo de incentivar a fuga de capitais ilícitos e na evasão fiscal, fornecendo-lhes a desregulação, assim como o sigilo e a ausência de troca de informações eficazes.

O espaço do sigilo oferecido pela situação em *offshore*, que actualmente é de 72 jurisdições sigilosas, aglomerou-se junto das principais economias³¹ terrestres e representa uma falha evidente na arquitectura financeira global. Esta falha é explorada diariamente pelos intermediários financeiros, pela simples razão de que esta é a actividade mais rendável e livre de encargos. O senador Joe Lieberman resumiu a degradação destes valores quando comentou, na Comissão do Senado dos Estados Unidos, o seguinte: «filas de advogados e de contabilistas financeiros abusaram da lei e da sua ética profissional, simplesmente com o objectivo de ganharem enormes somas de dinheiro fazendo com que os seus clientes não paguem impostos³²».

A geografia distorcida da corrupção atrás mencionada pode bem surgir a partir da definição, dada pela Transparency International, de corrupção como sendo «a má utilização do poder com a finalidade de ganho pessoal».

³⁰ Ministro da Educação, Professor Aliya Babs Fafunwa citado por *This Day*, 6 Junho, 2005

³¹ O mapa da TJN's das jurisdições em : <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/mapamundi.pdf> com acesso em 14 Agosto de 2006

³²

http://hsgac.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&Affiliation=R&PressRelease_id=580&Month=11&Year=2003 com acesso em 14 Agosto, 2006

Operacionalmente, isto conduziu a uma obsessiva incidência de atenção sobre a Administração Pública (políticos e funcionários do Estado) e a um descuidar de atenção sobre outras elites, incluindo directores de empresas ou ainda intermediários financeiros. Agora o foco deve deslocar-se para os que estão habilitados a actuar do lado da oferta³³, incluindo:

- os governos das jurisdições (não exclusivamente as classificadas como jurisdições sigilosas) que fornecem o espaço de sigilo em que a corrupção pode ocorrer;
- os agentes do sector privado, incluindo os intermediários (especialmente profissionais tais como banqueiros, advogados, contabilistas, agências de criação de empresas e sociedades fiduciárias ou *trusts*), cujas actividades facilitam ou negligenciam as práticas financeiras corruptas³⁴;
- directores de empresas responsáveis pelas transacções ilícitas que contribuem para a fuga de capitais, para a evasão e para a fraude fiscal.

A compreensão pública daquilo que constitui a corrupção precisa de ser radicalmente mudada para abranger «todas as actividades que contribuem para minar a integridade das regras, dos sistemas e das instituições que governam as sociedades³⁵». Negociar com informação privilegiada, evasão fiscal, simulação de negócios, a não-divulgação da participação pecuniária, o desfalque e a manipulação dos preços dos bens e serviços transaccionados, tudo isto são actividades que se praticam no sector privado e que são disfarçadas através das estruturas *offshore* altamente prejudiciais às economias de mercado. E devem, por isso mesmo, ser inequivocamente identificadas como práticas corruptas dentro dos objectivos da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

Não há falta de conhecimento de situações com que se possa ilustrar o modo como as jurisdições sigilosas se comportam na sua tarefa de apoio à corrupção. A ilha de Jersey, donde sou natural, por exemplo, introduziu uma nova lei sobre *trusts* em Maio de 2006, de modo a consentir a criação e a operacionalidade de falsos *trusts* que servem somente para permitir a

³³ Ver, por exemplo, *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*, um relatório feito por Africa All Party Parliamentary Group, Maio 2006

³⁴ Senado dos Estados Unidos, (2006) *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy*, Permanent SubCommittee on Investigations

³⁵ Christensen, J. (2007) *Mirror, Mirror on the Wall, Who's the Most Corrupt of All*, texto de conferência dada no World Social Forum em Nairobi, Janeiro, 2007

evasão fiscal³⁶. A ilha de Jersey é claramente uma dependência da Coroa britânica e esta lei teve de ser presente ao Privy Council para aprovação, antes da sua promulgação. Uma vez que estes falsos *trusts* são criados para serem utilizados, na sua maior parte, no interesse dos evasores fiscais externos à ilha, é então também claro que o governo britânico não está a ser sério no confronto com a indústria que se ocupa das diversas formas de evitar o pagamento de impostos.

Os méritos do Reino Unido têm sido colocados bem alto na lista dos países mais corruptos. Esta classificação é baseada em quatro aspectos da política económica britânica que minam a confiança popular na política económica do Governo, acabando por ser prejudicial aos interesses nacionais e internacionais. São os seguintes:

- o papel de Londres como paraíso fiscal e o papel da Grã-Bretanha como defensora das actividades próprias dos paraísos fiscais nos seus territórios ultramarinos e nos que são dependências da Coroa;
- o papel desmotivador da Grã-Bretanha ao querer minar a eficácia da Directiva da União Europeia sobre a Poupança. Com efeito, não informou a Comissão Europeia de que essa directiva, tal como foi aprovada, iria permitir que os juros pagos aos *trusts* ficassem de fora das provisões para a dedução fiscal. Esta omissão parece ter sido deliberada e deixou uma brecha enorme na Directiva sobre a Poupança³⁷;
- muitos dos subterfúgios legais que desempenham o seu papel nos *offshores* têm as suas origens na lei britânica. Isto inclui *trusts* e empresas-ecrãs, assim como o conceito, que já vem de longa data, da separação do lugar de constituição de uma empresa e a obrigação de pagar impostos. O último conceito continua a ser um elemento-chave do planeamento fiscal *offshore*.
- o uso extensivo da concorrência fiscal pela Grã-Bretanha para ganhar vantagem internacional, por exemplo com o tratamento preferencial do imposto dado ao mercado obrigacionista de Londres.

Em vários aspectos, a experiência britânica ilustra o modo como a concorrência fiscal internacional colide frontalmente com os processos

³⁶ Para mais detalhes e análises ver: www.taxresearch.org.uk/Blog/2006/06/15/jersey-passes-law-allowing-%e2%80%98sham%e2%80%99-trusts-for-use-by-tax-evaders/ accessed 22 July 2008

³⁷ Christensen, J., and Murphy, R., (2006) *The Tax Avoider's Chancellor*, *Red Pepper*, August, pp24-26

democráticos. Em 2007, a City de Londres exibiu os seus músculos políticos recusando a reforma da regra de não-domicílio, que tinha por trás de si uma enorme acção de lóbi. Em Julho de 2008, o governo britânico foi forçado a retirar propostas importantes da reforma do tratamento dos impostos sobre rendimentos das empresas multinacionais com sede na Grã-Bretanha: este recuo terá sido forçado por ameaças, bem à vista de toda a gente, feitas pelas multinacionais quanto à deslocalização das suas sedes para a Irlanda ou para a Holanda. Para todos os fins práticos, o governo britânico perdeu a capacidade de taxar o capital situado no Reino Unido, mas continua a impedir os esforços que visem reforçar a cooperação internacional, que é o único meio viável de manter a soberania nacional e ser capaz de taxar o capital.

