

Evasão fiscal: bilhões desviados do desenvolvimento

A carga fiscal está passando das nações ricas para as pobres. Os países em desenvolvimento perdem, no mínimo, US\$ 50 bilhões por ano, o equivalente à ajuda oficial dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) às nações em desenvolvimento. De acordo com o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), essa é a quantia necessária para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. É também um montante equivalente a seis vezes os custos anuais estimados para atingir a educação primária universal e quase três vezes o custo da cobertura universal de atendimento primário à saúde. A única maneira bem-sucedida de contrabalançar práticas fiscais prejudiciais e a competição fiscal internacional é mediante iniciativas globais.

Coalizão Suíça de Organizações
de Desenvolvimento
Bruno Gurtner¹

Na atualidade, países de todo mundo enfrentam um problema crescente na arrecadação de impostos para financiar bens e serviços públicos, como serviços de saúde, educação e infra-estrutura, e poder reduzir a pobreza – o que é vital nos países em desenvolvimento. A globalização solapa a base fiscal do Estado de bem-estar social. Embora os mercados tenham sido globalizados, as estruturas fiscais ainda são nacionais. A abertura das fronteiras tem causado uma competição fiscal exagerada, que, por sua vez, leva a uma corrida para ver quem taxa menos as empresas e as rendas mais altas.

A competição fiscal internacional e as práticas fiscais danosas oferecem cada vez mais oportunidades para que as pessoas ricas escapem de suas obrigações fiscais. A carga fiscal está mudando: indivíduos ricos e empresas transnacionais se beneficiam dos paraísos fiscais e dos regimes de impostos baixos em todo o mundo, enquanto os indivíduos comuns e as empresas nacionais menores suportam os custos. Isso afeta cidadãos e cidadãs de duas maneiras: por um lado, os governos aumentam os impostos sobre o consumo, rendas menores e empresas pequenas; por outro, os governos cor-

tam gastos e investimentos em serviços básicos e desenvolvimento de infra-estrutura, que são necessários para o futuro crescimento. A redução dos serviços sociais afeta as pessoas pobres muito mais do que as ricas. Um investimento menor na infra-estrutura nacional atrofia o crescimento econômico necessário para o desenvolvimento sustentável. Se não forem revertidas, essas tendências serão desastrosas para o desenvolvimento.

Paraísos fiscais criam “indústria paralela”

O papel dos centros financeiros é destrutivo, atuando como canais de evasão dos sistemas tributários da maioria dos países. A fuga de capitais, associada à evasão fiscal em particular, rouba dos países em desenvolvimento o capital para financiar investimentos e prover serviços sociais. Há 20 anos, havia somente uns poucos paraísos fiscais, administrados por um pequeno número de profissionais. Com a liberalização mundial dos fluxos de capital, o desmantelamento dos controles de capital e a revolução das comunicações eletrônicas, a indústria *offshore* (extraterritorial) se transformou num grande negócio global.

Em todo o planeta, existem cerca de 60 paraísos fiscais, que competem entre si para atrair capitais móveis, oferecendo ambientes de baixos impostos ou sem impostos, além de benefícios duvidosos, como o segredo e a regulamentação precária. O segredo estimula a evasão ilegal de impostos e implica não revelar nenhuma informação relacionada às contas empresariais ou à titularidade de ativos, fundos de investimentos e empresas. Nos lugares onde se pagam impostos, com frequência as alíquotas são mínimas, negoci-

adas em segredo com as autoridades, sem levar muito em conta a legislação tributária. Assim, os paraísos fiscais oferecem a não-residentes – e somente a eles – isenções completas ou muito substanciais, além de secretas, de seus impostos corporativos ou pessoais.

A regulamentação dos paraísos fiscais é precária ou inexistente. Onde há códigos e leis, muitas vezes não existe nem a vontade política nem os recursos para implementá-los de modo eficaz. Os governos dos centros financeiros *offshore* têm pouca capacidade administrativa para supervisionar esses movimentos financeiros. A ausência de regulamentação também oferece ambientes favoráveis para a lavagem de dinheiro e solapa a estabilidade do sistema financeiro. As crises financeiras agora são mais frequentes e profundas.

