

## *Superando a Economia Paralela*

**Joseph E. Stiglitz e Mark Pieth**

**FEVEREIRO DE 2017**

- Cresce o consenso de que os paraísos fiscais – jurisdições que solapam as normas globais de transparência empresarial e financeira – representam um problema global por facilitarem tanto a lavagem de dinheiro quanto a evasão e elisão fiscais, contribuindo assim com o crime e níveis inaceitáveis de desigualdade global de riqueza.
- Como lideranças econômicas, os Estados Unidos e a Europa têm a obrigação de forçar os centros financeiros a cumprirem as normas globais de transparência. Que dispõem dos instrumentos para fazê-lo ficou plenamente comprovado na luta contra o terrorismo. Que não o façam com relação à luta contra a corrupção e a elisão e evasão fiscais é testemunho do poder dos interesses daqueles que se beneficiam do sigilo.
- Em um mundo globalizado, se houver qualquer bolsão de sigilo, os recursos fluirão através desse bolsão. É por isso que o sistema de transparência precisa ser global. Os Estados Unidos da América (EUA) e a União Europeia (UE) têm um papel-chave no reequilíbrio do jogo em favor da transparência, embora isso seja tão somente o ponto de partida: cada país deve desempenhar seu papel de cidadão global visando ao fechamento da economia paralela; e é particularmente importante que surjam líderes dos atuais paraísos fiscais que possam demonstrar que há modelos alternativos de crescimento e de desenvolvimento.
- Os países devem adotar uma postura proativa – não apenas cumprir normas mínimas em vigor, mas também colocar seus modelos de desenvolvimento econômico na vanguarda da evolução dessas normas. Cada país deve considerar seriamente se quer participar da luta infundável que é perseguir normas internacionais em constante evolução ou se quer servir de modelo, estabelecendo normas que, ao final, os demais países serão obrigados a adotar.



## Sumário

---

<b>PREÂMBULO</b> .....	<b>5</b>
<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>II. SIGILO, REGIME FISCAL PRIVILEGIADO E A CORRIDA AO FUNDO DO POÇO</b> .....	<b>9</b>
<b>III. NORMAS INTERNACIONAIS DE TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA</b> .....	<b>12</b>
<b>1) Transparência Financeira</b> .....	<b>12</b>
<b>a) Combate à Lavagem de Dinheiro</b> .....	<b>13</b>
<b>b) Combatendo o Financiamento do Terrorismo</b> .....	<b>14</b>
<b>c) Combate à Corrupção</b> .....	<b>15</b>
<b>2) Transparência Tributária</b> .....	<b>17</b>
<b>a) Intercâmbio de Informações para Fins Tributários</b> .....	<b>17</b>
<b>b) Relatórios País por País</b> .....	<b>19</b>
<b>IV. RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>20</b>
<b>1) Princípios</b> .....	<b>22</b>
<b>2) Recomendações</b> .....	<b>23</b>
<b>a) Cooperação Internacional Inclusiva na Definição e Execução de Normas</b> .....	<b>23</b>
<b>b) Identificação de Beneficiários Finais e Registros Públicos</b> .....	<b>24</b>
<b>c) Troca Automática de Informações Tributárias</b> .....	<b>24</b>
<b>d) Coleta, Divulgação e Comprovação de Informações</b> .....	<b>25</b>
<b>e) Supervisão de Intermediários</b> .....	<b>26</b>
<b>f) Transações Imobiliárias</b> .....	<b>26</b>
<b>g) Responsabilidades dos Agentes Fiduciários das Empresas</b> .....	<b>27</b>
<b>h) Capacidade Institucional, Operacionalização e Cumprimento da Lei</b> .....	<b>27</b>
<b>i) Proteção a Denunciantes</b> .....	<b>28</b>
<b>j) Lei de Liberdade de Informação</b> .....	<b>28</b>
<b>k) Processos de Revisão</b> .....	<b>29</b>
<b>l) Regime Fiscal Privilegiado</b> .....	<b>29</b>
<b>3) Exceções</b> .....	<b>30</b>
<b>V. O QUE ESTÁ EM JOGO NA LUTA CONTRA O SIGILO?</b> .....	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>33</b>





## Preâmbulo

Os *Panama Papers* forneceram prova de algo de que se suspeitava havia muito tempo: os paraísos fiscais – jurisdições em que os fluxos financeiros globais escondiam-se de formas tais que nem mesmo aqueles a quem se incumbiu de fazer cumprir as leis e regulamentações dos países do mundo conseguiam detectar – estavam sendo usados para uma série de atividades nefastas, de sonegação fiscal a corrupção e até mesmo pornografia infantil. De modo concreto, os paraísos fiscais facilitam essas atividades porque, se os fluxos monetários fossem expostos, seria mais fácil identificar e processar os responsáveis. Embora, tipicamente, os gerentes dos bancos, os advogados que arquitetam as impenetráveis redes de empresas e as autoridades públicas que aprovam leis que garantem o sigilo possam pensar que estão apenas “fazendo negócios” e ajudando a si próprios, a seus funcionários e a seu país a prosperar, esses paraísos fiscais devem ser vistos mais propriamente como coautores desses crimes.

Este Relatório começa do ponto onde os *Panama Papers* pararam. Enquanto os *Panama Papers* descrevem o que acontecia por detrás do sigilo, este Relatório pergunta o que pode (e deve) ser feito tanto pela comunidade internacional quanto pelos paraísos fiscais.

Este Relatório decorre de nossa participação em um Comitê de Especialistas Independentes criado pelo Presidente da República do Panamá na esteira do escândalo dos *Panama Papers* em 2016 para avaliar e recomendar reformas legais e institucionais que permitissem ao país desempenhar seu papel de bom cidadão global na luta contra a elisão e a evasão fiscal, a corrupção e a lavagem de dinheiro e ao mesmo tempo manter-se em uma trajetória de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Ao longo da última década, o Panamá consolidou-se o como o centro logístico das Américas, aproveitando as vantagens naturais oferecidas pelo Canal do Panamá e sua localização geográfica. O Panamá tornou-se uma economia diversificada, com o setor de serviços predominando ao lado de uma indústria e turismo saudáveis. Esses ganhos permitiram que o Panamá cortasse sua taxa de pobreza em 8% ao longo dos últimos seis anos por meio de investimentos crescentes em políticas públicas universais nas áreas de educação e saúde<sup>1</sup>. Ao mesmo tempo houve importantes reformas jurídicas que, a sua vez, contribuíram para o crescimento e a transformação do Panamá<sup>2</sup>. Apesar desse progresso, o Panamá tem tido muito trabalho em superar sua história de “narcoestado” sob o presidente Noriega nos anos 1980.

Os *Panama Papers* parecem ter reforçado essa imagem embora menos de 20% das empresas fossem, de fato, panamenhas. A história e o fato de que essa profusão de documentos viesse de um escritório de advocacia panamenho trabalhando em múltiplas jurisdições, mais o nome usado para revelá-los, sem dúvida escolhido por força da aliteração de fácil memorização, todos contribuíram para colocar o Panamá no centro das atenções.

---

1. Entre 2008 e 2014, período que engloba a crise financeira global, o Panamá conseguiu reduzir a pobreza de 26,2% para 18,7%. Banco Mundial, *Visão Panorâmica do Panamá*, disponível em <http://www.worldbank.org/en/country/panama/overview>; ver também Governo do Panamá (2014).

2. Ainda que seu sistema bancário nem sempre tenha sido um modelo de transparência e boa regulamentação, em anos recentes foram instituídas reformas regulatórias para resolver essas deficiências. Ver Decreto Presidencial Nº 55 de 1º de fevereiro de 2012 (emendando o Decreto Presidencial Nº 1 de 3 de janeiro de 2001, regulamentando a Lei Nº 42 de 2 de outubro de 2000). Outras mudanças legais no arcabouço jurídico panamenho determinaram a custódia de ações ao portador e a divulgação dos beneficiários finais para entidades jurídicas recém-constituídas. Ver Lei Nº 18-2015 de 23 de abril de 2015 (emendando a Lei 47-2013 de 6 de agosto de 2013); Lei Nº 23-2015 de 27 de abril de 2015 (determinando que as instituições financeiras e os escritórios de advocacia identifiquem os beneficiários finais de seus clientes; na eventualidade de que o beneficiário final seja uma pessoa jurídica, a lei determina que o processo de identificação prossiga até que uma pessoa natural seja identificada). O Panamá também concordou em adotar o intercâmbio automático de informações até 2018.



O Comitê de Especialistas Independentes buscou entender que outros passos o país necessitaria tomar para se posicionar como cidadão global de modo a permitir-lhe melhor cumprir seu papel de centro logístico e atrair investimento estrangeiro. Como pano de fundo havia ainda ameaças sutis e nem tão sutis assim, variando desde o corte de relacionamento com bancos correspondentes em países desenvolvidos até uma variedade de outras sanções ameaçadas por países do G20. Tais sanções poderiam, obviamente, representar um golpe terrível para o crescimento de longo prazo da economia panamenha e seus esforços de desenvolvimento sustentável, redução da pobreza e criação de prosperidade compartilhada.

No Panamá há quem compartilhe a preocupação de que se o país tomasse ações agressivas para restringir o sigilo, sofreria uma desvantagem competitiva, já que outros sobre os quais os holofotes não brilharam tanto continuariam suas práticas atuais. De fato, entre os mais evidentes paraísos fiscais há dependências de países desenvolvidos, além de jurisdições dentro dos próprios países desenvolvidos. Qualquer observador da cena global reconhece que o mundo muitas vezes é injusto, que há muita hipocrisia e que o poder conta. Aqueles países desenvolvidos que permitiram a continuidade de tais comportamentos reconhecem as forças políticas em jogo dentro de seus próprios países a exigirem ações efetivas para controlar a evasão e a elisão fiscal e a lavagem de dinheiro. O Panamá tem que lidar com esses aspectos da *Realpolitik*.

Nós tínhamos a esperança de que as nossas recomendações pudessem fazer parte de um relatório descrevendo reformas para o Panamá que não saíssem a um custo significativo para o país e que, por outro lado, o preparassem para ser um modelo a ser seguido pelos outros. Entretanto, isso não era para ser. Nós havíamos exigido no início de nossas deliberações que nosso

Relatório, quaisquer que fossem seus achados, fosse tornado público depois de um tempo adequado ao governo para formular uma resposta. Deixamos para o governo a decisão de quanto tempo julgava necessário. Quando o governo se recusou a nos dar essas garantias, sentimo-nos na obrigação de renunciar. Acreditamos que um relatório sobre transparência que não seja ele mesmo transparente simplesmente não seria crível. Nós tínhamos que dar o exemplo<sup>3</sup>.

Entretanto, o desafio para o Comitê – de determinar o que é necessário para acabar com os paraísos fiscais, que têm tido um papel tão grande na facilitação da evasão e elisão fiscal, da corrupção, do narcotráfico e de outras atividades socialmente repugnantes ao fornecerem um porto seguro para os recursos financeiros obtidos por meio dessas atividades ilegais – continua sendo tão importante hoje quanto à época em que iniciou seu trabalho. Nos últimos anos, a globalização vem sendo submetida a controvérsias e críticas, com seus defensores explicando seus benefícios e seus críticos enfatizando seus custos. Há, sem dúvida, muitos aspectos da globalização. Mas há um aspecto sobre o qual há amplo consenso: os paraísos fiscais não têm lugar em um mundo de globalização positiva. Eles, como o movimento de terroristas através das fronteiras, estão entre os lados mais sombrios da globalização.

Dado o investimento mental e de tempo requerido por essa empreitada – de desenvolver uma agenda para combater os paraísos fiscais —, julgamos desejável seguir adiante de forma construtiva por meio da publicação deste Relatório. O que buscamos foi tratar desse problema sistêmico e global fornecendo recomendações aplicáveis a todos os países para superar a economia paralela e, em última instância, fechá-la.

Este Relatório foi escrito com esse espírito.

---

3. Para mais informação sobre nossa participação, ver Stiglitz e Pieth (2016).



## I. Introdução

Cresce o consenso de que os paraísos fiscais – jurisdições que solapam as normas globais de transparência empresarial e financeira – representam um problema global por facilitarem tanto a lavagem de dinheiro<sup>4</sup> quanto a evasão e elisão fiscais<sup>5</sup>, contribuindo assim com o crime e para níveis inaceitáveis de desigualdade global de riqueza. Ao longo dos anos, os problemas globais representados pelo sigilo e pela falta de transparência vêm aumentando e não é de surpreender que esse aumento venha acompanhado do crescimento das tentativas de refreá-los, assim como os abusos cometidos pelo sistema empresarial e financeiro global. Os cidadãos se perguntam: mas, afinal, para que existem centros financeiros no exterior (*offshore*)? Os americanos querem saber por que um de seus candidatos presidenciais de 2012 mantinha seu dinheiro em um centro *offshore*. Não havia competência suficiente nos Estados Unidos para administrar sua fortuna? Ou haveria benefícios tributários ou de outro tipo disponibilizados aos ricos por esses centros *offshore* e não para as demais pessoas? É como se houvesse algo especial no sol das Ilhas Cayman ou dos outros centros *offshore* que fizesse com que o dinheiro crescesse com mais rapidez do que em outros lugares. De fato, o problema é de falta de luz do sol.

Se há algo errado com o regime regulatório dos Estados Unidos ou da Europa que requer que certas transações ocorram em outros lugares, esta deficiência deve ser tratada. Mas se o que está acontecendo é simplesmente uma maneira

de burlar o fisco e as regulamentações, os centros *offshore* não deveriam simplesmente ser fechados ou forçados a cumprir e a dar assistência ao cumprimento de normas fiscais e regulatórias nacionais e internacionais? A divulgação pelo Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos (ICIJ, da sigla em inglês) da enorme elisão fiscal e de outras atividades “irregulares” em centros financeiros dentro do país, i.e., *onshore*, ou no exterior só fizeram aumentar a percepção do público de que esses paraísos fiscais estão fazendo coisas erradas – e aumentar a pressão para que se faça algo.