A ideia de concorrência por meio dos impostos, que combina a teoria microeconómica da empresa com a economia política do Estado, é uma noção falaciosamente usada para justificar reduções nos impostos às companhias poderosas e aos indivíduos ricos. O facto de os governos não competirem uns com os outros -- para fornecerem a defesa, a saúde, a educação e outros serviços públicos aos seus cidadãos -- não inibiu economistas proeminentes de apoiarem este conceito. Milton Friedman, líder principal dos «Chicago Boys» e conselheiro de Augusto Pinochet durante a sua ditadura, afirmou:

«A concorrência entre os governos nacionais nos serviços públicos que proporcionam e nos impostos que impõem é tão produtiva quanto a concorrência entre indivíduos ou empresas nos produtos e nos serviços que querem vender e aos preços a que os querem vender»³⁸.

Tal pensamento é um maná caído do céu para as pessoas ricas e para os homens de negócios poderosos que não querem pagar impostos. Mas, de acordo com Martin Wolf, colunista do *Financial Times*: «A noção de concorrência entre países, segundo o modelo da concorrência entre empresas, é absurda³⁹». Parece não ter ocorrido a Friedman que, quando falham, os negócios serão substituídos por actividades mais eficientes, ao passo que, quando falham os governos, é a comunidade internacional que é chamada para salvar a situação. Além disso, a análise dos factos mostrou que a concorrência pelos impostos, particularmente entre os países de rendimentos reduzidos, não gera nenhum efeito de Laffer -- que surgiria devido à existência de impostos mais baixos, que estimulam o crescimento económico e, sem dúvida, de subsídios indirectos, que são aquilo a que efectivamente correspondem a redução dos impostos e as isenções

³⁸ <http://www.freedomandprosperity.org/> com acesso em 14 Agosto, 2006

³⁹ Wolf, M., (2005), *Why Globalization Works* Yale Nota Bene, p258

especiais -- mas pode causar distorções severas nos mercados. Como o sublinham Charlton e Stiglitz:

«O principal beneficiário desta concorrência (nos impostos) é o comércio internacional mas, frequentemente, os países sofrem grandes perdas fiscais, sem ganhos proporcionais na sua economia interna ou na eficiência da localização da produção internacional⁴⁰».

Infelizmente, a falácia da concorrência fiscal provou ter enorme influência entre os políticos e com ela se iniciou uma corrida para o mínimo fiscal, especialmente no Reino Unido. Ao falar na Mansion House em 2006, o chanceler britânico afirmou: «Nós teremos sucesso se, como em Londres, pensarmos globalmente (e) investirmos... para termos um ambiente fiscal competitivo».

«Só os pequenos pagam impostos»

As jurisdições sigilosas incentivam a fuga de capitais, agravam as crises financeiras e impõem custos económicos sob a forma de redução dos investimentos, de um crescimento económico mais lento e de uma taxa de desemprego mais elevada. Muitos economistas ortodoxos negligenciam o papel das economias *offshore* na sua análise, e é isto possivelmente que está na base da sua incapacidade de explicar o movimento ascendente do capital vindo dos países pobres para os países ricos, sobretudo para os EUA e para a Europa -- apesar das predições das suas teorias económicas⁴¹. É possível pensar que as crises financeiras possam ter, como uma causa preliminar, a fuga importante de capitais, mas a situação de isento de impostos cria um incentivo forte para as pessoas ricas em activos internos dos países em vias de desenvolvimento deterem, em regiões *offshore*, os seus recursos. Fazer tudo isto numa base anónima, permite-lhes proteger a sua riqueza da desvalorização potencial das suas moedas e dos impostos. Mas nem todo o capital que foge dos países em vias de desenvolvimento permanece no exterior. Existem, depois, alguns retornos disfarçados, como investimento directo estrangeiro. Esta é a consequência da fuga de capitais que é remoldada em *offshore* durante a lavagem, antes de ser reinvestida no país de origem. É um processo conhecido como negócios em círculo (*round tripping*). O tratamento preferencial concedido a muitos accionistas estrangeiros oferece um incentivo às viagens de ida e volta. Por exemplo, muitos governos oferecem a accionistas estrangeiros taxas mais baixas de imposição fiscal, direitos de utilização da terra que lhes são mais

⁴⁰ Stiglitz, J.E. and Charlton, A. (2005) *Fair Trade for All*, Oxford University Press, p.133

⁴¹ Guha, K. (2006) **GLOBALISATION – A share of the spoils: why policymakers fear ‘lumpy’ growth may not benefit all**, *Financial Times*, 28 Agosto, p11

favoráveis, maiores apoios administrativos e uma certa variedade de subsídios directos e indirectos. Igualmente gozam de uma maior protecção sobre os direitos de propriedade. Estes incentivos ao investimento são discriminatórios, na medida em que fornecem uma vantagem financeira significativa aos accionistas externos (mesmo quando, na prática, estes accionistas são locais que fizeram a «viagem de ida e volta» (*round trip*) do capital, para se aproveitarem destes subsídios fiscais e para colocarem as actividades empresariais locais em desvantagem financeira. A viagem de ida e volta ocorre igualmente quando os accionistas vêem oportunidades de comprar recursos domésticos a preços de saldo -- por exemplo, durante programas de privatização e depois de uma desvalorização. O capital de ida e volta é envolvido igualmente no financiamento ilícito de partidos políticos, na corrupção dos administradores públicos, na manipulação dos mercados (*market rigging*), na utilização de informação privilegiada nas bolsas e noutras actividades ilegais e corruptas. O facto de a posse final do capital estar disfarçada com os arranjos das zonas *offshore* garante um nível muito elevado de imunidade relativamente à fiscalização sobre rendimentos e aos organismos policiais do país e, mesmo na maioria dos casos, os principais organismos internacionais de fiscalização comercial julgam difícil, senão impossível, penetrar nas estruturas multijurisdicionais criadas para perpetrar tais crimes.