Dentre os serviços oferecidos por esses centros financeiros, estão os bancários (para pessoas físicas e jurídicas), fundos *offshore* e gestão de fundos de investimentos. A indústria *offshore* não é um fenômeno isolado, que ocorre somente em ilhas caribenhas exóticas. Ela se tornou uma nova e enorme indústria paralela global. Os centros *offshore* estão estreitamente vinculados aos principais centros financeiros, como Nova York, Londres, Tóquio, Zurique, Hong Kong e Cingapura. A maior parte dos paraísos fiscais do mundo está, na verdade, localizada nos grandes centros financeiros. Atualmente, mais de 150 mil empresas para operação *offshore* são instaladas todos os anos e há mais de 1 milhão dessas empresas em todo mundo. Por exemplo, a Enron tinha 881 subsidiárias *offshore*, das quais 692 estavam nas Ilhas Cayman. As maiores

¹ O autor é economista sênior da Coalizão Suíça de Organizações de Desenvolvimento e pode ser contactado pelos seguintes e-mails: <bgurtner@swisscoalition.ch> e <info@taxjustice.net>.

empresas de comercialização de petróleo do mundo estão localizadas na Suíça, embora esse país não tenha petróleo.

A metade do comércio mundial aparentemente se faz por intermédio dos paraísos fiscais, embora eles representem somente 3% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. O valor dos ativos mantidos *offshore*, isentos de tributos ou sujeitos a alíquotas mínimas, é de pelo menos US\$ 11 trilhões – mais de um terço do PIB mundial. Um terço de todas as operações bancárias privadas transnacionais é administrado pelo setor financeiro suíço. A indústria *offshore* como um todo está envolvida em cerca da metade das transações financeiras mundiais.

Ganhadores e perdedores

Os que saem ganhando com as tendências recentes são as companhias transnacionais, os indivíduos ricos, os paraísos fiscais e centros *offshore*, a indústria de serviços financeiros, as pessoas especialistas em altas rendas e em fatores móveis, como o capital. A transferência de recursos para o exterior é freqüentemente uma questão de abrir uma conta e transferir capitais para um banco *offshore*.

Os paraísos fiscais oferecem às empresas muitas maneiras legítimas e “respeitáveis” de evasão fiscal. Quase todos os grandes bancos estadunidenses ou europeus têm sucursais ou contatos comerciais no Caribe. As companhias transnacionais podem estabelecer facilmente subsidiárias nesses centros *offshore*, definir trâmites simples e manipular os preços de bens e serviços, por intermédio dessas subsidiárias *offshore* (preços de transferência). Elas, então, transferem seus lucros da economia de altos impostos, na qual ocorre a atividade econômica real, para um centro *offshore*, onde pagam pouco ou nenhum imposto. Philip Morris e RJ Reynolds, duas grandes empresas de tabaco, mudaram sua sedes internacionais dos Estados Unidos para a Suíça, em meados da década de 1990, para tirar partido das vantagens fiscais e jurídicas desse país europeu.

As empresas transnacionais pressionam os governos para que reduzam os impostos sobre lucros empresariais e ofereçam isenções fiscais temporárias ou outros incentivos tributários. Os que saem perdendo são os Estados e governos, que perdem sua soberania sobre as políticas tributárias. Quem paga os maiores impostos são as pequenas e médias empresas nacionais; os pequenos e médios salários; e as pessoas que consomem.

Pode-se observar uma forte transferência da tributação, dos fatores fiscais móveis para os imóveis, da tributação progressiva (que taxa mais as rendas altas que as baixas) para os impostos únicos, e dos lucros e rendas para impostos indiretos, como o imposto sobre o valor agregado, que atinge quem consome. Em poucas palavras: a carga tributária está mudando das pessoas ricas para as pessoas pobres! Portanto, a bilionária estadunidense, Leona Helmsley, proprietária de uma cadeia de hotéis, tinha razão ao declarar em seu julgamento por evasão fiscal em 1989: “Somente os pequenos pagam impostos”.

