UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RONALDO SILVA MASCARENHAS

PARAÍSOS FISCAIS, EVASÃO FISCAL E O SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL: RESPOSTAS À CRISE FINANCEIRA

Salvador – BA
2018

RONALDO SILVA MASCARENHAS

PARAÍSOS FISCAIS, EVASÃO FISCAL E O SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL: RESPOSTAS À CRISE FINANCEIRA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Antônio de Freitas Balanco

Salvador – BA
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Mascarenhas, Ronaldo Silva
Paraísos Fiscais, Evasão Fiscal e o Sistema de Governança Global: Respostas à Crise Financeira / Ronaldo Silva Mascarenhas. -- Salvador, 2018.
110 f.

Orientador: Paulo Antônio de Freitas Balanco.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) -- Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, 2018.

1. Relações Internacionais. 2. Organizações Internacionais. 3. Tributação Internacional. 4. Paraísos Fiscais. 5. OCDE. I. Balanco, Paulo Antônio de Freitas. II. Título.

RONALDO SILVA MASCARENHAS

PARAÍSOS FISCAIS, EVASÃO FISCAL E O SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL: RESPOSTAS À CRISE FINANCEIRA

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de julho de 2018.

Banca examinadora

Prof. Dr. Paulo Antonio de Freitas Balanco

Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão

Prof. Dr. Adriano Leal Bruni

Profa. Dra. Camila Villard Duran

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que sempre me incentivaram a aprender.

– Consegui trabalho por lá – respondeu Richard, com orgulho.

– Em quê?

– Hã.... Finanças.

– Eu era dançarina.

A velha saiu andando pela calçada em um círculo desajeitado, enquanto cantarolava baixinho e desafinada. Então, cambaleou de um lado para o outro como um pião terminando de girar, até finalmente parar em frente a Richard.

– Estende a mão – disse ela. – Vou ler sua sorte.

Richard obedeceu. A velha colocou a mão enrugada sobre a dele e a segurou com força. Então piscou algumas vezes, como uma coruja que tivesse acabado de engolir um rato e já começasse a sentir azia.

– Você tem um longo caminho pela frente... – começou a velha, intrigada.

– Londres.

– Não só Londres... – A velha fez uma pausa. – Não a Londres que eu conheço.

Lugar Nenhum, **Neil Gaiman**

"*During the 1920s e 1930s, the West learned to mistrust unregulated financial markets. And then we forgot*". (ABDELAL e RUGGIE, 2009).

Mascarenhas, Ronaldo Silva. Paraísos Fiscais, Evasão Fiscal e o Sistema de Governança Global: Respostas à Crise Financeira. Dissertação de Mestrado. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.

RESUMO

Os Paraísos Fiscais entraram no radar público após os vazamentos de informações, especialmente a partir do *Panama Papers*, que mostraram como eles são utilizados pelas transnacionais e por uma pequena elite composta pelos indivíduos mais ricos do mundo para burlar as leis, regulações e tributos impostos pelos Estados. Apesar disso, desde a última década do século XX, a OCDE, a partir de um mandato do G7, já demonstrava preocupação com tais jurisdições e o modo como elas eram utilizadas para praticar a evasão e a elisão fiscal. Entretanto, não é possível compreender os paraísos fiscais sem analisar os conceitos de economia offshore, soberania e território; a forma como tais jurisdições se formaram durante o século XX, com a condescendência ou o apoio velado dos Estados desenvolvidos; a mudança do capitalismo enraizado para o neoliberalismo; e a posição da OCDE como a responsável pela construção e garantia do regime de governança global da tributação internacional.

Palavras-chave: Paraísos Fiscais, economia offshore, evasão fiscal, elisão fiscal, OCDE.

Mascarenhas, Ronaldo Silva. Tax Havens, Tax Evasion and the Global Regime of Tax: Answers to the Financial Crisis. Masters Dissertation. Institute of Humanities, Arts and Science Professor Milton Santos, Federal University of Bahia. Salvador, 2018.

ABSTRACT

Tax Havens entered the public radar following information leaks, especially after the Panama Papers, which showed how they are used by transnational corporations and a small elite made up of the richest individuals in the world to circumvent the laws, regulations, and taxes imposed by States. Nevertheless, since the last decade of the twentieth century, the OECD, following a G7 mandate, had already shown concern about such jurisdictions and how they were used to practice tax evasion and tax avoidance. However, it is not possible to understand tax havens without analyzing the concepts of offshore economy, sovereignty and territory; the manner in which such jurisdictions were formed during the twentieth century, with the condescension or veiled support of developed States; the shift from entrenched capitalism to neoliberalism; and the OECD position as responsible for building and ensuring the global governance regime of international taxation.

Keywords: Tax havens, offshore, tax evasion, tax avoidance, OECD.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEOI – Automatic Exchange of Information

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

BEPS – Base Erosion and Profit Shifting

CFA – Committee of Fiscal Affair

CFP – Center for Freedom and Prosperity

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

G7 – Grupo dos 7

G8 – Grupo dos 8

G20 – Grupo dos 20

HNWI – High Net Worth Individual

ICIJ – International Consortium of Investigative Journalists

IED – Investimento Estrangeiro Direto

ITIO – International Tax and Investment Organization

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OFC –offshore financial center

OI – Organizações Internacionais

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OXFAM – Oxford Committee for Famine Relief

PRT – Preferencial Tax Regime

RFB – Receita Federal do Brasil

TJN – Tax Justice Network

UE – União Europeia

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantidade de menções ao código postal New York 10281 no Offshore Leaks Database	14
Tabela 2 –	Perdas Tributárias com Evasão Fiscal	51
Tabela 3 –	Lista de Paraísos Fiscais, de acordo com a Receita Federal do Brasil	106
Tabela 4 –	Lista de Regimes Fiscais Privilegiados, de acordo com a Receita Federal do Brasil	108

SUMÁRIO

1. Introdução 11
2 – Origem e Desenvolvimento dos paraísos fiscais 20
2.1 Origem das Regras que Geraram a Economia Offshore 20
2.2 A Formação dos Paraísos Fiscais 27
2.3 O Euromercado e Os Paraísos Fiscais após a 2ª Guerra Mundial 30
2.4 Neoliberalismo e a Multiplicação da Economia Offshore 33
2.5 Preocupação com o Tráfico de Drogas e Evasão Fiscal 35
2.6 FATCA 37
2.7 Vazamentos de Informações dos Paraísos Fiscais 38
3 – Tributação e Estado Moderno 40
3.1 Paraísos Fiscais 40
3.2 Evasão e Elisão Fiscal 44
3.3 Tributação, Estados e Fronteiras 51
3.4 Capitalismo Enraizado 57
3.5 Do Capitalismo Enraizado ao Neoliberalismo 60
3.6 Globalização e Offshore 62
3.7 O Novo Constitucionalismo 65
3.8 Soberania e Tributação 67
3.9 Paradoxo do Offshore 72
4 – O Papel da OCDE e dos Países Desenvolvidos 75
4.1 A Atuação da ONU e da OCDE no Pós-Guerra 75
4.2 Atuação da OCDE em Relação aos Paraísos fiscais 78
4.3 Oxfam: Paraísos Fiscais, Pobreza e Desigualdade 85
4.4 Christian Aid: Evasão Fiscal e Seus Custos Sociais 87
4.5 Tax Justice Network e a Crítica ao Segredo Bancário 89
4.6 A Crise Ecônomica de 2007-2008 e os Impactos da Atuação da OCDE 92
5. Considerações Finais 98
Referências 101
Anexo I 106

1. INTRODUÇÃO

A imagem que temos de paraísos fiscais são de pequenas ilhas no Caribe cercadas por água transparente por todos os lados, responsáveis pela evasão fiscal e lavagem de dinheiro oriundo do tráfico de drogas e da corrupção. Entretanto, esses são apenas alguns dos participantes da chamada economia offshore. Estados Unidos (via Nova York), Reino Unido (via a City de Londres[1]), Japão (Tóquio) (PALAN, 1999, p. 28) são responsáveis por uma parcela bem maior das transações financeiras offshore. Oitenta por cento das transações financeiras (por valor) passam por mercados financeiros *offshore* (PALAN, 2003, p. 7).

Essa é a história não apenas dos paraísos fiscais, mas também do clube dos países desenvolvidos – a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), das grandes empresas transnacionais e dos indivíduos mais ricos do mundo (HNWI – *high net worth individuals*), dos bancos e dos administradores de fortunas. Especialmente, de como a OCDE, uma organização composta pelos países mais ricos do globo, substituiu a ONU como o fórum principal em que são discutidos os assuntos relacionados à tributação internacional. Um tema que certamente interessa a todos os Estados (e à população de todos eles) é decidido por um pequeno grupo de países desenvolvidos. Para isso, buscou-se analisar a evolução histórica dos paraísos fiscais e suas relações com os países desenvolvidos.

A atividade econômica no mercado capitalista mundial ultrapassa as fronteiras dos vários Estados-nações que se formaram. Isto permitiu às empresas (os atores econômicos), especialmente as de grande capital, relocar e redefinir o grau de exposição à jurisdição de um determinado Estado (PICCIOTTO, 1999, p. 48). É nesse campo que proliferaram a economia *offshore* e os paraísos fiscais, um processo de criação e de exploração de categorias legais fictícias, para Picciotto (1999). A explicação convencional é de que os paraísos fiscais cresceram como resultado do aumento da regulação e tributação estatal nos países industrializados nas décadas de 1960 e 1970 (PALAN, 2003, p. 5), entretanto, sua história é bem mais longa e complexa, com raízes no século XIX. Conforme Palan (2003), a economia *offshore* não é um fenômeno isolado causado pela alta de tributação do Estado, mas um reflexo da trajetória da economia capitalista, fruto da tensão entre o Estado soberano – nacionalista e territorial - e o capitalismo global – em que a acumulação acontece em uma escala global.

A expressão paraísos fiscais, utilizada a partir de meados do século XX, remete a um

[1] Em sua página na internet, a City of London (também conhecida como *Square Mile*, distrito financeiro ou o centro histórico de Londres) expõe que entre seus principais objetivos está o de promover Londres como o principal centro financeiro e de negócios do mundo.

tipo de atividade que encontra paralelo e semelhança nos primórdios da história, nas tentativas de evitar o pagamento de tributos. Na Grécia antiga, os mercadores procuravam armazenar seus estoques em ilhas vizinhas a Atenas, com o fito de não pagar o imposto de 2% que incidia sobre os produtos importados (e os que seriam exportados) que viessem a circular pela cidade. Mais tarde, já nos séculos XI e XII, Flandres funcionava como uma espécie de paraíso fiscal, aplicando sobre as mercadorias que transitavam por seu território ou instalações portuárias um mínimo de tributos, tarifas e restrições alfandegárias, em comparação com outros movimentados portos da época, visando ao incremento e a maior lucratividade de seu porto, muito bem localizado e utilizado nas rotas marítimas. No final do século XIX, em 1889, o *Bank of Nova Scotia*, um dos mais antigos bancos do Canadá, abriu uma filial na Jamaica, oferecendo a seus clientes canadenses vantagens financeiras e sobretudo tributárias que lhes beneficiavam no comércio internacional (HUCK, 1997, p. 256). Apesar de algumas de suas características remeterem a outros períodos históricos, os paraísos ficais são, no entanto, uma construção do século XX. Eles fazem parte da atual configuração do sistema capitalista mundial e do sistema de Estados. Os paraísos fiscais oferecem como principais atrativos a menor regulação e, consequentemente, maior competitividade às empresas sediadas em países desenvolvidos, que atuando via subsidiárias ou controladas, podem evitar a regulação dos países industrializados e a possibilidade de economia tributária (HUCK, 1997, p. 257).

Paraísos Fiscais são Estados ou jurisdições com autonomia em matéria tributária que estabelecem leis que beneficiam o capital financeiro. Os paraísos fiscais podem ser vistos como uma espécie de Regimes Tributários Preferenciais (PTR – Preferencial Tax Regime), adotados principalmente por Estados pequenos, com o objetivo de atrair a indústria financeira e o capital móvel financeiro. Seus atrativos são inúmeros, pois oferecem a possibilidade de que neles sejam constituídas sociedades subsidiárias de matrizes localizadas em zonas de alta pressão tributária, ou que sejam utilizados como abrigo para capitais externos destinados a serem reinvestidos ou repatriados no futuro, mas que querem, no presente, ficar a salvo de tributação (HUCK, 1997, p. 257). Nem todos os paraísos fiscais são Estados independentes, alguns dos principais paraísos fiscais são dependências de outros Estados soberanos, normalmente de antigos centros imperiais, principalmente do antigo Império Britânico, como a Ilha de Jersey ou as Ilhas Virgens Britânicas; ou até de Portugal, como no caso da Ilha da Madeira.

Uma das maiores dificuldades em definir paraísos fiscais é que não existe uma definição aceita por todos para caracterizar os paraísos fiscais. O FMI e o BIS (Bank for International Settlements) denominam os paraísos fiscais como centros *offshore* financeiros – "jurisdições

em que transações com não-residentes superam em muito as transações relacionadas à economia doméstica" (PALAN, 2003, p. 19). A OCDE, por sua vez, definiu os paraísos fiscais a partir da ocorrência de várias características – isenção de tributos ou aplicação de taxas nominais, ausência de troca efetiva de informações, pouca transparência, ausência de atividades substanciais, – definidas no relatório de 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (OCDE, 1998, p. 23). Vários países estabelecem suas listas de jurisdições consideradas paraísos fiscais[2]. A ONG Tax Justice Network tem outra definição para os paraísos fiscais[3], que leva em consideração outras características, com ênfase no segredo bancário e na escala das atividades financeiras *offshore*. E os próprios paraísos fiscais preferem ser denominado como centros financeiros *offshore*.

Mas qual a importância de estudar os paraísos fiscais? O uso dos paraísos fiscais contribuí para o aumento da desigualdade, ao permitir que uma pequena parte da população e das empresas – aquela parcela que já é a mais rica – pague menos tributos, obrigando os Estados a aumentarem a carga tributária sobre o trabalho ou a reduzirem suas políticas sociais. O resultado é uma diminuição da credibilidade do Estado-nação e de sua representatividade (MURPHY, 2017, p. 85).

Os paraísos fiscais são parte integrante da economia *offshore* e da economia mundial (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010). Um simples exemplo demonstra a interação entre os paraísos fiscais e os centros da economia capitalista. Em Manhattan, o centro econômico dos EUA, no quarteirão formado pelos prédios construídos entre a *Liberty Street*, a *Vesey Street*, a *West Street* e o Rio Hudson, fica o Código postal New York 10281[4]. O quarteirão que compõe esse código postal é formado por escritórios comerciais e empresariais que faziam parte do antigo complexo do World Trade Center. Entretanto, uma pesquisa utilizando o código postal daquela quadra nova-iorquina na base de dados do Consórcio de Jornalistas Investigativos, a *Offshore Leaks Database*[5], mostra um resultado interessante, em que um único código postal no centro de Manhattan aparece mais de vinte e cinco mil vezes nos vazamentos de informações do *Panama Papers*, *Paradise Papers*, *Offshore Leaks* e *Bahamas Leaks*, o que não deixa dúvidas quanto à ligação entre os paraísos fiscais e os grandes centros financeiros:

---

[2] Para um exemplo, ver a lista definida pelo governo brasileiro no Anexo I.
[3] https://www.financialsecrecyindex.com/ (visualizado em 30/05/2018).
[4] https://newyork.hometownlocator.com/zip-codes/data,zipcode,10281.cfm (visualizado em 16/05/2018).
[5] https://offshoreleaks.icij.org (visualizado em 16/05/2018).

Tabela 1 - Quantidade de menções ao código postal New York 10281 no Offshore Leaks Database

Tipo de Entidades	**Quantidade de menções**
Entidades offshore	4.618
Escritórios	3.883
Intermediários	344
Endereços	16.425
Outros	15
Total	25.285

Fonte: base de dados do ICIJ[6] (visualizado em 16/05/2018). Contém informações de mais de 785.000 entidades offshore, resultante dos vazamentos do Panama Papers, Offshore Leaks, Bahamas Leaks e Paradise Papers, ocorridos entre 2013 e 2018, e cobrindo um período de 80 anos, até 2016, incluindo pessoas e companhias em mais de 200 territórios e países[7].

O uso das jurisdições offshore explora uma vulnerabilidade do sistema de Estados-nações surgido com o Tratado de Westphalia, em 1684, em que cada um dos Estados tem soberania para criar suas próprias leis e as leis de um Estado não atingem os demais (HARRINGTON, 2016, p. 133). Enquanto a mobilidade do capital era baixa, a chance de que um negócio jurídico interessasse a duas jurisdições não era um fator relevante. Normalmente, o conflito se resolveria via a aplicação de uma tarifa na fronteira, mas o moderno capitalismo mudou esse cenário. Agora o capital se move rapidamente, graças à tecnologia e a sua transformação em riqueza móvel. Isso aumentou a possibilidade de conflitos entre legislações ou de existência de espaços não regulados – em que, aparentemente, não se aplica a legislação de nenhum Estado (HARRINGTON, 2016, p. 134). O princípio da soberania se transforma em um escudo manipulado por determinados Estados (os centros financeiros offshore), firmas (escritórios cuja função é gerenciar e proteger a riqueza de milionários) e empresas multinacionais (que, por meio de outra ficção legal, são capazes de criar outras empresas em países para onde podem transferir e proteger seus lucros), para proteger bens do alcance da jurisdição (e especialmente da tributação) de outros Estados.

A literatura específica sobre o tema dos paraísos fiscais é relativamente recente. Seus principais textos são do final da década de 1990 para cá. Surgem basicamente na mesma época

[6] https://offshoreleaks.icij.org/search?utf8=%E2%9C%93&q=New+York+N+Y+10281&e=&commit=Search (visualizado em 16/05/2018).
[7] https://offshoreleaks.icij.org/pages/about , visto em 10/06/2018

em que a OCDE, sob a comando do G7, voltava seus olhos para o que denominava a competição fiscal prejudicial, publicando o relatório *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (OCDE, 1998). Esse não foi o primeiro relato sobre o tema dos paraísos fiscais. Como poderá ser visto na parte histórica, o governo dos EUA e a própria OCDE já haviam tratado sobre o tema, mas tais relatos nunca chegaram ao nível de chamar a atenção da sociedade ou mesmo da Academia.

O termo *offshore* é carregado de significados e ideologia, pois permite aos Estados a opção de fortalecer o sistema capitalista desregulado ao mesmo tempo que o denunciam (PALAN, 2003), especialmente quando a denúncia é dirigida apenas aos paraísos fiscais, que compõem apenas uma parte da economia *offshore*. A economia *offshore*, apesar de seu nome passar a ideia de "fora das fronteiras" ou literalmente "além da costa", na realidade é intrínseca à nova etapa da globalização. Além disso, a economia *offshore* tem como centro não os antigos refúgios de piratas nas costas do Caribe, como a imagem dos paraísos fiscais muitas vezes nos passa, mas as capitais dos velhos e novos Estados – de Londres à New York, passando pela Holanda, Suíça, Luxemburgo e Áustria.

A maior parte da riqueza mantida *offshore* é administrada por uma pequena quantidade de bancos, justamente os maiores bancos privados do mundo (TJN, 2012), por fundos de investimento e por um pequeno grupo de gestores especializados (HARRINGTON, 2016). Banqueiros, advogados, contadores e firmas especializadas em criar e administrar trustes e fundações trabalham para manter a riqueza dos indivíduos mais ricos do globo fora do radar de governos e do público em geral (TJN, 2012). Interesses políticos e sociais servidos pelo *offshore* são mascarados pela linguagem jurídica e ideológica. Exemplo é o euromercado, parte integrante da economia offshore, que se originou de uma lacuna legal, para alguns pesquisadores incentivada pelo próprio governo britânico via Banco de Londres, e que hoje em dia é sancionado pelos Estados (PALAN, 2003, p. 32).

A campanha da OCDE contra os paraísos fiscais colocou no centro o papel dos Estados. De um lado os paraísos fiscais, do outro os países desenvolvidos, estes últimos representados pela OCDE. Essa visão, entretanto, esconde – ou coloca em segundo plano – uma série de regimes fiscais privilegiados existentes em países desenvolvidos, inclusive muitos deles membros da própria OCDE, e também o papel das grandes praças financeiras, especialmente Londres e Nova York. Além disso, também obscurece os interesses de grupos privilegiados, cujo objetivo é pagar menos impostos e escapar da regulação que atinge a maioria da população (e empresas), o que gera uma vantagem para esses grupos. Grandes corporações transnacionais

se organizam de modo a aproveitar o espaço offshore como uma forma de diminuir seus custos. O mesmo se dá quanto aos indivíduos mais ricos, aqueles denominados pelo mercado como High Net Worth Individual - HNWI (HARRINGTON, 2016). Sociedades mais desiguais sofrem com mais instabilidade política e social e menor crescimento econômico (TJN, 2012).

A pesquisa procura entender a relação entre os paraísos fiscais e o sistema de governança formado pela OCDE, que representa os interesses dos países desenvolvidos, especialmente o G7-8. Observa-se que as crises econômicas e a preocupação dos Estados com arrecadação, modificaram esse relacionamento. Embora a pesquisa tenha sido iniciada com o foco nas mudanças causadas pela crise financeira de 2007-2008, verifica-se que desde o final do século XX (mais especificamente a partir da última metade da década de 1990), o relacionamento entre países desenvolvidos e paraísos fiscais é marcado por uma dubiedade crescente. Essa dissertação se concentrará no papel dos paraísos fiscais e sua relação com a OCDE e com os demais Estados.