Um resultado inevitável desta ruptura maciça dos movimentos de capital que se dirigem para norte é os países em vias de desenvolvimento perderem quer os capitais que poderiam ser internamente aplicados quer as receitas fiscais que fluiriam de outra maneira destes capitais, se investidos na economia doméstica. Igualmente perdem com a evasão fiscal no contexto doméstico (frequentemente originada em actividades da economia informal), ao evitarem pagar impostos que resultariam do comércio internacional, assim como sob as pressões da concorrência para atrair capital de investimento com a oferta de incentivos fiscais que, de outra forma, seriam desnecessários. Na sua combinação, calcula-se, estes factores poderão custar anualmente, a países em vias de desenvolvimento, aproximadamente 385 mil milhões de dólares de receitas fiscais não recebidas⁴². Isto representa claramente uma hemorragia maciça de recursos financeiros internos em muitos dos países em vias de desenvolvimento, o que mina a sustentabilidade por várias vias:

- a diminuição das receitas fiscais sobre os patrimónios e sobre os mais elevados rendimentos, o que força os governos a

⁴² Cobham, A. (2005) *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance* Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 129, Oxford

utilizar outros impostos (tipicamente indirectos) com um consequente impacte regressivo na distribuição da riqueza e do rendimento;

- caindo as receitas de impostos sobre rendimentos, são assim forçados a fazer reduções no investimento público, na educação, nos transportes e nas outras infraestruturas, reduzindo o investimento e retardando o crescimento;
- o não-recebimento de impostos corrompe a estrutura dos regimes de tributação e cria distorções económicas prejudiciais que penalizam aqueles que respeitam as leis e as regras existentes e beneficiam aqueles que contornam o sistema fiscal;
- a não-cobrança de impostos mina o respeito público pelo Estado de direito e pela integridade do governo democrático.

A quebra das receitas fiscais nos países em vias de desenvolvimento estimularam um círculo vicioso de declínio do investimento no capital humano necessário para se criar um ambiente atractivo para accionistas internos e externos. No seu relatório de 2006 sobre a América Latina, o Banco Mundial argumentou que os governos deviam dar mais prioridade ao gasto nas infraestruturas para beneficiar as camadas sociais mais pobres e no aumento das despesas em educação e nos cuidados médicos. Na prática, uma grande proporção dos encargos do Estado na América Latina é utilizada a favor dos mais ricos, e os governos recebem destes muito poucos impostos, especialmente dos mais ricos. O relatório do Banco Mundial conclui então: «na questão dos impostos, as principais linhas de ataque deveriam ser sobre o reforço de programas antievasão fiscal e sobre os níveis elevados das isenções⁴³».

Os fornecedores dos serviços da corrupção

A não-cobrança dos impostos corrompe os sistemas de repartição do Estado moderno e mina a capacidade do Estado em proporcionar os serviços exigidos pelos seus cidadãos. Representa consequentemente a forma mais elevada de corrupção, porque priva directamente a sociedade dos seus recursos públicos legítimos. Nas pessoas que fogem aos impostos incluem-se as instituições e os indivíduos de posições sociais privilegiadas -- que se consideram como uma elite destacada da sociedade normal e

⁴³ Lopez, J.H. et al (2006) *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, p101

rejeitam «qualquer uma das obrigações que a cidadania, num regime político normal, implica⁴⁴». Este grupo compreende pessoas ricas e os detentores de elevadas remunerações, assim como uma infraestrutura «bem-vestida» de banqueiros, advogados, contabilistas, com as correspondentes infraestruturas de acompanhamento em jurisdições sigilosas, com autoridades políticas, judiciárias e reguladoras mais ou menos independentes. Este tipo de corrupção envolve conseqüentemente o conluio entre os actores do sector privado e os do sector público, que exploram intencional e publicamente o seu estatuto privilegiado para minarem as estruturas fiscais nacionais e facilitam as actividades que claramente estão entre o legal e o ilegal, para não dizer que pertencem aos dois lados da linha, estão entre o legal e o ilegal, entre o ético e o antiético.

Apesar do facto de muitos dos seus praticantes terem estatutos profissionais elevados, a cultura da indústria da fuga ao imposto é completamente subversiva quanto a normas democráticas. As atitudes que encontrei enquanto trabalhei na indústria financeira *offshore*, nos anos 80 e 90, estão perfeitamente sintetizadas nas seguintes afirmações feitas por um homem deste meio ao jornal *The Guardian*, em resposta ao balanço financeiro do ano de 2004, feito pelo ministro da Economia britânico: «Não importa o que a legislação é, o que importa é que os contabilistas e os advogados encontrarão uma maneira de a contornar. As regras são regras, mas as regras são feitas para não serem cumpridas⁴⁵». Não importa agora como é que esta declaração é geralmente encarada, o certo é que, com ela, se pretende claramente passar a mensagem de que há algumas classes na sociedade que estão para além de qualquer conformidade com as normas sociais. Incrivelmente, nenhuma das instituições profissionais de advogados ou de contabilistas promove códigos de conduta ética no que se refere à criação de estímulos a comportamentos não conformes com o respeito pelas normas sociais em vigor e pelas estruturas de tributação em vigor, ou sobre o uso de jurisdições sigilosas, pelos seus membros. Os contabilistas gozam de um estatuto privilegiado na maioria das sociedades, mas -- juntamente com advogados e banqueiros, tiveram um papel fundamental em darem forma e em promoverem a utilização dos privilégios das zonas *offshore* pelos seus clientes. Justificam tipicamente as suas actividades de evitar o pagamento de impostos na base de que assim promovem a eficiência económica. Alguns destes profissionais de *offshores* argumentam que os directores têm o dever de evitar os impostos:

«O imposto é um custo sobre o negócio enquanto actividade e assim, naturalmente, um bom gerente tentará controlar este custo e os riscos que

⁴⁴ Reich, R., (1992) *The Work of Nations*, New York

⁴⁵ Smith, conselheiro em assuntos fiscais, Moore Stephens, citado em *The Guardian*, 18 de Março, 2004

lhe estão associados. Isto é uma questão essencial numa boa governança empresarial⁴⁶».

Esta afirmação precisa de uma análise cuidadosa para se compreender a política que lhe está subjacente. Em primeiro lugar, um imposto sobre os lucros não é custo sobre a actividade empresarial, mas sim uma distribuição à respectiva sociedade. Também é muito claro o modo como os impostos estão relacionados com a conta de ganhos e perdas relativamente à distribuição aos accionistas. Em segundo lugar, o uso da palavra «risco» é extremamente revelador. Que riscos é que temos de admitir relativamente aos impostos, com excepção daqueles que envolvem o desafio legal a uma estratégia de prevenção ou de evasão fiscal? Em terceiro lugar, os directores que querem levar a cabo práticas empresariais éticas não considerariam geralmente o não-pagamento de impostos como uma prática aceitável, devendo então provavelmente ressentir-se das pressões dos concorrentes que abandonam a ética a favor de lucros mais elevados a curto prazo. Finalmente, não há nenhuma exigência nas leis do mundo empresarial -- em qualquer lugar do mundo, para que os directores das empresas minimizem os seus pagamentos em impostos, especialmente quando isso envolve as acções que levam a transgredir as leis nacionais e a esconder estas acções do exame minucioso dos accionistas e das autoridades nacionais.