Isso levanta toda uma série de questões para a comunidade internacional e para qualquer país que queira permanecer como centro financeiro ativo dentro dessa comunidade: o que pode ser feito a respeito do sigilo e da falta de transparência? Que formas diversas o sigilo toma? Como seria um sistema globalmente eficiente de transmissão e coleta global de informações e o que os países podem fazer para evitar tornarem-se cúmplices de maus atores da economia paralela? Em outras palavras, como é a boa cidadania global em termos de informação?

Nos últimos quarenta anos, o mundo passou a ter melhor compreensão das consequências da falta de transparência. Na economia, todo um ramo desse campo desenvolveu-se com múltiplos agraciamentos de prêmios Nobel pelo aprimoramento de nossa compreensão das consequências da informação imperfeita. Os teoremas-padrão acerca da eficiência do mercado foram desenvolvidos a partir da suposição de plena informação; com informação imperfeita – em particular, com uma pessoa tendo informação que outras não têm, que é o significado de sigilo e falta de transparência – a economia não é, de modo geral, eficiente<sup>6</sup>. Uma parte pode e, muitas vezes,

4. “Lavagem de dinheiro é o processamento de (...) proventos de [origem] criminosa para disfarçar sua origem ilegal”. Ver Glossário de Recomendações da FATF [Força Tarefa de Ação Financeira], disponível em <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering>.

5. Evasão fiscal é definida como a redução do imposto a pagar por meios fraudulentos (i.e. ilegais), ao passo que a elisão fiscal é definida como a minimização do passivo tributário por meios legais. (Black’s Law Dictionary, 2ª ed., 2001).

6. Esse resultado, derrubando o “teorema da mão invisível” de Adam Smith, foi estabelecido por Greenwald e Stiglitz (1986).



tira proveito da outra parte. É por essa razão que todos os países têm leis de fraude e divulgação de conteúdos de produtos de consumo, valores mobiliários, etc., com penas severas para garantir que haja veracidade nos dados divulgados.

Do mesmo modo, na política e no governo aumentou a consciência quanto aos perigos do sigilo. O sigilo é a base de quase toda a corrupção e, como diz o ditado: “o sol é o melhor antisséptico”. Com a transparência, não ocorreriam os acertos especiais que fazem com que um governo receba menos do que deveria por ativos ou pague mais por aquilo que compra<sup>7</sup>.

É marcante a diferença de atitudes mundo afora em relação ao sigilo e à transparência. Na Noruega, Suécia e Finlândia, as declarações de imposto de renda são publicadas na Internet. A atitude deles é: o que as pessoas têm a esconder? Se elas ganham sua renda de forma honesta, por que não a divulgar? Na outra ponta do espectro situam-se países como as Filipinas, que veem a divulgação de informações como invasão de privacidade, punindo aqueles que divulgam informações de contribuintes<sup>8</sup>.

Se decisões relativas à transparência e à privacidade não tivessem consequências sociais,

---

7. Por vezes, o sigilo é usado não apenas para esse tipo de atividade pecuniária nefasta, mas simplesmente para alavancar perspectivas políticas. Daniel Moynihan, um dos senadores mais influentes dos Estados Unidos, escreveu um livro impactante em que descreve as consequências do sigilo, denominado com um simples Sigilo, em que argumenta que o sigilo teve o efeito de prolongar e intensificar a Guerra Fria. Ver Moynihan (1998). Hoje há vasta literatura sobre o assunto. Ver, e.g., Stiglitz (2001); Stiglitz (2002); Florini (2007).

8. Ver Lei da República (*Republic Act*) N°. 8424 de 11 de dezembro de 1997 (proíbe a divulgação de registros fiscais com uma penalidade de PHP 50.000 a PHP 100.000 e de dois a cinco anos de prisão para funcionários do Escritório da Receita Federal (BIR) e de PHP 2.000 e de seis meses a cinco anos para indivíduos que divulguem dados).

poderíamos deixar que cada indivíduo decidisse quanto e o que divulgar. Mas as consequências são enormes. A maioria das atividades socialmente destrutivas – atividades que enfraquecem o funcionamento da própria sociedade – ocorre sob o manto do sigilo. Se os ganhos ilícitos do crime e, especialmente, da corrupção puderem ser localizados e monitorados, a probabilidade de prender aqueles que se envolvem em tais atividades aumenta. Isso, por sua vez, acarreta uma redução significativa dos incentivos para a participação em atividades socialmente destrutivas. O sigilo enfraquece ainda a capacidade de assegurar que todos estejam contribuindo. Fosse ainda uma simples sociedade agrária, com cada agricultor plantando seu próprio alimento e fazendo as próprias roupas, poder-se-ia argumentar que há pouca necessidade de um estado e, portanto, pouco custo associado à não divulgação de informação de renda. Em uma época anterior, muito do gasto do governo ia para fazer guerras. Mas em uma sociedade moderna e complexa, precisamos levantar altas somas de dinheiro para fazermos com que nossa sociedade funcione, para promover crescimento e para assegurar que os frutos desse crescimento sejam compartilhados com equidade. Precisamos, por exemplo, investimentos em infraestrutura, educação, saúde, pesquisa básica e uma infinidade de outras necessidades comuns. Para que uma sociedade funcione bem, todos têm que contribuir com seu justo quinhão. Porém, alguns indivíduos gostam de viajar de graça, de aproveitar-se da oferta de bens públicos e de não pagar. Se permitirmos que isso ocorra, todo o contrato social poderá ruir.

A globalização resultou em uma economia global, mas não em um governo global. Se tivéssemos um governo global, ele certamente aprovaria uma forte legislação global exigindo que os bancos e os demais operadores finan-





ceiros de todos os países cumprissem certas normas de transparência. Ele perceberia o efeito corrosivo do sigilo e faria o que pudesse para combatê-lo. Na ausência desse governo global, os principais *players* podem, de fato, forçar outros a cumprirem suas normas simplesmente ameaçando cortar-lhes o acesso a seu sistema financeiro. E, de fato, muitos nos Estados Unidos têm pedido para que o governo rompa todas as conexões com aquelas jurisdições que não estejam cumprindo com as normas globais (inclusive as jurisdições de sigilo dentro de seus próprios territórios) e, efetivamente, feche esses paraísos fiscais. Há uma perspectiva amplamente compartilhada de que esses paraísos só existem porque os Estados Unidos e a Europa olham para o outro lado – influenciados por seus próprios um por cento. Esses grandes *players* ainda precisam se comprometer; isso se deve, em parte, devido à demora em colocar suas próprias casas em ordem. Mas em sociedades com desigualdade crescente, isso é visto como mais intolerável a cada dia que passa. Portanto, há a possibilidade real de que, com o tempo, eles sejam fechados: as iniciativas atuais são apenas o primeiro passo de um confronto bem mais agressivo.

Em um mundo globalizado, se houver qualquer bolsão de sigilo, os recursos fluirão através desse bolsão. É por isso que o sistema de transparência tem que ser global. Os Estados Unidos da América (EUA) e a União Europeia (UE) têm um papel-chave no reequilíbrio do jogo em favor da transparência, embora isso seja tão somente o ponto de partida: cada país deve desempenhar seu papel de cidadão global visando ao fechamento da economia paralela; e é particularmente importante que surjam líderes dos atuais paraísos fiscais que possam demonstrar que há modelos alternativos de crescimento e de desenvolvimento.

Este Relatório busca abordar esses aspectos do sigilo e fornecer recomendações para a superação da economia paralela que, no final, levem ao seu fechamento. A Seção II explora o fenômeno global dos paraísos fiscais, as estruturas através das quais recursos financeiros ilícitos escapam à detecção, e os riscos envolvidos nessa opacidade. A Seção III descreve os esforços internacionais e as normas emergentes em curso que visam frear a economia paralela. Na Seção IV, oferecemos recomendações a todos os países para o fechamento dos canais globais de sigilo e a Seção V conclui com uma perspectiva de por que tais medidas são necessárias para a sobrevivência da globalização.

## II. Sigilo, Regime Fiscal Privilegiado e a Corrida ao Fundo do Poço

Os *Panama Papers* e outros vazamentos de informações<sup>9</sup>, que não resta dúvida prosseguirão, demonstraram os riscos de fazer o papel de facilitador do obscurecimento dos fluxos financeiros. Alguns desses fluxos podem ser absolutamente legais, mas muitos deles não são. Os *Panama Papers* revelaram que os escritórios de advocacia em questão<sup>10</sup> – operan-

9. Swiss Leaks, Luxembourg Leaks e, agora, o *Bahamas Leaks* detalham o uso generalizado de jurisdições tributárias sigilosas. Ver <https://www.icij.org/projects> para descrições detalhadas.

10. Mossack Fonseca começou a operar há mais de 40 anos, no final dos anos 1970, na que tem sido descrita como a era de ouro das *firmas offshore*. A firma é popularmente conhecida no Panamá como o escritório de advocacia que começou os serviços de contas *offshore*. A firma começou com a abertura de firmas no Panamá, aproveitando-se de uma legislação empresarial particularmente branda. Porém, depois que os Estados Unidos invadiram o Panamá (deixando os investidores nervosos), a Mossack Fonseca mudou suas principais operações para as Ilhas Virgens Britânicas (IVB). Logo, as IVB tornavam-se sua maior jurisdição operacional. As Ilhas Virgens Britânicas também contavam com a vantagem adicional de terem um sistema legal sujeito às cortes britânicas, oferecendo enorme segurança aos investidores. Nos anos seguintes a firma floresceu e criou diversas agências internacionais, tornando-se a quarta maior



do em escala mundial, inclusive em outros centros *offshore*, além de grandes e tradicionais centros financeiros —abriram e prestaram serviço a empresas de fachada, *trusts*, fundações privadas e outras entidades para servirem como componentes integrantes das assim chamadas “estruturas” pelas quais o dinheiro flui. Essas complexas construções são compostas de empresas cujos donos e beneficiários são desconhecidos (escondidos atrás de membros nomeados ao conselho de administração e ações ao portador)<sup>11</sup>, com múltiplas contas bancárias em jurisdições com forte sigilo bancário e baixa probabilidade de cooperação com autoridades estrangeiras. As estruturas são organizadas por fiduciários, em sua maioria advogados, tipicamente em um contexto de baixa regulamentação, e que usam o privilégio da relação advogado-cliente para encobrir a identidade de seus clientes.

Ainda que houvesse usos legítimos de certas características dos paraísos fiscais<sup>12</sup>, os *Panama Papers* lançaram luz sobre uma quantidade enorme de abusos atrozes possibilitados por essas estruturas: além da própria fraude tributária por pessoas físicas e empresas, outro grupo de casos indica que autoridades, ministros e até mesmo chefes de estado utilizaram-se dessas estruturas para encobrir conflitos de interesse ou mesmo propina, cor-

---

fornecedora de serviços offshore do mundo. À medida que suas operações se expandiam, crescia também sua reputação, que, a sua vez, trazia mais negócios. Ver Luke Harding, “Mossack Fonseca: inside the firm that helps the super-rich hide their money” [Mossack Fonseca: Dentro da firma que ajuda os super-ricos a esconderem seu dinheiro], *Guardian*, 8 de abril de 2016 (acessado em 12 de outubro de 2016).

11. Ações ao portador são instrumentos negociáveis que transferem participação em uma entidade legal ao portador do certificado de ações. Vide Glossário de Recomendações da FATEF, disponível em <http://www.fatf-gafi.org/glossary/a-c/>.

12. Ver Christine Capilouto, Nota de pesquisa, “A more nuanced argument for tax havens” [Um argumento mais nuançado em prol dos paraísos fiscais], 1º de outubro de 2016 (em arquivo com os autores).

rupção e apropriação indébita. Um terceiro grupo de casos expôs o uso dessas estruturas na lavagem de proventos do crime organizado. Em um caso particularmente alarmante, um cliente do escritório de advocacia panamenho é o suposto chefe de uma quadrilha de prostituição infantil na Rússia cujos membros sequestravam, estupravam e vendiam meninas órfãs. O ICIJ divulgou que, quando o escritório de advocacia tomou ciência das acusações de envolvimento de seu cliente, declarou que não era legalmente obrigado a denunciá-lo<sup>13</sup>. Portanto, essas estruturas têm permitido e, de fato, estimulado esses abusos hediondos dos mais vulneráveis.

Ao mesmo tempo, essas estruturas são desenvolvidas e usadas por respeitadas empresas globais para evitar a tributação de uma enorme riqueza que gira na casa dos trilhões de dólares<sup>14</sup>. Com a assistência de escritórios de advocacia e de contabilidade (e, às vezes, de governos que oferecem decisões tributárias secretas autorizando tais estruturas, como revelado pelos *Luxembourg Leaks*, referidos informalmente como os *LuxLeaks*), empresas multinacionais transferem os lucros do local da atividade econômica para jurisdições com baixa ou nenhuma tributação através de manipulações de preços de transferência e outros artifícios para realização de transferências para o exterior, fazendo assim com que o local da atividade econômica arque com o custo social.

Some-se a isso o fato frequente de que os governos complementam o uso dessas estruturas com o estabelecimento de zonas econômicas especiais livres de tributos e tratamento tributário preferencial a empresas constituídas,

---

13. Ver Obermayer e Obermaier (2016).

14. A Rede de Justiça Tributária (TJN, do inglês *Tax Justice Network*) estima esse montante entre US\$ 21 e US\$ 32 trilhões. Ver Henry (2012).



que são sujeitas, desde que não participem da economia doméstica, a um regime de pouca ou nenhuma exigência por parte do fisco. O aspecto mais preocupante, no entanto, é que tudo isso é perfeitamente legal. Contudo, tal tratamento tributário preferencial é altamente problemático porque burla o cumprimento de legislação tributária de terceiros países e prejudica o estado social do Norte, o desenvolvimento do Sul, investimentos em infraestrutura, tecnologia, educação e, portanto, o crescimento em todas as partes.