A dissertação é dividida em três capítulos:

O **primeiro capítulo – ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DOS PARAÍSOS FISCAIS –** trata da história da evolução dos paraísos fiscais e das condições que contribuíram para sua formação e expansão. Dessa forma são examinadas o surgimento de algo que hoje em dia é tão presente que naturalizamos atribuindo-lhes direitos e vantagens por vezes superiores ao do ser humano. Trata-se das pessoas fictícias, pessoas jurídicas, corporações com personalidade separada de seus criadores (que podem ser, inclusive, outras corporações). Os debates que envolveram a preocupação com a dupla tributação após a 1ª Guerra Mundial e que iriam contribuir para a formação das regras e tratados que hoje em dia formam uma rede global construída a partir do modelo proposto pela OCDE também são examinadas em seu contexto histórico.

O capítulo também busca examinar o modo como a criação e expansão do Euromercado e dos demais mercados financeiros alimentaram a expansão da economia offshore e o desenvolvimento dos paraísos fiscais. Crescimento esse correlacionado com a ascensão da ideologia neoliberal e com a globalização, posto que a partir dos finais da década de 1970 os paraísos fiscais aumentaram em quantidade e importância na sua participação na economia global (MURPHY, 2017, p. 84). Por fim, analisa-se como a crise de 2007-2008 e os escândalos decorrentes dos vazamentos de informações sobre paraísos fiscais levaram finalmente a economia offshore e os paraísos fiscais ao centro de atenções da discussão sobre a evolução do capitalismo moderno e da desigualdade, o que é discutido no capítulo seguinte.

O **segundo capítulo – TRIBUTAÇÃO E ESTADO MODERNO** – discorre sobre a relação dos paraísos fiscais e da economia offshore com o Estado-nação, o neoliberalismo e a atual etapa da Globalização. A economia offshore não existe à margem da economia capitalista, mas é um produto dos arranjos institucionais nos quais o sistema capitalista se formou. Um sistema com princípios aparentemente contraditórios – o princípio liberal do mercado livre e da mobilidade do capital e o princípio dos sistemas políticos baseados na soberania e autodeterminação nacional (PALAN, 2003).

A formação do Estado-Nação no âmbito da economia capitalista e a transformação dos conceitos de territorialidade e especialmente de soberania e cidadania, cujos significados atuais – estabelecidos justamente durante a época de formação do Estado-nacional – são tão conhecidos que ofuscam que se tratam de regras modificadas historicamente, adaptando-as ao que era então uma situação nova e que, portanto, podem ser novamente mudadas (SASSEN, 2006), é o ponto de partida dessa análise. O objetivo é entender as transformações que o neoliberalismo e a globalização trouxeram à tais conceitos, examinando a relação entre Estado, tributação e economia offshore.

O pós-guerra, com a adoção da política do capitalismo enraizado e a formação de um novo pacto social com o objetivo de evitar um retorno das tensões da primeira metade do Século XX, a criação e o crescimento vertiginoso do euromercado, a ascensão da ideologia do neoliberalismo, que propalou o movimento de liberalização dos mercados, especialmente os financeiros, estão relacionados à expansão offshore dos anos 1970 até o final dos 1990 (PALAN, 2003).

O neoliberalismo é a ideologia que coloca o Estado como um mal necessário que deve ser combatido em nome da liberdade individual. Ele se torna dominante após um curto período de capitalismo enraizado – uma espécie de capitalismo domado – criado em nome da estabilidade social e da preocupação dos governos do pós-guerra – e suas elites – com o resultado da crise capitalista da década de 1930, a sombra do nazismo e a expansão da ideologia concorrente do socialismo, que se estendia naquele momento de Stettin, no Báltico, à Trieste, no Adriático – como diria Churchill em 1946, – e ameaçava tomar o poder nas eleições na França e Itália. O fim da guerra fria, no entanto, desencadeou uma nova fase do capitalismo, com uma reorganização brutal da economia capitalista (SASSEN, 2016, p. 27). Afastada a principal ameaça ao sistema capitalista, este ressurge a partir dos anos 1980 com cada vez menos rédeas e mais aversão à tributação e ao controle por parte da sociedade. A desregulação permitiu uma expansão do mercado *offshore* e dos paraísos fiscais. Essa expansão, no entanto,

dá-se em favor das grandes empresas e indivíduos ricos e com o apoio – ou pelo menos a anuência – dos Estados desenvolvidos exportadores da ideologia neoliberal. O outro lado da moeda, a preocupação com a evasão fiscal e com a elisão fiscal também é analisado em seu relacionamento com o uso dos paraísos fiscais.

Ao contrário da interpretação clássica, o Estado moderno pode ser encarado como uma abstração que é definida não apenas em termos de seu território, mas também pela existência de uma comunidade imaginada formada pelos seus cidadãos, segundo Anderson (1991), conforme citado por Picciotto (1999). Ou seja, o Estado-nação moderno decorre de circunstâncias históricas e especificas e da formação de uma identidade nacional condensada na figura do "cidadão". Entretanto, o conteúdo substantivo dessa ideia pode ser re-imaginado e reescrito, e foi isso que aconteceu com o Estado e o offshore nas últimas décadas do século XX. A ideia aqui defendida, com base em Palan (1999, 2003, 2010) e Saskia Sasken (2016), é de que a globalização e a ideologia neoliberal representam uma nova reformulação do Estado, uma modificação em algumas de suas características básicas – como a soberania e a cidadania, e que se integra com o projeto do novo constitucionalismo. O resultado, conforme Sassen (2016, p. 24), é o fim da responsabilidade dos que estão no topo como membros da sociedade, por meio da autosseparação, e a falta de inclinação a redistribuir a riqueza.

O **terceiro capítulo – O PAPEL DA OCDE E DOS PAÍSES CENTRAIS** – promove um estudo de caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para entender a relação entre os paraísos fiscais e os países desenvolvidos é necessário examinar a atuação da OCDE. A OCDE representa os interesses de um grupo pequeno de países industrializados que impuseram suas regras na formação do sistema tributário internacional durante a década de 1960, substituindo o fórum mais amplo então existente no âmbito da ONU, de forma a facilitar a formação de regras que beneficiavam os países industrializados exportadores de capital.

Para os países desenvolvidos o problema que ameaçava o sistema liberal de comércio foi, inicialmente, a dupla tributação. A partir dos anos 1990, o problema passa a ser a evasão e elisão fiscal que, de um ponto de vista dos países do centro capitalista decorreria de uma competição tributária caracterizada por ser injusta ou prejudicial por diminuir a base tributária dos demais Estados. O foco é a tentativa da OCDE de combater a – por ela denominada – competição tributária prejudicial, a partir do final do século XX, mais exatamente a partir da publicação do Relatório *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, em 1998. Assim, o capítulo se concentra sobre o estudo do relatório que deu origem ao conceito de "competição

tributária prejudicial", à atuação posterior desta organização internacional, e às críticas efetuadas pelos próprios paraísos fiscais e por organizações não-governamentais.

Em 2006, J. C. Sharman publicou Havens in a Storm (sem dúvida o melhor título para um livro sobre paraísos fiscais) em que analisava a disputa entre os pequenos paraísos fiscais e os grandes países desenvolvidos, membros da OCDE (SHARMAN, 2006). A questão do interesse se reflete em quem está representado nessa discussão nos fóruns multilaterais, posto que a OCDE representa os interesses dos países desenvolvidos industrializados. Existe, portanto um elemento de controle de agenda (PALAN, 2003, p. 190), que deve ser analisado e entendido. Os Estados desenvolvidos industrializados têm uma preocupação com a estabilidade política e econômica, e apenas secundariamente com o bem-estar social, tributação justa, distribuição de renda, desigualdade (PALAN, 2003). Os principais temas da agenda dos Estados desenvolvidos – e da OCDE – são a transparência e a troca de informações, com foco no combate à lavagem de dinheiro, evasão fiscal, criminalidade e terrorismo. Nessa disputa, estão de um lado o G7, União Europeia e a OCDE e do outros lado os paraísos fiscais, acusados (OCDE, 1998) de promoverem uma competição tributária prejudicial ao atraírem investimento do capital móvel via concessões fiscais e regulatórias com o objetivo de diminuir a base tributária dos demais Estados. A posição da OCDE sobre o tema dos paraísos fiscais, no entanto, ofusca outras críticas – efetuadas principalmente por organizações não-governamentais – feitas tanto aos paraísos fiscais quanto à própria OCDE. Ao fim, analisarei que a política da OCDE em relação aos paraísos fiscais não é capaz de impedir os efeitos da economia offshore sobre a base tributária dos Estados, por sua atuação estar inserida na política do Novo Constitucionalismo.

2 – ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DOS PARAÍSOS FISCAIS

Neste capítulo, elaboro uma análise histórica dos paraísos fiscais. Para entender a importância dos paraísos fiscais é necessário compreender como eles se formaram e os elementos que influíram nessa formação e na expansão da economia offshore, especialmente o euromercado e a City de Londres.

Busco também analisar o papel dos paraísos fiscais no pós-guerra e a sua expansão após o fim dos controles sobre o movimento de capitais que marcaram o fim do regime de Bretton Woods. Por fim, examino brevemente os elementos históricos mais recentes, incluindo a crise econômica e financeira de 2007-2008 e os vazamentos de informações sobre a economia offshore, que marcam uma renovação da preocupação dos Estados com a evasão fiscal e a diminuição da base tributária.

2.1 ORIGEM DAS REGRAS QUE GERARAM A ECONOMIA OFFSHORE

Em 1858, o príncipe de Mônaco, Charles III, autorizou o estabelecimento de um cassino, o Grand Casino de Monte Carlo, cuja arrecadação enriqueceu a família real de Mônaco e permitiu que uma década depois, em 1869, o principado abolisse todas as formas de tributação sobre renda (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 108). A não cobrança de tributos serviu para atrair milionários europeus, principalmente franceses, e dos EUA. Dessa forma, Mônaco foi o primeiro paraíso fiscal moderno.

Apesar do primeiro paraíso fiscal ter sido criado no século XIX, os paraísos fiscais são um fenômeno da segunda metade do século XX e seu papel se expandiu com a globalização, a partir da década de 1980. *Offshore* não é um desenvolvimento periférico, mas está estruturalmente relacionado com as tendências da globalização (PALAN, 2003, p. 12). Para compreender os paraísos fiscais, portanto, é preciso entender a evolução da economia *offshore* desde a sua origem, em processos que começaram no século XVI e se intensificaram no século XIX, até que essa atingisse o ápice na segunda metade do século XX.

Os paraísos fiscais fazem parte da economia-mundo capitalista. Economia-mundo é uma grande região geográfica em que existe uma divisão do trabalho e uma significante troca de mercadorias bem como fluxos de capital e trabalho, que comporta muitas unidades políticas no seu interior formando um sistema interestatal (WALLERSTEIN, 2007, p. 23). Por sua vez, ainda conforme Wallerstein (2007), um sistema capitalista existe quando a prioridade é a acumulação de capital. Existiam várias economias-mundo durante a história da humanidade, sendo que a economia-mundo capitalista se formou a partir do séc. XVI, a partir da Europa

ocidental, que se torna o centro do desenvolvimento industrial capitalista em relação a uma periferia formada pelas zonas exploradas economicamente, integradas tanto às cadeias de mercadorias globais, como responsáveis pelo fornecimento das matérias-primas agrícolas ou minerais, quanto incorporadas à estrutura política da economia-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 2006, p. 132).

Para a criação dos paraísos fiscais e da economia *offshore*, algumas condições tiveram de existir, e a origem delas podem ser encontradas nas mudanças no Estado e no capitalismo. É impossível pensar nos paraísos fiscais e na economia offshore sem a participação das *shell companies*, fundações, trustes, *holdings*, LCC (companhias de responsabilidade limitada). Um indivíduo (ou uma corporação) não abre uma conta em um paraíso fiscal em seu próprio nome – a regra é que ele utilize uma figura intermediária – uma construção fictícia com o objetivo de esconder ou dificultar sua vinculação com os bens, ações, títulos e outros valores que ficarão em nome dessa entidade. Assim, para compreender o *offshore* é preciso entender quando foram criadas as pessoas jurídicas com personalidade separada das pessoas naturais e como evoluíram essas figuras intermediárias. Outro ponto importante é a formação do Estado-nação e a evolução dos conceitos de soberania, cidadania e territorialidade, que influíram no estabelecimento das regras sobre bitributação e das regras de residência das empresas, que tentavam estabelecer qual Estado iria cobrar os tributos de indivíduos e empresas. Estes conceitos importantes para entender a economia *offshore* se desenvolveram ao longo da evolução da economia-mundo capitalista, culminando, no século XIX, na ascensão de empresas controladas pelo capital móvel, em paralelo à consolidação do Estado-nação, baseado em território determinado, economia e cultura (BRAUDEL, 2009).

A evolução das sociedades empresariais se deu em três etapas: sociedades gerais, em comandita e por ações. Foi uma evolução lenta, iniciada a partir das cidades-estados italianas, ainda na Idade Média. Tendemos a esquecer desse fato, pelas sociedades anônimas e transnacionais terem se tornado tão comuns atualmente, mas, para entender a economia offshore, é preciso lembrar que o conceito de empresa moderna (com personalidade jurídica, capital em forma de ações transferíveis e responsabilidade limitada) é relativamente recente, tendo se consolidado apenas no final do século XIX (HARRIS, 2000).

Associações de pessoas naturais para praticarem comércio existem há muito tempo, entretanto, elas não tinham a natureza despersonalizada que hoje possuem. Na Idade Antiga, em Roma, comerciantes criaram sociedades comerciais que praticavam o comércio por todo o mediterrâneo, mas foi no século IX e X que nas cidades-estados italianas (Amalfi, Veneza,

Gênova) formaram-se associações entre comerciantes com o fito de praticar o comércio de longa distância (BRAUDEL, 2009, p. 383). Os comerciantes das cidades-estados italianas criaram duas formas de associação. A *societas maris*[8] – sociedade marítima – associação entre dois sócios, um que entra com a maior parte do capital e outro que viaja. Esta era uma associação feita normalmente para apenas uma viagem, que naquela época poderia levar meses ou anos. A outra forma de associação entre comerciantes foi a *compagnia* (cujo nome vem de '*cum panis*' - 'com pão'), que se forma como uma sociedade familiar em que se partilha o negócio e os riscos de forma solidária entre todos os membros, sendo que todos eles respondem de forma ilimitada com todos os seus bens (BRAUDEL, 2009, p. 383, 384). Com a expansão da economia-mundo capitalista, essas formas de associação se espalharam pela Europa Ocidental. Na França, a *compagnia* vai receber o nome de sociedade livre ou em nome coletivo (BRAUDEL, 2009, p. 386).

Para resolver o problema da responsabilidade dos sócios, foram criadas, no início do século XVI – mais uma vez na Itália, mais especificamente em Florença – as sociedades em comandita, em que existem duas categorias de sócios, aqueles com responsabilidade ilimitada, que administram a empresa, e os sócios com responsabilidade limitada, responsáveis apenas pelo aporte de dinheiro feito por eles. A sociedade em comandita permitia que o comanditário (o sócio que entrava com o capital) se protegesse e também que não aparecesse, o que permitia aos nobres participarem de associações comerciais sem perderem seus foros de nobreza, o que explica seu desenvolvimento na França em que a atividade comercial era malvista (BRAUDEL, 2009, p. 387).

Entretanto, a situação era diferente na Inglaterra, que viria a se tornar o centro da Revolução Industrial. Na ilha, ainda no período final da baixa idade média haviam se desenvolvido três formas de associação de pessoas: a sociedade (ou parceria), a corporação e o truste[9]. Inicialmente, apenas a sociedade, que não possuía uma personalidade distinta da de seus membros, era utilizada para fins de comércio (HARRIS, 2000). A forma de sociedade dominante na Inglaterra era a g*eneral partnership* (parceria geral), originada da *compagnia*, em que cada sócio possuía responsabilidade ilimitada, e que era reconhecida pela lei inglesa. Já a *Limited partnership* (parceria limitada), baseada na sociedade em comandita, com duas classes de sócios, um deles com responsabilidade limitada, não era reconhecida pela *common law*

[8] Também chamada de *societas vera* (sociedade verdadeira), collegantia ou comenda (Braudel, 2009).
[9] O truste é uma criação da *common law* inglesa, sem paralelos na lei civil romana (HARRIS, 2000).

inglesa[10] (HARRIS, 2000).

Os trustes, por sua vez, tiveram origem na Idade Média, ligada aos cavaleiros cruzados que partiam para o Oriente e deixavam suas propriedades para serem administradas por pessoas de confiança para o benefício de seus herdeiros – esposas e crianças (HARRINGTON, 2016, p. 4). Ou seja, inicialmente, os trustes tinham uma função meramente administrativa. Além disso, durante a Idade Média, cidades, burgos, guildas, universidades, colégios, hospitais, bispados e conventos eram organizados em forma de corporação, possuindo uma personalidade legal distinta da de seus membros (HARRIS, 2000). Um exemplo que existe até hoje é a *City of London Corporation*, uma corporação criada na Idade Média (já havia referência a ela na Magna Carta). As primeiras corporações não tinham objetivo comercial, mas eram cartas de direitos concedidas pelas autoridades reais ou eclesiásticas a determinadas instituições e que regiam seu funcionamento.

Apenas no século XVI foi que a corporação passou a ser uma das formas adotadas para negócios, com a criação das *Regulated Corporations*, voltadas especialmente para o comércio marítimo com outros países ou com as colônias inglesas (HARRIS, 2000). Ocorre que essas corporações ainda atuavam de forma similar às guildas, com regulamentos concedidos pelo Estado que definiam as obrigações dos membros das companhias, como o comparecimento aos ofícios religiosos, a forma de comportamento adequado, a forma de governo, o direito de sucessão perpétua, negociação individual, entrada na corporação via pagamento em dinheiro, direito de herança ou termino de contrato de aprendizagem (BRAUDEL, 2009, p. 397). Tratava-se ainda, portanto, de uma instituição antiga.

As sociedades por ações surgiram no início do século XVII, na Holanda e Inglaterra, local em que assumiram a forma de grandes companhias unificadas com um capital comum. As grandes companhias comerciais nascem de monopólios mercantis, nas Províncias Unidas e na Inglaterra[11], a partir de associações do capital com o Estado[12], assumindo a forma de sociedades por ações, mas a sua evolução e organização foi lenta e em 1688 existiam apenas 24 *joint stock companies* na Inglaterra e Escócia[13] (BRAUDEL, 2009, p. 391). Em 1695, já seriam mais de

---

[10] Esse tipo de sociedade só passou a ser reconhecido no Reino Unido já no século XX, conforme Harris (2000).

[11] Os exemplos mais conhecidos são as Companhias das Índias Orientais Inglesa e Holandesa. Outra delas, a Companhia das Índias Ocidentais Holandesa teve menos sucesso, mas tentou inclusive colonizar o Brasil e controlar o comércio da cana-de-açúcar, na primeira metade do XVII.

[12] Na Espanha e em Portugal o Estado atuou de forma diferente, via o *Consejo de Indias*, a *Casa de La Contratación* e a *Carrera de Indias*(Espanha) e a Casa da Índia (Portugal), o que não abriu espaço para a formação de grandes companhias (BRAUDEL, 2009).

[13] LINEBAUGH e REDIKER mencionam apenas 11, em 1688 (LINEBAUGH e REDIKER, 2008, p. 161).

cem (LINEBAUGH e REDIKER, 2008, p. 161).

O passo essencial para a evolução das sociedades comerciais veio com a Revolução Industrial e a mudança na base da riqueza da terra para o capital (HARRINGTON, 2016, p. 48). A riqueza moderna não é mais baseada na posse da terra, mas no controle de bens fungíveis e móveis, muitas vezes – e essa é a norma para os indivíduos mais ricos e para as empresas maiores – espalhados por vários países em um complexo de jurisdições com variadas estruturas financeiras e legais (HARRINGTON, 2016, p. 124). A manipulação dessas estruturas diversas é que permite a criação da economia *offshore*, em um processo de exploração das brechas e conflitos legais entre as leis dos diversos países, chamado de arbitragem regulatória (HARRINGTON, 2016, p. 127). E esse processo foi facilitado pelo desenvolvimento das leis que regulavam as pessoas jurídicas, no século XIX.

As leis sobre pessoas jurídicas evoluíram na Inglaterra e nos EUA, os países em que estava ocorrendo a Revolução Industrial. Tais países estabeleceram regras e princípios para corporações, criando leis que definiam a forma de constituição e organização destas empresas[14] (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 108). A corporação moderna surgiu na segunda metade do século XIX, resultante de uma série de leis[15], misturando o antigo conceito de corporação com o de sociedade por ações (facilitando a mobilidade do capital) e com o conceito de responsabilidade limitada (HARRIS, 2000). Em 1886, uma decisão da Suprema Corte dos EUA[16] reconheceu que as corporações possuíam personalidade, com direitos à proteção constitucional contra a regulação dos estados (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 108).

A Revolução Industrial e os avanços nos transportes e comunicações, junto com a emergência, por volta da década de 1860, das primeiras corporações multinacionais modernas, levaram a uma nova fase de internacionalização do capital (PALAN, 2003, p. 10). A criação da personalidade jurídica dada às corporações e outras formas de organização do capital criou uma complexa camada de ficção na relação entre mercado e jurisdição estatal, que foi utilizada para construir uma rede de relações corporativas voltada a aproveitar e explorar os limites dos princípios legais abstratos da soberania, nacionalidade, cidadania, personalidade legal, residência e jurisdição (PICCIOTTO, 1999, p. 47).

---

[14] Nos EUA, vários estados adotaram *general corporations laws* (leis gerais de incorporação), a partir da Lei do Estado de Nova York (1823).

[15] Na Inglaterra, o Parlamento passou uma série de leis que estabeleciam regras para corporações: *Joint Stocks Companies Act* 1844, *Limited Liability Act* 1855 e *Joint Stock Companies Act* 1856

[16] Santa Clara v. Southern Pacific Railroad, 1886.