Países mais afetados

A mudança na carga fiscal ameaça o mundo em desenvolvimento de forma especialmente desastrosa. Os países em desenvolvimento perdem, pelo menos, US\$ 50 bilhões por ano.² Essa enorme perda equivale à ajuda oficial anual dos países da OCDE às nações em desenvolvimento. De acordo com Banco Mundial e o Pnud, é a quantia necessária para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Corresponde também a um montante equivalente a seis vezes os custos anuais estimados para alcançar a universalização da educação primária e quase três vezes o custo da cobertura universal de atendimento primário à saúde.

2 Dados da Oxfam Grã-Bretanha. Ver o texto “Tax havens: releasing the hidden billions for poverty eradication”, Oxfam Policy Paper, 8 jun. 2000. Disponível em: <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm>.

Com a liberalização das contas de capital, ficou muito mais fácil para as pessoas ricas retirarem suas fortunas e rendas de seus países e depositá-las em paraísos fiscais e centros financeiros *offshore*, sem pagar impostos em seus países de origem. Os países em desenvolvimento perdem, pelo menos, US\$ 15 bilhões por ano em evasão fiscal praticada por suas elites endinheiradas.

Os ricos da Índia possuem pelo menos 1 bilhão de francos suíços (equivalente a US\$ 785 milhões) em contas bancárias fiduciárias na Suíça, muito provavelmente sem pagar impostos na Índia. Num seminário da Fundação Friedrich Ebert em Nova York, em julho de 2002, pessoas que representavam os países em desenvolvimento foram enfáticas em afirmar que, de seu ponto de vista, os Estados Unidos e a Europa servem de paraísos fiscais para seus(suas) próprios(as) cidadãos(ãs) ricos(as), que procuram evadir impostos em seus países de origem.

As empresas transnacionais pressionam os países em desenvolvimento para manter bem baixas as alíquotas tributárias sobre os lucros e o capital das empresas. Elas também fazem *lobby* sobre os governos desses países para conseguir isenções fiscais temporárias e exigem que forneçam serviços de infra-estrutura gratuitos ou muito baratos. Os países em desenvolvimento competem entre si para fornecer melhores condições às companhias transnacionais e conseguir atrair seus investimentos estrangeiros diretos. A falta de regulamentação na competição fiscal internacional e as práticas tributárias danosas são responsáveis pela perda de pelo menos US\$ 35 bilhões anuais. Até mesmo estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da empresa de consultoria Mc Kinsey concluíram que não compensa oferecer esses incentivos fiscais.

As respostas da rede pela justiça fiscal

Como enfrentar esses abusos? Naturalmente, a maioria dos países tenta proteger sua base fiscal, porém a única maneira de se opor às práticas fiscais danosas e à competição fiscal internacional é por meio de iniciativas

globais. Há alguns anos, a OCDE iniciou um programa para eliminar as práticas fiscais danosas dentro e fora dos países membros. Para isso, publicou uma lista de paraísos fiscais que não cooperam com as autoridades. A OCDE também promove o intercâmbio de informações com as autoridades fiscais e com o setor financeiro. O Grupo *Ad Hoc* de Especialistas sobre Cooperação Internacional em Matéria Fiscal da Organização das Nações Unidas (ONU) se reúne periodicamente, e a União Européia (UE) tenta coordenar suas políticas tributárias.

Documentos preliminares da Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, ocorrida em Monterrey, em março de 2002, solicitaram em vão a criação de uma autoridade fiscal internacional. Naquela ocasião, o FMI, o Banco Mundial e a OCDE lançaram a iniciativa “Diálogo Tributário Internacional”, porém não chegaram a promovê-la. Outra proposta, mais discutida entre ONGs e meios científicos, sugeria o estabelecimento de um imposto mínimo sobre o lucro corporativo.