Uma outra justificação frequentemente ouvida para evitar pagar impostos é que as políticas fiscais são excessivamente complexas e acabam por impor conseqüentemente encargos desnecessários na actividade empresarial. A realidade é que as regras de tributação se tornaram complexas, em parte como resposta às estratégias cada vez mais elaboradas do planeamento fiscal usadas para evitar pagar impostos. Esta é uma situação do tipo de «o ovo e galinha», em que adicionam custos desnecessários ao planeamento fiscal e à colecta de impostos. Um princípio geral contra o contornar do pagamento de impostos inscrito na lei e acompanhado das indicações dirigidas a objectivos das leis fiscais cortaria completamente este nó górdio singular.

Na realidade, muito do planeamento fiscal feito em *offshore* envolve as práticas que muitos não considerariam como uma boa governança empresarial. Daqui a opacidade com que estas práticas são conduzidas. Nas palavras do relatório sobre jurisdições sigilosas, publicado pelo Senado dos Estados Unidos em Agosto de 2006, lê-se:

⁴⁶ P.J. Henehan, especialista a trabalhar para Ernst & Young, num artigo publicado *Irish Times* a 7 Maio, 2004

«Utilizando a opacidade das leis dos paraísos fiscais e as práticas que limitam as grandes empresas, os bancos, a divulgação dos relatórios financeiros e os próprios profissionais financeiros usam frequentemente as jurisdições sigilosas dos paraísos fiscais como “uma caixa negra” para esconder recursos e transacções feitas a partir dos serviços fiscais territoriais, de outros reguladores que não os dos Estados Unidos e de aplicação das suas leis⁴⁷».

Um outro relatório recente do Senado dos Estados Unidos sobre o sector profissional dos contabilistas e auditores revelou uma comunicação interna da multinacional KPMG que continha o aviso de um especialista sobre impostos que explicava que a empresa, ao ficar obrigada a cumprir as exigências legais relativamente ao fisco – no que diz respeito às protecções aos impostos – ficava então ela própria em desvantagem concorrencial e «não seria capaz de competir no mercado de produtos que gozam de vantagens fiscais». A KPMG prosseguiu a sua prática imperturbavelmente, «violando de maneira consciente, decidida e intencional a lei federal no que diz respeito ao não-pagamento de impostos⁴⁸». Durante os seus inquéritos, a Comissão do Senado dos Estados Unidos descobriu que a KPMG tinha elaborado mais de 500 produtos activos em que era possível escapar aos impostos, mas alguns desses produtos até podiam ser ilegais. Apenas quatro daqueles 500 produtos custaram ao Tesouro americano cerca de 85 mil milhões de dólares anualmente, em receitas fiscais perdidas, enquanto a KPMG ganhou 180 milhões de serviços e comissões. Ao falar após a conclusão dos inquéritos da Comissão do Senado, o senador Carl Levin, democrata, afirmou: «as nossas investigações revelaram uma cultura de burla nos comportamentos da KPMG no que diz respeito a impostos».

Os Estados Unidos estão na primeira linha de combate a investigar e a condenar as actividades das jurisdições sigilosas. Isto não é apenas por causa dos problemas sistémicos revelados pelas falências da Enron e da Worldcom. Parece haver um reconhecimento mais vasto, nos Estados Unidos, de que as jurisdições sigilosas são fundamentalmente antimercado e antidemocráticas, chegando-se mesmo ao ponto de se considerar que representam um assalto activo à soberania nacional de estados democráticos. O relatório do Senado atrás mencionado foi redigido significativamente por uma subcomissão, presidida por um republicano proeminente e apoiada por um democrata também proeminente. Nada de

⁴⁷ Senado dos Estados Unidos, Permanent Subcommittee on Investigations (2006) *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools, the Secrecy*, Agosto, 2006, página 2

⁴⁸ Senado dos Estados Unidos, Permanent Committee on Investigations (2003) *The Tax Shelter Industry: the role of accountants, lawyers and financial professionals*, Washington DC, US Senate, página 13

similar foi produzido pela Comissão Europeia ou pelo Parlamento Europeu. A Comissão Europeia tenta combater a evasão fiscal através da Directiva relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros, a qual entrou em vigor em Julho de 2005, e que se tornou virtualmente inoperante devido a um extenso *lobbying* e às trapalhadas dos políticos (especialmente pela parte do governo britânico). Quando se divulgou, em Março de 2008, que a Comissão estava a pensar rever a Directiva para fechar as brechas existentes, Jean-Claude Junckner, primeiro-ministro do Luxemburgo (um paraíso fiscal), foi citado na imprensa como tendo dito: «Eu já estou a olhar para a frente, para muitos anos de discussões fascinantes e fundamentais».

Quer o Banco Mundial quer o Fundo Monetário Internacional desenvolveram as suas próprias agendas anticorrupção, mas nenhuma delas está significativamente ligada à opacidade do sistema bancário *offshore*, com excepção do ponto em que incide nos seus muito restritivos programas relativos à lavagem de dinheiro. A Financial Action Task Force -- formada pelos chefes de Estado do G7 em 1989 para dirigir um programa global antilavagem de dinheiro -- tornou-se rapidamente cega de um olho quanto às fugas de capitais e à evasão fiscal e terá agravado, provavelmente, a situação, quando pareceu legitimar as jurisdições sigilosas que cooperaram com os seus esforços de detectar os processos usados pelo narcotráfico e pelo financiamento do terrorismo.

Adicionalmente à corrupção dos sistemas financeiros que facilitam e incentivam as actividades ilícitas, a opacidade dos paraísos fiscais corrompe o sistema capitalista mais extensamente, ao permitir que os directores das empresas se empenhem no planeamento fiscal agressivo, de modo a aumentar a rendabilidade a curto prazo (o que realça desse modo as suas opções em termos de valores), e a ganhar uma vantagem significativa sobre os seus concorrentes sediados no espaço nacional. Na prática, esta tendência favorece as grandes empresas relativamente às pequenas, as empresas desde há muito tempo estabelecidas relativamente às que estão a iniciar a sua actividade, assim como as empresas globais contra as locais⁴⁹. De todos os pontos de vista, esta tendência funciona contra as operações de comércio justo (*fair trade*), contra a concorrência leal e contra as empresas que respeitam a ética. Mas até aqui a utilização das jurisdições sigilosas tem sido pouco notada no debate sobre a responsabilidade social das mega-empresas⁵⁰. Significativamente, um simpósio de negócio financeiramente

⁴⁹ Ver '*tax us if you can - the true story of a global failure*', Tax Justice Network, 2005

⁵⁰ Ver por exemplo Christensen, J. & Murphy, R. (2004) **The Social Irresponsibility of Corporate Tax Avoidance: Taking CSR to the bottom line**, *Development*, volume 47, number 3, (37-44)

apoiado pela já referida empresa de contabilidade e auditoria internacional KPMG, em 2006, concluiu que «evitar pagar impostos não prejudica a reputação das empresas e pode mesmo fazê-la aumentar⁵¹».