No final do século XIX emergiram o Estado nacional, com o estabelecimento de soberanias mutualmente exclusivas, a formação do conceito moderno de cidadania e o estabelecimento da autoridade estatal dentro de suas fronteiras soberanas. Ao mesmo tempo, o Estado-nação deu suporte às forças de internacionalização do capitalismo. O século XIX foi, portanto, um período de intensificação dos esforços para construção tanto do Estado-Nação, quanto de expansão do capitalismo (PALAN, 2003). Os novos Estados-nações precisavam de recursos para custear o aumento dos gastos com burocracia e exército. A solução encontrada foi aumentar os tributos sobre indivíduos e corporações[17] (PALAN, 2003, p. 84). A tributação sobre corporações levou à discussão sobre dupla tributação, pois os seus sócios já pagavam tributos. O pagamento de tributos por corporações como entidades separadas foi estabelecido nos EUA em 1894, mas foi, posteriormente, considerado inconstitucional. Apenas em 1909, uma nova lei foi elaborada, com taxas que em comparação com as atuais podem ser consideradas muito baixas (1% em 1909, subindo para 12% em 1918) (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 109).

A expansão do capitalismo entre fronteiras gerou uma potencial fonte de conflito entre os Estados quando da tributação de atividades que, ao envolverem mais de um Estado, estavam ao alcance do poder de tributar de ambos os países. No final do século XIX e início do XX, a discussão sobre tributação das empresas se tornou importante em razão das empresas europeias começarem a investir em outros países e em colônias. Era necessário definir o país de residência da empresa para estabelecer em qual país seriam cobrados os impostos: se no local de produção ou no local de administração – que podiam estar em dois países diferentes. A atividade do Estado de tributar pode ocorrer na origem, quando o Estado impõe o tributo sobre toda a renda obtida em seu território, sem distinguir entre residente e não-residente. Ou, pode ser utilizado o princípio da residência, quando o Estado impõe tributo com base na residência do contribuinte.

A adoção de personalidade jurídica dada a corporações e trustes significou a institucionalização do capital e permitiu a configuração de formas cada vez mais complexas e flexíveis de organização de redes corporativas (PICCIOTTO, 1999). Data dessa época, a criação de ideias e princípios que continham lacunas, exploradas no século seguinte pela economia offshore, fundada em uma contradição entre os direitos soberanos dos Estados e a internacionalização do capital (PALAN, 2003, p. 85). Decisões jurisprudenciais nos tribunais britânicos, fruto da tensão entre o princípio da territorialidade e o internacionalismo,

[17] A tributação da renda das empresas foi adotada apenas no final do século XIX, no Reino Unido, e já no século XX, na França (1909), EUA (1931) e Alemanha (1920) (PALAN, 2003, p. 10)

estabeleceram princípios que viriam a ser utilizados no século seguinte pela economia offshore (PALAN, 2003, p. 102). As regras foram primeiro estabelecidas em decisões nos casos Calcutta Jute Mills v. Nicholson e Cesena Sulphur v. Nicholson, no final do séc. XIX (PICCIOTTO, 1999, p. 73). As cortes inglesas decidiram que a residência das companhias deveria ser interpretada utilizando uma analogia com os indivíduos:

> "A company cannot eat or sleep, but it can keep house and do business… An individual may be of foreign nationality, and yet reside in the United Kingdom. So may a company. [A] company resides for purposes of income tax where its real business is carried on… and the real business is carried on where the central management and control actually abides[18]" (PICCIOTTO, 1999, p. 49).

Assim, na Inglaterra (utilizando leis criadas inicialmente para pessoas físicas), estabeleceu-se o princípio que se tornaria de suma importância para os paraísos fiscais de que a empresa residia, para propósitos de tributação, no local onde o negócio real ocorria, considerando este como o local em que estava situada a administração central e o controle da empresa pelos seus diretores[19] (JONES, 2009, p. 139) (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 113). Em 1929, as cortes britânicas estabeleceram a jurisprudência de que companhias no Reino Unido não seriam consideradas residentes para efeitos de tributação se fossem controladas a partir do exterior[20] (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 114).

Em 1925, a Liga das Nações patrocinou discussões com o objetivo de dirimir o problema da dupla tributação (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 159). Foram as primeiras discussões multilaterais sobre o tema, que envolveram principalmente os países industrializados. A questão principal debatida foi qual a regra que deveria ser adotada para resolver disputas entre o poder de tributar dos Estados. Neste encontro, duas posições foram defendidas. Por uma, o Princípio da Fonte, o poder de tributar pertenceria ao Estado em que o fluxo de riqueza se originou (o que beneficiava os interesses dos países que importavam capital[21]), por outra, o Princípio da Residência, ele pertenceria ao Estado para o qual se destinou a riqueza (o que beneficiava, por sua vez, os países exportadores de capital[22]). O acordo resultante não estabeleceu uma regra obrigatória, mas um primeiro modelo de acordo bilateral para evitar dupla tributação que

---

[18] Lord Loreburn, in de Beers v. Howe, 1906.
[19] Casos Calcutta Jute Mils (1876) e Cesena Sulphur Mines (1876) – empresas registradas na Inglaterra, mas com produção no exterior (Índia e Itália).
[20] Caso Egyptian Delta Landing and Investment Co. (1929)
[21]Na época, Itália, França e Alemanha (GENSCHEL e RIXEN, 2015).
[22] Na época, Holanda, Estados Unidos e Reino Unido (ibid.).

buscava mitigar o conflito entre exportadores e importadores de capital oferecendo opções entre os elementos de fonte e de residência (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 160).

2.2 A FORMAÇÃO DOS PARAÍSOS FISCAIS

Já na segunda metade do século XIX, Basel, na Suíça, havia se tornado um centro financeiro, com o capital europeu sendo transferido para a Suíça, mas destinado a investimentos no exterior, de forma que os banqueiros suíços se tornaram familiarizados com os mercados financeiros internacionais, controlados naquela época por Londres, a capital do Império Britânico (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 116). Palan (2010, p. 118) acrescenta que a preocupação principal de quem transferia seu capital para os bancos suíços naquela época era proteger seus bens das revoluções que abalavam os outros países da Europa.

Ao longo do século XIX, as relações fiscais internacionais não eram reguladas, os poucos acordos internacionais existentes diziam respeito a atividades específicas, como a navegação (FARQUET, 2016, p. 43). A primeira tentativa de cooperação fiscal internacional contra a evasão e elisão de tributos, proposta pela França, com a Suíça e os Países-Baixos, em 1906, fracassou pela falta de acordo quanto à cooperação entre os governos (FARQUET, 2016).

Foi após a Primeira Guerra Mundial, no entanto, que um pequeno número de países começou a estabelecer regras que atraíssem o capital financeiro de forma intencional, como estratégia de desenvolvimento (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 108). A Primeira Guerra Mundial pode ser considerada um divisor de águas do papel do Estado na economia. A necessidade de gerir uma economia voltada para a guerra, os elevados custos do conflito e, posteriormente, da reconstrução, aumentaram a participação e a intervenção do Estado na economia (FARQUET, 2016, p. 9). Após a guerra, os Estados europeus aumentaram suas alíquotas de imposto sobre a renda para pagar pelos custos materiais e sociais do conflito.

Dessa maneira, no período entreguerras, os paraísos fiscais atraíram o patrimônio de famílias ricas europeias, que criavam trustes ou companhias de investimentos privados[23] em países que não cobravam imposto sobre a renda oriunda do exterior (PICCIOTTO, 1999, p. 51). Naquela época, o paraíso fiscal em questão era a Suíça, mas logo Liechtenstein e Luxemburgo iriam seguir o mesmo modelo. A Suíça graças ao seu sistema bancário eficiente e a neutralidade, além da existência de leis regulatórias lenientes, atraiu capitais que buscavam escapar ao aumento de tributação em seus países de origem (ZUCMAN, 2015). Liechtenstein e Luxemburgo também introduziram leis que protegiam capital oriundo do exterior: Anstalt

[23] Private investment companies.

(1926), em Liechtenstein, e leis de companhias tipo holding (1929), em Luxemburgo[24] (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 107). No final da década de 1920, Zurique, associado com alguns cantões rurais que estabeleceram privilégios fiscais para estrangeiros, já havia superado Basel como um centro financeiro de atração de capital dos vizinhos europeus – França, Alemanha, Itália e Áustria (PALAN, 2003). Assim, os primeiros refúgios econômicos para os donos de grandes fortunas, que viriam a ser denominados paraísos fiscais, eram todos europeus: Suíça, Luxemburgo, Liechtenstein e Mônaco.

A estratégia de atuação da Suíça – com o governo e o aparelho estatal atuando em subordinação aos interesses econômicos – foi voltada sistematicamente a atrair os capitais externos, via uma política de apoio à evasão e elisão fiscal (FARQUET, 2016, p. 12). Um novo passo neste sentido foi dado com a elaboração de leis de proteção ao sigilo bancário. O segredo bancário já era protegido na Suíça por leis civis, mas a partir da Lei Bancária de 1934, passou a ser protegido pela lei criminal, que estabeleceu um dever de silêncio absoluto do segredo profissional. A lei foi uma resposta à pressão das autoridades estrangeiras, especialmente as francesas[25], que tentavam descobrir a identidade de cidadãos franceses que estavam utilizando bancos suíços para evitar pagar impostos na França (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 121).

Leis de segredo bancário, imitando – e aperfeiçoando – a lei suíça foram adotadas por outros paraísos fiscais, como Beirute, Bahamas, Tangiêrs, Liechtenstein e Montevideo (PALAN, 1999, p. 33). Luxemburgo adotou as contas numeradas criadas na Suíça, permitindo que apenas um funcionário do banco soubesse a identidade do cliente (ao invés dos dois gerentes bancários exigidos pela lei helvética). A Áustria criou uma lei de segredo bancário que permitia que nenhum funcionário do banco soubesse a identidade do real dono de uma conta bancária, identificado somente por um código numérico (PALAN, 1999, p. 35).

Em 1935, Bermudas – um território britânico ultramarino– também passou a atuar como um paraíso fiscal, aproveitando a lei britânica e a soberania em matérias de tributos (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 107).

FARQUET (2016, p. 12) destaca a pouca pressão internacional e a falta de reação dos

---

[24] Luxemburgo foi um dos primeiros países a instituir o conceito de companhia holding. A Lei de Holding Companies de 1929 só foi abolida em 2007, em razão de pressão da União Europeia (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 119).

[25] Em 1932, as autoridades francesas haviam apreendido dez livros de anotações na filial parisiense do Banco Comercial de Basel, contendo uma lista de ilustres cidadãos – incluindo senadores, generais, juízes, bispos e industriais, que mantinham em contas na Suíça, o valor de 2 bilhões de francos [equivalente a 1.2 bilhões de euros, na cotação de 2010] (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 121).

demais governos e das elites ocidentais durante o período do entreguerras, que por motivos ideológicos, políticos ou econômicos, permitiam a presença do paraíso fiscal suíço, de forma que antes da 2ª Guerra Mundial não se verifica nenhuma reação durável e coordenada das potências econômicas contra o paraíso fiscal suíço.

Durante o entreguerras, período em que as regras sobre a tributação do capital estavam sendo consolidadas, a preocupação com a dupla tributação era maior do que a preocupação com a evasão fiscal (FARQUET, 2016). 1919 marcou a criação não apenas da Liga das Nações – juntando os Estados vencedores da Grande Guerra – mas também da Câmera Internacional de Comércio – uma organização internacional que representava os interesses do setor privado. As reuniões tanto da Liga das Nações quanto da Câmara Internacional de Comércio se concentraram no tema da dupla tributação, visto como um entrave para o comércio internacional. Em 1919 a Câmara Internacional de Comércio formou um Comitê sobre Dupla Tributação. Em 1922, a Liga das Nações discutiu o tema durante a Conferência Econômica Internacional de Gênova. Em 1927, a Liga das Nações não conseguiu encontrar uma solução para o problema. Em 1928, uma Conferência da Liga criou um Comitê Fiscal permanente (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 17).

A distinção entre renda ativa e passiva pode ser traçada das negociações na Liga das Nações, no entreguerras, sobre dupla tributação. Conforme AVI-YONAH (2011, p. 156), a renda ativa é a renda sobre a qual o contribuinte tem controle, basicamente derivada dos negócios e serviços prestados. Renda passiva, por sua vez, é a renda decorrente de investimentos, como, por exemplo, dividendos, ganhos de capital e royalties. Em razão da dificuldade de chegar a um acordo entre os países-membros, a Liga chegou ao compromisso que dividia a renda entre passiva e ativa, atribuindo a renda ativa ao país da fonte e a renda passiva ao país de residência. Entretanto, quando a jurisdição primária não exercesse seu direito de tributação, a outra jurisdição poderia fazê-lo secundariamente para evitar a dupla não tributação (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 156).

O Comitê Fiscal da Liga das Nações publicou, em 1932 e 1933, três relatórios sobre a tributação de renda nos países-membros e, com base nesses relatórios, elaborou uma convenção modelo sobre dupla tributação, que deixava os detalhes para negociações bilaterais (LEAGUE OF NATIONS, 1933).

2.3 O EUROMERCADO E OS PARAÍSOS FISCAIS APÓS A 2ª GUERRA MUNDIAL

Após a 2ª Guerra Mundial, a reorganização da economia mundial levaria a uma expansão dos paraísos fiscais e da economia *offshore*. O termo *offshore* se originou de uma comparação com as rádios piratas situadas em Luxemburgo (Rádio Luxemburgo, 1959) e em navios e plataformas abandonadas (na década de 1960), ali estabelecidas para fugir à regulação estatal e apenas posteriormente foi utilizado para o campo das finanças (PALAN, 2003, p. 21). A economia *offshore* era assim denominada porque não estava sujeita à regulação e supervisão financeira e legal do Estado (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 24).

A expansão da economia *offshore* está ligada à Londres e ao Euromercado. Embora não seja considerado oficialmente um paraíso fiscal, Londres tem um papel determinante na expansão da economia *offshore*. Mesmo após perder seu Império, depois da segunda guerra mundial, a City manteve uma forte influência na economia capitalista. Centro do Império Britânico, Londres havia desenvolvido, desde o século XIX, um forte sistema bancário, com base nos capitais oriundos da industrialização e do comércio com o resto do Império e outros Estados. Apesar do fim do Império Britânico, a City de Londres, em uma atuação conjunta com as ilhas do Canal da Mancha, conseguiu se manter como o principal centro financeiro mundial (PALAN, 1999, p. 34).

Palan (2010) enumera vários motivos para Londres ser tão importante no desenvolvimento da economia *offshore*: o Império Britânico foi o maior Império do mundo, sua estrutura política e social era dominada por uma elite comercial e financeira, a lei inglesa (*common law*) criou uma vasta jurisprudência usadas pelos paraísos fiscais (boa parte deles ex-colônias[26], territórios da além-mar[27] ou dependências da Coroa[28]). Além disso, no pós-guerra, Londres incentivou que seus territórios e dependências desenvolvessem uma indústria de serviços financeiros como forma de diminuir os custos de manutenção do que sobrou do Império e de manter as elites locais contentes. Mas, o ponto crucial que Palan (2010) levanta é a criação do Euromercado, no pós-guerra.

Após a 2ª Guerra, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha reorganizaram o sistema capitalista de forma a controlar os excessos causados pelo capitalismo de livre mercado, das coalizões de interesses e do capital financeiro, por meio do sistema de Bretton Woods. O objetivo era evitar o retorno a uma economia que capaz de provocar uma crise capaz de ameaçar

---

[26] Hong Kong.
[27] Bermuda, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Turcos e Caicos, Anguilla, Montserrat e Gibraltar.
[28] Jersey, Guernsey e Ilha de Man.

o próprio sistema econômico capitalista e a sua expressão política: o Estado Democrático Liberal. Ao mesmo tempo, o governo britânico tentava restabelecer Londres como um centro de finança global. Desde 1947[29], bancos britânicos tiveram permissão para negociar em moedas estrangeiras. O Euromercado se desenvolveu graças à essa autorização, se aproveitando de uma brecha nas leis britânicas, o que gerou um mercado não regulado baseado na City londrina, mas formalmente situado em lugar nenhum. Sua origem decorre de uma reação do governo inglês à Crise de Suez, após a malfadada invasão franco-britânica no Egito, que criou uma pressão sobre a libra esterlina. Em resposta, em 1957, o governo britânico restringiu as transações em libras para países fora da zona da libra esterlina, fazendo com que os bancos britânicos expandissem o uso de dólares para conceder empréstimos comerciais (PALAN, 1999, p. 22).

A criação do Euromercado resultou da decisão do Banco de Londres de considerar que os negócios em moeda estrangeira realizados entre não-residentes estavam fora do alcance da regulação das leis bancárias britânicas (*Bank Control Act*, de 1957). Ocorre que, como esses negócios eram feitos em Londres, eles também estavam fora da regulação de outros Estados (PALAN, 2003, p. 27). A diferença fundamental do Euromercado, portanto, é que os bancos em Londres passaram a emprestar dinheiro em dólares (e depois em outras moedas estrangeiras) para estrangeiros, com duas consequências importantes: os eurodólares estavam fora do controle político dos EUA e também do controle regulatório das leis bancárias estadunidenses, incluindo obrigações quanto à reservas de capitais e controle sobre pagamento de juros (LEWIS, 1999, p. 91). O Euromercado permitia que o capital financeiro escapasse da regulação do sistema de Bretton Woods, sem precisar obedecer às regulações bancárias então vigentes. O eurodólar originou um tipo de moeda de banco, privada e apátrida, cuja emissão e circulação pela rede bancária evitava o espaço nacional controlado pelos bancos centrais, significando que os depósitos e empréstimos em eurodólares, sem os custos ligados às regulamentações públicas, podiam oferecer condições melhores do que os mercados nacionais regulamentados (GUTTMANN, 1996).

Conforme Picciotto (1999, p. 52), depois da 2ª Guerra, o investimento internacional cresceu na forma de investimento direto estrangeiro (FDI), promovido inicialmente por empresas dos EUA. Pela legislação norte-americana, o lucro de subsidiárias criadas no estrangeiro só era tributável nos EUA quando fosse remetido de volta aos EUA. Na década de 1960, o Euromercado se mistura com os paraísos fiscais. Em resposta a uma tentativa do

[29] 1947 Exchange Control Act.

governo Kennedy de regular os mercados financeiros[30], as empresas dos EUA passaram a não repatriar o capital no exterior e reinvesti-lo no Euromercado. Este se expandiu para os territórios e dependências britânicos, levando a um crescimento do mercado desses paraísos fiscais (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 129, 135). Essa expansão também decorreu da tentativa dos bancos e empresas britânicas de registrar os negócios nos paraísos fiscais de forma a se aproveitar do status de não residentes para acesso ao Euromercado (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 137).

O mercado de eurodólar era um mercado intracorporações e interbancário que cresceu de estimados $7 bilhões de dólares em 1963 para aproximadamente $91 bilhões em 1972 (PICCIOTTO, 1999, p. 58). Inicialmente, o mercado de eurodólares cresceu com lucros das firmas estado-unidenses no exterior não repatriados e não reinvestidos na produção, lucro esse que aumentou à medida que os trinta anos gloriosos se esgotavam (CHESNAIS, 2005, p. 38). Posteriormente, o crescimento exponencial do Euromercado teve como fundamento os petrodólares resultantes do aumento do preço do petróleo na década de 1970 (CHESNAIS, 2005, p. 39).

Desta forma, por meio do rápido crescimento do mercado de eurodólar, a City de Londres se transformou no principal centro financeiro *onshore* (PICCIOTTO, 1999, p. 58), ponto central de uma rede que envolve dependências da Coroa Britânica, território de além-mar e ex-colônias britânicas (PIOLET, 2015, p. 43). Apesar do crescimento de outros centros que negociavam com eurodólares, a posição de Londres se manteve graças à sua capacidade de atrair depósitos em moeda estrangeira e de intermediar empréstimos entre estrangeiros (LEWIS, 1999, p. 98).

Desde os anos 1970, o Tesouro Americano travava uma disputa com o governo Suíço e com os paraísos fiscais caribenhos em relação à evasão e elisão fiscal (PALAN, 1999, p. 33). Apesar disso, o número e a importância dos paraísos fiscais aumentavam na economia-mundo capitalista. Uma das vantagens das companhias transnacionais, acrescenta Picciotto (1999, p. 53), é justamente a capacidade de criar uma rede de subsidiárias – muitas vezes fictícias – para explorar as possibilidades de interação entre as soberanias tributárias e os tratados internacionais. Dessa forma são utilizadas *conduit companies* e *holding companies* situadas em paraísos fiscais – ou em países que tributem favoravelmente especificamente o capital oriundo do exterior –, e que servem para transferir e concentrar o lucro das transnacionais justamente

[30] Interest Equalization Tax, 1963 (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, 129).

nas jurisdições em que tais lucros sofrerão a incidência de menos impostos.

O colapso do sistema de câmbio fixo (*fixed exchange rate*) de Bretton Woods ocorreu ao tempo em que o mercado financeiro crescia e se integrava, em função da revolução tecnológica, e a regulação diminuía (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 12), graças ao avanço da ideologia neoliberal na Inglaterra e nos EUA. O fim da era dourada do capitalismo e do sistema de regulação de Bretton Woods foi marcado pelo abandono do padrão ouro-dólar, em 1971, pelos choques do petróleo e pela alta das taxas de juros do dólar, em 1979. A reconstrução da Europa e do Japão, com parques industriais mais modernos que o norte-americano, levou à uma nova competição capitalista, diminuindo a vantagem comparativa dos EUA. Conforme BELLUZZO (2009, p. 56), a crise do sistema de crédito internacionalizado levou a uma nova etapa da globalização e a ascensão da teoria dos mercados eficientes, pela qual os mercados funcionariam melhor na ausência da interferência estatal.