Quais, se algum, são os benefícios sociais desses arranjos complexos e opacos? É cada vez mais aparente que há enormes custos sociais. De uma perspectiva global, essa forma de concorrência é destrutiva. De uma perspectiva tributária, tais estruturas não resultam em mais atividade econômica, mas simplesmente em mudança da atividade de um local para outro – ou, em alguns casos, apenas aparência de mudança da atividade de um local para outro. Sobretudo, a concorrência tributária leva a maior desigualdade e a piores serviços públicos. Ainda mais preocupante é sua vinculação com o sigilo: uma parte tradicional da lavagem de dinheiro é a transferência de lucros auferidos ilicitamente para paraísos fiscais sigilosos não somente para esconder sua origem, mas também para evitar sua tributação.

Entretanto, alguns países continuam a perceber sua vantagem competitiva como parcialmente decorrente de baixa tributação e regulamentação mínima. A teoria é que mesmo que um país não receba receitas fiscais diretamente de uma empresa que é persuadida a nele se estabelecer, a atividade econômica que é gerada é benéfica e parte dela será tributada indiretamente. No geral, contudo, os custos superam em muito os benefícios ao dificultarem a inovação doméstica e ao criarem uma elite dentro do país para zelar pelos interes-

ses daqueles que se beneficiam dos paraísos fiscais e de qualquer investimento estrangeiro que possam gerar.

É importante reconhecer que quanto maiores as vantagens tributárias, maior será a atração para a lavagem de dinheiro. Portanto, se um país escolhe conferir um tratamento fiscal preferencial indevido, isso requererá maior transparência, monitoramento mais robusto e fiscalização condizente. Se um país optar por manter um Regime Fiscal Privilegiado, terá de abrir todos os registros contábeis daqueles que obtêm vantagens tributárias à inspeção de toda a comunidade internacional, submetendo-os a um maior escrutínio, gerando mais exigências por fiscalização rígida e aumentando o risco de que o país sofra censura internacional quando a fiscalização se mostrar inadequada. Esses custos têm que ser levados em conta quando um país pesar os benefícios e custos da continuidade de tal tratamento preferencial. Porém, quer o país ofereça tratamento fiscal preferencial ou não, importantes questões com relação às estruturas opacas dos centros financeiros *offshore* devem ser levantadas: por que a empresa/*trust*/fundação foi fundada em um centro financeiro *offshore*? Quais são os benefícios que recebe e que não teria caso fosse registrada em um dos países onde ocorre sua atividade econômica? A resposta da comunidade internacional às crescentes e legítimas preocupações com os custos do sigilo é exigir maior transparência de todos – dos setores financeiro e empresarial, dos *trusts* e fundações opacos, e daqueles que lhes prestam serviços. Abaixo, explicamos com maior precisão em que a transparência implica para as entidades (empresas, *trusts*, fundações, etc.) estabelecidas em uma jurisdição qualquer: a identidade dos beneficiários finais, a localização de suas atividades econômicas, além dos montantes das receitas globais e dos impostos devidos e pagos em cada país. Os esforços da



comunidade internacional para desenvolver normas que atendam a essas preocupações são descritos na próxima seção.

### III. Normas Internacionais de Transparência Financeira e Tributária

Desde 2009, em face da crise internacional e do esvaziamento dos cofres públicos, vem ganhando terreno a luta global contra a elisão fiscal, a evasão fiscal e a opacidade financeira. Cada vez mais as estruturas do sistema financeiro global são percebidas como facilitadoras dos assim chamados fluxos financeiros ilícitos (comumente definidos como “dinheiro ilegalmente ganho, transferido ou usado que cruza fronteiras”)<sup>15</sup>. Esses fluxos solapam o estado de direito, exacerbam a desigualdade e impactam negativamente, sobretudo, os países em desenvolvimento, onde a severa privação sofrida pelos muito pobres continua a infringir seus direitos humanos (direitos sociais e econômicos, bem como civis e políticos)<sup>16</sup>.

Vivemos em um tempo em que há capacidade econômica, tecnológica e administrativa para efetivamente lidar com a extrema pobreza. Necessita-se, contudo, de reformas no sistema global de paraísos fiscais para evitar o esgotamento dos orçamentos dos estados, em especial os dos países em desenvolvimento<sup>17</sup>. Ao mesmo tempo, mesmo os países desenvolvidos tomaram consciência dos enormes valores da riqueza *offshore* e da agressiva elisão fiscal que espolia os orçamentos públicos; o efeito corrosivo que tais vazamentos têm sobre o cumprimento voluntário da obrigação tributária; e o efeito que têm para o cresci-

mento da desigualdade, mais e mais identificada como um dos mais importantes problemas do mundo. Além disso, a corrupção e as demais atividades ilegais facilitadas pelos paraísos fiscais debilitam o próprio tecido de todas as sociedades. Em face das crescentes exigências democráticas para que esses problemas sejam resolvidos, ampliou-se a coordenação global visando o aumento da transparência tanto financeira quanto tributária.

#### 1. *Transparência Financeira*

A queda do Muro de Berlim e a abertura do Oriente intensificaram a globalização econômica, com consequências tanto positivas quanto negativas. A regulamentação internacional nas áreas de combate à lavagem de dinheiro, à corrupção e ao financiamento do terrorismo surgiu quase que ao mesmo tempo. A comunidade internacional adotou uma sequência de convenções marco para a área do crime econômico e organizado, iniciada com a Convenção de Viena contra o Tráfico de Entorpecentes de 1988; passando pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), incluindo seus protocolos adicionais sobre tráfico humano; a Convenção sobre o Combate contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros da OCDE (1997); a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, 2003); e vários outros acordos mais específicos sobre corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O denominador comum desses acordos internacionais é a prevenção do abuso do setor financeiro para fins ilícitos.

De modo geral, as normas internacionais contra a lavagem de dinheiro e a corrupção são uma combinação de legislação “branda” e “dura”, reforçada por severos mecanismos de monitoramento politicamente engajados, re-

15. Ver Banco Mundial, Illicit Financial Flows [Fluxos Financeiros Ilícitos], disponível em <http://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/illicit-financial-flows-iff>.

16. Ver Sepúlveda (2014).

17. Ver Pogge e Mehta (2016).



finados por associações empresariais e grupos compostos por múltiplas partes interessadas, que é, por fim, traduzida em regulamentação doméstica. Esse conjunto de normas é aplicado por promotores e tribunais quando da definição de responsabilidade empresarial pela lavagem de dinheiro e pela corrupção<sup>18</sup>. De modo geral, esse tipo de sistema de “corregulação” (que teve origem na área de direitos humanos) tem se mostrado efetivo em diversas áreas, como no combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à corrupção.

A identificação do beneficiário final (*beneficial owner*) tornou-se um requisito primordial da transparência. A diferença do proprietário nominal (*nominal owner*), o beneficiário final é a pessoa natural que, de fato, goza do uso e do título de propriedade – sem ter que ser, de fato, nomeado como proprietário legal<sup>19</sup>. À primeira vista pode parecer óbvio exigir — em escala mundial — de cartórios de registros de empresas sérios a identificação dos beneficiários. Com efeito, o Reino Unido e a França criaram cartórios públicos de registros de proprietários de empresas<sup>20</sup>. Atualmente, porém, a obrigação primeira de identificar o benefi-

ciário final recai sobre os operadores financeiros, tais como bancos, que têm a obrigação de informar as autoridades regulatórias<sup>21</sup>. Expandimos este assunto abaixo, na Seção IV.

#### a) Combate à Lavagem de Dinheiro

O tema da lavagem de dinheiro surgiu no plano internacional com a Convenção de Viena de 1988, como parte do arsenal utilizado contra o tráfico ilegal de drogas<sup>22</sup>. No ano seguinte o G7 convocou uma reunião sob os auspícios da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF [do inglês Financial Action Task Force] ou *Groupe d'action financière*<sup>23</sup>), então liderada pelo presidente francês Mitterrand e seu ministro de finanças. A partir da *Sommet de l'Arche*, a FATF desenvolveu suas 40 Recomendações para combater a lavagem de dinheiro. Em uma primeira fase eles abordaram, por um lado, a criminalização da lavagem de dinheiro proveniente de drogas, o confisco de ganhos ilícitos e assistência legal e administrativa mútua relevante; e, por outro, os seis requisitos clássicos da supervisão financeira: (1) identificação de clientes e beneficiários finais; (2) maior diligência em transações incomuns; (3) notificação de transações suspeitas; (4) documentação relevante; (5) introdução de uma função de conformidade para intermediários financeiros; e (6) informes sobre grandes transações em dinheiro<sup>24</sup>.

A peça central do sistema de combate à lavagem de dinheiro (AML, do inglês *anti-money laundering*) da força-tarefa FATF é a identifica-

18. Ver Pieth (2007); Pieth (2008a); Pieth (2008b).

19. O beneficiário final de um ativo ou entidade empresarial refere-se à pessoa natural (ou pessoas naturais) que, em última instância, é a proprietária ou controla um ativo ou entidade empresarial e/ou a pessoa natural em nome da qual uma transação é conduzida. Inclui, portanto, aquelas pessoas que, em última instância, exercem o efetivo controle de uma entidade ou arranjo. Vide Glossário de Recomendações da FATF, disponível em <http://www.fatf-gafi.org/glossary/a-c/>.

20. Desde 6 de abril de 2016 passou-se a exigir que todas as empresas do Reino Unido identifiquem e registrem seus donos/controladores. Ver Parte 21A, Lei das Empresas 2006. O Reino Unido também se comprometeu a implantar um registro central de beneficiários finais ou de “pessoas com controle significativo”, com acesso aberto ao público. Ver Pequeno Negócio, Empresa e Lei do Emprego, cláusula 70, apêndice 3. Em 22 de julho de 2016, a França instituiu registros públicos de donos de empresas e de beneficiários de trusts e fundações, mas agora fechou os registros dos trusts depois que o Conselho Constitucional julgou que tais registros resultam em uma “interferência desproporcional no direito à privacidade”. Decisão n° 2016-591 QPC de 21 de outubro de 2016.

21. Em 11 de julho de 2016, os Estados Unidos adotaram uma regra do Tesouro (denominada de FinCEN) exigindo que os operadores financeiros prestem informações (apenas às autoridades do governo) sobre os beneficiários finais de clientes de escritórios de advocacia e as comprovem (apenas por meio de documentação) até 11 de maio de 2018. Ver 81 F.R. 29397.

22. Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988).

23. Como ficará claro à medida que este relatório avançar, o trabalho nesta área é bastante intensivo em acrônimos. Identificamos cada acrônimo na primeira vez em que é usado.

24. Ver Recomendações da FATF (1990).



ção e a comprovação da identidade dos beneficiários finais (inclusive empresas, fundações e *trusts*)<sup>25</sup>. A preocupação da sociedade civil e de seus observadores, no entanto, é que as normas e padrões não são suficientemente rígidos. Por exemplo, os observadores têm criticado como alto o patamar de 25% de participação do beneficiário final na definição proposta pela FATF (isto é, um indivíduo com menos de 25% de participação não precisa ser identificado). Eles também enxergam como uma “brecha” do sistema de combate à lavagem de dinheiro o dispositivo que permite que gerentes seniores sejam listados como beneficiários finais quando nenhuma outra pessoa é identificada. Em vez disso, propõem que um beneficiário final deva ser qualquer pessoa (“natural”) com ao menos uma cota/ação. No caso dos *trusts*, os “beneficiários finais” identificados devem incluir qualquer pessoa mencionada nos documentos do *trust*<sup>26</sup>. Intimamente relacionada é a determinação da origem dos recursos, em particular nos casos em que as transações e os padrões de comportamento do cliente não fazem sentido de imediato do ponto de vista profissional (a assim chamada “abordagem baseada no risco”)<sup>27</sup>.

A FATF continuou ampliando o escopo de seu trabalho em três direções: indo além dos recursos provenientes do tráfico ilegal de drogas para abranger todos os crimes antecedentes<sup>28</sup> sérios; incluindo todos os operadores financeiros, e

não apenas os bancos; e expandindo-se geograficamente para abarcar todos os centros financeiros relevantes. Embora as normas da FATF ainda se baseiem em uma legislação branda, a verificação de seu cumprimento é feita por revisões de países pares e monitoramento e, se necessário, por sanções comerciais contra países e territórios não cooperativos<sup>29</sup>.

A partir de 1990, organismos regionais como o Conselho da Europa<sup>30</sup> e a União Europeia<sup>31</sup> traduziram as Recomendações em acordos internacionais tradicionais e as normas foram concomitantemente sendo adotadas pelas leis e regulamentações nacionais, dotando-as de força de lei aplicável a todo o setor financeiro. O setor financeiro, os bancos em particular, acompanharam esses desdobramentos de perto e ajudaram a definir a agenda através de ações coletivas, a exemplo do Grupo Wolfsberg, que desenvolveu regras próprias a serem observadas abordando os riscos da lavagem de dinheiro e da corrupção e incorporando normas internacionais e leis nacionais<sup>32</sup>.

## b) Combatendo o Financiamento do Terrorismo

A partir dos anos 1970, as Nações Unidas redigiram vários instrumentos para combater e prevenir o terrorismo. Tipicamente, esses instrumen-

25. Ver Recomendações da FATF (2012) 10, 12, 24, e 25.

26. Ver Knobel e Meinzer (2016a); Knobel e Meinzer (2016b).

27. Ver nota 24 acima, Recomendações 1 e 10.

28. Um crime antecedente é uma ação que fornece recursos para outra ação criminoso, a exemplo de evasão fiscal, extração ilegal de madeira, contrabando, tráfico humano, etc. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) no artigo 2(h) define crime antecedente como segue: “Por “delito determinante” [crime antecedente] se entenderá todo delito do qual se derive um produto que possa passar a constituir matéria de um delito definido no Artigo 23 da presente Convenção”. O Artigo 6 regula a lavagem de dinheiro e visa aplicar-se ao mais amplo espectro de delitos antecedentes, inclusive à corrupção.

29. Ver FATF (2000).

30. Convenção do Conselho da Europa sobre Lavagem, Busca, Apreensão e Confisco dos Produtos do Crime (ETS No. 141).

31. Primeira Diretiva da União Europeia contra a Lavagem de Dinheiro de 1991 (91/308/EEC); Segunda Diretiva da União Europeia contra a Lavagem de Dinheiro de 2001 (2001/97/EC); Terceira Diretiva da União Europeia contra a Lavagem de Dinheiro de 2005 (2005/60/EC).