Conclusão

De acordo com o senador Carl Levin, senador democrata dos Estados Unidos, «os paraísos fiscais estão empenhados numa guerra económica contra os Estados Unidos⁵²». O senador escolheu as suas palavras com cuidado. As jurisdições sigilosas começam a minar a soberania nacional e as formas democráticas de governo. Os seus governos permitem ostensivamente a criação de uma oferta assimétrica da informação económica e legal que prejudica a eficiência dos mercados globais. Conscientemente, incentivam e facilitam a grande corrupção, a fraude e a apropriação indevida, os desvios de fundos. As jurisdições sigilosas contribuem para a criação de uma extrema concentração de riqueza, o que pode provocar a instabilidade económica e longas recessões⁵³.

As jurisdições sigilosas continuam a existir num mundo de mercados financeiros globalizados unicamente porque têm sido apoiadas por aliados políticos poderosos. A maioria dos problemas levantados por jurisdições sigilosas podiam ser remediados reforçando a cooperação internacional. A transferência da manipulação de preços podia ser largamente combatida através da introdução de uma norma de informação à escala internacional, país-a-país, que a Tax Justice Network está a tentar fazer passar em conjugação com a ONG Publish What You Pay. A troca de informação automática eficaz entre as autoridades nacionais pode ser um modo persistente de ultrapassar os problemas da fuga de capitais e da evasão fiscal. As barreiras postas pela opacidade da banca podiam ser superadas pelas cláusulas próprias para o efeito e inscritas nos tratados sobre trocas de informações. O secretismo dos *trusts* em *offshore* poderia ser reduzido, exigindo-se o registo dos principais pormenores em relação à identidade do *settlor* e dos seus beneficiários. Não há nenhuma razão para que aqueles que tiram proveito dos privilégios conferidos, usando empresas e *trusts*, não devam aceitar a obrigação de fornecer a informação básica sobre a sua identidade. Poderiam ser estabelecidas estruturas globais de tributação

⁵¹ <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/category/kpmg/> com acesso em 28 Agosto de 2006

⁵² Declaração de abertura do Senador Karl Levin no Senado Americano na Permanent Sub-Committee on Investigations on **Secrecy jurisdictions and U.S. Tax Compliance**, 17 de Julho de 2008

⁵³ Batra, R. (1987) **An ominous trend to greater inequality**, *New York Times*, 3 de Maio

fiscal sobre as multinacionais, com base no conhecimento da proveniência dos seus lucros.

As políticas tais como as que estão atrás propostas podiam ser executadas num espaço de tempo relativamente curto. A principal barreira que se opõe ao progresso para alcançar estes objectivos é a falta de vontade política pela parte dos governos das principais nações da OCDE, especialmente os Estados Unidos e o Reino Unido, uma vez que ambos são líderes, enquanto paraísos fiscais. A realidade do seu empenhamento com a globalização mostra que estes países querem o comércio liberalizado, mas de facto continuam a usar a desregulação, o secretismo e os incentivos fiscais para distorcer o sistema comercial a favor dos seus interesses internos e para atrair capital proveniente dos países emergentes e dos países em vias de desenvolvimento.

Os debates à volta do desenvolvimento, da responsabilização, da corrupção e da pobreza persistente estão a ter uma grande mudança. Cada vez mais, as pessoas politicamente empenhadas estão a olhar para além da dependência da ajuda externa e da redução da dívida, assim como de todas as condicionalidades que lhes estão associadas, e estão a questionar-se também sobre os recursos internos dos países em vias de desenvolvimento. As questões da fuga de capitais e da evasão fiscal, que foram ignoradas largamente, durante muito tempo, estão a ser colocadas no centro do debate. Ao mesmo tempo, o debate sobre a corrupção está a deslocar-se e a ficar centrado nos *enablers* e nas jurisdições sigilosas, através das quais muito do dinheiro sujo é deslocado na direcção dos mercados de capital dominantes. As conexões começam a ser feitas entre a lavagem de dinheiro, a corrupção, a instabilidade dos mercados financeiros, a desigualdade de rendimentos e a pobreza crescente. E as jurisdições sigilosas começam a ser identificadas como o denominador comum a todos estes problemas⁵⁴. Falando sobre estas questões, Eva Joly, colega na luta anticorrupção, falou da necessidade de deslocar o debate da corrupção para a fase seguinte (a fase 2), em que o papel dos contabilistas, dos banqueiros, dos advogados e dos centros financeiros *offshore* – ao permitirem práticas corruptas – deverão ficar sujeitos a análise rigorosa, a um controlo seguro⁵⁵. Enfrentar o monstro dos paraísos fiscais é marcar encontro numa batalha que será a maior peça do conjunto dos temas em discussão durante e após a reunião do G-20, em fins de Março de 2009.

⁵⁴ Ver, por exemplo, TJN-UK, (2008) **Secrecy jurisdictions: Creating Turmoil**, apresentado a Treasury Committee of the House of Commons, June

⁵⁵ *Africa Confidential* (2007) **Secrecy jurisdictions: Financial secrecy - profits from the laundry**, Vol 48, No.6, 16 March

ANEXO

Um programa de acção para reforçar a Cooperação Reguladora Internacional Financeira e Fiscal

Apresentado ao G-20, Março 2009

Compreende-se agora perfeitamente que todos os esforços sérios para melhorar a cooperação internacional e a coordenação da supervisão do sistema financeiro internacional devem incluir uma tomada de posição enérgica quanto à existência de instituições *offshore*. E esta tomada de posição deve incluir também um quadro de actuação que vise acabar com um modelo através do qual os maiores centros financeiros internacionais, também eles, colaboram com o sistema *offshore* que eles próprios, sem dúvida, inicialmente conceberam e têm ajudado a manter.