Durante a década de 1970, os paraísos fiscais passam a ter um papel mais relevante no novo capitalismo financeiro que então se articulava. Alguns dos principais paraísos fiscais, especialmente aqueles que eram parte do Império Britânico, foram incentivados pelo próprio governo britânico a desenvolver o seu mercado financeiro offshore no pós-guerra como uma forma de criar renda para as antigas dependências britânicas no processo de descolonização (MURPHY, 2017, p. 84). Além disso, os EUA, durante as décadas de 1960 e 1970, ainda tinham um sistema financeiro altamente regulado. As ilhas do Caribe se tornaram uma alternativa para escapar à regulação (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 136).

O aumento do papel dos paraísos fiscais no sistema financeiro internacional pode ser observado pelo fato de que, entre 1970 e 1979, as autoridades dos Estados Unidos perceberam um aumento no número de contribuintes estadunidenses com contas nas Bahamas e Bermuda, e o aumento dos depósitos bancários em paraísos fiscais na região do Caribe de 11 bilhões de dólares, em 1968, para US $ 385 bilhões de dólares, em 1978 (OCDE, 1987). Portanto, os paraísos fiscais caribenhos se desenvolveram, durante a década de 1970, com o incentivo de bancos dos EUA e Canadá e mantendo vínculos fortes com Londres e Nova York (PALAN, 1999, p. 34).

2.4 NEOLIBERALISMO E A MULTIPLICAÇÃO DA ECONOMIA OFFSHORE

O neoliberalismo iria dar um novo salto de importância aos paraísos fiscais. Em 1979[31], o governo de Margaret Thatcher removeu todas distinções entre mercados financeiros *onshore*

[31] 1797 UK Banking Act.

e *offshore*, transformando Londres em um mercado financeiro *offshore* (PALAN, 1999, p. 33).

No início da década de 1980, já sob uma visão neoliberal de diminuição da regulação, o governo dos Estados Unidos, buscando atrair o capital do Euromercado para os bancos americanos, criou as International Banking Facilities (IBF), possibilitando aos bancos dos EUA oferecer serviços bancários a estrangeiros sem passar pela regulação Federal e sujeitos a uma tributação menor[32] (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 139). O principal IBF foi o de Nova York, criado com o incentivo da comunidade bancária da cidade, especialmente do Citibank e do Chase (PALAN, 1999, p. 33). Em 1986, o Japão seguiu essa tendência, por meio do *Japanese Offshore Market* (JOM); e, em 1993, Bangkok criou o *Bangkok International Banking Facility* (BIBF), ambos com o mesmo objetivo de atração do capital que circulava pelo Euromercado (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 140). Enquanto isso, o governo socialista francês de Mitterrand adotava políticas de liberalização dos controles bancários, um processo que foi continuado pela direita em sequência, de forma que a França eliminou os controles sobre créditos em 1987 (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 36).

Iniciou-se um processo de financeirização da economia global durante o qual o sistema financeiro expandiu-se via operações de empréstimos e depósitos que não estavam sobre o controle dos Bancos Centrais (BELLUZZO, 2009, p. 54). Esse processo aumentou a importância do sistema financeiro internacional na economia capitalista, com o resultado adicional de aumentar a sua instabilidade. Os paraísos fiscais aumentaram em número, à medida que mais países buscavam atrair o capital financeiro internacional. Um número crescente de países e jurisdições estava criando regras e oferecendo serviços financeiros, de contabilidade e legais cada vez mais sofisticados com o intuito de atrair o capital financeiro móvel (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 33). As Ilhas Cayman, p. ex., estabeleceram uma série de regras, a partir do final da década de 1960, destinadas a criar condições para atração do capital financeiro. Para Palan (2010, p. 108), esse foi o período de ouro dos paraísos fiscais.

Com o crescimento de sua atuação no mercado globalizado, os paraísos fiscais também começaram lentamente a atrair a atenção dos grandes Estados, principalmente por serem utilizados como meios para possibilitar a evasão fiscal. Assim, por volta da metade da década de 1980, a liberalização das finanças havia exposto os governos da Europa e dos EUA à competição tributária oriunda das jurisdições offshore, de forma que as autoridades tributárias desses países passaram cada vez mais a se preocupar com a facilitação da evasão e elisão fiscal

[32] Antes, os bancos americanos eram forçados a abrir filiais em mercados offshore para atrair o capital do Euromercado.

via jurisdições offshore e com a possibilidade de atividades criminais acobertadas pela falta de informação oriunda desses locais (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 38).

Em 1984, um Relatório do Departamento do Tesouro dos EUA, narrando a dificuldade de obter informações sobre as transações econômicas conduzidas via paraísos fiscais caribenhos (Tax Havens in the Caribbean Basin, 1984) mencionava as Bahamas, Ilhas Cayman, Panamá, Bermuda e Antilhas Holandesas como as principais jurisdições da região utilizadas pelos cidadãos, empresas e bancos dos EUA para evitar pagar tributos. Entre as características citadas pelo relatório estavam as baixas alíquotas tributárias, legislações que protegiam o segredo comercial e bancário, a importância relativa do setor bancário em relação ao resto da economia, o acesso aos meios de comunicação e transporte modernos, o uso da língua inglesa e o fuso horário similar ao dos bancos dos EUA e tratados para evitar a dupla tributação que algumas dessas jurisdições possuíam com os EUA e outros países europeus. O relatório do Tesouro dos EUA menciona ainda que a criação dos IBFs, ao permitir que os bancos situados nos EUA oferecessem aos clientes o mesmo serviço do mercado do Eurodólar sem que fosse necessário a utilização de um intermediário *offshore*, contribuíram para evitar um aumento ainda maior do capital enviado aos paraísos fiscais caribenhos.

Várias medidas foram tomadas pelo governo dos EUA contra a evasão fiscal durante os anos 1980, como o cancelamento dos tratados tributários com as Ilhas Virgens Britânicas, em 1982, e com as Antilhas Holandesas, em 1987 (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 35 e 35). Apesar disso, entre 1985 e 1994, o investimento direto estrangeiro direcionado dos países do G7 para as ilhas do Caribe e do Sul do Pacífico aumentou mais de cinco vezes (OCDE, 1998).

A OCDE, por sua vez, publicou em 1987, um relatório sobre evasão fiscal denominado *International Tax Avoidance and Evasion: Four Related Studies*, em que definia os paraísos fiscais como jurisdições que criavam regras voltadas a permitir que particulares e empresas evitassem o pagamento de tributos que, do contrário, seriam pagas em outros países. Além da evasão fiscal, esses países também poderiam ser utilizados para lavagem de dinheiro obtido por meios criminosos (OCDE, 1987).

2.5 PREOCUPAÇÃO COM O TRÁFICO DE DROGAS E EVASÃO FISCAL

No início dos anos 1990, a preocupação com a utilização dos paraísos fiscais pelo tráfico de drogas, no contexto da guerra as drogas, propalada pelos EUA, também era crescente. O comércio internacional de drogas era estimado em 300 bilhões de dólares por ano, conforme Palan (2003, 17) apud Gilmore, 1992, e se considerava que os traficantes internacionais estavam

usando as ilhas caribenhas para efetuarem a lavagem de dinheiro (PALAN, 2003, p. 17). Também são da década de 1990 as crises financeiras que atingiram a economia-mundo capitalista. Apesar das crises da década de 1990, a demanda por centros financeiros offshore continuou a aumentar, com seu uso para evitar a tributação e regulação onshore, por parte de empresas transnacionais e indivíduos ricos[33] (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 12).

No final da década de 1990, a OCDE publicou um novo relatório, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (1998), em que continuava a expressar preocupação com o dinheiro transferido para os paraísos fiscais, que escapava à tributação nos demais países e permitia que residentes desses outros países se tornassem "*free riders*" ao se beneficiarem dos gastos públicos neles realizados ao tempo em que não contribuíam para o seu financiamento.

A OCDE argumentava que os paraísos fiscais aumentavam a desigualdade do sistema tributário, pois levavam os Estados a imporem maior peso a tributação sobre fatores mais imóveis, que não poderiam se utilizar dos paraísos fiscais, como o trabalho, propriedade e consumo, ao tempo em que impediam políticas de redistribuição de riquezas. O relatório propunha que fossem adotadas medidas como alterações nos sistemas tributários internos, acordos bilaterais e cooperação internacional para combater a evasão fiscal causada pelos paraísos fiscais (OCDE, 1998).

Mesmo a iniciativa da OCDE e a pressão da FATF (*Financial Action Task Force*) contra a lavagem de dinheiro, além das preocupações internas da União Europeia quanto ao uso de centros financeiros offshore e dos questionamentos sobre segredo bancário após os escândalos causados pela controvérsia sobre o ouro nazista escondido nos bancos suíços não foram suficientes para modificar o panorama (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 17). Uma forma de evitar a transparência é multiplicar o número de entidades, o que levou a um aumento do número de offshores entre 2003 e 2005 (PALAN, 2003, p. xvii), apesar da campanha da OCDE contra os paraísos fiscais.

Na realidade, até a eclosão da crise financeira de 2007-2008, não ocorreram respostas efetivas do sistema de governança global que diminuíssem o fluxo de recursos financeiros para os paraísos fiscais (MASSEY e OUTROS, 2015). Pelo contrário, os paraísos fiscais continuaram parte integrante do sistema financeiro internacional e um dos mais importantes instrumentos da prática empresarial moderna (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010). A eclosão da crise financeira, em 2007, provocou uma mudança na forma como os governos

[33] Denominados HNWIs: high net worth individuals.

tratam os paraísos fiscais, pois aumentou a pressão para o combate à sonegação e a visibilidade dessas jurisdições secretas. Entretanto, essa atuação não trouxe resultados concretos (ZUCMAN, 2015).

A partir de 2009, verificou-se também um aumento da participação de paraísos fiscais na Ásia e no Oriente Médio. No caso da Ásia, Hong Kong e Singapura, cresceram rapidamente em importância e participação, enquanto no Oriente Médio, Bahrain e Dubai surgiram como centros financeiros *offshore*. Tais países adotaram políticas que aumentaram o grau de segredo (MURPHY, 2017, p. 100), o que implicaria que eles estão se posicionando como alternativas no mercado *offshore*.

2.6 FATCA

Um outro modelo de reação aos paraísos fiscais foi adotado pelos EUA mais recentemente. Esse modelo é unilateral e baseia-se no peso da economia dos EUA e na força que este país detém de impor sanções que afetem a economia de outros países. Após a crise financeira de 2007-2008, aumentou a pressão interna nos EUA para adotar medidas contra a evasão fiscal internacional. Em 2010, os EUA, instituíram o FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), ou Lei de Conformidade Fiscal para Contas no Estrangeiro[34]. A lei norte-americana marcou outra mudança de percepção em relação aos paraísos fiscais. De acordo com o FATCA, todas instituições financeiras estrangeiras devem informar para o IRS (*Internal Revenue Service*) os dados sobre as contas, alocações e rendas detidas por cidadãos estadunidenses no estrangeiro (PIKETTY, 2014). Instituições estrangeiras que não colaborarem ficariam sujeitas a penalidades. Desde então 113 países[35], o Brasil entre eles[36], já assinaram acordo com os EUA para implementar a troca de informações em matéria tributária entre as Administrações Tributárias.

O FATCA reforça soberania mundial americana sobre o sistema financeiro (PIOLET, 2015, p. 61). O estabelecimento do FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) pelo governo dos EUA, durante a presidência de Barack Obama, que obriga qualquer banco instalado nos EUA a fornecer a lista das contas bancárias de todos os cidadãos norte-americanos que guardem recursos no exterior, mesmo que detidas em uma filial de outro país estrangeiro, pode ser entendida como uma ofensiva dos EUA contra os paraísos fiscais situados na Europa, especialmente a Suíça (PIOLET, 2015, p. 59). Por outro lado, Delaware e alguns outros estados

[34] Título V da Lei Federal dos EUA nº 111-147, de 18 de março de 2010.
[35] A lista completa consta em: https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx.
[36] Assinado pelo Brasil e EUA em 23/09/2014 e promulgado pelo Decreto nº 8.506, de 24/08/2015.

norte-americanos – Nevada e Wyoming – se tornaram mais atrativos como destino do capital offshore, de forma que os EUA, embora condenem a evasão fiscal praticada por seus cidadãos no exterior, a toleram quando se trata de estrangeiros utilizando o território dos Estados Unidos (PIOLET, 2015, p. 60).

2.7 VAZAMENTOS DE INFORMAÇÕES DOS PARAÍSOS FISCAIS

Após a crise financeira de 2007-2008, o sistema financeiro dos países centrais foi socorrido pelo tesouro dos governos, seguindo uma lógica do grande demais para falir. O custo da crise recaiu sobre a população dos países afetados. Isso reforçou um movimento de contestação e crítica ao neoliberalismo. A partir da reunião do G8, em 2008, a pressão dos Estados de alta tributação contra os paraísos fiscais aumentou novamente (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014).

Ao mesmo tempo, uma série de vazamentos de informações oriundas de operadores na economia offshore aumentou a indignação pública contra o sistema financeiro. Os vazamentos colocaram em evidência as práticas das empresas transnacionais e dos indivíduos mais ricos, com o uso de intermediários como bancos e administradores de grandes fortunas, e com o objetivo de não pagar tributos. O primeiro escândalo, denominado *Offshore Secrets* atingiu os paraísos fiscais no Caribe e foi seguido, pouco tempo depois, por vazamentos de dados do HSBC Suíço e de bancos de Luxemburgo, que revelaram os esquemas utilizados nestes dois países para evitar pagar tributos (OBERMAYER e OBERMAIER, 2016). Estes vazamentos geraram investigações do Congresso dos EUA (SENATE, 2014). Entretanto, foi em 2016 que ocorreu o principal vazamento de informações, denominado *Panama Papers*, o qual atingiu os dados da firma de advocacia panamenha Mossak Fonseca, uma das principais participantes da economia offshore. A Mossak Fonseca oferecia serviços, como a criação de *shell companies*, que permitiam justamente esconder os reais proprietários da riqueza e renda mundial. Esses vazamentos mostraram qual a verdadeira escala da evasão fiscal e a forma como algumas empresas e indivíduos ricos escaparam dos custos e regulações.

A escala da economia offshore é tão grande que, apesar de todo o segredo que cerca a atividade, os vazamentos de informação são cada vez mais comuns. O escândalo dos *Panama Papers* foi seguido por vazamentos de dados de contas nas Bahamas (Bahamas Leaks[37]) e pelos *Paradise Papers,* que atingiram a firma de advocacia Appleby, umas das líderes do mercado

[37] https://www.icij.org/investigations/offshore/former-eu-official-among-politicians-named-new-leak-offshore-files-bahamas/, último acesso em 30/05/2018.

offshore e parte de uma rede de empresas que serve à economia offshore que incluí firmas de advocacia, grandes empresas de contabilidade e os principais bancos[38]. Tais escândalos revelaram informações secretas sobre contas offshore de políticos, ditadores, milionários e de empresas transnacionais, em praticamente todos os países do mundo.

[38] https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/paradise-papers-long-twilight-struggle-offshore-secrecy/, último acesso em 30/05/2018.

3 – TRIBUTAÇÃO E ESTADO MODERNO

No presente capítulo, serão feitas considerações sobre a relação entre os Estados e a economia offshore, na qual estão incluídos os paraísos fiscais. Busco demonstrar que a evasão fiscal e a elisão fiscal internacionais usam as regras estabelecidas a partir do centro capitalista dos países desenvolvidos para privilegiar apenas uma pequena parcela da população. Nesse sentido, os conceitos de soberania, território e cidadania são modificados e manipulados para servir contra os interesses do próprio Estado e da maior parte dos seus cidadãos.

Intento analisar como o neoliberalismo e o novo constitucionalismo criaram condições para a consolidação de um espaço jurídico que privilegia os indivíduos mais ricos do mundo e as grandes corporações – aqueles que têm condições para se beneficiar do uso dos paraísos fiscais para escapar da tributação – em detrimento da maior parte da população dos Estados. Para tanto, farei uma breve comparação entre a política do capitalismo enraizado, no pós-guerra, e o neoliberalismo, a partir dos anos 1980.

3.1 PARAÍSOS FISCAIS

Listas de paraísos fiscais dificilmente são iguais, posto que não há uma definição padrão que seja capaz de estabelecer com precisão o que é um paraíso fiscal, e, além disso, muitas das jurisdições caracterizadas como tais rejeitam o termo paraíso fiscal. Conforme Sharman (2006), o uso da expressão paraíso fiscal tem mais ligação com a reputação da jurisdição e da forma como ela é vista pelos outros Estados do que com requisitos objetivos.

Os paraísos fiscais são apenas parte da economia *offshore*. A economia offshore se compõe, além dos paraísos fiscais e centros financeiros offshore – que podem ser paraísos fiscais, mas também podem estar localizados dentro dos grandes Estados, como Londres ou Nova York –, de zonas de processamento de exportação (ZPE), bandeiras de conveniência, e, mais recentemente, de jogo online, pornografia online e comércio eletrônico (PALAN, 1999). O que há em comum em todos esses aspectos da economia offshore é a desregulamentação e a não tributação, que podem ser parciais ou totais. PALAN (1999, p. 24) defende uma visão ampla do offshore e entende que o fenômeno offshore pode se manifestar de três formas:

a) Um enclave territorial físico, normalmente próximo a um porto ou aeroporto, em que o Estado estabelece leis que afastam a aplicação de regulação e de tributos, como as ZPE (zonas de processamento de exportação);

b) Um espaço jurídico ou virtual, como os IBF (International Banking Facilities) e centros financeiros “espontâneos”;

c) Um sistema legal especializado voltado para setores específicos, envolvendo leis e regulamentos permissivos, como no caso dos paraísos fiscais.

Uma diferença entre a finança *offshore* e outros espaços *offshore*, como as zonas de exportação, é que a finança *offshore* opera em espaços jurídicos essencialmente fictícios, enquanto zonas de exportação de manufaturados dependem da produção de produtos reais em lugares reais. Entretanto, ambas têm um aspecto em comum que é o de ocorrerem em enclaves jurídicos caracterizados pela remoção de parte da regulação e tributação do Estado (PALAN, 2003, p. 19).

Nesse estudo nos interessa a última hipótese – a letra "c". A maioria dos paraísos fiscais estão sediados nas ilhas do Caribe, perto da costa da Europa e no Pacífico. No entanto, os principais centros *offshore* são Londres e Nova Iorque (HAMPTON e ABBOTT, 1999) e entre os maiores paraísos fiscais estão, até hoje, Suíça, Luxemburgo e Liechtenstein. Até mesmo os EUA, que durante a década de 1990 eram um dos Estados líderes na campanha contra os paraísos fiscais[39], podiam ser considerados como um paraíso fiscal, quando se levava em consideração o tratamento favorável concedido a investidores estrangeiros que mantém recursos oriundos do exterior depositados em bancos norte-americanos (HUCK, 1997). Para a Tax Justice Network, uma ONG que luta contra o uso dos paraísos fiscais por magnatas e grandes corporações, os EUA e o Reino Unido são considerados parte central da economia *offshore* (TJN, 2012).

A expressão paraísos fiscais assumiu um tom pejorativo em decorrência da campanha da OCDE contra os paraísos fiscais, iniciada a partir de 1998; e, posteriormente, dos vazamentos de informações sobre os paraísos fiscais, que mostraram como a economia *offshore* tem servido para permitir que grandes empresas transnacionais e a parcela dos indivíduos mais ricos paguem menos tributos do que o resto da população. De um ponto de vista estritamente econômico, como afirma Palan (2003, p. 3) não faz sentido as Ilhas Cayman serem o 5º maior centro financeiro do mundo. O que ocorre é que companhias e indivíduos extremamente ricos pagam um prêmio para aparentar residir em locais em que verdadeiramente não residem. Volta-se ao tema, portanto, de que o *offshore* é uma ficção legal. Trata-se de regimes tributários e regulatórios específicos que dividem o domínio do Estado soberano em dois reinos jurídicos: *onshore* e *offshore*. A economia *offshore* tem apenas a aparência de externalidade, de acontecer fora do espaço dos Estados soberanos, mas na verdade é um produto do sistema de Estados – e

[39] Até que com a ascensão do governo George W. Bush, em 2001, deixassem a campanha.

uma parte integral dele (PALAN, 2003, p. 2). *Offshore* é, portanto, uma técnica de separação espacial empregada pelo Estado com um objetivo determinado: atrair capital. Um status jurídico, que permite que o capital escape da tributação e por tabela da responsabilidade social que todo cidadão deve ao Estado e que diminui os custos dos indivíduos ultra ricos e das grandes corporações transnacionais, os únicos que podem verdadeiramente se beneficiar desse espaço jurídico.

A formação dos paraísos fiscais resultou de mudanças nas circunstâncias econômicas globais, em paralelo à existência de leis estáticas que não acompanharam tais mudanças ou de consequências não previstas por leis ou regulamentos propostos pelo Estado (SHARMAN, 2006, p. 21). Entretanto, a partir de 1980, algumas ilhas começaram a copiar as estratégias adotadas por outros pequenos Estados como uma estratégia de desenvolvimento. As circunstâncias que levaram estes Estados a se tornarem paraísos fiscais, conforme Sharman (2006, p. 23), foram, por um lado, o declínio da ajuda bilateral nos anos 1980 e 1990 e a volatilidade dos preços das *commodities* agrícolas no curto prazo e sua estagnação ou declínio no longo prazo, em consequência dos ataques aos programas de preferência comerciais da União Europeia com a África, Caribe e Pacífico. Além disso, as limitações de tamanho da economia desses pequenos países tornavam difícil expandir outros setores. Sem contar, com as recomendações das próprias autoridades das antigas metrópoles e até mesmo do banco mundial, que incentivavam esses Estados a estabelecerem regras para atrair o capital financeiro.