32. O Grupo Wolfsberg, onze dos maiores bancos privados internacionais, começou seu trabalho desenvolvendo normas gerais de combate à lavagem de dinheiro para bancos privados para, em seguida, adotar toda uma série de documentos especializados (sobre prevenção ao terrorismo, abordagem baseada em risco, correspondentes bancários e combate à corrupção.). Cf. Pieth e Aiolfi (2003); Pieth (2007); Wolfsberg (2000/2002/2012); Wolfsberg (2002a); Wolfsberg (2002b); Wolfsberg (2006).



tos – adotados em resposta a atividades terroristas na Alemanha (Fração do Exército Vermelho) e na Itália (Brigadas Vermelhas) e a atividades terroristas de organizações palestinas – visavam formas de ameaça específicas (e.g. contra a aviação, plataformas de petróleo, etc.)<sup>33</sup>. Em 1999, as Nações Unidas acrescentaram uma convenção sobre o financiamento do terrorismo<sup>34</sup>. Pouco depois, após o 11 de Setembro, a comunidade internacional, liderada pelos Estados Unidos, declarou “guerra total ao terror”, inclusive ao seu financiamento. Seguindo antigos modelos de combate às drogas e a outros crimes sérios, a comunidade internacional introduziu restrições severas visando prevenir o uso do sistema financeiro na preparação e no financiamento de atos terroristas; usou ainda os acordos que havia desenvolvido para combater a lavagem de dinheiro e aumentou a lista dos crimes antecedentes à lavagem de dinheiro com a inclusão de “financiamento do terrorismo”. Além disso, o Conselho de Segurança das Nações Unidas elaborou as assim chamadas “sanções inteligentes”, que têm por alvo o livre movimento de capital de pessoas suspeitas<sup>35</sup>.

### c) Combate à Corrupção

O desenvolvimento de normas internacionais anticorrupção seguiu um padrão bastante simi-

lar: em 1977, depois do escândalo de Watergate, o Congresso dos Estados Unidos adotou – de início, de forma unilateral – um estatuto sobre corrupção no exterior, a Lei de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA, do inglês *Foreign Corrupt Practices Act*)<sup>36</sup>. Depois que os principais concorrentes sinalizaram não desejarem segui-la, essa legislação foi emendada em 1988<sup>37</sup>. Pós-1990, os Estados Unidos vêm trabalhando para internacionalizar a FCPA através da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De 1990 a 1997, a OCDE desenvolveu duas Recomendações e uma Convenção abordando medidas preventivas e punitivas contra a corrupção no exterior<sup>38</sup>. De novo, a combinação de recomendações e legislação severa foi aplicada por países membros, sobretudo por meio de uma ferramenta política, não jurídica: monitoramento de país<sup>39</sup>. Além disso, a regulamentação da OCDE continuou sua regulamentação combinando sua Convenção com uma atualização da Recomendação de 2009, bem como formas mais brandas de notas orientadoras<sup>40</sup>. Em

33. Convenção para a Supressão de Apreensão Ilegal de Aeronave, de 16 de dezembro de 1970; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 23 de setembro de 1971; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional, Complementar à Convenção para a Supressão de Apreensão Ilegal de Aeronave 1970, de 24 de fevereiro de 1988; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, de 10 de março de 1988 e seu Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, de 10 de março de 1988; Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, de 17 de dezembro de 1997; Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, de 15 de dezembro de 1997.

34. Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999).

35. UNSC Res. 1267, 1373; Pieth e Eymann (2009).

36. Lei de Práticas Corruptas no Exterior, EUA, Lei Pública No. 95-213, 91, Estatutos 1494.

37. Lei Geral de Comércio e Competitividade, EUA, Lei Pública No. 100-418, 102, Estatutos 1107.

38. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais (adotada pelo Conselho em 27 de maio de 1994); Recomendação Revisada do Conselho da OCDE sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (adotada pelo Conselho em 23 de maio de 1997); Convenção da OCDE sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (adotada em 21 de novembro de 1997, assinada em 17 de dezembro de 1997).

39. Ver Bonucci (2014).

40. Recomendação do Conselho da OCDE Para Continuidade do Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (adotada pelo Conselho em 26 de novembro de 2009); Anexo I: Guia da Boa Prática na Execução de Artigos Específicos da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; Anexo II: Guia da Boa Prática em Controles Internos, Ética e Conformidade com a Legislação (adotada em 18 de fevereiro de 2010).



nível de estado membro, a norma internacional como desenvolvida pela OCDE foi, mais uma vez, traduzida em termos de legislação e regulação nacional<sup>41</sup>. Paralelamente, outras organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa, a União Europeia a Organização da Unidade Africana – por suas próprias razões divergentes – elegeram a questão da corrupção e elaboraram seus próprios instrumentos legais<sup>42</sup>.

Com o tempo, a lógica do movimento anticorrupção gradualmente se expandiu da salvaguarda da concorrência justa para uma agenda de desenvolvimento e boa governança. Em tempos mais recentes, os instrumentos anticorrupção e de direitos humanos convergiram. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, em inglês) pegou todos esses elementos e desenvolveu uma abordagem abrangente que incluiu parte dos instrumentos da OCDE para combate à corrupção no exterior. A revisão por países pares e o monitoramento foram adotados gradualmente como forma de assegurar sua aplicação por todas as organizações internacionais.

Concomitante ao surgimento dos instrumentos internacionais, os bancos multilaterais de desenvolvimento decidiram que combater a corrupção estava dentro de suas atribuições fiduciárias, em parte como resposta ao aumento das evidências quanto aos efeitos adversos

da corrupção sobre o desenvolvimento<sup>43</sup>. Eles internalizaram as políticas anticorrupção em suas operações e introduziram sanções contra empresas e indivíduos com condutas fraudulentas e corruptas<sup>44</sup>. Entidades empresariais<sup>45</sup> e ONGs<sup>46</sup> também escolheram as normas emergentes, e a assim chamada “indústria da conformidade” foi consolidando suas regras cada vez mais. Mais uma vez, as entidades empresariais do setor financeiro, com destaque para o Grupo Wolfsberg, elaboraram um guia anticorrupção<sup>47</sup> que foi adotado pelos bancos membros e traduzido em normas internas dessas instituições. Por fim, decisões de tribunais nacionais e de acordos (especialmente nos Estados Unidos e na Alemanha) integraram as normas gerais na definição da responsabilização empresarial<sup>48</sup>. Por último, os países introduziram a norma comum nas diretrizes e notas explicativas oficiais<sup>49</sup>.

41. Ver, e.g., Lei de Corrupção do Reino Unido de 2010 c. 23.

42. Convenção Interamericana contra a Corrupção, 29 de março de 1996; Convenção de Direito Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção, ETS No. 173; na União Europeia, Protocolo redigido com base no artigo III do Tratado da União Europeia para a Convenção sobre a proteção dos interesses financeiros das comunidades europeias (OJ C 313, 23.10.1996, pp. 1–10), e a Convenção redigida com base no artigo K.3 (2) (c) do Tratado da União Europeia sobre a luta contra a corrupção envolvendo funcionários das Comunidades Europeias ou funcionários dos Estados Membros da União Europeia (OJ C 195, 25.6.1997, pp. 1–11); Convenção da União Africana para a Prevenção da e Combate à Corrupção, 11 de julho de 2003.

43. A carta do Banco Mundial proíbe o envolvimento em atividades políticas; anteriormente, críticas a governos por corrupção eram vistas como políticas. Amparado nos resultados de seu departamento de pesquisa, sob o economista-chefe Joseph Stiglitz, o Banco Mundial, durante a presidência de James Wolfensohn, deu início a uma grande campanha anticorrupção, que incluiu a identificação de estruturas e políticas institucionais.

44. Ver os Procedimentos de Sanções do Banco Mundial, 15 de abril de 2012; os Procedimentos de Sanções do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 9 de junho de 2015; o documento do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, Política e Procedimentos de Aplicação da Lei, 25 de abril de 2014; e os Procedimentos de Sanções do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, 18 de novembro de 2014.

45. Câmara de Comércio Internacional, Regras de Conduta para Combater a Extorsão e a Corrupção.

46. Princípios Empresariais para Combater o Suborno, da Transparência Internacional.

47. Wolfsberg (2007); Wolfsberg (2011).

48. Isso significa que as empresas têm de definir seu perfil de risco particular e desenvolver e executar sistemas de conformidade customizados para não terem problemas. M. Pieth e R. Ivory (2011), *Corporate Criminal Liability, Emergence, Convergence, and Risk*, Dordrecht et al., 50 e ss e 393 e ss.

49. Guia da Lei de Práticas Corruptas no Exterior dos EUA (*A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*), 14 de novembro de 2012; Lei de Corrupção do Reino Unido de 2010, Orientações sobre procedimentos que relevantes organizações comerciais podem implantar para impedir que pessoas a ela associadas corrompam (seção 9 da Lei de Corrupção, 2010).





## 2) *Transparência Tributária*

### a) *Intercâmbio de Informações para Fins Tributários*

Já há um consenso global de que é necessária uma maior cooperação tributária entre os países, inclusive com uma efetiva troca de informações entre os fiscos. Em termos históricos, a troca de informações para fins tributários surge com os tratados tributários bilaterais baseados na Convenção Modelo da OCDE para Fins de Tributação da Renda e do Capital ou a Convenção Modelo das Nações Unidas sobre a Dupla Tributação entre Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento. Ambos os modelos da OCDE e da ONU servem como documentos de referência sempre que países elaboram convenções tributárias bilaterais, permitindo-lhes solucionar os problemas mais comuns de modo uniforme. O artigo 26 de ambos os modelos dispõe sobre a troca de informações entre as autoridades competentes dos estados contratantes. O parágrafo 1 do artigo 26 prevê a troca de informações de três maneiras diferentes (individualmente ou em conjunto): por solicitação, automaticamente ou espontaneamente<sup>50</sup>. Entretanto, a troca de informações no âmbito dos tratados bilaterais de tributação não tem demonstrado ser adequada para impedir as perdas decorrentes da elisão fiscal agressiva, estimada hoje pela OCDE entre US\$100 e US\$240 bilhões ao ano<sup>51</sup>. Apenas com a elisão fiscal multinacional há uma perda de receitas na casa das centenas de bilhões de dólares estadunidenses, o que tem sido assunto de continuadas discussões públicas desde a divulgação dos acordos secretos entre a Irlanda e a Apple (e, surpreendentemente para esta era da transparência, no momento em que este Relatório segue para a

gráfica, as duas partes continuam a recusar dar permissão para a divulgação pública da decisão da Comissão Europeia contra ambas)<sup>52</sup>. Duas décadas atrás, esses vazamentos tornaram-se aparentes demais para os líderes mundiais que, através do G7, solicitaram à OCDE que os abordasse em um relatório intitulado *Concorrência Tributária Prejudicial (Harmful Tax Competition)* de 1998. Este relatório iniciou o esforço de definir “práticas tributárias prejudiciais” e depois aplicar essas normas a regimes tributários privilegiados através de um Fórum de Práticas Tributárias Prejudiciais (FHTP, do inglês *Forum on Harmful Tax Practices*), abrigado na OCDE. Em segundo lugar, a agenda para aprimorar a troca de informações de cunho tributário foi adotada pelo Fórum Global de Tributação Global, posteriormente renomeado como Fórum Global para Transparência e Troca de Informações para Fins Tributários. O relatório *Concorrência Tributária Prejudicial* apresentou uma agenda de trabalho para identificar tratamento tributário preferencial entre os países da OCDE e criou uma “lista negra” de paraísos fiscais. O relatório estabelece ainda critérios para as leis tributárias preferenciais potencialmente prejudiciais e o fórum FHTP aprofundou essas recomendações.

No ano 2000, o FHTP havia identificado 47 regimes potencialmente nocivos dentro dos países da OCDE, bem como 35 jurisdições de paraísos fiscais; mas em seis anos todos exceto um não havia sido retirado da lista, enquanto o Fórum Global assumia o trabalho de produzir a lista negra. Na sequência da Cúpula de Londres do G20, em 2009, na qual os líderes do G20 se

50. Em detalhe: Convenção Tributária Modelo da OCDE sobre Renda e Capital, 15 de julho de 2014, Comentário sobre o artigo 26, C(26)-9 e ss.

51. <http://www.oecd.org/ctp/policy-brief-beps-2015.pdf>.

52. A página da Comissão Europeia na web declara: “A versão pública dessa decisão [SA38373] ainda não está disponível. Ela será divulgada assim que for limpa de quaisquer informações confidenciais”. [http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseff/index.cfm?fuseaction=dsp\\_result&policy\\_area\\_id=3&case\\_number=38373](http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseff/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3&case_number=38373). Para uma discussão mais ampla sobre elisão fiscal por multinacionais, ver Comissão Independente para a Reforma da Tributação Empresarial Internacional (2015).



comprometeram “a tomar ações contra jurisdições não cooperativas, incluindo os paraísos fiscais”<sup>53</sup>, o Fórum Global foi reestruturado com um secretariado independente para monitorar o cumprimento das normas de transparência fiscal e para a troca de informações através de mecanismos de revisão por pares, relatórios por país e classificações de conformidade com as normas. O FHTP continuou dentro da OCDE, mas ficou limitado apenas a analisar os regimes fiscais preferenciais e a desenvolver medidas defensivas contra eles<sup>54</sup>.