As instituições *offshore* são usadas extensivamente para manter um sistema sigiloso que mina a eficácia da regulação na justa medida em que ela defende os interesses colectivos. O sigilo, em sentido restrito, assegurado pelos paraísos fiscais e pelo sistema *offshore* permite, em particular, a fuga de impostos e a evasão quer à tributação quer à regulação financeira. E assim estas entidades contribuíram para a crise financeira actual essencialmente de duas maneiras. Primeiramente, as oportunidades para a minimização do imposto aumentaram fortemente o volume de fundos disponíveis para a especulação financeira e distorceram a afectação internacional do capital reduzindo o custo de capital para operações financeiras -- por exemplo, pelos fundos especulativos (*hedge funds*) --, ao contrário de o fazerem através do investimento real. Em segundo lugar, o sigilo que fornecem contribuiu para a opacidade que destruiu a confiança nos activos e nos balanços dos grandes bancos multinacionais e das instituições financeiras, impondo por isso um grande dano à economia mundial.

A fuga aos impostos e a evasão à escala internacional criam um obstáculo principal para os países em vias de desenvolvimento que procuram gerar recursos internos para o desenvolvimento, e assim reduzem a sua dependência face à ajuda externa. É agora tempo de acabar com o uso das pessoas colectivas artificiais formadas nas jurisdições de conveniência, o que distorce e mancha as actividades empresariais legítimas. Com este objectivo, a *Tax Justice Network* propõe o seguinte programa de acção:

MELHORAR A COORDENAÇÃO ENTRE REGULADORES FISCAIS E FINANCEIROS

O conjunto de normas e códigos compilados pelo Fórum Financeiro de Estabilidade (FSF) deve incluir normas apropriadas para a cooperação internacional em matéria de impostos. O próprio FSF deve ser reestruturado de forma a incluir um maior grupo de países, em especial os países em vias de desenvolvimento, assim como a permitir a participação de organizações da sociedade civil.

Os Relatórios Sobre a Observância de Normas e Códigos (ROSC) dos centros financeiros internacionais conduzidos através do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial devem ser mais transparentes e devem dar a possibilidade de participação às organizações da sociedade civil (segundo a reforma fundamental da

governança do FMI e do Banco Mundial, para realçar a transparência e a responsabilização). Devem incluir as avaliações que garantam que cada jurisdição está conforme as normas de cooperação internacional sobre tributação, conduzidas pelos revisores-peritos nomeados pela Comissão de Peritos de Cooperação Internacional em Assuntos Fiscais da ONU. Nenhum centro financeiro deve ser considerado em conformidade, a menos que tenha estabelecido mecanismos adequados e transparentes para a cooperação em matéria de impostos⁵⁶.

Cada jurisdição deve estabelecer acordos adequados para a cooperação entre as autoridades fiscais e os reguladores responsáveis pela supervisão financeira, incluindo os organismos responsáveis pela luta contra a «lavagem de dinheiro», a corrupção e outras actividades criminosas. Deve haver acordos adequados dentro de cada país, e internacionalmente, garantindo as protecções apropriadas para a troca de informação entre autoridades reguladoras fiscais e financeiras. Isto deve incluir o acesso das autoridades fiscais aos relatórios sobre transacções relacionadas com a «lavagem de dinheiro».

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE IMPOSTOS

Deve ser estabelecida uma norma internacional para a cooperação na tributação, prevendo a troca automática de informações pormenorizadas para a avaliação e a colecta dos impostos, quer a pedido quer se trate de trocas espontâneas de informação. Isto deve ser baseado nos instrumentos existentes, tais como a convenção do Conselho da Europa /OCDE de 1988 sobre a Cooperação Mútua em Matéria de Impostos, e a Directiva da União Europeia sobre Poupança. A convenção multilateral do Conselho da Europa /OCDE deve estar aberta à assinatura de todos os estados. Os estados-membros do Conselho da Europa e da OCDE devem poder ter acesso a ela, não devendo haver nenhuma reserva significativa, e aqueles que têm tais reservas devem retirá-las. Os seus princípios quanto à troca de informação automática devem ser operacionais em todos os estados participantes e devem igualmente estender os seus princípios a todos os seus territórios dependentes.

A União Europeia deve aprovar a versão revista da sua Directiva sobre a Poupança na EU, proposta em Novembro de 2008, e deve retirar a opção para que o imposto sobre rendimentos seja retido na fonte aos contribuintes não residentes de alguns estados participantes, de modo a que a troca de informação automática ocorra em todas as circunstâncias, enquanto estende a escala dos pagamentos cobertos pela directiva, para incluir dividendos e mais-valias. A União Europeia deve empenhar-se na negociação com estados não-membros para alargar o espaço geográfico da Directiva sobre os Impostos relativos às Poupanças a jurisdições adicionais, com uma ênfase particular quanto à extensão aos EUA e aos principais paraísos fiscais actuais não participantes -- Dubai, Singapura, Hong Kong e Panamá, e aos países em vias de desenvolvimento que podem ter sofrido com a fuga de capitais.

O Centro da OCDE para a Política Fiscal e a Administração deve acelerar o seu trabalho de longa data na criação de normas técnicas para a troca de informações fiscais automáticas por via electrónica, conjuntamente com outros organismos apropriados, tais

⁵⁶ As contra-medidas para a situação de não-conformidade com os padrões internacionais de cooperação sobre impostos são tratadas separadamente (ver abaixo)

como a Comissão Europeia, o Departamento dos Assuntos Fiscais do FMI e o Banco Mundial. Estas normas devem ter um carácter claramente internacional e, como tal, serem aceites e postas em prática o mais cedo possível.

A norma de referência internacional deve incluir regras para a obtenção da informação, quer por parte de cidadãos nacionais e residentes quer por parte das pessoas colectivas formadas na base das leis de cada país, ou residentes em cada país. Deve incluir em particular a exigência de que todos os bancos e outros prestadores de serviços financeiros -- pessoas colectivas de intermediação financeira -- recolham as informações, que devem estar disponíveis, para objectivos de regulação, junto dos supervisores ou reguladores apropriados (que incluem as autoridades fiscais), sobre os beneficiários de todos os pagamentos feitos, seja-se residente ou não-residente, indivíduos ou pessoas colectivas. Devem ser proibidas disposições legais destinadas especificamente a não-residentes, tais como as entidades colectivas criadas com actividades exclusivamente fora da jurisdição. Estar em conformidade deve significar realmente o estabelecimento de acordos para troca de informações multilaterais e não apenas assumir “compromissos” não obrigatórios ou acordos bilaterais.