Uma das táticas adotadas por Estados pequenos para atrair negócios consiste em reduzir a regulação e tributação (PALAN, 2003, p. 66). Pequenos Estados tem opções econômicas limitadas. Justamente por serem pequenos e com pouca população não tem capacidade de atrair grandes industrias manufatureiras, serviços ou finanças sem um incentivo especial para o capital. Pequenos Estados também têm menos a temer dos prejuízos causados pelo offshore, ao contrário dos países grandes que perdem sua base tributária. São, portanto, *free raiders* (PALAN, 2003, p. 67). Neste sentido, desenvolver um centro *offshore* (em outras palavras, criar um paraíso fiscal) é visto como uma das estratégias de desenvolvimento possíveis e com baixos custos para pequenos Estados.

A criação dos paraísos fiscais ajudou pequenos países a atingir níveis de desenvolvimento que não teriam de outra forma. Ser um país pequeno é uma vantagem em matéria de competição tributária, facilitando que o Estado possa adotar uma estratégia de baixa tributação e se transformar em um paraíso fiscal (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 166). Pequenos países são, no entanto, dependentes de agentes externos que ocupam os principais

postos no mercado de trabalho offshore, em função da falta de trabalhadores com experiência no mercado financeiro internacional (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 7). Além disso, pequenas jurisdições podem ser capturadas pelos interesses corporativos do capital financeiro internacional, como grandes bancos e agências de contabilidade. (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 8).

Os critérios de definição de paraísos fiscais, utilizados pela OCDE, estão sujeitos à influência política dos grandes países desenvolvidos a que esta organização está submetida. A definição aplicada para sair da lista negra de paraísos fiscais da OCDE – inicialmente, a quantidade de acordos de cooperação com outros países, e, posteriormente, o número de acordos de troca automática de informações –, permite que vários dos países e jurisdições inicialmente consideradas como refúgios fiscais escapem da lista negra assinando acordos entre si ou apenas com alguns poucos países desenvolvidos (PIOLET, 2015, p. 16).

Os paraísos fiscais funcionam em uma rede ligada à estrutura financeira global. Essa rede é controlada por grandes centros financeiros, especialmente Londres e Nova York. Muitos paraísos fiscais, especialmente as ilhas do Caribe e do Canal da Mancha, servem como centros de registros ("booking centers") dos reais centros financeiros em que os negócios ocorrem efetivamente, de forma que os lucros possam ser contabilizados nos paraísos fiscais, escapando à tributação (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010, p. 136). O relacionamento entre paraísos fiscais e países desenvolvidos, entretanto, não se limita a Londres ou Nova York e suas redes de paraísos fiscais. Vários países desenvolvidos, que por um lado estão à frente da luta contra os paraísos fiscais no âmbito da OCDE, por outro lado possuem ligações com certos paraísos fiscais, decorrentes do passado colonial ou de outras circunstâncias históricas. França: Mônaco e Andorra; Alemanha: Liechtenstein; Itália: Mônaco e San Marino; Países-Baixos: Antilhas Holandesas e a Ilha de Saint Martin (PIOLET, 2015, p. 49). Além da China: Hong Kong, Singapura e Macau; Índia: Ilhas Maurício; e Rússia: Chipre (PIOLET, 2015, p. 51).

Além disso, quase todos os países-membros da OCDE mantêm regimes preferenciais tributários (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 166), o que, por si só, aumenta a competição tributária internacional. Em razão dessa competição, as alíquotas de tributação sobre empresas caíram desde os anos 1980 (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 167). Os Estados Unidos, por exemplo, possuem regimes fiscais privilegiados internos, como o de Delaware, o qual, hoje em dia, se destaca como um dos principais centros da economia *offshore*, graças à opacidade que permite na criação de pessoas jurídicas e que serve para evitar que o verdadeiro proprietário – muitas vezes situados em outro país – não pague tributos.

Até os anos 1990 havia uma ambiguidade na relação entre as grandes potências econômicas e os paraísos fiscais e outros participantes da economia *offshore*. O Reino Unido, inclusive, encorajou suas ex-colônias e dependências a desenvolverem o mercado financeiro como um meio de reduzir a dependência financeira da metrópole. O mesmo aconteceu com a Holanda em relação às Antilhas Holandesas e até mesmo com os EUA, em relação às bandeiras de conveniência da Libéria e Ilhas Marshall (PALAN, 2003), que são um outro modo de economia offshore. O ponto de inflexão na mudança destes países foi o Relatório da OCDE de 1998 e a criação do Fórum sobre Práticas Tributárias Prejudiciais. Na década de 1990, os Estados europeus passaram a se preocupar com a competição tributária praticada via paraísos fiscais. Em um ambiente de gastos crescentes com bem-estar social e fundos de pensão e uma população envelhecendo e combinação de altas alíquotas tributárias e uma economia que havia sofrido durante a maior parte da década de 1990, a evasão e elisão fiscal prejudicaria sua performance econômica graças a diminuição de sua base tributária pela queda dos impostos arrecadados (SHARMAN, 2006, p. 27). Dessa forma, a União Europeia adotou a ideia de uma "corrida para o fundo" (*race to the bottom*) em que a competição tributária prejudicaria os Estados envolvidos em uma disputa para atrair o capital móvel, ameaçando o modelo social Europeu (SHARMAN, 2006, p. 28). Os EUA, por usa vez, apoiavam a iniciativa por uma preocupação com a guerra às drogas, a evasão fiscal e lavagem de dinheiro (SHARMAN, 2006, p. 28).

3.2 EVASÃO E ELISÃO FISCAL

A existência de regimes fiscais privilegiados, que usam sua soberania para proteger o capital oriundo de outras jurisdições do alcance das leis destes países, é parte necessária para que a economia offshore possa escapar das regulações de outros Estados (HARRINGTON, 2016, p. 129). Os Paraísos Fiscais permitem que as empresas multinacionais busquem a otimização fiscal com o objetivo de evitar o pagamento de impostos (PIOLET, 2015, p. 3). Paraísos fiscais criam uma separação entre o proprietário e o bem ou valor (SHARMAN, 2006, p. 25). O uso de filiais, coligadas ou controladas em paraísos fiscais é um dos aspectos principais do planejamento tributário internacional. Empresas multinacionais utilizam o planejamento tributário para criar estruturas para contabilizar os lucros em jurisdições de baixa carga tributária e, desta forma, evitar pagar impostos em locais de alta tributação. É um terreno em que duas ficções se encontram: de um lado as empresas, do outro as fronteiras estatais.

A subsidiária em um paraíso fiscal muitas vezes é, na realidade, apenas uma placa ou endereço em um escritório, sem funcionários ou objetivos reais. A transferência dos lucros pode

ocorrer via ativos tangíveis ou intangíveis, como propriedade intelectual, orientações da administração ou planos de negócio, compras entre empresa ligadas, de forma que o lucro que na realidade foi obtido na zona de alta tributação seja transferido por essas manobras para um paraíso fiscal (PLATT, 2015, p. 246). A organização comercial, fictamente dividida em várias pessoas jurídicas em diferentes jurisdições soberanas, escolhe em qual delas irá contabilizar os lucros.

A otimização fiscal é um componente do planejamento das grandes empresas, que permite a empresas como a Starbucks pagar impostos na casa do 0,3% do faturamento no Reino Unido em 1998 (PLATT, 2015, p. 238). Pela falta de estatísticas confiáveis é possível apenas estimar o valor evadido que escapa aos cofres públicos dos Estados (PIOLET, 2015, p. 6). No entanto, os impactos negativos gerados pelos paraísos fiscais afetam especialmente aos países do Sul – o montante enviado dos países em desenvolvimento para paraísos fiscais supera em mais de 10 vezes o valor da ajuda internacional recebido, conforme dados da ONG Oxfam (PIOLET, 2015, p. 5).

As estratégias de comportamento tributário utilizadas pelos contribuintes para diminuir suas obrigações tributárias, de forma a não pagar impostos ou a pagar um valor menor podem levar a três situações quanto à legalidade da prática: evasão fiscal, elisão fiscal e o planejamento tributário legítimo. A linha de divisão do ponto em que começa um e termina o outro comportamento não é clara e é justamente por isso que é, muitas vezes, difícil de estabelecer o que é elisão ou comportamento permitido pelo sistema tributário. (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 101).

Evasão e elisão, mais do que institutos do direito, são fenômenos sociais e coexistem com a figura do imposto (HUCK, 1997, p. 3). A evasão fiscal envolve atos ilícitos praticados pelas empresas, como uso de contabilidade falsa, omissão de lucros, construção de esquemas elaborados para disfarçar a posse de ativos no país ou no exterior (PLATT, 2015, p. 241). É, portanto, um comportamento intencionalmente ilegal, uma violação direta da lei tributária (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 101). Por sua vez, a elisão fiscal é praticada dentro dos limites formais da lei, embora, muitas vezes, fora de limites que poderiam ser considerados éticos, resultando em uma redução artificial e significativa da carga tributária (PLATT, 2015, p. 241). A elisão fiscal pode ser definida como um comportamento ilegítimo, embora não necessariamente ilegal, voltado a reduzir o tributo devido, que não viola a letra da lei, mas que viola o seu espírito. (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 101)

A elisão fiscal é a ruptura, por meios formais, da igualdade da tributação, desvirtuando

os princípios constitucionais da igualdade e dos princípios da capacidade contributiva e da isonomia (FALCÃO, GUERRA e ALMEIDA, 2016, p. 17). A elisão não está circunscrita aos limites de apenas um Estado, pois afeta tanto a ordem nacional quanto a internacional e perpassa vários temas como *treaty shopping*, preços de transferência e a escolha entre liberdade do contribuinte e solidariedade social e isonomia (GRECO, 2011).

A diferença entre evasão e elisão fiscal é que a evasão é um processo deliberado de fraudar as leis tributárias com o objetivo de sonegar tributos devidos. A elisão, por sua vez, envolve utilizar lacunas legais existentes na legislação de um país de forma a produzir um resultado que a legislação tributária não pretendia, com o intuito de diminuir a base tributária devida (MURPHY, 2017, p. 61). Existe, no entanto, uma crescente área cinzenta entre a evasão e a elisão fiscal (PLATT, 2015, p. 239). Evasão configura sempre um comportamento ilegal, em que o contribuinte procura fugir ao devido pagamento de imposto. A elisão resulta das possibilidades existentes de subtrair-se ao ônus tributário, atuando de forma a evitar a configuração da hipótese de incidência sobre o negócio que pretende realizar (HUCK, 1997, p. 3).

A visão liberal encara o tributo como uma invasão do Estado nos patrimônios e rendas dos particulares (HUCK, 1997, p. 54). Busca-se a máxima economia tributária, com sustento na posição neoliberal que defende a total liberdade do contribuinte de fugir do Fisco, por atitudes sem qualquer finalidade econômica, exceto a de não pagar impostos (HUCK, 1997, p. 4). Em uma ótica liberal, fundada no conceito de Estado de direito, em que os direitos individuais prevalecem sobre os interesses coletivos, a elisão é vista como a procura, dentro da lei, de meios para reduzir a carga tributária e é considerada medida de justiça, ao reduzir o peso da carga tributária imposta pelo Estado (HUCK, 1997, p. 24). Nessa ótica, o direito tributário implica uma invasão na propriedade individual dos contribuintes (HUCK, 1997, p. 25).

A crítica à posição neoliberal defende que a liberdade de escolher o negócio jurídico não significa que os contribuintes podem escolher com ampla autonomia os efeitos jurídico-tributários da prática de um negócio jurídico (FALCÃO, GUERRA e ALMEIDA, 2016, p. 15). Nenhum direito possuí um caráter absoluto em um Estado social e democrático de direito, de modo que não se pode ignorar o cumprimento da função social na prática de qualquer ato (FALCÃO, GUERRA e ALMEIDA, 2016, p. 16). A legitimidade do tributo decorre do princípio da capacidade contributiva – pelo qual todos devem arcar com a tributação em troca da prestação de direitos pelo Estado –, que se opõe à visão liberal do imposto como norma de rejeição social (FALCÃO, GUERRA e ALMEIDA, 2016, p. 15). A liberdade de planejamento

tributário encontra seu limite no abuso de direito, o exercício de uma atividade que apesar de formalmente permitida, é praticada com um fim diverso daquele previsto pela norma jurídica, causando danos a terceiros (FALCÃO, GUERRA e ALMEIDA, 2016, p. 19).

Dois dos principais modos que os paraísos fiscais podem ser utilizados para praticar elisão fiscal são registrando os lucros no paraíso fiscal de forma que eles não estejam sujeitos à tributação no local em que efetivamente ocorreram ou postergando o reconhecimento dos lucros no Estado em que ocorreram, ao manter tais lucros nos paraísos fiscais (muitas vezes definitivamente) (MURPHY, 2017, p. 61). A elisão fiscal internacional parte do pressuposto de que a operação planejada pelo contribuinte atinge mais de um ordenamento jurídico nacional, sendo que um, dentre eles, apresenta-se mais favorável ao indivíduo sob a perspectiva tributária (HUCK, 1997, p. 234). Busca-se a aplicação do regime tributário menos oneroso do que aquele que se aplicaria sem que tal ato ou do conjunto de atos tivesse sido praticado (HUCK, 1997, p. 236). O objetivo é atrair ou desviar o ato imponível para o regime fiscal que lhe seja mais favorável, representada por uma carga tributária menor ou inexistente (HUCK, 1997, p. 237).

Platt (2015, p. 248) exemplifica o modo de atuação das corporações internacionais mencionando o caso da Google, que, em 2012, transferiu receitas de *royalties* para uma subsidiária estabelecida nas Bermudas detentora dos direitos de propriedade intelectual fora dos EUA do grupo. O esquema envolvia o pagamento dos *royalties* a uma subsidiária irlandesa, onde estariam sujeitos a uma baixa taxa de tributação. Da Irlanda eram enviados para outra empresa do grupo na Holanda e, por fim, de volta para uma outra empresa do grupo criada na Irlanda, mas com o controle nas Ilhas Bermudas. Desta forma, o grupo diminuía sua carga tributária, aumentando consequentemente seu lucro.

O uso de paraísos fiscais ou regimes fiscais privilegiados (como é o caso de Delaware), em conjunção com a utilização de figuras jurídicas como as *shell companies* é integral à moderna atuação das transnacionais. *Shell companies* são empresas que possuem apenas uma essência legal, faltando-lhes todas as marcas de substância existente. Pessoas jurídicas são formadas por empregados, proprietários, local, linha de produção ou serviços oferecidos, lucros e perdas. Entretanto, quando retirada toda a sua substância (empregados, linha de produção e atividades, local) ela se apresenta apenas como uma pessoa legal criada pela lei. Apesar disso, a vantagem de criar uma *shell company* é que elas podem ter contas bancárias, possuir bens e realizar transações, além do que, em muitos locais do globo, são fáceis e baratas de estabelecer (FINDLEY, NIELSON e SHARMAN, 2014, p. 31). *Shell companies* são, portanto, ficções legais. Não possuem empregados, nem vendem produtos ou conduzem qualquer tipo de

atividade substantiva, mas como têm personalidade jurídica podem esconder a verdadeira identidade das pessoas e firmas que as controlam, permitindo que bilhões de dólares sejam movimentados pelo mundo de forma impossível de descobrir sua origem (FINDLEY, NIELSON e SHARMAN, 2014, p. 9). Portanto, *shell companies* servem basicamente para separar, proteger e ocultar a verdadeira identidade daqueles envolvidos em atividades financeiras que eles queiram manter secretas (FINDLEY, NIELSON e SHARMAN, 2014, p. 30)

Examine-se a situação da Walmart, que é atualmente a maior das corporações globais, e o modo como a empresa utiliza os paraísos fiscais para evitar o pagamento de tributo, de acordo com o Relatório da ONG American For Tax Fairness, de 2015 (CLEMENTE e AUREBACH, 2015). Fundada em 1962, nos EUA, sua expansão internacional começou em 1991, pelo México, Canadá (1994), Brasil (1995), China (1996) e Reino Unido (1999). São mais de 11 mil lojas, 2,2 milhões de empregados e presença em 27 países. Em 2002, já era a maior empresa do mundo da revista Fortune[40]. Em seu site, a empresa diz atuar com ética e manter uma cultura de *Compliance*, cumprindo com todas as leis aplicáveis, agindo com integridade e sempre fazendo o que é certo, obedecendo todas as leis anticorrupção relevantes[41]. Entretanto, a Walmart tem 78 subsidiárias em paraísos fiscais. Em nenhum desses paraísos fiscais, incluindo Luxemburgo e Países Baixos, a Walmart possuí lojas. Portanto, o objetivo dessas subsidiárias serem constituídas nessas jurisdições não é fazer vendas, mas diminuir os tributos pagos.

Ademais, estas empresas em paraísos fiscais não são informadas às autoridades legais, sendo que apenas seis outras subsidiárias estavam listadas nos balanços da companhia nos EUA, pois a Walmart se utiliza de brechas legais que permitem que não seja obrigatório informar ao governo dos EUA as subsidiárias responsáveis por menos de 10% dos bens ou renda da corporação (CLEMENTE e AUREBACH, 2015, p. 3). Conforme os dados de 2015, apenas em Luxemburgo, a Walmart tinha 22 *shell companies*, sendo que 20 delas foram estabelecidas lá após 2009. A Walmart possuí bens controlados por *shell companies* em Luxemburgo no valor de 64,2 bilhões de dólares e nos Países Baixos no valor de 12,3 bilhões, o que equivale a 90% dos bens internacionais da corporação no exterior. Quase todas as operações da Walmart fora dos EUA (25 de 27 países, inclusive o Brasil) são controladas por subsidiárias estabelecidas em paraísos fiscais. Nos outros dois casos relacionados, o México e o Canadá, a pesquisa efetuada

[40] https://www.walmartbrasil.com.br/sobre/walmart-no-mundo/
[41] https://www.walmartbrasil.com.br/sobre/walmart-no-mundo/etica-e-compliance/ , último acesso em 27/05/2018.

pelo ONG Americans for Tax Fairness não conseguiu nem mesmo determinar em que local o controle das subsidiárias locais está situado (CLEMENTE e AUREBACH, 2015).

A elisão fiscal praticada via paraísos fiscais dá vantagens à Walmart em relação a seus competidores menores, especialmente aqueles pequenos e nacionais, graças a algumas táticas utilizadas para evitar o pagamento de tributos (CLEMENTE e AUREBACH, 2015), como o uso de deduções geradas em Luxemburgo ao fazer pagamentos de juros à empresa sediada nos EUA, beneficiando-se de uma regra que permite que esses valores não sejam considerados renda e sujeitos à tributação nem nos EUA nem em Luxemburgo. Outra tática é utilizar as subsidiárias em paraísos fiscais para fazer empréstimos intra-firmas para subsidiárias nos países de alta-tributação, que, por sua vez, pagam juros sobre esses empréstimos para as subsidiárias situadas nos paraísos fiscais. Ocorre que nos paraísos fiscais, tais juros não são tributados ou sofrem uma alíquota mínima. Dessa forma, a corporação reduz sua carga tributária nos países de alta tributação e transfere os lucros para os paraísos fiscais.

Para que ela possa se aproveitar das vantagens de escolher como e em que lugar pagará (ou deixará de pagar) tributos, a estrutura da Walmart se divide em vários níveis, compostos por várias empresas, que são donas de outras empresas, que, por sua vez podem ser donas de outras empresas do mesmo grupo. No nível mais alto está a Wal-Mart Stores, Inc., sediada em Dalaware – o regime fiscal preferencial situado nos EUA. Abaixo dela estão uma rede de subsidiárias em paraísos fiscais e de *conduit companies* situadas no Canadá, Reino Unido e EUA. Por fim, na base da cadeia, as empresas operacionais que controlam as redes de lojas da empresa.

A função da existência dessa complexa estrutura é apenas obscurecer a relação entre as várias "partes" ou pessoas fictícias da Walmart. Um exemplo retirado do relatório é o da Wal-Mart International Holdings Inc, outra companhia sediada em Delaware que controla várias shell companies da Walmart em Luxemburgo, que por sua vez controlam outras shell companies, que se espalham por 15 paraísos fiscais e as empresas operacionais (CLEMENTE e AUREBACH, 2015, p. 9). O resultado dessa forma de organização é que, entre 2010 e 2013, as subsidiárias da Walmart em Luxemburgo pagaram 0,18 porcento em imposto para Luxemburgo (somente $2,4 milhões em relação a um lucro de $1,3 bilhões) (CLEMENTE e AUREBACH, 2015).

A economia offshore não existe em um vácuo. Para funcionar ela depende de uma estrutura complexa. O planejamento fiscal abusivo é feito com o suporte de empresas de consultoria e bancos (PLATT, 2015, p. 250). O relatório do Senado dos EUA, *Tax Haven Banks*

and U.S. Tax Compliance, de 2008, demonstra como bancos empregaram práticas destinadas a facilitar a evasão fiscal por seus clientes, resultando em uma estimativa encontrada pelo Comitê do Senado dos EUA de 100 bilhões de dólares em tributos perdidos no ano de 2008 devido aos abusos da economia *offshore* (US SENATE, 2008, p. 1). Entre as práticas empregadas por bancos, como o LGT Bank, entre 1998 a 2007, estavam: não informar contas de clientes cidadãos dos EUA às autoridades tributárias do EUA, aconselhar a abertura de contas em nomes de fundações criadas em Liechtenstein para esconder o real beneficiário, aconselhar clientes a utilizar estruturas offshore para esconder a propriedade de bens situados fora de Liechtenstein, estabelecer corporações para esconder a transferência de bens; designar clientes usando apenas códigos numéricos para esconder sua verdadeira identidade (US SENATE, 2008, p. 8). O aconselhamento providenciado pelos bancos envolvia o uso de múltiplas empresas e fundações offshore que serviam para esconder a origem e destino do dinheiro e bens que se busca evitar o pagamento de tributos.