Por volta da mesma época, em 2010, os Estados Unidos aprovaram unilateralmente a Lei de Conformidade Tributária de Contas Estrangeiras (FATCA, do inglês *Foreign Account Tax Compliance Act*)<sup>55</sup>. Sob a FATCA, as instituições estrangeiras internacionais são obrigadas a divulgar um relatório com informações básicas (nome, endereço, número de contribuinte junto à receita federal, etc.) de contas mantidas por contribuintes estadunidenses ou por entidades estrangeiras de propriedade de contribuintes estadunidenses para a receita federal dos EUA (IRS); caso contrário, os correntistas estão sujeitos a uma multa de 30 por cento (imposta pelas instituições financeiras estrangeiras como estipulado pelos acordos por país da lei de conformidade tributária FATCA) sobre todos os pagamentos efetuados por essas contas e não declarados ao fisco<sup>56</sup>. No momento em que es-

crevemos este relatório, 113 países haviam realizado acordos intergovernamentais bilaterais com os EUA no marco da FATCA; alguns dispõem sobre relatórios recíprocos, outros não.

Embora a Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal (CMAATM, do inglês *Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*) tenha sido originalmente desenvolvida pela OCDE e pelo Conselho da Europa em 1988, a pedido do G20 a Convenção foi emendada por Protocolo de 2011 para permitir a participação de todos os países. Dois anos mais tarde, o G20 deu um mandato à OCDE para desenvolver um assim chamado relatório padrão comum (CRS, do inglês *common reporting standard*) visando à troca automática de informação tributária, chamada de Relatório Padrão Comum e Devida Diligência para Informações de Conta Financeira, e, em 2015, a OCDE publicou o Manual de Implementação do CRS<sup>57</sup>. Embora mais de 85 países tenham assinado o Acordo Multilateral de Autoridades Competentes (MCAA, do inglês *Multilateral Competent Authority Agreement*), que introduziu o relatório padrão comum, os Estados Unidos não o assinaram<sup>58</sup>.

De acordo com o CRS, ao emitir seu relatório cada instituição financeira (definidas como custodiantes<sup>59</sup>, depositários<sup>60</sup>, firmas de inves-

53. G20 (2009).

54. OCDE (2015).

55. Lei Pública No. 111-147, 124 Estatuto 71.

56. Sob os acordos do FATCA, uma IFE [Instituição Financeira Estrangeira] “participante” tem de: “(1) realizar certos procedimentos de identificação e devida diligência com respeito a seus correntistas; (2) fornecer relatório anual à IRS [receita federal dos EUA] sobre correntistas estadunidenses ou entidades estrangeiras com um patrimônio substancial nos EUA; e (3) reter e pagar à IRS 30% sobre quaisquer pagamentos de renda auferida de fonte nos EUA, bem como sobre a receita bruta da venda de títulos mobiliários que geram renda de fonte nos EUA, feitos a (a) IFEs não participantes; (b) correntistas individuais que deixem de fornecer informação suficiente para

determinar se são pessoas dos EUA ou não; ou (c) correntistas de entidade estrangeira que deixem de fornecer informação suficiente acerca da identidade de seus principais proprietários estadunidenses.” IRS. Sumário dos Principais Dispositivos da [lei] FATCA, disponível em <https://www.irs.gov/businesses/corporations/summary-of-key-fatca-provisions>.

57. OCDE (2015).

58. Ver OCDE, Portal de Troca Automática, disponível em <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>.

59. Uma entidade que possui, como parte substancial de seu negócio, ativos financeiros em nome de terceiros.

60. Uma entidade que aceita depósitos no curso ordinário de negócios bancários ou similares.



timento<sup>61</sup> e seguradoras especificadas<sup>62</sup>) deve fornecer as seguintes informações das contas<sup>63</sup>:

- no caso de correntista pessoa física: nome, endereço, jurisdição de residência, número de identificação de contribuinte (TIN, do inglês *Taxpayer Identification Number*) e data de nascimento;
- no caso de correntista pessoa jurídica: nome, endereço, jurisdição de residência e TIN da entidade, bem como nome, endereço, jurisdição de residência, TIN e data e local de nascimento dos controladores;
- número da conta;
- nome e número de identificação (caso haja) da instituição financeira responsável pelo relatório; e
- saldo ou valor da conta.

Deve-se notar que, embora o CMAATM e o acordo MCAA/CRS que introduz a Convenção sejam instrumentos multilaterais, a troca efetiva de informações é ativada também por e conduzida bilateralmente entre autoridades competentes dos países signatários, que se comprometem a observar confidencialidade, especialidade<sup>64</sup> e reciprocidade<sup>65</sup> e a tramitar suas respectivas notificações por meio da OCDE, que funciona como a depositária da informação<sup>66</sup>.

61. Uma entidade que conduz como primeiro negócio certas atividades (venda e compra de instrumentos do mercado a dinheiro, gestão de carteiras, investimento em ativo financeiro e trading) em nome de terceiros.

62. Uma seguradora que emite um contrato para recebimento de dinheiro ou um contrato de renda vitalícia.

63. Uma conta é tratada como passível de divulgação de relatório se identificada como tal conforme procedimentos inerentes à diligência devida que fazem distinção entre contas individuais preexistentes de menor ou maior valor; novas contas individuais; contas de entidades preexistentes; e contas de novas entidades.

64. Isto é, a informação trocada só pode ser usada para fins tributários a menos que o estado requerente concorde de forma explícita com seu uso distinto.

65. Isto é, os estados só podem pedir assistência com relação a tributos e naquelas formas para as quais eles próprios estão preparados a dar assistência.

66. OCDE (2014).

Em reconhecimento a que certas medidas de coerção podem ser necessárias, os Ministros de Finanças do G20 solicitaram ainda à OCDE que prepare uma lista negra das jurisdições não cooperativas para a Cúpula do G20 de julho de 2017, data a partir da qual “considerar-se-ão medidas defensivas”<sup>67</sup>. Para que sejam classificados como cooperativos, a OCDE estabeleceu que os países, particularmente aqueles classificados como centros financeiros, devem cumprir ao menos dois dos três seguintes requisitos: uma classificação de “em grande parte em conformidade (*largely compliant*)” pelo Fórum Global; o compromisso de troca automática de informações em conformidade com o relatório padrão comum até 2018; e participação no CMAATM ou uma rede bilateral de troca de informações relevante (muito embora os Estados Unidos não tenham assinado o acordo multilateral, o país dispõe de um amplo conjunto de acordos intergovernamentais no marco da FATCA).

## b) Relatórios por País

Além do movimento pela adoção da troca automática de informações fiscais, o G20 determinou que a OCDE liderasse os esforços de reforma visando “realinhar tributação com substância econômica e criação de valor” e lidasse com a erosão da base tributária e a transferência de lucros (BEPS, do inglês *base erosion and profit-shifting*). Em fevereiro de 2013, a OCDE publicou o relatório Resolvendo a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros e, poucos meses depois, desenvolveu um Plano de Ação para a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros. Em apenas dois anos, a OCDE apresentou o pacote final da BEPS para os Ministros de Finanças dos países do G20 com relatórios detalhados sobre cada uma das 15

67. G20 (2016).



ações e recomendações para a reforma coordenada das regras tributárias internacionais. O Projeto BEPS obteve consenso em quatro normas mínimas que foram endossadas pelo G20: dispositivos-modelo para a prevenção de abuso do tratado tributário; relatórios por país (CbCR, do inglês *Country-by-Country Reporting*) padronizados; um relançamento do processo de revisão por pares do FHTP visando práticas tributárias nocivas; e um acordo assegurando progresso na resolução de disputas tributárias através do assim chamado procedimento de acordo mútuo.

Relatórios por país (CbCR) exigem que os países troquem informações tributárias automaticamente sobre receitas, lucros, impostos devidos/recolhidos, empregados e os ativos de cada entidade. Para proceder à execução dos relatórios por país (CbCR), a OCDE desenvolveu o Acordo Multilateral de Autoridade Competente para o Intercâmbio de Relatórios por País (CbC MCAA), bem como um formato eletrônico padronizado (CbC XML) para o intercâmbio de Relatórios CbC entre jurisdições. À época em que escrevíamos este texto, havia 49 signatários deste acordo. Os Estados Unidos ainda não o assinaram, para o que necessitam aprovar legislação requerendo relatórios por país<sup>68</sup>.

O status de “Associado ao BEPS” junto ao Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE está sendo oferecido a todos os países interessados em comprometer-se com as normas e em adotar a revisão por pares da BEPS. A

68. Uma lei recém-aprovada, a Lei de Transparência e Prestação de Contas Empresarial de 2016, requer que as multinacionais de capital aberto listadas em bolsa divulguem informações sobre receita, lucros, impostos e operações país por país em seus relatórios para a *Securities and Exchange Commission*. Ver [lei da Câmara dos Deputados dos EUA] H.R. 6126 de 22 de setembro de 2016. Agora essa lei vem recebendo apoio generalizado, inclusive do setor financeiro, mas continua a enfrentar forte oposição da Câmara de Comércio dos EUA. Ver Dougherty (2016); Pearl (2016).

abordagem do “Marco Inclusivo” estenderá as medidas reformadoras do BEPS em escala global: a revisão por pares das quatro normas mínimas, inclusive dos relatórios CbCR, será feita pelos membros do Marco Inclusivo; já as “jurisdições relevantes” serão revisadas pelos pares quer participem do marco ou não.

A Comissão Independente para a Reforma da Tributação Empresarial Internacional (ICRICT, do inglês *Independent Commission on Reform of International Corporate Taxation*), um grupo de influentes economistas e líderes de desenvolvimento, publicou um documento dando as boas-vindas ao trabalho da BEPS em que argumenta que essa agenda de reformas, inclusive as normas do CbCR, não avançou o suficiente e, especificamente, que a exigência mínima de publicação de Relatórios por País (CbCR) deve abarcar todas as empresas (não apenas aquelas com mais de 750 milhões de euros em receitas) e que essas informações sejam acessíveis ao público. As recomendações ICRICT vêm recebendo forte apoio da comunidade internacional e, embora essas exigências regulatórias tenham acabado de surgir, algumas propostas de leis nacionais para os Relatórios por País (CbCR) têm exigido que os relatórios sejam públicos<sup>69</sup>.

#### IV. Recomendações

Como ilustrado pela Seção anterior, a tolerância global com o sigilo está diminuindo rapidamente. A comunidade internacional tem participado em uma ampla discussão acerca de seus custos e benefícios – mas quaisquer que sejam os benefícios, estes são eclipsados pelos custos.

Nos primórdios da luta contra o sigilo, a atenção concentrava-se nos bancos e no setor financeiro em sentido amplo. Mas os *Panama*

69. L.225-102-4, código de comércio, França.



*Papers* ilustraram que se pretendemos resolver os problemas suscitados pelos paraísos fiscais, precisamos fazer algo a respeito dos arranjos institucionais subjacentes que facilitam a falta de transparência, bem como das complexas teias de estruturas empresariais e daqueles que ajudam a criá-las e a mantê-las. Os governos estão sendo instados a adotar e a aplicar regulamentações que previnam a opacidade; e países cujos governos deixam de fazer isso devem e vão enfrentar sérias consequências.

Se um determinado país não aplica as regulamentações sobre transparência, então a comunidade internacional deve preencher esse vazio. E deve fazê-lo de modo que incentive outros paraísos fiscais a adotarem uma fiscalização rígida. Fazer algo acerca de um local em particular trará benefícios limitados a menos que tomemos ações contra todas as localidades.

Este mundo mudou neste último quarto de século. Não foi só a globalização que avançou em ritmo forte; o lado mais negro da globalização – facilitado pelos paraísos fiscais – também. E, à medida que isso ocorria, a comunidade global acertadamente reconhecia nisso uma doença que tem de ser atacada globalmente. Os políticos dos paraísos fiscais talvez não tenham incentivo suficiente para adotarem uma fiscalização enérgica, uma vez que aqueles que se beneficiam do sigilo dentro de seus países em geral gozam de uma indevida influência política. Felizmente, os políticos em muito do restante da comunidade global têm fortes incentivos para assegurarem uma fiscalização severa, já que são eles, seus cidadãos e seus tesouros nacionais que sofrem com as atividades ilícitas que vicejam sob o sigilo.

Como lideranças econômicas, os Estados Unidos e a Europa têm a obrigação de forçar os centros financeiros a cumprirem as normas globais de transparência. Que dispõem dos

instrumentos para fazê-lo ficou plenamente comprovado na luta contra o terrorismo. Que não o façam com relação à luta contra a corrupção e a elisão e evasão fiscais é testemunho do poder dos interesses daqueles que se beneficiam do sigilo.

Enquanto países como o Reino Unido e os Estados Unidos pregam sobre os malefícios dos centros *offshore*, dentro de suas próprias fronteiras há bolsões de sigilo onde essas más práticas continuam. Mas com custos tão transparentemente grandes para a sociedade, cresce a demanda do público para que se acabe com esse estado de coisas. Assim sendo, os reguladores estadunidenses e europeus devem tratar os paraísos fiscais como vetores de uma doença perigosa. Se não tratada, pode espalhar-se como um vírus virulento. Sabemos o que fazer com doenças contagiosas perigosas: quarentena. Assim também deve ser feito com os paraísos fiscais: eles devem ser cortados do sistema financeiro e econômico global. Os meios necessários para isso estão à disposição:

- Podemos declarar ilegal que qualquer cidadão dos países “cooperativos” tenha uma conta em uma jurisdição não cooperativa.
- Podemos declarar ilegal que um indivíduo ou empresa de um país cooperativo seja acionista, membro de conselho de administração ou agente fiduciário de qualquer *trust*, empresa ou fundação de um país não cooperativo.
- Podemos declarar ilegal que qualquer banco mantenha relação de correspondência ou interaja de alguma maneira com qualquer instituição financeira de um país não cooperativo.

E a punição pela violação dessas leis deve ser severa. Um banco ou outra instituição financeira que viole esses princípios deve perder sua licença de operação; um advogado ou outro



prestador de serviço profissional que viole esses princípios deve perder a licença para exercer a profissão; uma entidade listada em bolsa que deixe de declarar informações fiscais e patrimoniais anualmente deve ser desligada do mercado bursátil. O fato é que há uma ampla oferta de bons atores; a comunidade internacional não precisa incentivar os maus atores.

Há muito em jogo: se não pudermos mostrar a nossos cidadãos que a globalização pode ser moderada, que pode ser adestrada em benefício da vasta maioria, haverá uma reação contrária. E a ordem do dia para adestrar a globalização é assegurar que os paraísos fiscais sejam fechados. Se não pudermos fazer isso, como esperar que nossos cidadãos acreditem que somos capazes – ou queremos – moderar a globalização.