O progresso para se estar em conformidade com esta norma deve ser monitorizado por um painel de peritos adequado, com a participação da sociedade civil, de acordo com um calendário e com um período de transição relativamente curto. Os estados que tenham conseguido um nível satisfatório de conformidade com a norma internacionalmente definida devem então tomar medidas defensivas, apropriadas dentro do seu quadro jurídico, e recusar o reconhecimento de transacções que envolvam entidades em jurisdições que não estejam em conformidade com as normas acima propostas. Isto podia incluir, por exemplo, a exigência de que os contribuintes com ligações a estas jurisdições de não-conformidade fossem sujeitos a uma análise particularmente pormenorizada, considerando as entidades constituídas nestas jurisdições como ilegais, recusando a dedução dos juros ou outros pagamentos às entidades que se aproveitam do sigilo de tais jurisdições, e proibindo os bancos de terem dependências ou filiais em tais jurisdições. Estas medidas devem ser coordenadas tão extensamente quanto possível.

A Comissão de Peritos da ONU em Matéria de Impostos deve ser encarregada, com grande prioridade, no sentido de elaborar uma abordagem global quanto à tributação das grandes empresas multinacionais. Isto deve ser feito em conjunto com o trabalho da União Europeia quanto à elaboração de uma Base Comum Consolidada para Tributação das Empresas, levando em conta a experiência da Comissão Interestadual sobre Impostos nos EUA com tributação comum e partilha de fórmulas, e deve ser feito com o apoio da Comissão da OCDE para os Assuntos Fiscais.

A MELHORIA DA TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA EMPRESARIAL

O Conselho Internacional de Normas de Contabilidade (IASB) deve incluir, na sua Normas Internacional de Relatórios Financeiros (IFRS) a exigência de que as multinacionais, enquanto grupos, devem relatar, numa base nacional, todas as suas transacções (com terceiros e no interior do grupo), em custos de mão-de-obra e quanto ao número de empregados, em custos financeiros (de terceiros e no interior do grupo), em lucros antes dos impostos, provisões para os impostos e os impostos efectivamente

pagos, activos em investimentos, tangíveis e não tangíveis, sem excepção e para toda a jurisdição. Isto daria uma ideia pormenorizada de cada grupo aos investidores, aos accionistas e às autoridades fiscais, com o objectivo de reduzir o custo de capital, de assegurar a afectação eficiente dos recursos, de eliminar o abuso da manipulação dos preços, a transferência via preços e de facilitar uma afectação internacional mais eficaz e mais transparente da base fiscal.

A constituição do IASB deve ser reformulada de modo a que esta organização deixe de ser uma empresa de propriedade privada, com as suas finanças controladas pelas grandes empresas de contabilidade e pela comunidade dos serviços financeiros, e se transforme preferivelmente numa agência internacional, em jeito de uma comissão de especialistas do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, com uma capacidade apropriada para a cooptação de organizações empresariais e da sociedade civil. No projecto IASB deve ser claramente considerada uma reforma conceptual da sua estrutura que reflecta as lições da crise actual, e que evidencie claramente que a abordagem do IASB tem sido unilateral pela prioridade dada às necessidades de informação dos accionistas financeiros não estáveis. Assim, as normas do IASB devem igualmente avaliar o interesse das actividades em exercício em termos do seu enquadramento social, tendo em conta os recursos económicos da sociedade e contribuindo assim para uma economia mais social, mais justa e mais sustentável.

Os organismos nacionais e internacionais que geram as normas para a responsabilização social empresarial devem reconhecer que o pagamento do nível apropriado de imposto devido é a responsabilidade social empresarial final e última de toda a empresa, e devem incluir a obrigação de divulgar os dados financeiros e de tributação numa base de país-a-país, de acordo com o que se disse atrás, que poderia basear-se na norma do IASB, se e quando uma norma adequada vier a ser produzida.

Os organismos profissionais que regulam as actividades de intermediação financeira devem criar os Códigos de Conduta a exigir aos seus membros, como uma condição da sua adesão que implica a promoção da transparência e a responsabilidade em relação à conformidade com a imposição fiscal e com a entidade reguladora. Tais códigos devem proibir especificamente a promoção da manipulação financeira e a fuga abusiva ao imposto. Estes códigos poderiam ser baseados no código de conduta que está a ser preparado pela Comissão de Peritos de Cooperação Internacional em Matéria de Impostos da ONU. Para estas finalidades: (1) a conformidade de imposto significa que a quantidade correcta de imposto é paga no lugar correcto, no tempo correcto, e que o é na base da substância económica das transacções, reflectida correctamente pela forma como as operações são descritas para efeitos de tributação; (2) o abuso de não pagamento de impostos significa que uma transacção está construída com o objectivo principal (ou único mesmo), de obter uma vantagem fiscal que não é suposta ser permitida por lei.

- ¹ John Christensen é economista do desenvolvimento e director do Secretariado Internacional da Rede de Justiça Fiscal (www.taxjustice.net). Trabalhou como funcionário de serviços financeiros em *offshore* e, durante 11 anos, foi conselheiro económico dos estados de Jersey — um paraíso fiscal. Os seus contactos: telefone (+44 79 79 868 302); email (john@taxjustice.net).
- ² Nairn, T. : **Faces of Nationalism**, Verso, Londres, 1997.³¹ Extracto de um memorando acerca das Baamas, datado de 3 de Novembro de 1961, apresentado por W.G. Hulland, do Ministério das Colónias a B.E.Bennett, do Banco de Inglaterra: lido pelo autor no arquivo do Banco de Inglaterra.
- ⁴ Dominique Strauss-Kahn, então ministro das Finanças francês, num discurso ao Grupo de Peritos de Paris, Março de 1999. Citado por Christensen, J. Hampton, M.P. , em **All Good Things Come to an End**, *The World Today*, vol. 55, nº.8/9 (Royal Institute of International Affairs), 1999.
- ⁵ Ver http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf -- (sítio acessível desde 20 de Agosto de 2006).
- ⁶ Ver, por exemplo, Mathiason, N. : **Spotlight falls on the dark dealings of secrecy jurisdictions**, *The Observer*, p. 4, Secção de Negócios, 20/ 7/2008.
- ⁷ Nairn (1997), obra citada.
- ⁸ U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations : **Tax Haven Abuses: The enablers, the tools, the secrecy**, publicado em 1 de Agosto de 2006.
- ⁹ Christensen, J. e Spencer, D. : **Stop this timidity in ending tax haven abuse**, *Financial Times*, p. 13, Comentário, 5 / 3 / 2008.
- ¹⁰ Para uma análise pormenorizada das origens das jurisdições sigilosas e das suas conexões com a economia global, ver: Hampton, M. : **The Offshore Interface: Secrecy jurisdictions in the Global Economy**, MacMillan, Basingstoke, 1996.
- ¹¹ Palan, R.: **Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty**, em Hampton, M.P. e Abbott, J.P. (eds.): **Offshore Finance Centres and Secrecy jurisdictions: The Rise of Global Capital**, MacMillan, Basingstoke, 1999.
- ¹² <http://www.freedomandprosperity.org/press/p04-07-05/p04-07-05.shtml> (acessível desde 17 de Julho de 2008).
- ¹³ Klein, N. : **The Shock Doctrine**, p. 445, Penguin Books, 2007.
- ¹⁴ McKinsey Global Institute: **Mapping Global Capital Markets : fourth annual report**. São Francisco, 2008.
- ¹⁵ Citado em **Pour Eva Joly – «le G8 ne lutte pas vraiment contre la corruption »**, entrevista em *La Tribune*, 6/6/2007.
- ¹⁶ Africa All Party Parliamentary Group: **The Other Side of the Coin**, Londres, 2006.
- ¹⁷ Baker, R., obra citada, p. 174, 2005.
- ¹⁸ Naylor, R.T.: **Criminal Profits, Terror Dollars and Nonsense**, Transnational Institute, Junho de 2007.
- ¹⁹ Christensen, J. e Hampton, M.P. : **A Legislature for Hire: The Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre**, em Hampton, M.P. & Abbott, J.P., obra citada.
- ²⁰ Superintendente-detective Des Bray, da Secção do Crime Comercial e Electrónico, entrevistado por *Adelaide Advertiser*: **Lawyers helping to launder money**, 4 / 6 / 2007.
- ²¹ Definição de «dinheiro sujo»: dinheiro obtido, transferido ou usado ilegalmente.
- ²² Baker, R. : **Capitalism's Achilles Heel**, John Wiley & Sons, Hoboken, Nova Jérсия, 2005.
- ²³ Brittain-Catlin, W.: **Offshore: The Dark Side of the Global Economy**, pp. 55-76, Farrar, Strauss and Giroux, Nova Iorque, 2005.
- ²⁴ Ver <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/05/10/africa-has-lost-607-billion/> (acessível desde 22 de Julho de 2008).
- ²⁵ Raymond Baker do Center for International Policy, Washington, citado a partir do testemunho oral que prestou ao UK **Africa All Party Parliamentary Group**, em Janeiro de 2006.