É interessante observar como tais estruturas envolvem sempre valores nas casas dos milhões de dólares, no mínimo (US SENATE, 2008, p. 5 a 9). O motivo é simples, o custo de entrada para montar tais estruturas *offshore* é alto, sendo válido apenas para proprietários e empresas que possuem um alto valor de capital. A economia *offshore* serve, portanto, apenas aos interesses de uma elite[42] que se beneficiou enormemente do avanço neoliberal desde o final da década de 1970. O Relatório do Senado dos EUA reconhece a dificuldade de se obter dados sobre clientes dos bancos suíços que praticaram evasão fiscal apesar do FATCA ou do tratado assinado entre os EUA e a Suíça (SENATE, 2014, p. 6).

A elisão fiscal internacional decorre de manipulação de um dos elementos objetivos de conexão, normalmente a fonte do rendimento, localizando-o em determinado sistema jurídico tributário estrangeiro no qual não se configure a hipótese de incidência tributária ou que se configure de forma mais favorável ao contribuinte (HUCK, 1997, p. 251). Pode ocorrer a acumulação de rendimentos, pela constituição de uma *base company* localizada em país de baixa pressão fiscal, de forma a concentrar as receitas de um grupo de empresas nessa sociedade, nela gerando o lucro das operações e aguardando-se o momento mais favorável para distribui-lo aos sócios sediados ou domiciliados em outros países, para que os lucros sejam distribuídos não no momento em que são apurados, mas quando as circunstâncias são mais favoráveis

[42] O Relatório do Senado dos EUA, informa que de 20 mil cidadãos dos EUA com contas no UBS suíço, 19 mil possuíam contas não declaradas, no valor conjunto de cerca de 17,9 bilhões de dólares, em 2008 (US SENATE, 2008, p. 9).

(HUCK, 1997, p. 252). Essa acumulação normalmente é feita em empresas sediadas em paraísos fiscais. Por meio da elisão, se pratica uma igualdade meramente formal – uma desigualdade de fato, já que o acesso aos meios elisivos – especialmente quando se trata da economia offshore e dos paraísos fiscais – não está ao alcance de todos, mas apenas de uma ínfima parcela da indivíduos e empresas.

O aumento da evasão fiscal é favorecido em parte pelo desenvolvimento de instrumentos contábeis, financeiros e legais complexos. Nos últimos anos a evasão fiscal atingiu níveis elevados, segundo estimativas da TJN, em 2011, representou o valor de US$ 3 trilhões, uma taxa de evasão global equivalente a 5% da economia mundial e 18% do recolhimento de impostos (SASSEN, 2016, p. 30).

A Tabela 02 mostra os países com maiores níveis absolutos de evasão fiscal (sem incluir a elisão fiscal)[43]:

TABELA 2 – PERDAS TRIBUTÁRIAS COM EVASÃO FISCAL (EM BILHÕES DE DÓLARES)

País	**Perdas tributárias**	**Tamanho da Economia Informal - em % PIB**
EUA	337,3	8,6
Brasil	280,1	39,0
Itália	238,7	27,0
Rússia	221,0	43,8
Alemanha	215,0	16,0
França	171,3	15,0
Japão	171,1	11,0
China	134,4	12,7
Reino Unido	109,2	12,5
Espanha	107,4	22,5

Fonte: Johnston, 2011, http://blogs.reuters.com/david-cay-johnston/2011/12/13/wheres-the-fraud-mr-president/, em 24/04/2018; citado por SASSEN, 2016, pág. 33; utilizando informações constantes do relatório elaborado pela Tax Justice Network a partir de dados do Banco Mundial e da Heritage Foundation (TJN, 2011, p. 4).

3.3 TRIBUTAÇÃO, ESTADOS E FRONTEIRAS

O desenvolvimento dos paraísos fiscais está inserido na lógica da internacionalização da economia mundial (PIOLET, 2015, p. 23). O imposto é uma marca da soberania e do território. O capital, por sua vez, pode se mover rapidamente, sem fronteiras e sem limites. Os paraísos fiscais estabelecem jurisdições virtuais – fronteiras jurisdicionais – em que o capital escapa da tributação de outros Estados (PIOLET, 2015, p. 11). A tributação é um dos principais elos

[43] Dados: Johnston, 2011, http://blogs.reuters.com/david-cay-johnston/2011/12/13/wheres-the-fraud-mr-president/, em 24/04/2018 e citado por Saskia Sassen, 2016, pág. 33

existente entre o Estado e o cidadão. Como expõe GRECO (2011), "na medida em que existe a necessidade de obter recursos financeiros para manter o Estado, a criação de tributos é inevitável". Nesse sentido, o tributo se forma, inicialmente, como uma agressão perpetrada em uma relação de império e força.

A partir da Revolução Francesa, a legitimidade do poder passa a se apoiar no povo, enquanto cidadão, e não mais na religião (GRECO, 2011) e o tributo passa a ser fruto de uma decisão dos cidadãos, deixando de ser uma imposição mas sendo parte de um contrato social que funda o Estado-Nação. Antes da adoção universal do imposto de renda sobre indivíduos e empresas, que só ocorreu no século XX, os Estados derivavam sua renda principalmente de impostos indiretos, como tarifas, e de impostos sobre a terra e a propriedade imobiliária (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 16). Nesse cenário, a existência de diferentes regimes tributários nacionais tinha pouco impacto nos custos de negócios internacionais (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 17).

No século XIX, a tributação não tinha por função ser também um meio de redistribuição das rendas na sociedade – como ocorre hoje em dia –, de forma que a tributação seguia o princípio da proporcionalidade e não da progressividade e eram aplicadas taxas muito mais baixas do que as atuais sobre o lucro do capital[44] (FARQUET, 2016, p. 42). Ao final do século XIX, a pressão do movimento operário e dos gastos com a corrida armamentista resultou em um crescimento dos gastos dos Estados modernos (FARQUET, 2016, p. 42). A solução encontrada pelos governos dos Estados foi adotar uma tributação direta sobre a renda, legitimada pela noção liberal de que cada cidadão deve contribuir para o sustento da comunidade de acordo com os benefícios que tem por fazer parte dela (PICCIOTTO, 1999, p. 48). Na tentativa de aumentar a arrecadação e de aplacar os trabalhadores, o princípio da progressividade passou a ser adotado por vários Estados[45].

Esse foi um processo lento que ocorreu durante a última década do XIX e as primeiras décadas do Século XX. Assim, até a Guerra dos Bôeres e a corrida armamentista anterior à Primeira Guerra Mundial, as alíquotas dos tributos diretos ainda eram baixas, e o tributo sobre renda era considerado um só, de forma que as companhias podiam deduzir na fonte o tributo devido em dividendos pagos aos acionistas, e por eles tributados como renda (PICCIOTTO,

---

[44] O imposto de renda sobre o capital móvel (*impôt sur le revenu des valeurs mobilières*), introduzido na França em 1872, tinha então alíquota de 3%, passando à 4% em 1890. O Imposto de renda (*income tax*) no Reino Unido variou entre 0,83% e 3,3% durante o século XIX (FARQUET, 2016, p. 42).

[45] Imposto sobre sucessões no Reino Unido, em 1894, e França, 1901. Imposto de renda progressivo na Prússia, 1891, Países-Baixos, 1893, Áustria, 1896, Reino Unido, 1909, EUA, 1913, França, 1914 (FARQUET, 2016, p. 43).

1999, p. 73). A Primeira Guerra Mundial levou a uma intervenção maior do Estado na economia, graças aos esforços para manter uma economia de guerra (FARQUET, 2016, p. 9). Após a Primeira Guerra, e também graças a ameaça representada pela Revolução Russa, os Estados aumentaram ainda mais os gastos com a criação de um regime de proteção social e bem-estar social, e para cobrir as dívidas contraídas durante à guerra, de forma que a tributação da renda pelo princípio da progressividade, com o aumento das alíquotas de imposto, passou a ser a regra adotada pelos países europeus e EUA (FARQUET, 2016, p. 66).

A mudança do papel do Estado levou também a uma mudança nos próprios princípios do sistema tributário, de forma que o Estado, o qual antes da guerra financiava seus gastos essencialmente com tarifas sobre importações e sobre o consumo, passou a tributar o lucro, salários e capitais, ou seja, a renda, para cobrir os custos cada vez maiores incorridos por sua nova esfera de atuação (FARQUET, 2016, p. 10). O que levou, paralelamente, a um aumento dos controles para garantir a arrecadação tributária (FARQUET, 2016, p. 10). O aumento dos tributos voltado para a criação de um Estado Social gerou uma reação por parte das frações conservadoras nos parlamentos e dos detentores de renda e capitais, que incluiu o aumento da fraude fiscal, especialmente entre os contribuintes mais ricos, que passaram a transferir seus bens ao estrangeiro com o fim de escapar à tributação, o que se agravava pelo fato de, naquela época, não existir nenhuma colaboração em matéria tributária entre os Estados e entre suas Administrações Fiscais, de forma que era extremamente difícil descobrir e cobrar valores levados ao exterior (FARQUET, 2016, p. 10).

A existência de um mercado mundial e de Estados com soberania sobre seus territórios leva à possibilidade de conflitos quando um negócio ou atividade atravessa a fronteira de mais de um Estado (PICCIOTTO, 1999). A mobilidade de pessoas e capital cria uma interdependência entre os Estados e uma tensão competitiva no exercício das funções estatais (PICCIOTTO, 1999, p. 46). A atividade econômica internacional gera contatos entre leis de diferentes Estados nacionais. A multiplicidade de Estados permite, portanto, que os atores econômicos desloquem sua atividade de forma a negociar o grau de exposição à jurisdições específicas de alguns desses Estados. O potencial de negociação é maior ainda quando se trata de atividades mais abstratas, como as atividades financeiras. É simples relocar o local em que transações financeiras são feitas ou ativos monetários são mantidos, utilizando-se de redirecionamento para jurisdições offshore (PICCIOTTO, 1999, p. 48).

O poder do Estado é exercido por leis e regulações dirigidas a seus cidadãos. O conceito de cidadão é elástico e envolve tensões históricas, sociais, culturais e econômicas ao mediar o

pertencimento entre indivíduo e Estado (PICCIOTTO, 1999, p. 46). A elasticidade desse conceito é ainda maior quando se refere as atividades comerciais e a personalidade legal dada a entidades como as corporações, trustes e parcerias. A liberdade de incorporação (criação de uma pessoa fictícia jurídica) que ocorreu no último terço do século XIX, permitiu a institucionalização do capital. O direito de uma pessoa jurídica criar e controlar outra pessoa jurídica aumentou a complexidade e a flexibilidade na construção de redes internacionais corporativas, permitindo a exploração da diversidade de Estados e, consequentemente, de leis (PICCIOTTO, 1999, p. 47). Por meio da criação e multiplicação de pessoas jurídicas, a mobilidade das grandes corporações transnacionais é crescente e permite que elas escolham a que leis se submeterem.

Picciotto (1999) analisa a relação entre o Estado e a economia *offshore*. Em sua análise, a capacidade do Estado de regular atividades e negócios privados é elástica, baseada na interpretação de conceitos legais abstratos: soberania, nacionalidade, cidadania, personalidade legal e residência. Em tese, todos os Estados teriam a mesma capacidade de soberania, independentemente do tamanho. Entretanto, essa igualdade é apenas aparente e, na verdade, meramente formal, resultado dos processos de colonização e imperialismo que produziram uma economia mundo com uma desigual divisão do trabalho (PICCIOTTO, 1999, p. 45).

O moderno sistema de Estados, evoluído historicamente com conceitos de soberania, cidadania, tributação, criação de riqueza e competição, criou oportunidades que permitem aos poderosos – corporações transnacionais ou indivíduos extremamente ricos – usá-lo para sua vantagem. A economia offshore é o produto dessas dinâmicas de evolução do capitalismo. Para Picciotto (1999), na interpretação clássica liberal do sistema internacional de Estados, de Kant e Adam Smith, o Estado Nacional é o ponto de encontro entre o mercado global – concebido como uma comunidade horizontal de Estados soberanos – e a esfera doméstica dominada pela autoridade vertical da lei estatal. Nesse sentido clássico, o exercício da soberania pelo Estado é definido como a sua jurisdição. E como o Estado é definido em termos de seu território, a jurisdição é eminentemente territorial (PICCIOTTO, 1999, p. 45).

Offshore, no entanto, é um conjunto de espaços criados pela lei soberana dos Estados, em que este estabelece graus diferenciados de regulação e tributação, de forma proposital, com o objetivo de atrair investimentos e negócios. Offshore e onshore são, portanto, conceitos jurídicos. O *Offshore* não ocorre em um espaço físico "fora da costa", como o meio do oceano ou uma terra de ninguém. As transações offshore, como diz Palan (1999, p. 21), "são concebidas, organizadas e controladas nos tradicionais centros financeiros de Londres, Nova York, Tóquio

e outros". Não existe uma definição exata de mercado financeiro offshore porque este depende da diferenciação dada pelo Estado entre o espaço da regulação (*onshore*) e o espaço de uma regulação especial na qual certas transações ocorrem (*offshore*). Para Picciotto, o conceito de offshore tornou-se parte da ideologia neoliberal de desregulamentação, por meio da qual os grupos e classes com mais poder puderam organizar uma remodelação do sistema internacional de Estados em linhas neoliberais, desmantelando as barreiras tarifárias e a regulação sobre as movimentações financeiras (PICCIOTTO, 1999, p. 65). A economia offshore não é formada apenas por alguns paraísos fiscais, mas é o resultado de interações entre os Estados, criadas e exploradas por advogados, contadores e especialistas que operam na intermediação entre o mercado e o Estado (PICCIOTTO, 1999, p. 61). O sistema de finanças globalizadas baseado nos centros offshore funciona como um meio de intermediação financeira a baixo custo que pode ser usado apenas por aqueles com dinheiro suficiente para poderem ter acesso a esse mercado (PICCIOTTO, 1999, p. 59). O *offshore* trata de formação de um espaço supranacional habitado pelas elites e famílias mais ricas do mundo (HARRINGTON, 2016, p. 53). Um local fictício que é protegido pela ausência ou redução proposital de regulação estatal. Sua utilização envolve custos que o tornam proibitivo para a maioria das pessoas e pequenas empresas existentes, mas altamente lucrativo para aqueles que compõem a elite global.

Os paraísos fiscais enfraquecem os processos de regulação e tributação dos Estados, distorcendo os custos e benefícios da globalização em favor da elite global e em detrimento da maior parte da população. Nesse processo, Estados soberanos e algumas jurisdições (no caso de paraísos fiscais que são dependências de Estados soberanos, mas que possuem autonomia para estabelecer regras tributárias) utilizam a soberania para prestar serviços a não-residentes em troca de uma taxa de uso. (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010). Muitos dos principais paraísos fiscais não são países independentes, mas ex-colônias ou dependências que estão intimamente ligadas a importantes centros financeiros onshore de grandes Estados, como Londres, na Inglaterra; New York, nos EUA e a Holanda, entre outros (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 16).

O que existe em um paraíso fiscal é uma ficção jurídica, na forma de uma residência puramente jurídica (PALAN, 2003, p. 83). A distinção entre *onshore*, zonas em que o capital é regulado e tributado, e offshore, zonas em que alguns ou todos os tributos e regulações estatais são afastados (PALAN, 1999, p. 21), é uma distinção jurídica. A economia offshore, à qual pertencem os paraísos fiscais, decorre de uma política de Estado premeditada com o objetivo de atrair negócios ou renda para os Estados (PALAN, 2003, p. 199). A grande vantagem

oferecida pelos paraísos fiscais é justamente a proteção do capital financeiro contra a regulação e tributação dos Estados em que a empresa ou indivíduo está fisicamente localizada e na qual realiza suas atividades, sem que esta precise se mudar efetivamente. Basta criar uma subsidiária, filial ou controlada em um paraíso fiscal ou em um país que detenha um regime fiscal privilegiado. Destas formas, empresas e indivíduos conseguem diminuir os custos com tributos (e com regulamentos) que incorreriam em outros países.

Isto é possível porque o mercado global é formado por vários sistemas legais nacionais e uma série de tratados bilaterais e multilaterais, o que gera uma contradição entre a soberania individual dos Estados e o sistema de normas que permitiu a expansão capitalista (PALAN, 2003, p. 86). A emergência das corporações multinacionais no século XIX e sua ampla disseminação, já no século XX, com atuação em vários países, permitiu que essas corporações utilizassem – com vistas a pagar menos tributos e diminuição de custos – as diferentes legislações soberanas sobre tributação e regulação, de forma a criar condições mais vantajosas para seus negócios (menos tributação e regulação). Um fenômeno denominado "treaty shopping" ou comercialização de soberanias (PALAN, 2003, p. 60). O fluxo de dinheiro via mercados offshore pode desestabilizar economias e políticas nacionais. Essa liberdade e preponderância dada ao mercado decorre também de uma visão ideológica que defende a preponderância do mercado, a limitação de gastos dos governos, o controle da inflação, a liberalização da economia e a privatização (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 14).

A liberalização financeira e a convergência das políticas econômicas entre os países do globo foram alguns dos fatores de várias crises na década de 1990, como a Crise da Ásia, em que ao aumentar os empréstimos em moedas estrangeiras foram estimuladas a formação de bolhas nos mercados de ações e imobiliários, que ao estourarem levaram a uma crise generalizada, com falências e ao fim do milagre do Sudoeste Asiático (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 15). A liberalização financeira está ligada direta ou indiretamente à expansão da economia offshore e dos paraísos fiscais, com o objetivo de evitar os controles de câmbio e restrições regulatórias. Entretanto, uma consequência da liberalização é o aumento da volatilidade dos mercados, posto que o fluxo de capital desregulamentado pode abalar as economias nacionais. Além disso, a própria ameaça da fuga de capitais acaba por fazer com que o mercado discipline o Estado, impondo suas condições: corte de gastos, baixa inflação, liberalização e privatização, entre outras (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 14).

Offshore – a zona jurídica e econômica em que se situam os paraísos fiscais – é, portanto, o espaço resultante da competição regulatória entre Estados em um mundo globalizado, no qual

alguns Estados diminuem a regulação sobre assuntos e áreas com o intuito de atrair o capital. Desta forma, Estados usam o conceito de soberania como instrumento que leva, paradoxalmente, a um enfraquecimento do próprio conteúdo clássico da soberania (PALAN, 1999, p. 32). Offshore não descreve um lugar físico, mas um local virtual, significando que as partes que realizam um ato negocial registrado em um lugar estão localizadas em outra jurisdição (MURPHY, 2017, p. 51). Portanto, o negócio praticado está fora do alcance da regulação tanto do local em que foi registrado – por uma opção deste ao criar a regra diferenciada – quanto do local em que as partes estão realmente situadas ou em que o negócio efetivamente ocorreu – porque ele foi registrado no paraíso fiscal. É fruto de uma decisão estatal, que determina que atos praticados em seu território são submetidos a uma regulação diferenciada (MURPHY, 2017).

Para entender a relação entre o Estado e o offshore é preciso compreender a evolução do capitalismo durante o século XX, especialmente no período pós-guerra – no qual a economia offshore e os paraísos fiscais alcançaram sua maior extensão.

3.4 CAPITALISMO ENRAIZADO

Nenhum arranjo histórico é permanente, apesar de que observado isoladamente em determinado momento eles aparentam serem permanentes ou sempre terem existido daquela forma. A arquitetura internacional financeira – coleção de normas e regras que estruturam as interações entre o mercados financeiros internacionais e governos – sofreu várias mudanças substanciais ao longo do tempo (ABDELAL e RUGGIE, 2009, p. 157). Portanto, a explicação para a emergência da economia offshore deve considerar a situação institucional, política e histórica do seu tempo (PALAN, 2003, p. 70).

Conforme Palan (2003, p. 76), a evolução histórica do capitalismo, leis, formas de Estado e soberania produziu a ideia de que a soberania estatal se exerce sobre um território que é limitado por fronteiras. É uma narrativa que informa sobre como pensar sobre o Estado, nação e sociedade. Entretanto, a existência de um mercado global produz relações que atravessam fronteiras dos Estados, de forma que podem estar submetidas ao alcance da jurisdição de mais de um Estado. Assim, conclui Palan (PALAN, 2003), existe uma lacuna entre o discurso do poder estatal e a realidade de dar efeito a esse discurso em uma sociedade composta de vários Estados e jurisdições.

Ruggie (1982), escrevendo no início do processo de neoliberalização, em 1982, diferenciava a ordem liberal do século XIX da ordem posterior à 2ª Guerra Mundial, de forma

que o liberalismo que foi criado após a Guerra foi, portanto, um liberalismo diferente da versão anterior. Em sua análise dos regimes financeiro e comercial, Ruggie (1982) propôs a existência do que ele denominou de Liberalismo Enraizado.

Conforme Ruggie (1982), a comparação entre a ordem internacional liberal do século XIX e o período do pós-guerra demonstra uma diferença fundamental entre os dois momentos: no século XIX prevalecia o liberalismo "laissez-faire", enquanto no imediato pós-guerra, a ordem econômica internacional pode ser denominada de capitalismo enraizado (RUGGIE, 1982, p. 382).

Sua tese parte da teoria de Karl Polanyi, autor que em A Grande Transformação, diferenciou a existência de ordens econômicas enraizadas e desenraizadas. Durante a história, a ordem econômica sempre refletiu os princípios e valores das sociedades em que existia. Apenas nos meados do século XIX se formou uma ordem econômica liberal, dissociada da sociedade, com seus próprios princípios e lógica, e que desenraizou os mercados nacionais e, em sequência, os mercados globais (ABDELAL e RUGGIE, 2009, p. 151-152). Assim, a regra era a existência de ordens econômicas enraizadas e legitimadas na ordem social, até a ordem econômica liberal, propositadamente isolada da ordem social, e caracterizada pelos regimes do livre comércio e do padrão-ouro, que aflorou na metade final do século XIX.