A maioria das sugestões apresentadas abaixo é dirigida à comunidade internacional. Mas há ainda uma recomendação primordial com relação aos paraísos fiscais: regras e regulamentos impensáveis a 25 anos atrás hoje são vistos como sendo apenas o começo. É vital que todos os países, em especial os menores com centros financeiros significativos, fiquem à frente da curva através da criação de um modelo de negócios pautado pelo crescimento sustentável de longo prazo. Eles não podem continuar com um modelo de negócio baseado na obtenção de vantagens de brechas nas normas legais e regulatórias globais. Eles não podem continuar com um modelo de negócio baseado em “arbitragem de transparência”. As consequências de ser cortado dos benefícios da globalização, em especial no setor financeiro, seriam devastadoras para esses países.

Os países devem adotar uma postura proativa – não apenas cumprir normas mínimas em vigor, mas também colocar seus modelos de desenvolvimento econômico na vanguarda da evolução dessas normas. Cada país deve considerar seriamente se quer participar da luta infundável que

é perseguir normas internacionais em constante evolução ou se quer servir de modelo, estabelecendo normas que, ao final, os demais países serão obrigados a adotar. Melhor buscar hoje uma economia adequada às realidades do amanhã.

Esta seção foi dividida em duas partes: a primeira apresenta um conjunto de princípios amplos que são descritos em maior detalhe na segunda. Devemos enfatizar, no entanto, que não é intenção deste Relatório apresentar propostas concretas de legislação, mas antes mostrar a magnitude da tarefa diante da comunidade internacional e argumentar que a comunidade internacional precisa adotar uma abordagem abrangente, que vá muito além daquelas incorporadas às práticas-padrão atuais.

### 1) *Princípios*

1. O sigilo tem de ser atacado globalmente – no exterior (*offshore*) e dentro do país (*onshore*). Não pode haver nenhum lugar onde se esconder.
2. A coleta e troca de informações sobre tributação, beneficiários e atividades ilícitas é uma responsabilidade global compartilhada.
3. Conquanto os guardiões tradicionais dessas informações sejam instituições financeiras, resolver a questão do sigilo significará, efetivamente, lidar com todo o setor facilitador do sigilo – inclusive com os escritórios de advocacia que têm tido um papel central na criação de redes de empresas.
4. É fundamental termos conhecimento dos beneficiários finais das empresas, bem como de suas contas bancárias, tanto para assegurar a tributação quanto, ainda, para prevenir e processar o crime.
5. O Regime Fiscal Privilegiado é um privilégio, não um direito. Zonas livres de impostos



fornecem oportunidade para a lavagem de dinheiro e aqueles operando em tais zonas devem ser responsabilizados.

6. Empresas, *trusts* e fundações são criações do estado – e, como tal, não têm direitos inalienáveis. São criadas para facilitar o bem-estar da sociedade e, para garantir que assim o façam, precisam ser reguladas globalmente – reguladas de formas e maneiras que assegurem pleno conhecimento dos beneficiários finais e plena conformidade com toda a legislação tributária.

7. A complexidade contribui para a falta de transparência. Aqueles que buscam o sigilo sabem disso e criam redes complexas de empresas e *trusts* para tornar mais difícil que as agências policiais encontrem fluxos ilícitos de dinheiro e identifiquem os reais beneficiários de atividades ilegais. Isso tem duas implicações: (a) a comunidade internacional deve fazer o que estiver ao seu alcance para impedir a criação e a manutenção dessas complexas redes; e (b) lutar efetivamente pela transparência – detectar os verdadeiros beneficiários finais – exige recursos além daqueles disponíveis às agências de segurança.

8. A transparência é um bem público global que requer esforços globais. Para facilitar esses esforços, todos os países devem manter registros acessíveis ao público dos beneficiários de cada empresa, *trust*, fundação ou outra entidade.

9. Os centros financeiros (tanto *onshore* quanto *offshore*) são criações da globalização – e não deveriam ter permissão para conduzir arbitragem regulatória e tributária. Ao fazê-lo, debilitam os efeitos positivos da globalização. Se os paraísos fiscais servem de centros de elisão e evasão fiscal ou facilitam de alguma maneira a corrupção ou atividades ilegais, estão agindo como parasitas e devem ser cortados da comunidade financeira internacional.

10. O que importa não é só aprovar leis e regulamentações, mas o cumprimento da lei. Há urgência: mesmo que não se possa atingir de imediato um “primeiro e melhor” marco, há passos intermediários que podem e devem ser dados. Ao longo deste Relatório, fomos firmes em tomar o lado das sanções “duras” simplesmente porque há muitos e fortes incentivos para o pouco rigor. Aqueles que se beneficiam do sigilo e de uma aplicação pouco severa de regulamentações visando à promoção da transparência pressionarão os governos para que não apliquem essas regulamentações. A pressão é assimétrica: embora os ganhos sociais com a transparência possam ser enormes, não há um grupo natural fazendo lobby pela transparência e, sobretudo, não há outro lobby com os recursos daqueles fazendo lobby por uma aplicação mais branda da lei.

As recomendações a seguir são oferecidas diante desse pano de fundo.

## **2) Recomendações**

### **a) Cooperação Internacional Inclusiva para a Definição e Execução de Normas**

Todos os países e, em especial, os países em desenvolvimento devem participar de todos os fóruns multilaterais relevantes onde normas internacionais tributárias e de transparência sejam definidas e, em o fazendo, devem ser ativos defensores de altos padrões, demonstrar a vontade de adotar padrões mais altos de transparência e trabalhar para garantir que estes sejam aplicados de maneira uniforme. E esses fóruns devem ser abertos a todos os países. Mesmo as esferas exclusivas de governança, como o G20, estão começando a entender que não podem mais legitimamente excluir os países em desenvolvimento. A pressão pela continuidade desse processo deve manter-se forte até que todas as par-



tes interessadas tenham voto paritário nos processos de tomada de decisão, bem como igual representação nas burocracias que dão apoio a esses fóruns. Em particular, os países em desenvolvimento devem se inserir como participantes iguais nessas discussões e lutar por sua inclusão não apenas na operacionalização e fiscalização, mas também na definição das normas. Todas as oportunidades de participação multilateral devem ser aproveitadas para construir os recursos e negociar coletivamente normas que reflitam suas prioridades nacionais e de desenvolvimento – estratégias de desenvolvimento que, no entanto, não devem ser baseadas na arbitragem tributária e regulatória.

#### **b) Identificação dos Beneficiários Finais e Registros Públicos**

Como indicado acima, é crucial identificar os beneficiários finais de contas e empresas tanto para permitir a troca automática de informações quanto para prevenir a lavagem de dinheiro. A criação de registros abertos à pesquisa já é norma comum nas Recomendações FATF e no CRS, mesmo que os detalhes necessitem ser mais trabalhados nos fóruns internacionais. É crucial, em nossa visão, progredir no sentido de registros públicos abertos à pesquisa.

A chave para parar atividades ilegais é detectar os fluxos de dinheiro – e, como observamos na Seção II, uma das razões para que aqueles que participam em atividades ilegais criem redes complexas de empresas e *trusts* é precisamente bloquear a detecção dos fluxos de dinheiro. Se soubéssemos onde o dinheiro que foi roubado por algum ditador está escondido, em tese poderíamos recuperá-lo e responsabilizar aqueles que facilitaram a corrupção. E é quase certo que se reduzirmos os retornos de uma atividade ilícita, reduziremos o escopo dessa mesma atividade.

Os governos nacionais devem estabelecer registros dos nomes dos diretores, agentes registrados e beneficiários finais de todas as entidades constituídas no país e de todos os *trusts* e fundações estabelecidas dentro do país. Aqueles que tiram proveito da rede de empresas para esconder atividades ilícitas sabem que tanto os recursos das agências de segurança e seu comprometimento com a plena transparência são limitados. Se as agências governamentais poderiam ter processado a massa de informação contida nos *LuxLeaks* ou nos *Panama Papers* está aberto a debate. Sem dúvida, quando quiseram, as agências de inteligência processaram volumes muito maiores de dados. O que está claro é que escolheram não fazer isso, ou se o fizeram, não tornaram as informações públicas, talvez em razão do constrangimento de governos e figuras públicas ao redor do mundo. Registros abertos permitem que a sociedade civil e a mídia participem da comprovação da adequação da informação fornecida. Portanto, o objetivo último da identificação do beneficiário final deve ser o estabelecimento de registros públicos idôneos de entidades empresariais nomeando os beneficiários (pelo menos, a partir de um dado patamar).

#### **c) Troca Automática de Informações Tributárias**

A base do intercâmbio automático de informação entre autoridades tributárias e outras autoridades de governo incumbidas da regulamentação e fiscalização deve ser a informação tributária por país dos registros dos beneficiários finais. O acordo internacional vigente que estabelece esse intercâmbio é a Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária e os acordos do artigo 6 dessa Convenção. Todos os países devem desempenhar um papel ativo na operacionalização desses acordos na legislação nacional e fortalecer a capacidade das instituições nacionais de aplicar a lei. Os países desenvolvidos devem





ter um papel de apoio nessa capacitação, começando pelo compartilhamento de informações, não necessariamente baseado em reciprocidade, com os países em desenvolvimento envolvidos em programas visando o fortalecimento de sua capacidade de receber, interpretar e proteger tais informações.

Por outro lado, não é dever de nenhum país determinar as obrigações tributárias de um estrangeiro em seu próprio país. Cada país deve ser responsável pelo monitoramento das atividades econômicas que ocorram em sua jurisdição. Se o país A não sabe dizer que atividade econômica ocorreu dentro de suas fronteiras, por que deveríamos esperar que algum outro país seja capaz disso? Claro, avaliar o significado pleno de uma atividade transfronteiriça (e.g. uma empresa do país A pode alegar estar pagando juros para alguém no país B) talvez requeira cooperação com outros países. E é possível que seja importante para o país A saber quem são os beneficiários finais de uma empresa ou *trust* no país B – de fato, eles podem ser cidadãos do país A ou nele residirem – e o país B deveria ser capaz de (e obrigado a) fornecer a informação para o país sede.

#### d) Coleta, Divulgação e Comprovação de Informações

Informações só podem ser trocadas se forem coletadas. A falta de coleta de tais informações em nível doméstico é inaceitável. Eis algumas das maneiras pelas quais os paraísos fiscais podem aprimorar sua capacidade de e desempenho na coleta de informações: a fim de penetrar a teia de empresas, *trusts* e fundações, um passo decisivo poderia ser limpar essa teia, eliminando as entidades zumbis. Para isso, as empresas e outras entidades legais, como *trusts*, fundações, etc., deveriam pagar uma taxa e apresentar um relatório anual. Além dos benefícios representados pela coleta de in-

formações e a avaliação de risco, os relatórios anuais e as taxas reduzem o número de empresas “mortas”, que podem ser usadas como distração em investigações<sup>70</sup>. O relatório anual deve incluir as identidades dos beneficiários finais, bem como dos beneficiários secundários ou potenciais<sup>71</sup>. O relatório anual deve relacionar todas as jurisdições em que a entidade realizou atividades econômicas durante o ano anterior e incluir as declarações de imposto de renda fornecidas em cada jurisdição em que operou. Se uma entidade operou em uma dada jurisdição, mas não fez a declaração de imposto de renda aí, deve apresentar uma declaração oficial por escrito de que não está sujeita à tributação naquela jurisdição.

Em seu relatório anual, qualquer empresa, *trust* ou fundação constituída no país deve estar obrigada a divulgar a localização de suas atividades econômicas; seus ativos, funcionários e lucros em cada jurisdição em que opera, bem como o imposto que paga nessa jurisdição. As declarações de imposto de renda devem ser assinadas por um funcionário sênior da empresa/fundação ou instituidor do *trust*<sup>72</sup>, bem como por um contador público a fim de atestar a veracidade da declaração de renda. Além disso, o relatório anual deve conter declaração assinada pelos diretores relacionando os beneficiários finais. No caso dos *trusts*, os representantes (*trustees*) e os instituidores (*settlers*) devem assinar documento legal relacionando os beneficiários, inclusive beneficiários secundários e potenciais. Em todos os casos, deve haver certificação atestando

70. Do mesmo modo, qualquer *trust* ou fundação deve registrar-se e apresentar uma declaração de seus beneficiários finais e daqueles detendo o controle efetivo.

71. Por exemplo, em alguns *trusts*, o beneficiário é A, mas se A morre, B torna-se o beneficiário. Os agentes fiduciários, instituidores e todas as demais pessoas relevantes relacionadas nos documentos do *trust* também devem ser identificados.

72. O instituidor (*settlers*) de um *trust* é a pessoa que institui ou doa propriedade que faz parte do *trust* a outra pessoa, denominada beneficiário.



que todos têm conhecimento pessoal dos beneficiários e beneficiários finais<sup>73</sup>.

### e) Supervisão de Intermediários

Além de supervisionar bancos e entidades empresariais, um estado também precisa supervisionar adequadamente os prestadores de serviços intermediários, a exemplo dos escritórios de advocacia. Já fizemos notar uma obrigação básica de um advogado ou qualquer agente licenciado que registre um negócio ou outra atividade empresarial: atestar ter conhecimento pessoal dos beneficiários finais. Além disso, um advogado deve ter a obrigação positiva de assegurar que haja um motivo econômico genuíno para a existência da empresa e deve ser obrigado a declarar tal propósito juntamente com a localização pretendida da atividade econômica planejada nos documentos de constituição da empresa. Deve-se notar que advogados atuando como intermediários financeiros, agentes fiduciários e fundadores de empresas fora do campo tradicional do direito não gozam – de acordo com as normas internacionais – de privilégios legais. Qualquer advogado, agente registrado ou outro ator que, de pleno conhecimento, registra uma empresa ou *trust* cujo propósito primário é evadir ou evitar o fisco ou ainda participar na lavagem de dinheiro deve estar sujeito à suspensão e, no caso de múltiplos delitos, à revogação de sua licença para exercer a advocacia. Agentes registrados que não cumpram os dispositivos relativos aos relatórios de informa-

73. O relatório anual também deve declarar se houve alguma mudança nas atividades de que a entidade participa ou qualquer mudança nos membros de conselhos, membros nomeados (*nominees*) ou outros indivíduos relevantes por meio de documento atestando que a mudança foi conduzida de acordo com os estatutos da entidade e que os novos membros de conselho ou membros nomeados estão plenamente cientes das pessoas naturais que são os beneficiários finais. Além disso, se houve qualquer mudança nos beneficiários ou agentes fiduciários de um *trust*, essas mudanças devem ser declaradas juntamente com quaisquer pagamentos feitos relativamente a essas mudanças e incluir um certificado de que todos os impostos incidentes sobre tais transferências foram devidamente recolhidos.