No Fórum Social Europeu, ocorrido em Florença, em 2002, algumas ONGs e movimentos sociais europeus que atuam no campo dos crimes financeiros reuniram-se e fundaram a Rede Européia pela Justiça Fiscal (TJN, na sigla em inglês), para lutar contra a evasão fiscal. Esta foi a resposta às tendências prejudiciais da política fiscal internacional causadas pela globalização econômica, que inibem a capacidade de o Estado taxar adequadamente contribuintes ricos e as grandes corporações. A TJN considera que essas tendências têm implicações preocupantes para o desenvolvimento, a democracia, os serviços públicos e a pobreza.

No Fórum Social Mundial (FSM) de Porto Alegre, em 2003, a TJN expandiu-se, passando a ter um perfil de rede global, graças

à incorporação de organizações da América do Norte e do Sul. No FSM de Mumbai, ocorrido na Índia, em janeiro de 2004, ela foi estendida para a Ásia. Agora, a rede precisa do apoio da África para ser realmente global. Os objetivos da TJN são os seguintes:

- eliminar a evasão fiscal transnacional;
- limitar o alcance da evasão fiscal;
- divulgar temas e educar as partes interessadas;
- realizar trabalho de *advocacy* em nível internacional na ONU, FMI, OCDE, UE etc.;
- estimular, apoiar e coordenar atividades nacionais e regionais;
- promover vínculos entre as partes interessadas em todo o mundo, principalmente entre Norte e Sul; e
- encorajar a pesquisa e o debate.

Em Porto Alegre, a TJN discutiu uma versão preliminar de uma declaração/manifesto.³ Entre outros, ela contém os seguintes pontos estratégicos:

- eliminar a evasão fiscal transnacional e limitar o alcance da evasão fiscal, para que as grandes corporações e pessoas físicas abastadas paguem impostos de acordo com sua capacidade econômica;
- aumentar a influência de cidadãos e cidadãs no controle democrático da aplicação dos impostos e restringir o poder do capital de ditar políticas fiscais exclusivamente em seu próprio interesse;
- restabelecer um tratamento fiscal similar para as diferentes formas de renda e reverter a transferência da carga fiscal para cidadãos e cidadãs comuns; e
- suprimir os incentivos fiscais e o segredo que estimulam o fluxo de saída dos capitais dos países que mais necessitam de desenvolvimento econômico.

A Rede Européia pela Justiça Fiscal apresentou no Parlamento britânico a versão final da declaração/manifesto, em março de 2003. Todas as organizações que concordem com o conteúdo da declaração estão convidadas a assiná-la. Em maio de 2003, a TJN organizou uma conferência de imprensa internacional em Berna, na Suíça. A rede também organizou um seminário de pesquisa em Essex, na Inglaterra, em julho de 2003, e outro, na mesma cidade, em julho de 2004.

A TJN iniciou seu trabalho de *advocacy* internacional e já teve contatos informais com as autoridades fiscais da OCDE. Também contribuiu com o relatório recém-publicado da Comissão Mundial sobre as Dimensões Sociais da Globalização, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Representantes da TJN participaram como observadores(as) da reunião do Grupo *Ad Hoc* de Especialistas sobre Cooperação Internacional em Matéria Fiscal da ONU. A rede contribuirá para o acompanhamento do processo de Monterrey (reuniões do Conselho Econômico e Social/Ecosoc da ONU e das instituições de Bretton Woods).

A TJN criou seu próprio *site* (em inglês, francês, espanhol, português e alemão), publicou um boletim e fez intercâmbio de informações por meio de uma lista de discussão eletrônica. Um comitê diretivo provisório está tentando ampliar a rede, buscar mais apoio para a declaração e aprofundar a discussão estratégica. Iniciaram-se as discussões preliminares para estabelecer um pequeno secretariado internacional profissional. Aceitamos de bom grado sua contribuição e sua colaboração ativa. ■

3 Para saber mais informações, ler e assinar a declaração ou assinar a lista de discussão ou fórum, visite nosso *site*: <www.taxjustice.net>.