Citando também Charles Kindleberger, em *The Rise of Free Trade in Western Europe*, Ruggie (1982) expõe que o livre comércio se origina da destruição do sistema anterior das propriedades senhoriais e guildas e do interesse de certos grupos dominantes (como os mercadores, donos de navios e banqueiros, na Holanda, setor manufatureiro e intelectuais da Escola de Manchester, no Grã-Bretanha, e industriais importadores na França), e da expulsão do Estado da arena econômica (RUGGIE, 1982, p. 386). O papel do Estado passou a ser de instituir e proteger o mercado autorregulado, uma transformação que aconteceu inicialmente na Grã-Bretanha, mas que se espalhou, no final do século XIX, para os outros países da Europa ocidental e para os EUA. De forma que no início do século XX, a hegemonia britânica estava ameaçada pela ascensão dos EUA e da Alemanha.

A primeira era da globalização, de 1870 a 1914, foi construída baseada em uma concepção liberal, em que se acreditava que restringir a liberdade do capital não era legítimo, de modo que o capital deveria ser livre para fluir de uma país para o outro (ABDELAL e RUGGIE, 2009). No sistema internacional liberal, a coordenação econômica entre os estados era mínima e baseada no voluntarismo. A Crise de 1929 e a Segunda Guerra interromperam esse processo. Para Polanyi (2012) o conflito entre o mercado autorregulado – uma utopia – e

a realidade das exigências da vida em sociedade resultaram na destruição daquela sociedade liberal que se formara no século XIX. O liberalismo foi interrompido pela primeira guerra mundial, ascensão política das classes e partidos trabalhadores, pelo nacionalismo econômico, pela crise de 1929, fascismo e Segunda Guerra. A tentativa de recriar o liberalismo nos moldes do pré-guerra falhou durante as décadas de 1920 e 1930. Os períodos de guerra aumentaram a participação e interferência do Estado na economia. O entreguerras foi marcado por uma contradição entre o papel mediador do Estado entre a economia e a sociedade – caracterizado por muito mais intervenção e pelo nacionalismo econômico – e o livre mercado internacional aberto (RUGGIE, 1982, p. 392).

No pós-guerra a visão modificou-se. Passou a se considerar que era necessário evitar o efeito desestabilizador dos fluxos de capital especulativo e que os governos deveriam ter autonomia em relação aos mercados financeiros internacionais de forma a perseguir objetivos estabilizadores internos, como criar um estado de bem-estar social e regras que protegessem os trabalhadores. O restabelecimento do sistema internacional liberal, no pós-guerra, se baseou na soberania dos Estados nacionais gerirem seu consenso social doméstico, mas dentro de uma esfera de regulação institucional que tinha por objetivo facilitar a manutenção do liberalismo, denominado por Ruggie de "Embedded liberalism" (PICCIOTTO, 1999, p. 65). O estatuto do FMI (1945), o Tratado de Roma (1957) e o Código de Liberalização de Movimento de Capitais da OCDE (1961) previam o direito dos membros de regularem o movimento de capital (ABDELAL e RUGGIE, 2009, p. 157).

A economia pós-segunda guerra foi uma busca da reconciliação entre mercado e sociedade, pois a conclusão a que chegaram os líderes dos países capitalistas vencedores da Segunda Guerra era de que o desenraizamento do mercado era politicamente insustentável e fora rejeitado pela sociedade, tanto à esquerda quanto à direita (ABDELAL e RUGGIE, 2009). Desde as negociações entre os EUA e o Reino Unido, ainda durante a Segunda-Guerra, o campo capitalista queria evitar um retorno à situação que levara à crise do liberalismo no entreguerras. A solução adotada foi de que o Estado saído do pós-guerra passasse a assumir uma posição de maior responsabilidade pela estabilidade econômica e pelo bem-estar social de sua população. Essa mudança na relação Estado-sociedade foi aceita por todos os estratos da hierarquia social, desde os trabalhadores e seus partidos políticos até mesmo os demais grupos sociais, com a possível exceção, considera Ruggie (1982, p. 388), dos círculos financeiros ortodoxos.

Para Ruggie (1982), a autoridade internacional reflete uma fusão de poder e de propósito social legitimo. Nesse ponto, ele contesta tanto os liberais, que consideram que o livre fluxo de

comércio e o capital só ocorre quando há uma aderência a uma ordem econômica internacional aberta, quanto os realistas e marxistas, os quais consideram que a transnacionalização é um reflexo da existência da hegemonia (RUGGIE, 1982, p. 383).

O liberalismo enraizado criado no pós-guerra buscava uma forma de compromisso, preservando a internacionalização da economia e a estabilidade doméstica, por meio de um acordo multilateral que permitia o intervencionismo doméstico (RUGGIE, 1982, p. 393). O objetivo era garantir o emprego, o Estado de bem-estar social e a estabilidade econômica e evitar a ascensão do unilateralismo, ao mesmo tempo em que continha os movimentos e partidos socialistas, principalmente na Europa. Esse resultado foi possível após Bretton Woods e durou por algumas décadas, até que foi substituído por um retorno a ideologia do antigo liberalismo e ao capitalismo desenraizado. As políticas de Thatcher e Reagan representaram a mudança de paradigma. O paradigma do capitalismo enraizado foi substituído pelo paradigma neoliberal.

3.5 DO CAPITALISMO ENRAIZADO AO NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo configura "um sistema de relações econômicas e sociais internas e internacionais cujo centro é a finança e que está apoiado nas instituições financeiras e políticas do país hegemônico em escala mundial" (CHESNAIS, 2005, p. 26). O neoliberalismo surge a partir do retorno da predominância da finança, entre os anos 1970 e 1980, durante os governos de Thatcher e Reagan, em decorrência da crise estrutural resultante da queda gradual da taxa de lucro (DUMÉNIL e LÉVY, 2005, p. 89).

A crise do petróleo da década de 1970 impedia a manutenção do compromisso do capitalismo enraizado sem que o capital abrisse mão de parte do lucro para sustentar as políticas do Estado de bem-estar social. Em oposição ao Estado apoiou-se o livre mercado e a ideologia da libertação da economia capitalista dos controles burocráticos, políticos e corporativistas com o objetivo de manutenção das margens de lucro. A ascensão de Thatcher e Reagan marcou esse ponto de virada de substituição da política de cooperação/contenção dos conflitos distributivos pela de diminuição dos direitos sociais, enfraquecimento das leis trabalhistas e sindicatos e promoção do desemprego estrutural. (STREECK, 2013).

A década de 1980 é um ponto de inflexão, um período de mudanças gritantes tanto no Sul quanto no Norte, tanto para as economias capitalistas quanto para as comunistas (SASSEN, 2016, p. 17). O socialismo estava em crise, que iria culminar com a queda do muro de Berlim e o fim da URSS. Com isso, o capitalismo iria perder seu principal concorrente político e

ideológico. Ao mesmo tempo, o "Terceiro Mundo" (o Sul global) também estava em crise, causado pela alta dos juros e pelos reflexos das políticas neoliberais do centro capitalista.

Nesse sentido, a partir dos anos 1980 os elementos centrais que haviam sustentado o contrato social nas sociedades capitalistas industrializadas passaram a ser contestados: políticas de defesa dos direitos dos trabalhadores e de proteção social passaram a ser afastadas em nome de um princípio de eficiência baseado na pretensa superioridade do mercado. A desregulamentação do mercado de capitais foi parte do processo de desregulamentação que afetou também o mercado de trabalho, de bens e serviços. O Estado, dentro dessa perspectiva, deixou de ser responsável pela busca do pleno emprego e pela manutenção da coesão social – justamente os objetivos buscados pelo pacto que acabou gerando o capitalismo enraizado (STREECK, 2013).

O FMI e o Banco Mundial, expandiram a receita neoliberal para os países em desenvolvimento durante a década de 1980. O endividamento público (na década de 1980) e o endividamento privado (na década de 1990) foram facilitados pela liberalização financeira e pela desregulação. Cada uma dessas mudanças foi acompanhada pela perda de direitos das classes menos favorecidas. O fim da inflação foi feito às custas do desemprego estrutural e enfraquecimento dos sindicatos e direito de greve, a consolidação das dívidas dos Estados, acarretou a perda de direitos sociais, privatização dos serviços públicos e novas formas de comercialização dos serviços de interesse geral, a crise financeira do capitalismo a crédito levou a perda de poupanças dos indivíduos, novas ondas de desemprego e subemprego (STREECK, 2013).

Nas finanças, a lógica organizacional se converteu em uma busca por enormes lucros e novos instrumentos que permitissem expandir o escopo do que se pode "financeirizar"[46] (SASSEN, 2016, p. 13). Conforme SASSEN (2016, p. 18), a característica do sistema financeiro globalizado é a capacidade de desenvolver novos instrumentos que permitem securitizar a maior variedade de entidades e processos conhecidos na História até aqui, conjugados com os avanços nas tecnologias de informação, ou seja, ela considera que a inovação do sistema financeiro é justamente vender algo que ele não tem – ao contrário do sistema bancário dominante até então. Para isso, o sistema financeiro securitiza setores não financeiros, como os derivativos, uma forma de dívida complexa que deriva seu valor de outras fontes, desde outros tipos de dívida até bens materiais, como prédios e colheitas. Os derivativos são os instrumentos financeiro mais

[46] Aspas no original.

comuns atualmente, e seu valor passou de US$ 600 trilhões antes da crise de 2008 para US$ 1 quatrilhão em 2013, ou seja, eles cresceram mesmo após a crise financeira (SASSEN, 2016, p. 143). A financeirização trata-se de uma combinação de desregulamentação dos mercados financeiros e dos controles monetários e do aumento do comércio internacional, ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 (HARRINGTON, 2016, p. 126).

Desde os anos 1980, as alíquotas de imposto de renda corporativo passaram a diminuir nos países da OCDE, como consequência das reformas tributárias iniciadas na década de 1980. Desta forma, a alíquota efetiva marginal reduziu de 27,9 por cento, em 1982, para 20,3 por cento, em 2005 (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 138). Essa diminuição das alíquotas de imposto de renda corporativo também foi observada em países em desenvolvimento, tanto da América Latina quanto da África, de modo que a redução das alíquotas corporativas se caracteriza como um fenômeno global (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 139).

3.6 GLOBALIZAÇÃO E OFFSHORE

A expansão do conceito de offshore está intrinsicamente ligada à ideologia neoliberal de desregulamentação (PICCIOTTO, 1999, p. 64). Conforme expõe, o neoliberalismo caracteriza regras e regulações como intervenções estatais ineficientes e desnecessárias. Em oposição, o mercado “livre” busca meios de evitar pagar tributos ou cumprir metas regulatórias consideradas excessivas e injustas. A atuação do mercado é, assim, justificada e normalizada. Desta forma, as técnicas de elisão fiscal praticadas pelas companhias multinacionais, na lógica neoliberal, seriam justificáveis como uma medida de defesa contra a crescente regulação e tributação do comércio global.

A mundialização financeira designa a interligação entre os sistemas monetários e mercados financeiros nacionais, resultantes das medidas de liberalização e desregulamentação adotadas a partir de 1979 nos países industrializados, liderados pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, que levaram a emergência de um espaço financeiro mundial fortemente hierarquizado ante o peso do sistema financeiro dos EUA (CHESNAIS, 1996, p. 10). O neoliberalismo é um retorno da hegemonia da finança. O neoliberalismo aumentou a autonomia relativa da esfera financeira em relação à produção (CHESNAIS, 2005, p. 45). A partir do final da década de 1970, os grupos e classes sociais com maior poder, utilizando a ideologia neoliberal para remodelar o sistema internacional de Estados, conseguiram impor sua visão que contribuiu para a desestabilização dos arranjos regulatórios baseados nos Estados nacionais e

uma dinâmica competitiva que levou os Estados a diminuírem a regulação e a tributação sobre o capital. Uma consequência disso, de acordo com o Relatório da OECD de 1987, foi o aumento da tributação sobre trabalho e salários, enquanto a tributação sobre o setor corporativo estagnou ou caiu (PICCIOTTO, 1999, p. 65).

A transição de um regime de finanças regulado para um regime de finanças de mercado está ligada à liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais e ao crescimento acelerado da esfera financeira (CHESNAIS, 1996, p. 14). Esse crescimento foi marcado, conforme Chesnais (1996), por três etapas. Na primeira etapa, durante a década de 1960, o mercado de eurodólares se formou em paralelo e de modo externo aos sistemas financeiros nacionais, mas em uma situação criada pelas decisões das autoridades financeiras britânicas. Nos anos 60 um número crescente de bancos operando fora dos Estados Unidos começaram a oferecer depósitos e empréstimos em dólares, facilitando a absorção e reciclagem do dólar superabundante a nível mundial. O mercado de eurodólares originou um tipo de moeda de banco, simultaneamente privada e verdadeiramente apátrida, cuja emissão e circulação no interior de uma rede bancária mundialmente integrada escaparia ao espaço nacional controlado pelos bancos centrais. Não sofrendo os custos ligados às regulamentações públicas, os depósitos e empréstimos em eurodólares podiam oferecer condições mais interessantes que as contrapartidas nacionais regulamentadas. O eurodólar se diversificou em outras moedas e se transformou em um vetor perfeito para a especulação monetária. Restrições regulamentares, tais como controles sobre os movimentos de capitais ou taxas de limite máximo sobre depósitos bancários nacionais podiam ser contornadas reorientando as transações bancárias na direção do Euromercado (CHESNAIS, 2005, p. 89). A criação de um mercado interbancário de capitais líquidos registrados em dólares na City londrina, o mercado de eurodólares, foi a primeira base de operação internacional do capital portador de juros e usada como base para a internacionalização dos bancos (CHESNAIS, 2005, p. 38). As crises de câmbio marcaram o prenúncio do fim do regime de câmbio fixo e o final dos trinta anos gloriosos do pós-guerra, de forma que os mercados de câmbio foram os primeiros a entrar na mundialização financeira contemporânea com a adoção das taxas de câmbio flexíveis e a instabilidade crônica (CHESNAIS, 2005, p. 29).

A segunda etapa marcou uma virada liberal e monetarista em resposta aos interesses dos governos e grandes fundos de centralização da poupança e foi marcada pela liberalização e desregulamentação financeira e monetária. Foi nesta época que ocorreu a liberalização dos sistemas financeiros nacionais com o fim do controle dos movimentos de capitais com o exterior

(CHESNAIS, 1996, p. 30). O resultado foi que os mercados financeiros e as organizações financeiras não bancárias passaram a ser as instituições dominantes no regime de finanças de mercado (CHESNAIS, 1996, p. 31).

A terceira etapa deu-se com a desregulamentação dos mercados de ações, incluindo o dos países em desenvolvimento (CHESNAIS, 1996, p. 34). Ocorreu um crescimento espetacular das transações financeiras na década de 1980 e primeira metade dos anos 1990, quando a esfera financeira se torna ponta de lança do movimento de mundialização da economia (CHESNAIS, 1996, p. 9). Conforme CHESNAIS (2005, p. 35), o capital financeiro ocupou a posição proeminente que hoje mantém graças à liberação do movimento de capitais e a desregulamentação e desbloqueio dos sistemas financeiros efetuados pelos Estados mais poderosos economicamente, de forma que a mundialização financeira contemporânea se funda nos fluxos de capital em favor dos países dotados de praças financeiras.

A mundialização do capital é marcada pela importância crescente do comércio exterior nas economias nacionais, evolução das empresas multinacionais orientadas para os circuitos mundiais de produção, criação de oligopólios mundiais e progressos tecnológicos que contribuem para contornar as barreiras geográficas (CHESNAIS, 1996, p. 114).

O desenvolvimento desigual dos países foi reavivado pela liberalização e desregulamentação financeiras (CHESNAIS, 1996, p. 11). O neoliberalismo trouxe de volta a ideia da liberdade de movimento do capital como solução. O crescimento do mercado financeiro global foi acompanhado da desregulamentação. Dessa vez as regras que definiam os princípios e práticas liberais foram codificadas no interesse do capital financeiro pela União Europeia e pela OCDE, enquanto o FMI passou a promover a liberalização do capital, influenciando os países em desenvolvimento a adotarem medidas neste sentido.

Um sistema bancário paralelo e desregulado surgiu, com sua atuação protegida pelas agências privadas de crédito, denominado de *shadow banking system* (ABDELAL e RUGGIE, 2009, p. 158). Esse sistema potencializou a instabilidade crescente que resultou em uma série de crises sistêmicas, a partir dos anos 1990, culminando na crise de 2008. Não por acaso, a preocupação do clube dos países ricos, a OCDE, com os paraísos fiscais tomou um novo nível a partir de 1998, perdeu impulso com a retomada parcial da economia no começo dos anos 2000 e ressurgiu com a crise de 2008.

3.7 O NOVO CONSTITUCIONALISMO

O crescimento da economia offshore e dos paraísos fiscais está ligado a ascensão da ideia de constitucionalismo global ou novo constitucionalismo. Palan (2003, p. 13) define o constitucionalismo global como a criação de uma economia política e uma ordem social em que as políticas públicas são dominadas pelos interesses dos investidores, em razão da proteção dos seus direitos de propriedade. O novo constitucionalismo é um conjunto de políticas que perpassa por vários setores do Estado, afetando a divisão entre os poderes, com crescimento da influência do Poder Judiciário e do Executivo, e que reconfigura a sociedade civil, no qual se inclui a adoção de um conjunto de leis que promovem uma ordem legal global (GILL e CUTLER, 2014, p. 1).

Nessa estrutura de boa-governança, o Banco Mundial, o FMI e a OMC são os atores mais conhecidos (GILL e CUTLER, 2014, p. 2). Entretanto, a OCDE tem um papel importante no âmbito da construção da governança do sistema tributário internacional. A ideologia neoliberal influencia vários setores regulatórios (GILL e CUTLER, 2014, p. 19), um dentre os quais é a tributação. Nesse campo, a OCDE é hoje a principal organização internacional, responsável pela criação do modelo de tratados bilaterais adotados para prevenir a dupla tributação. Por isso, suas diretrizes e propostas tem enorme influência sobre as leis e regras adotadas pelos Estados nacionais.

A rede de tratados baseados no modelo da OCDE, tratados de livre-comércio e regras da OMC são modos de limitar a área de atuação dos Estados sobre regulação e tributação. Especialmente no campo do capital móvel, a tributação das corporações é dificultada tanto pelas restrições legais inseridas em tratados, quanto pela capacidade de as corporações escolherem a que jurisdição se submetem. O livre movimento do capital permite que as corporações transnacionais pratiquem uma arbitragem entre jurisdições que estimula a competição entre os Estados pela atração do capital.

A ameaça de fuga do capital ante qualquer aumento da tributação é usada como forma de pressão, exercida em nome da ideia de eficiência, credibilidade política e competitividade. Serve para constranger e disciplinar os Estados a manterem as políticas neoliberais. Dessa forma, o novo constitucionalismo limita a capacidade dos Estados de tributar o capital móvel e reforça a transição do Estado do bem-estar social para um projeto de Estado competitivo (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014).

O Novo Constitucionalismo é um projeto social e político que reflete as forças

dominantes do capitalismo atual, defensoras de um governo limitado e de mercados e finanças autorregulados, entre outras reformas pró-mercado, e não um conjunto de leis e mecanismos de regulação neutros (GILL e CUTLER, 2014, p. 3). O Novo Constitucionalismo liga-se ao discurso da globalização, que considera que não há alternativa aos Estados a não ser o atendimento às exigências do capital e à defesa de uma ordem social na qual os detentores do capital recebem privilégios de cidadania e representação em relação aos demais cidadãos (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014, p. 197).

Nesse âmbito, o poder do capital transnacional manifesta-se na predominância das finanças internacionais e das corporações transnacionais na política global econômica e na capacidade do capital de disciplinar governos, parlamentos e sindicatos e força-los à aceitar as políticas neoliberais (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014, p. 197). Defende-se (e pratica-se) o abandono de uma política baseada na busca do pleno emprego e na manutenção de uma rede de proteção social. O que se quer é uma nova política dirigida a proteger apenas os direitos do investidor-consumidor e os interesses do mercado, o que acarreta uma mudança profunda na relação de forças sociais, com um grande prejuízo para a parcela mais pobre da sociedade, mas que é mascarada em uma linguagem tecnocrática, neutra, de eficiência do mercado (PALAN, 2003, p. 13).

A emergência do novo constitucionalismo coincide com a expansão do poder do capital e das grandes corporações (GILL e CUTLER, 2014, p. 19). O Novo Constitucionalismo favorece a expansão da economia offshore, das transnacionais e dos paraísos fiscais. A defesa do offshore e dos paraísos fiscais baseia-se nos direitos do investidor global de exercer sua liberdade de consumir bens e serviços na forma e lugares em que quiser, sem a interferência do Estado. Mais especificadamente, no caso da indústria de serviços financeiros, funda-se no direito do indivíduo e da pessoa jurídica de alocar seu dinheiro e bens onde ele quiser e de escapar de regulações e impostos por ela considerados abusivos ou que aumentem seus custos de operação e diminuam, consequentemente, sua lucratividade. Nesse sentido, o Estado não deve impor constrições sobre sua liberdade, mesmo que esses limites sejam impostos por um Estado democrático e socialmente legitimado (PALAN, 2003).