ção tributária e financeira acima também devem estar sujeitos a sanções pertinentes.

### f) Transações Imobiliárias

Propriedades fornecem um meio conveniente de facilitação da lavagem de dinheiro. Recentes matérias jornalísticas sobre compras em dinheiro de apartamentos de luxo nas cidades de Nova Iorque e Londres sugerem que talvez a maioria dessas propriedades seja de propriedade de entidades de paraísos fiscais<sup>74</sup>. Os Estados Unidos responderam tardiamente ao passarem a exigir a divulgação dos beneficiários finais de transações imobiliárias em dinheiro em certas localidades<sup>75</sup>. Tal divulgação deve tornar-se obrigatória – e fiscalizada pelas agências de segurança – para todas as transações imobiliárias a dinheiro; e todos os países em que as empresas, *trusts*, etc. se estabelecem devem exigir declaração de todas as transações imobiliárias a dinheiro. Por outro lado, a Lei de Crimes Financeiros recém-aprovada na Câmara dos Comuns do Reino Unido introduz o conceito de “compras por riqueza não explicada” (*unexplained wealth orders*). Essas compras permitirão às agências seguir transações financeiras para forçar o proprietário de um ativo a explicar como obteve os recursos para comprá-lo. As compras por riqueza não explicada ajudariam ainda a revelar os donos dos imóveis<sup>76</sup>. Essa dupla abordagem pode ter sucesso no avanço contra o uso de imóveis na lavagem de dinheiro e em outras atividades ilegais.

A força-tarefa FATF endureceu as normas contra a lavagem de dinheiro (AML) com relação às transações em dinheiro em 2012. Quanto à

74. Ver Story (2016). Land Registry figures show UK real estate worth more than 170 billion pounds is held by more than 30,000 tax haven companies. Ver Garside (2016).

75. Ver Departamento do Tesouro dos EUA (2016).

76. Ver Parlamento do Reino Unido, Trabalhos do Parlamento, Lei de Crimes Financeiros 2016–17, disponível em <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/criminalfinances.html>.



tributação, deveria ser obrigação de qualquer advogado, corretor de imóveis ou outros corretores apresentar declaração de todas as compras de imóveis feitas em dinheiro às autoridades tributárias, discriminando o montante envolvido na compra e o nome dos beneficiários finais da entidade compradora. Claro que a maioria dos países tem (ou deveria ter) registros de imóveis nacionais e o registro exigido para fazer valer direitos de propriedade. A divulgação completa e pública dos beneficiários finais deve ser uma condição para o registro de propriedade.

Já discutimos as obrigações que recaem sobre advogados que conduzam essas e outras transações similares. Do mesmo modo, qualquer padrão sistemático de violações por um escritório de advocacia ou uma corretora deve ser punido com a suspensão ou revogação permanente da licença de todos os advogados e/ou corretores dessas firmas. É responsabilidade de todos os profissionais de uma firma assegurar que sócios e associados e/ou corretores e agentes não participem em tais atividades. Novamente, os recursos disponíveis ao governo para monitoramento são limitados. Os sócios podem ser parte importante do processo de monitoramento.

#### **g) Responsabilidades dos Agentes Fiduciários das Empresas**

Atualmente, um único agente pode “representar” centenas senão milhares de empresas. Em muitos países, não há limite para o número de conselhos de administração de que uma pessoa pode participar e é comum que membros do conselho de administração não tenham qualquer ligação real com as operações ou a propriedade da empresa. Assim, não é incomum encontrar zeladores, secretárias ou motoristas de um escritório de advocacia apresentados como membros do conselho de administração de uma empresa atendida pelo mesmo escritório de advocacia que os

emprega. Pareceria óbvio que é quase impossível para um único agente – especialmente alguém sem um adequado apoio de pessoal – cumprir suas responsabilidades, assumindo que, claro, a entidade seja uma entidade real.

Portanto, membros de conselho nomeados ou mesmo diretores só deveriam ter permissão para participar em um número limitado de conselhos de administração ou diretorias de empresas, já que é impossível cumprir a contento obrigações fiduciárias de uma plêiade de interesses. O desempenho dos deveres do cuidado e da lealdade implicados nas relações fiduciárias assumidas por membros de conselho, diretores e gerentes torna-se inadequado quando a participação é indevidamente limitada.

#### **h) Capacidade Institucional, Operacionalização e Cumprimento da Lei**

Outro requisito fundamental diz respeito à capacidade institucional. Todas as instituições reguladoras que administram o intercâmbio de informações e supervisionam instituições financeiras e seus prestadores de serviços (contadores, agentes registrados, advogados, etc.) têm de ter pessoal qualificado que atenda aos mais altos padrões profissionais, assim como independência e recursos adequados para desempenhar suas tarefas. E é especialmente importante assegurar que não haja conflitos de interesse que afetem os funcionários públicos e as autoridades governamentais incumbidos da fiscalização<sup>77</sup>.

77. Tais conflitos de interesse podem ser reduzidos pela divulgação das seguintes informações antes de uma contratação/eleição: (1) divulgação do beneficiário final de qualquer entidade, estrangeira ou nacional, especialmente de empresas, *trusts* e fundações não transparentes; (2) divulgação de qualquer apoio financeiro e/ou contribuição de campanha por qualquer participante do setor de serviços financeiros; e (3) divulgação de contrato empregatício e/ou participação em outro conselho de administração nos setores regulamentados.



Alguns paraísos fiscais têm respondido à exigência por maior transparência pela mera aprovação de leis cujos modelos são calcados em outras jurisdições aparentemente respeitáveis. Porém, algumas dessas jurisdições, mesmo aquelas “*onshore*”, são elas próprias paraísos fiscais sigilosos. A ideia central deste relatório é que temos que controlar os paraísos fiscais, quer estes sejam *onshore* ou *offshore*, e considerar que não constitui defesa legal argumentar que um dado marco jurídico não seja pior do que aqueles de outras jurisdições. Ademais, deveríamos sempre ser cuidadosos com relação a “transplantes legais”. Até mesmo leis similares podem ter consequências bastante diferentes em diferentes sistemas jurídicos. Por fim, e talvez mais importante, o que importa não é apenas a aprovação de leis, mas fazê-las serem cumpridas.

Moldar as leis de um país com base nas de outro país não é, por si só, suficiente e deve ser complementado por um judiciário e instituições reguladoras fortes e imparciais responsáveis pela administração e o cumprimento da lei. Tais leis também precisam ajustar-se ao contexto do sistema legal do país como um todo, já que outras leis talvez sejam necessárias para complementar ou dar suporte a leis aprovadas para promover a transparência – e outras leis talvez tenham que ser rejeitadas. Além disso, o impacto e a interação das leis devem ser monitorados para determinar a necessidade de emendas. Por exemplo, em alguns países é ilegal divulgar informações supostamente secretas – mesmo que a divulgação em si mesma permita o cumprimento de leis anticorrupção.

Faz-se necessário abordar ainda a burla do propósito das regulamentações – dispositivos antiabuso na legislação podem ser de grande valia no provimento de meios para que as autoridades reguladoras limitem essa fraude.

Por exemplo, atestados e obrigações do tipo “conheça seu cliente” devem exigir conhecimento direto e pessoal<sup>78</sup>.

#### i) Proteção a Denunciantes

Finalmente, todos os países devem contar com um forte serviço de proteção a denunciantes para funcionários públicos e do setor privado dos setores regulamentados<sup>79</sup>. No entanto, em vez de serem protegidos, muitas vezes os denunciantes são processados: o ex-funcionário da PwC Antoine Deltoure está atualmente recorrendo de uma sentença de um ano de prisão e 1500 euros de multa por vazar decisões tributárias tomadas por Luxemburgo que permitiram a mais de 340 empresas montarem estruturas empresariais complexas para fugir do imposto de renda de pessoa jurídica global. Os denunciantes não somente expuseram uma enorme elisão fiscal por respeitadas empresas globais, mas também expuseram as identidades dos proprietários individuais de centenas de milhares de empresas de “fachada”, fundações e *trusts* criados por meio de milhares de intermediários em todo o mundo para evadir impostos, lavar dinheiro e esconder riqueza. “Se vir algo, diga algo” não deveria ficar reservado apenas à segurança pública, mas também aplicar-se a todos os casos de sigilo em que o interesse público esteja em jogo.

#### j) Lei de Liberdade de Informação

Uma forte Lei de Liberdade de Informação (FOIA, do inglês *Freedom of Information Act*) está no cerne da transparência e da participação cidadã. O guardião do cumprimento da lei é o judiciário e os juízes detêm o poder de

78. Ver, e. g., Lei de Sigilo Bancário, EUA, 31 U.S.C. 1051 e ss. e as regulamentações em 31 C.F.R. 1020.220, 1023.220, 1024.220 e 1026.220.

79. Ver Wolfe et al. (2014).



bloquear ou de retardar em demasia a divulgação de informações, ou ainda de autorizar que muitas partes do documento sejam suprimidas/censuradas. Assim sendo, a legislação da FOIA deve incluir critérios claros para a divulgação das informações, com discricionariedade judicial e prazos limitados.

#### **k) Processos de Revisão**

A economia global é dinâmica e está em constante evolução, assim como as normas globais. O setor privado é inovador na criação de novas maneiras de ofuscar e impedir a transparência. Portanto, é crucial manter um monitoramento constante da operacionalização das normas internacionais e domésticas. Isso pode ser feito de diferentes maneiras. Segundo uma abordagem, um governo pode estabelecer uma Comissão Independente de Revisão de Normas para revisar tanto a legislação quanto o cumprimento da lei e para determinar se há diferenças entre as práticas dos países e as melhores práticas e normas globais. A participação [na Comissão] deve ser estruturada de forma a evitar potenciais conflitos de interesse e a assegurar independência em relação a grupos locais de pressão e deve compreender uma composição mista com especialistas de dentro e de fora do país. Um relatório público anual deve identificar as diferenças entre as normas internacionais e a legislação vigente e diferenças entre o que as normas internacionais provavelmente serão nos próximos anos e a legislação atual. Em relação ao cumprimento da lei, a Comissão deve rever a estrutura, os recursos e o desempenho de todos os órgãos reguladores relevantes.

A Comissão de Revisão de Normas deve ainda ser complementada por uma Comissão Independente de Revisão de Recursos, novamente composta de especialistas de dentro e de fora do país, verificados para fins de confi-

to de interesses. A Comissão Independente de Recursos deve fornecer uma avaliação pública anual quanto à falta de capacitação e de outros recursos que estejam impedindo a efetiva regulação, supervisão e cumprimento da lei, com o foco, em particular, em instituições de educação superior oferecendo treinamento a profissionais em assuntos jurídicos, contábeis e de auditoria; e propor um cronograma de ações para analisar e sanar essas deficiências de recursos.

Revisões por país por organizações internacionais também poderiam ser intensificadas com dados fornecidos por ONGs e universidades de todo o mundo.

#### **l) Regime Fiscal Privilegiado**

Como discutido na Parte II deste Relatório, o Regime Fiscal Privilegiado na forma de isenções e incentivos direcionados a atrair investimento estrangeiro não somente traz benefícios limitados em termos de promoção do crescimento sustentável de longo prazo, como também deixa as firmas nacionais em desvantagem competitiva. Mais perniciosamente, esse tratamento tributário preferencial se combina com o sigilo para permitir e incentivar a elisão e evasão fiscal em larga escala, e em muitos casos têm um papel na atração de operações de lavagem de dinheiro. As isenções e os incentivos fiscais sobre o lucro de atividades em zonas econômicas especiais devem estar sujeitos a minucioso escrutínio que busque estabelecer se os lucros contabilizados nessas zonas são compatíveis com o nível das reais atividades econômicas ocorridas, como indicado pelo número de funcionários e o capital.

Além disso, empresas que recebam isenções e incentivos fiscais deveriam recebê-los apenas quando estes não sejam usados em transferências de lucros registrados em ou-



tras jurisdições: o incentivo para argumentar que os lucros foram auferidos em jurisdições com baixa tributação, mesmo quando não o tenham sido, é por demais tentador para muitas firmas resistirem. Qualquer empresa que tenha sido descoberta participando em transferência sistemática de lucros (associados à lavagem de dinheiro ou não) deve perder os benefícios de sua tributação privilegiada, e essa perda de preferência tributária deve ser estendida a qualquer empresa, *trust* ou fundação com uma substancial sobreposição de beneficiários ou membros de conselho. Além disso, não se deve oferecer tratamento fiscal diferenciado a qualquer empresa cujo beneficiário final tenha se associado à lavagem de dinheiro ou sido condenado anteriormente por evasão fiscal.

Nesse tocante, uma Comissão Independente de Revisão Tributária deve avaliar se os benefícios sociais e econômicos da tributação especial (por exemplo, em termos de geração de empregos e receitas tributárias indiretas geradas pelas atividades incentivadas) valem os custos (por exemplo, de desviar-se da atividade econômica doméstica; da perda de receitas tributárias; e da exposição do país ao risco de associação com elisão fiscal, evasão fiscal e lavagem de dinheiro). Essa Comissão de Revisão deve publicar todas as vantagens fiscais preferenciais como despesas orçamentárias em um relatório público anual, juntamente com os benefícios sociais e econômicos advindos de tal tratamento preferencial.