- ²⁶ Boyce, J.K. e Ndikumana, L. : **Africa's Debt: Who Owes Whom?**, em Epstein, G.A.: *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005.
- ²⁷ Christensen, J. : **'Hooray Hen-Wees'** , *London Review of Books*, vol. 27, nº.19, 6 / 10 /2005.
- ²⁸ Baker: obra citada, p. 369.
- ²⁹ **The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa**, relatório do Africa All Party Parliamentary Group, p. 12 , Março de 2006.
- ³⁰ Prof. Aliya Babs Fafunwa, ministro da Educação, citado em *This Day*, 6 / 6 / 2005.
- ³¹ O mapa das jurisdições aparece em: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/mapamundi.pdf> (acessível desde 14 de Agosto de 2006).
- ³² http://hsgac.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&Affiliation=R&PressRelease_id=580&Month=11&Year=2003 (acessível desde 14 de Agosto de 2006).
- ³³ Ver, por exemplo, *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*, um relatório do Africa All Party Parliamentary Group, Março de 2006.
- ³⁴ US Senate : *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy*, Permanent Subcommittee on Investigations, 2006.
- ³⁵ Christensen, J. : *Mirror, Mirror on the Wall, Who's the Most Corrupt of All*, texto da conferência proferida no **World Social Forum**, em Nairobi, Janeiro de 2007.
- ³⁶ Para uma análise mais pormenorizada, ver: www.taxresearch.org.uk/Blog/2006/06/15/jersey-passes-law-allowing-%e2%80%98sham%e2%80%99-trusts-for-use-by-tax-evaders/ (acessível desde 22 de Julho de 2008).
- ³⁷ Christensen, J. e Murphy, R.: **The Tax Avoider's Chancellor**, *Red Pepper*, Agosto de 2006, pp. 24-26.
- ³⁸ <http://www.freedomandprosperity.org/> (acessível desde 14 de Agosto de 2006).
- ³⁹ Wolf, M.: *Why Globalization Works*, p. 258, Yale University Press, 2005.
- ⁴⁰ Stiglitz, J.E. e Charlton, A. : *Fair Trade for All*, Oxford University Press, p. 133. 2005.
- ⁴¹ Guha, K. : **GLOBALISATION – A share of the spoils: why policymakers fear 'lumpy' growth may not benefit all**, *Financial Times*, 28 / 8 /2006, p. 11.
- ⁴² Cobham, A. : **Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance**, Queen Elizabeth House Working Paper Series nº. 129, Oxford, 2005.
- ⁴³ Lopez, J.H. *et al* : *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, The World Bank, p. 101, 2006.
- ⁴⁴ Reich, R.: *The Work of Nations*, Nova Iorque, 1992.
- ⁴⁵ Guy Smith, consultor fiscal, Moore Stephens, citado em *The Guardian*, 18 / 3 / 2004.
- ⁴⁶ P.J. Henahan, *senior tax partner* da Ernst & Young, num artigo publicado no *Irish Times*, 7 / 5 / 2004.
- ⁴⁷ US Senate Permanent Subcommittee on Investigations: *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools, the Secrecy*, Agosto de 2006, p. 2.
- ⁴⁸ US Senate Permanent Committee on Investigations: *The Tax Shelter Industry: the role of accountants, lawyers and financial professionals*, Washington DC, Senado dos Estados Unidos, p. 13, 2003.
- ⁴⁹ See **'tax us if you can – the true story of a global failure'**, Tax Justice Network, 2005.
- ⁵⁰ Ver, por exemplo, Christensen, J. & Murphy, R.: **The Social Irresponsibility of Corporate Tax Avoidance: Taking CSR to the bottom line**, *Development*, vol. 47, nº. 3, (37-44), 2004.
- ⁵¹ <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/category/kpmg/> (acessível desde 28 de Agosto 2006).
- ⁵² Declaração de abertura do senador Carl Levin perante a Subcomissão Permanente para as Investigações sobre **as Jurisdições Sigilosas e Acordo Fiscal dos EUA**, 17 de Julho de 2008.

53 Batra, R. : **An ominous trend to greater inequality**, *New York Times*, 3 / 5/ 1987.

54 Ver, por exemplo, Tax Justice Network-UK: **Secrecy Jurisdictions: Creating Turmoil**, testemunho apresentado à Comissão do Tesouro da Câmara dos Comuns, Junho de 2008.

55 *Africa Confidential* : **Secrecy jurisdictions: Financial secrecy – profits from the laundry**, vol. 48, nº. 6, 16 / 3 /2007.