### 3) Exceções

Quando participamos de discussões com pessoas dos paraísos fiscais sobre os custos e os benefícios do sigilo, a defesa com base na segurança pessoal, no direito do indivíduo à privacidade e em proteções comerciais de confidencialidade foram reiteradas inúmeras

vezes. Antes de tudo, essas preocupações têm sido exageradas e há meios pelos quais lidar com essas “exceções”.

Em relação à segurança pessoal, um dos argumentos apresentados é que levantar o sigilo divulgaria detalhes sobre a riqueza, tornando os indivíduos vulneráveis a sequestros. Mas o estilo de vida de um indivíduo é um sinal significativamente muito maior de sua riqueza: morar em uma casa de muitos milhões de dólares indica que o indivíduo está muito bem de vida.

De mais a mais, o direito do indivíduo à privacidade não é absoluto e deve passar a segundo plano quando direitos humanos básicos são comprometidos por uma rede global de sigilo que permite o tráfico humano, corrupção de governos e o financiamento do terrorismo. Com efeito, em alguns casos, o sigilo chega mesmo a enfraquecer a segurança nacional<sup>80</sup>.

Com relação à privacidade comercial, as empresas podem argumentar que tal transparência viola seus direitos básicos, mas como mencionado no Princípio 6, as empresas não têm direitos inalienáveis. Elas não são automaticamente dotadas de direitos humanos como os indivíduos. As empresas são criações do estado e, como tal, o estado tem o direito de dotá-las com quaisquer direitos ou responsabilidades que julgar servirem aos interesses da sociedade, tais como responsabilidade limitada, proteções de patentes, etc., e em cada caso deve haver uma análise custo-benefício.

É importante notar ainda que nenhum dos argumentos a favor do sigilo se sustenta no caso da divulgação de informações para autoridades reguladoras responsáveis pelo cumprimento da lei. Um dos argumentos fala-

---

80. Ver nota 7.



ciosos apresentados é o de que a divulgação para certos governos levaria ao vazamento; mas uma condição para a troca automática de informações é que as agências entre as quais as informações estão sendo trocadas tenham a capacidade de manter a confidencialidade da informação.

Finalmente, a comunidade global tem o direito de impor restrições a qualquer país que busca participar dos benefícios da globalização financeira – se o que eles fazem tem efeitos adversos para outros países. O sigilo traz prejuízos para toda a comunidade global. Portanto, cada país, e a comunidade global, têm tanto o direito quanto a obrigação de restringir o sigilo. As recomendações nesta seção e em outras passagens deste relatório são todas feitas com essa perspectiva em mente.

## **V. O que está em Jogo na Luta contra o Sigilo?**

Este Relatório discutiu por que o sigilo tem um efeito tão adverso e o que pode ser feito para acabar com os paraísos fiscais e de sigilo em todo o mundo. Nestas observações de conclusão, visamos colocar este Relatório na perspectiva maior do debate atual sobre a globalização. Há obviamente muito descontentamento com a globalização, não somente nos países em desenvolvimento, mas ainda e cada vez mais em países desenvolvidos. Vem se tornando cada vez mais claro que, apesar dos benefícios da globalização para o crescimento econômico, pelo menos em muitos países, os efeitos distributivos superaram os efeitos do crescimento para amplos segmentos da população: há muitos indivíduos que se veem pior de vida não apenas relativamente, mas em termos absolutos também.

Conquanto os benefícios da globalização sejam multifacetados, inclusive com a retirada

de mais de meio bilhão de pessoas da pobreza durante o último meio século e a disseminação global de ideias e valores tais como direitos humanos, é também claro que a globalização tem mostrado um lado mais sombrio: do mesmo modo que as coisas boas se movem mais facilmente através das fronteiras, o mesmo ocorre com as ruins – como o terrorismo. Além disso, não somente a globalização contribuiu para o crescimento da desigualdade, mas, de fato, diminuiu a capacidade dos governos de enfrentá-la: é mais fácil para aqueles que buscam evitar declarar propriedade sobre um ativo ou pagar sua parcela justa dos impostos se mudarem para alguma jurisdição onde possam esconder sua riqueza e elidir o fisco.

Este Relatório e os relatórios da Comissão Independente para a Reforma da Tributação Empresarial Internacional (ICRICT) destacaram dois dos aspectos mais sujos da globalização. A Declaração da ICRICT mostrou como a transferência de preços no atual sistema tributário empresarial propicia um arcabouço fácil dentro do qual as multinacionais podem evitar a tributação e alimenta uma corrida ao fundo do poço na medida em que diferentes países competem para atrair negócios não de maneira positiva e saudável – como, por exemplo, fornecendo uma força de trabalho mais bem-educada, melhor infraestrutura ou um marco jurídico superior –, mas, antes, pela redução de seus impostos.

Infelizmente, governos irresponsáveis têm se disposto a lançar mão desse marco; países como a Irlanda mostraram que por uma ninharia – um pequeno aumento nas taxas de abertura de empresas e alguns poucos empregos – estavam dispostos a roubar bilhões de euros em receitas tributárias de seus assim chamados sócios na UE. Muitos cidadãos irlandeses consideraram a posição de seu país moralmente repugnante e muitos acionistas



da Apple corretamente entendem que o aspecto mais importante da responsabilidade empresarial é o pagamento do quinhão justo de impostos de cada um. Embora haja desavenças sobre o que seja justo, a alíquota de imposto de renda de 0,005% da Apple ultrapassou a fronteira da moralidade.

Este Relatório enfoca algo ainda mais corrosivo para a comunidade global: os paraísos fiscais, que fornecem ampla oportunidade não apenas para a facilitação da elisão e da evasão fiscal, mas também da lavagem de dinheiro – facilitando, assim, todas as formas de corrupção e de atividades socialmente destrutivas e moralmente repugnantes.

Esses impactos negativos da globalização diferem qualitativamente de outros aspectos comumente criticados, como o comércio e a globalização financeira: não há benefício que compense os imensos custos sociais. Em uma comunidade global, os paraísos fiscais fornecem um lugar para que maus atores escondam ambas sua atividade ilegal e seu dinheiro da

detecção. Sabemos, claro, que essas atividades estão acontecendo. Mas se queremos pará-las, precisamos saber quem está fazendo o que e temos de remover os enormes incentivos financeiros àqueles que delas participam. Os paraísos fiscais permitem aos criminosos usufruir dos frutos de seu mau comportamento e, por isso, persistirem. E os paraísos fiscais tornam virtualmente impossível penetrar na rede de maus atores. Quando descobrimos quem é o dono de uma conta bancária na qual foram depositados fundos ilícitos, verificamos tratar-se de uma empresa registrada em outro paraíso fiscal e tanto agentes da lei quanto jornalistas investigativos se veem diante de um beco sem saída.

Disso surge uma lição maior: em nossa economia global, a transparência será tão mais forte quanto o for o seu elo mais fraco – o membro menos transparente da comunidade global. Há duas implicações principais: temos de lidar globalmente com o sigilo e é preciso haver tolerância zero com qualquer desvio das normas globais estabelecidas.





## Referências

Bonucci, Nicola (2014): “Article 12, Monitoring and Follow-Up”, in: Pieth, M./ Low, L.A./Bonucci, N. (eds.), *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, 2ª edição, Cambridge, 534 e ss.

Dougherty, Carter (2016): “Wall Street Breaks with Business Lobby Over Corporate Registration Rules”, 18 de outubro de 2016.

Financial Action Task Force (2012): *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*, The FATF Recommendations.  
– (2000): *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*.  
– (1990): *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering*.

Florini, Ann (ed.) (2007): *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Columbia University Press: New York.

G20 (2009): *Leaders’ Statement*, London Summit, 2 de abril de 2009, par. 15.  
– (2014): *Communique, Finance Ministers, Central Bankers*, 24 de julho de 2016.

Garside, Juliette (2016): “Hundreds of Properties Could Be Seized in UK Corruption Crackdown”, *Guardian*, 13 de outubro de 2016.

Government of Panama (2014): *Plan Estratégico de Gobierno: 2015–2019*.

Greenwald, Bruce / Stiglitz, Joseph E. (1986): “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 101, No. 2, maio de 1986, pp. 229–264.

Harding, Luke (2016): “Mossack Fonseca:

inside the firm that helps the super-rich hide their money”, *Guardian*, 8 de abril de 2016, acessado em 12 de outubro de 2016.

Henry, James (2012): *The Price of Offshore Wealth Re-visited: Tax Justice Network Report*, 22 de julho de 2012.

Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (2015): *Declaration*.

Knobel, Andres / Meinzer, Markus (2016a): *Drilling Down to the Real Owners*, Parte I, 18 de maio de 2016, *Tax Justice Network Report*.  
– (2016b): *Drilling Down to the Real Owners*, Parte II, 28 de junho de 2016, *Tax Justice Network Report*.

Moynihan, Daniel (1998): *Secrecy*, Yale University Press: New Haven.

Obermayer, Bastian / Obermaier, Frederik (2016): *The Panama Papers, One World*: London.

OCDE (2015a): *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5: 2015 Final Report*.  
– (2015b): *Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters: The CRS Implementation Handbook*, 2015.  
– (2014): *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, 2014.

Pearl, Morris (2016): “How Companies Like Apple Dodge Taxes and Their Own Investors”, *New York Times*, 21 de setembro de 2016.

Pieth, Mark / Aiolfi, Gemma (2003): “The Private Sector Becomes Active: The Wolfsberg



Process”, in: Andrew Clark and Peter Burrell (eds.), *A Practitioner’s Guide to International Money Laundering Law and Regulation*, Old Woking, 267 e ss.

– (2007a): “The Wolfsberg Process”, in: Wouter H. Kälin / Christian H. Kalin / John G. Goldsworth (eds.), *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, Chichester, 93 e ss.

– (2007b): “Multi-stakeholder Initiatives to Combat Money Laundering and Bribery”, in: Christian Brüttsch and Dirk Lehmkuhl (eds.), *Law and Legalization in Transnational Relations*, London/New York, 81 e ss.

– (2008a): “Harmonising Criminal Law: Preventing Corruption, A Case Study”, in: Mireille Delmas-Marty, Mark Pieth e Ulrich Sieber (eds.), *Les Chemins de l’Harmonisation Pénale: Harmonising Criminal Law*, Paris, 225 e ss.

– (2008b): “The Agents of Change”, in: Mireille Delmas-Marty, Mark Pieth, e Ulrich Sieber (eds.), *Les Chemins de l’Harmonisation Pénale: Harmonising Criminal Law*, Paris 369 e ss.

– com Stephanie Eymann (2009): *Combating the Financing of Terrorism—the “Guantanamo Principle”*, in: Mark Pieth / Daniel Thelesklaf / Radha Ivory (eds.), *Countering Terrorist Financing: The Practitioner’s Point of View*, Bern et al. 2009, 173

Pogge, Thomas / Mehta, Krishen (2016): Introduction, “The Moral Significance of Tax-Motivated Illicit Financial Outflows”, in: Thomas Pogge and Krishen Mehta (eds.), *Global Tax Fairness*, Oxford University Press: Oxford, 1 e ss.

Sepúlveda, Magdalena (2014): Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepúlveda Carmona, Nações Unidas, A/HRC/26/28, 22 de maio de 2014.

Stiglitz, Joseph E. (2001): “On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, in: Ha-Joon Chang (ed.), *The Rebel Within*, London: Wimbledon Publishing Company, pp. 250–278; também publicado em Matthew Gibney (ed.), *Globalizing Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 115–156. (Originalmente apresentado como palestra da Anistia/Oxford, Oxford, janeiro de 1999.)

– (2002): “Transparency in Government”, in: R. Islam, (ed.), *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, WBI Development Studies, Washington, D.C.: World Bank Institute, pp. 27–44.

– com Mark Pieth (2016): “The Real Scandal Behind the Panama Papers”, *Vanity Fair*, 29 de setembro de 2016.

Story, Louise (2016): “U.S. Will Track Secret Buyers of Luxury Real Estate”, *New York Times*, 13 de janeiro de 2016.

U.S. Department of the Treasury (2016): Press Release, *FinCen Takes Aim at Real Estate Secrecy in Manhattan and Miami*, 13 de janeiro de 2016.

Wolfe, Simon / Worth, Mark / Dreyfus, Suellette / Brown, A.J. (2014): *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, setembro de 2014.

Wolfsberg (2000/2002/2012): *Anti-Money Laundering Principles for Private Banking*.

– (2002a): Statement, *The Suppression of the Financing of Terrorism*.

– (2002b): *Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking*.

– (2006): *Guidance on a Risk-Based Approach for Managing Money Laundering Risks*.

– (2007): *Wolfsberg Statement against Corruption*.

– (2011): *Wolfsberg Anti-Corruption Guidance*.





## Autores

**Joseph E. Stiglitz** é economista estadunidense e professor da Universidade Columbia. O professor Stiglitz foi agraciado com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 2001 e com a Medalha John Bates Clark em 1979. Stiglitz foi vice-presidente sênior e economista chefe do Banco Mundial, e ex-membro e presidente do Conselho de Assessores Econômicos (da Presidência dos Estados Unidos). Seu mais recente livro é *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe* [em tradução livre, O Euro: Como uma Moeda Única Ameaça o Futuro da Europa].

**Mark Pieth** é professor suíço de Direito Penal, especializado em crime econômico e organizado. Ele presidiu o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno durante 24 anos e assumiu muitos cargos em organizações internacionais, inclusive o de membro do Comitê Independente de Inquérito do Programa das Nações Unidas Petróleo por Alimento. Mark Pieth recebeu o título de doutor honorário da Universidade de Sussex (Reino Unido).

Os autores gostariam de agradecer à Fundação Friedrich Ebert por sua parceria neste projeto. Estendemos ainda nosso caloroso agradecimento às seguintes pessoas por suas contribuições para a nossa pesquisa: Kathrin Betz, Christine Capilouto, Andres Knobel, Julia Schnatz, Gabriel Silva, Jagtaran Singh, Adriana Tache e Angela Mary Woodall.

## Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13° andar, conj. 1313  
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil  
[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

### Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-99138-62-5



9 788599 138625