Trata-se do retorno à ideia do liberalismo como única alternativa (já propalada por Margaret Thatcher, na década de 1980), que se reflete a atual e crescente importância das corporações transnacionais e da mobilidade do capital e nas redes de comércio de mercadorias e serviços que se estendem por vários países e continentes (GILL e CUTLER, 2014, p. 5). Sob a égide do novo constitucionalismo, as grandes corporações evitam a regulação e fiscalização

dos Estados e ampliam sua liberdade de atuação. A influência dessas transnacionais sobre países em desenvolvimento, que não possuem capacidade institucional para regular a sua atuação ou que não o fazem por medo de perderem os investimentos, corrobora para a criação de um ambiente de redução da proteção social, ambiental e trabalhista que afeta as populações desses Estados.

No entanto, atualmente, o próprio paradigma neoliberal e a globalização que ele representa estão sofrendo uma forte crise de legitimidade (ABDELAL e RUGGIE, 2009, p. 153). A crise econômica e as medidas de austeridade que atingiram principalmente a população mais pobre, aliada ao fato de os grandes bancos terem sido salvos usando o dinheiro público, causaram um nível de insatisfação popular, incluindo protestos em Wall Street e na Europa, contra os mercados financeiros. Essa insatisfação abalou a legitimidade do neoliberalismo, que prega justamente a eficiência dos mercados desregulados, no entanto, a pressão por mais medidas de austeridade, com corte de impostos e diminuição dos gastos estatais continua, especialmente por parte dos representantes do mercado (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014).

3.8 SOBERANIA E TRIBUTAÇÃO

Noções de limites e propriedade são comuns ao homem em toda sua história (DUROSELLE, 2000, p. 61). Os gregos não tinham um conceito de fronteira física demarcada e o *limes* romano não era um linha, mas uma zona extensa, exceto, curiosamente, na Muralha de Adriano, na Grã-Bretanha (DUROSELLE, 2000, p. 62, 63). Fronteiras bem demarcadas são um fenômeno relativamente recente, a fronteira linear só se generalizou no século XX (DUROSELLE, 2000, p. 70).

Palan (1999) (2003) trata da relação entre a economia offshore e os conceitos de soberania e autodeterminação, sob o qual se funda o sistema de Estados moderno. Conforme Palan (1999), soberania é um conceito inicialmente ligado ao espaço e território, derivado da lei romana do modelo de uma comunidade de famílias vivendo em um local – a pátria – que é a terra dos venerados antepassados. O local em que os ancestrais viviam e cultivavam, e que perpassava por uma conotação religiosa, ligada ao culto dos ancestrais. O caráter da soberania foi transformado, durante a Idade Média, pelos monarcas e pela nobreza, que passaram a fundamentar o poder das autoridades seculares sobre o território que controlavam, utilizando a ideia de soberania, em oposição à autoridade da Igreja. Cada soberania era responsável por sua população estabelecida em um determinado território, em uma ordem particularista, o que

servia como contraponto à ordem universal da Igreja.

Foi a Revolução Francesa, com a ascensão da burguesia, que levou à ideia de soberania popular, o direito do povo de se autogovernar, que é o atual conceito dominante da soberania moderna. Soberania passou a ser um atributo da Nação e não mais do monarca. O Estado foi reificado como uma entidade objetiva a partir de estruturas e práticas sociais concebidas pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa e independência dos Estados Unidos da América, culminando no período de formação do estado moderno no século XIX (PICCIOTTO, 1999, p. 44). Assim, não apenas o Estado é uma abstração, mas o Estado moderno também é uma entidade abstrata. Ele é definido de acordo com seu território e com a existência de uma comunidade imaginada fruto de um momento histórico (PICCIOTTO, 1999, p. 45).

Para Picciotto (1999), desta ficção do Estado como pessoa decorre a noção de soberania estatal, em que todos os Estados, independentemente do tamanho e poder, são formalmente iguais. Tal teoria, no entanto, considera ele, não encontra correspondência na economia mundo resultante da expansão capitalista, do colonialismo e da dependência, que produziu uma divisão altamente desigual de poder. As transações financeiras offshore não ocorrem em algum lugar fora do Estado, como o nome parece implicar, mas, pelo contrário, são concebidas e organizadas nos centros financeiros das grandes capitais do centro capitalista – Londres, Nova York, Tóquio (PALAN, 1999, p. 21).

No direito internacional, nem sempre os conceitos de soberania política e soberania fiscal necessariamente convivem. A soberania fiscal decorre da existência em determinado território, de um sistema tributário que apresente, no mínimo, duas características essenciais: autonomia técnica e exclusividade de aplicação de suas normas no respectivo território. A autonomia técnica ocorre quando ele se mostra como um sistema completo, dotado de regras de imposição tributária, de pagamento ou de recuperação de impostos, mesmo quando o conteúdo tenha sido elaborado sob influência direta u indireta de outro sistema tributário. A exclusividade de aplicação se dá quando o sistema tributário incide, com exclusão de qualquer outro concorrente sobre determinado território geográfico, no qual se constitui o único provedor de recursos fiscais em favor de um complexo orçamentário composto de um orçamento central e de outros locais (HUCK, 1997, p. 226).

A soberania fiscal, no direito internacional, tem claros traços distintivos da soberania política, pois o território fiscal pode não coincidir com o território do Estado soberano (HUCK, 1997, p. 227). É o caso daquelas jurisdições que não são Estados soberanos, mas possuem soberania sobre seu sistema tributário. O alcance da legislação tributária dos Estados nacionais

(ou seja, do poder soberano de tributar) é afetado pelos limites fronteiriços da soberania dos Estados e pela transformação do capitalismo industrial, com empresas e negócios que atravessam fronteiras e existem em mais de uma jurisdição. Essa interação entre Sistema de Estados e capitalismo global resulta em duas possibilidades nos extremos do poder de tributar: dupla tributação ou dupla não tributação. A bitributação é discutida pela comunidade internacional desde a primeira década do século passado, tanto em acordos entre Estados (FARQUET, 2016) como no âmbito da Liga das Nações e Câmara Internacional de Comércio (YLONEN, 2016, p. 37). No pós-guerra, a discussão se daria no âmbito, inicialmente, da ONU, mas passando depois para a OCDE, o que beneficiou os países desenvolvidos.

No caso das finanças, *offshore* define não uma fronteira real e nem mesmo uma zona que se situa fora da soberania estatal, mas um espaço jurídico em que o Estado optou por remover parte ou todas as regulações relativas a uma atividade econômica, de forma que Palan (1999, p. 29) considera o offshore como uma decisão política, uma ficção, causada pela divisão da soberania estatal em dois espaços jurídicos: *onshore* (em que o Estado exerce regulação e taxação) e *offshore* (no qual o Estado aplica a desregulamentação e baixa ou nenhuma tributação, com o fim de atrair capital). É o Estado que cria uma zona jurídica desregulamentada como uma estratégia competitiva. Dessa forma, o mercado financeiro offshore se situa em uma terra-de-ninguém jurídica, embora opere via centros financeiros sob o controle de Estados soberanos. Assim, Palan entende que o mercado financeiro offshore é formado por: centros offshore espontâneos (Londres e Hong Kong), centros bancários internacionais (*onshore-offshore centers*) e pelos paraísos fiscais (PALAN, 2003, p. 33). O mercado financeiro offshore é, portanto, maior do que os paraísos fiscais. Um fator que aumenta a confusão é que, conforme Palan, em grande parte das análises, apenas os paraísos fiscais costumam ser considerados centros offshore (PALAN, 1999, p. 23).

Existe uma contradição entre território e soberania (características do Estado) e mercado livre e capitalismo em escala global (características da atual etapa do capitalismo). O uso da economia offshore ajuda justamente a mitigar os conflitos entre as forças do mercado e a descentralização do Estado em uma economia globalizada (PALAN, 2003, p. 3) Assim, os setores com maior mobilidade da Economia (o caso das finanças) podem relocar suas atividades para determinados espaços criados pela jurisdição do Estado, que aparentam ser externos a ele. Desse deslocamento, tais setores e pessoas conseguem enormes benefícios em relação ao cidadão comum ou pequenas empresas nacionais.

Para Palan (2003, p. 148), a comercialização da soberania, praticada na economia offshore, provoca a desestabilização do conceito de soberania popular e do próprio conceito de Estado-Nação. Nos paraísos fiscais, a soberania é negociada como um bem comercial, podendo ser comprada por estrangeiros (pessoas ou empresas) que se tornam cidadãos virtuais, em uma relação de natureza comercial e utilitária. A relação entre Estado e cidadãos-virtuais desvirtua os antigos conceitos de soberania e cidadania baseados em uma ligação profunda e quase espiritual entre o cidadão e a pátria, com identidade e cultura própria (2003, p. 158). Assim, considera que esse novo conceito de soberania é parte da ideologia do novo constitucionalismo global, em que o mito do Estado-Nação é substituído por um contrato estabelecido entre governante e governados.

A nova ideologia da economia política vê o Estado como um Leviatã, predatório e burocrático que deve se submeter ao poder regulador do mercado. Se o Estado falha em proteger o cidadão (ou mesmo, se cobra muito caro por essa proteção), este pode procurar estabelecer um novo contrato com outro Estado em termos mais eficientes e vantajosos. A ideia de nação não mais define a comunidade, apagando a solidariedade e responsabilidade mútua existente entre os indivíduos que vivem ou se estabelecem sob o mesmo governo. O capitalismo neoliberal vê o indivíduo-consumidor como o novo cidadão, ao mesmo tempo em que substitui o princípio da corresponsabilidade – parte do mito fundador do Estado-Nação – pelo princípio da indiferença.

A soberania perde o aspecto sagrado e fundacional da relação entre Estado e cidadãos. Passa a ser encarada como uma mera mercadoria, que pode ser negociada para atrair o capital. Essa visão utilitária e individualista está na base da legitimidade da economia offshore e da negociação de soberania praticada pelos regimes fiscais privilegiados (PALAN, 2003).

As relações de poder levaram a uma mudança na balança de poder entre os objetivos da acumulação capitalista e os da sociedade. Nessa nova configuração de poder, o capital desterritorializado escolhe em que lugar irá pagar menos tributos e sofrer menos regulações, de forma a aumentar o seu lucro. Trata-se de uma das feições da crescente abstração do capitalismo moderno. Uma nova configuração do espaço, formada por territórios virtuais habitados por corporações e cidadãos nômades, dinheiro digital e venda de soberania. Parte de uma visão de mundo que reafirma a globalização neoliberal como a única alternativa existente, caracterizando o capital financeiro como um poder amorfo e incontrolável, no qual certos grupos – indivíduos ricos e grandes corporações internacionais – buscam evitar a tributação e reduzir sua parte no esforço coletivo de pagar pelos bens comuns (PALAN, MURPHY e

CHAVAGNEUX, 2010).

Palan (1999) discorre sobre as três vertentes do debate entre Estado e globalização, cada qual com uma opinião diferente sobre o tema. A primeira corrente, formada por globalistas, defende que o Estado está perdendo importância e funções para o mercado global. A segunda corrente, formado por realistas e por adeptos da teoria do sistema-mundo, minimiza o impacto da globalização, vendo-a como um evento episódico, de forma que seja o sistema de estados ou seja o Sistema-mundo não está sendo questionado. O terceiro grupo considera que a globalização e o enfraquecimento do Estado representam uma mudança estrutural importante, em que ele procura se amoldar à globalização, em uma reestruturação que é contraditória e insustentável.

Entretanto, conforme Palan (1999), o offshore oferece uma quarta perspectiva, em que o surgimento desse espaço menos regulado serve como um alívio das tensões entre o processo de globalização e o sistema de Estados, conciliando duas perspectivas que pareciam incompatíveis. Porém, o efeito é a radicalização da separação entre política e economia. O Estado representa o cidadão. No âmbito do offshore, a cidadania é manipulada. Dessa forma, o político e o social se separam. O político não mais se legitima porque responde aos anseios do social. O Estado estabelece uma regulação em resposta aos interesses do setor corporativo e do mercado e não dos seus cidadãos. Trata-se de uma ré-espacialização da tradicional separação entre o domínio público e o privado, conforme PALAN (1999) apud Gill (1992). É uma separação entre a regulação pública voltada ao cidadão (leis, prisões e proteção social) e regulação privada voltada para a corporação-cidadã. Portanto, o próprio sistema de Estados é que providencia a infraestrutura jurídica e material para a existência do offshore: um espaço hierárquico e interdependente, desde os centros financeiros em Londres e Nova York até as pequenas jurisdições que atuam como paraísos fiscais.

A análise feita por Sassen (2006) contesta a explicação típica que vê a globalização apenas pelo aspecto da crescente interdependência e declínio do Estado-nação. Para Sassen (2006, p. 3), existem dois conjuntos de dinâmicas que formam a globalização. A primeira dinâmica ocorre no campo internacional, com a criação de instituições e processos explicitamente globais, como a OMC, a expansão dos mercados financeiros globais e o novo cosmopolitismo. O segundo conjunto de dinâmicas ocorre dentro da esfera nacional que passa a ser orientada em direção a essa agenda global, como é o caso de políticas monetárias e fiscais implementadas por vários países e voltadas para a constituição de mercados globais. Os processos internos, que acontecem dentro do aparato nacional, fazem parte do que ela denomina

componentes críticos da globalização (SASSEN, 2016, p. 6). Ambas esferas – internacional e nacional – estão relacionadas com o estudo dos paraísos fiscais e da economia offshore.

Territórios, autoridade e direitos são componentes fundacionais presentes em todas formações históricas. Ao desagregar o nacional e o global nesses três aspectos, pode-se examinar a forma como se constituíram em diferentes configurações históricas (SASSEN, 2016, p. 5). No passado territórios estavam sujeitos a múltiplas autoridades. O Estado-nação estabeleceu autoridade exclusiva sobre determinado território – ligando território e autoridade, o que o transformou no único garantidor de direitos, entretanto, a Globalização desestabilizou essa configuração (SASSEN, 2006). A escala mundial da atual globalização se constitui por meio da inserção de projetos globais em um número crescente de Estados-Nações com o propósito de formar um sistema mundial. Processos por meio dos quais, o Estado-Nação passa a servir a um projeto global (SASSEN, 2006, p. 14). Por exemplo, regras que permitiram o surgimento das corporações transnacionais começam a se formar no final do século XIX. O mesmo se diga das regras que permitiram o sigilo bancário, a criação dos trustes e o ocultamento dos verdadeiros proprietários, os reais beneficiários da riqueza offshore (PALAN, 2003).

Muitas das características que constituem a globalização (ou a escala global, no dizer de SASSEN) já estavam, portanto, presentes no período anterior. De forma que a globalização não é nem um desenvolvimento novo e nem apenas mais uma fase de desenvolvimento do sistema-mundo capitalista iniciado no século XVI, sem mudanças reais significativas (SASSEN, 2006, p. 15). As diferenças nacionais são submetidas à harmonização da lógica global, tendência que se verifica especialmente no campo econômico e a partir do campo econômico se espalham para outras esferas (SASSEN, 2006, p. 16). Essas tendências dependem da colaboração das entidades estatais para que tenham efeito.

3.9 PARADOXO DO OFFSHORE

O *offshore* não é uma fronteira real, mas demarca áreas de atividade em que o Estado exerceu a opção de remover regras e restrições que ele impõe sobre seu território (PALAN, 1999, p. 29). O *offshore* é um espaço distinto apenas porque o Estado opta por não exercer o mesmo nível de soberania – no sentido de aplicação de regulação e tributação – que exerce no espaço *onshore*. Palan (1999, p. 35) considera o que ele denomina o paradoxo do *offshore*: em que leis criadas pela soberania e autodeterminação servem para evitar a aplicação do princípio da soberania e da autodeterminação, o que contrária a lógica do regime que se desenvolveu a partir de meados do XIX de que estrangeiros e locais deveriam ter as mesmas proteções locais

e políticas para encorajar investimentos.

Para Palan (1999, p. 36), portanto, o paradoxo do offshore é ser uma forma de distorção da soberania promovida pelo próprio sistema de estados. Forma-se uma dissociação entre a política e a economia que gera uma abstração do Estado (PALAN, 1999, p. 36), em que fronteiras políticas passam a representar apenas uma fronteira regulatória para atrair e proteger o capital de empresas ou a riqueza de indivíduos. É, portanto, uma cidadania de aluguel oferecida no mercado para pessoas jurídicas ou físicas. Dessa forma, o *offshore*, acrescenta Palan (1999), subverte o conceito democrático do Estado moderno. Encoraja a venda da cidadania, por um lado, e cria uma disputa e uma dinâmica regulatória que beneficia não mais o cidadão e o social, mas as necessidades corporativas e individuais de lucro. Offshore representa, portanto, a divisão da regulação entre regulação privada, voltada para o cidadão corporativo e o cidadão virtual rico e regulação pública, em que se aplica a lei, para o resto da população (PALAN, 1999, p. 37).

O Estado tem um papel central no estabelecimento do offshore. Do ponto de vista de um Estado, a criação de um espaço offshore oferece a oportunidade atrair investimentos que de outra forma não iriam ser atraídos para aquele determinado espaço. A dificuldade da regulação dos paraísos fiscais e mercados offshore é que os principais centros financeiros estão situados em dependências dos principais países desenvolvidos ou são centros onshore-offshore. Assim, seria necessária uma cooperação de difícil ocorrência entre Estados e instituições internacionais para regular os centros offshore (HAMPTON e ABBOTT, 1999, p. 16). Caso contrário, os capitais financeiros poderiam apenas mudar de local para centros não regulados.

O discurso sobre a luta contra os paraísos fiscais é uma representação útil para as grandes potências econômicas pelo controle sobre o sistema financeiro, especialmente quando se considera que os paraísos fiscais são, em regra, pequenos estados sem poder político no âmbito mundial (PIOLET, 2015, p. 83). O dilema é que para controlar o offshore é preciso diminuir a soberania e a autodeterminação dos Estados, via harmonização e padronização de suas legislações (PALAN, 2003, p. 68).

O crescimento dos países em desenvolvimento dificulta o estabelecimento de interesses comuns. Antes, os países desenvolvidos eram capazes de chegar a um acordo ignorando os demais Estados. A criação do modelo de tratado bilateral para evitar a dupla tributação, no âmbito da OCDE, é um exemplo dessa facilidade gerada ao determinar as políticas tributárias dentro de uma organização que representava os interesses de um grupo reduzido de países industrializados exportadores de capital. Essa facilidade já não se repetiu no campo da luta

contra os paraísos fiscais, em que a OCDE foi obrigada a dialogar com um espectro bem mais amplos de países. Esse é o tema da próxima parte da dissertação, um estudo de caso sobre a OCDE e sua campanha contra os paraísos fiscais.

4 – O PAPEL DA OCDE E DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Analisar a atuação dos países desenvolvidos na regulação da economia offshore é importante para compreender como as medidas adotadas pela OCDE, a partir do final da década de 1990, estão limitadas pelos interesses dos próprios países desenvolvidos na economia offshore. Com esse intuito, busco demonstrar como a OCDE se tornou a organização internacional responsável por estabelecer regras sobre tratados internacionais para evitar a dupla tributação e sobre o combate à evasão e à elisão fiscal. Estudo a posição expressa pela OCDE quanto ao tema da competição tributária prejudicial e o papel dos paraísos fiscais. Analiso também as críticas levantadas pelos próprios paraísos fiscais e pelas organizações não-governamentais quanto à atuação da OCDE. Por fim, examino os impactos da crise de financeira de 2007-2008 na forma de atuação da OCDE.

4.1 A ATUAÇÃO DA ONU E DA OCDE NO PÓS-GUERRA

Antes da 2ª Guerra Mundial, a Liga das Nações havia buscado, sem sucesso, chegar a um acordo quanto à dupla tributação (FARQUET, 2016). No entanto, a disputa entre os países europeus exportadores e importadores de capital e os efeitos da Crise de 1929 dificultaram o estabelecimento de uma agenda em comum.

A criação da ONU, ao fim da guerra, complicou ainda mais a possibilidade de um acordo, pois na nova organização internacional estavam representados os países comunistas e os países em desenvolvimento, ambos com regras e interesses diferentes dos países desenvolvidos (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 18).

Ao mesmo tempo, no pós-guerra, os fluxos de comércio internacional voltaram a crescer, graças à diminuição dos custos de fazer negócios trazida pela eliminação de muitas das barreiras alfandegárias ao comércio internacional, pelo início da integração econômica europeia e pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o que resultou em um aumento do comércio internacional entre 1948 e 1960 da ordem de 6% ao ano e entre 1960 a 1973 de 8% ao ano (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 23 e 24).

Antes da OCDE tratar do tema da competição tributária entre Estados, a Organização das Nações Unidas, via o ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), elaborou pesquisas e trabalhos sobre cooperação em matéria tributária (YLONEN, 2016). No entanto, não foi a ONU que se tornou o principal fórum de discussão sobre assuntos tributários internacionais.

Em resposta às dificuldades de negociação na ONU, causadas pelos interesses

conflitantes entre os países desenvolvidos e o crescente número de países em desenvolvimento que entravam na organização à medida que a descolonização ocorria, os países desenvolvidos optaram por tratar do assunto no âmbito de um fórum por eles controlado.

Inicialmente, essa organização foi a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), criada em 1948, no imediato pós-guerra, com o objetivo de organizar a aplicação do Plano Marshall, coordenar os governos europeus e facilitar a liberalização comercial. Em 1956, a OECE criou um comitê fiscal para tratar do tema da dupla tributação (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 18).

Entretanto, foi a sucessora da OECE que ocupou o papel principal no estabelecimento do regime tributário internacional. A OCDE foi criada em 1961, após a entrada dos EUA e o Canadá na organização anterior, a OECE. Em 1964, o Japão entrou na OCDE. A OCDE é, portanto, uma organização internacional formada por países desenvolvidos, do centro capitalista, e que defende uma visão centrada no interesse dos países centrais.

A OCDE passou a atuar como o fórum para estabelecer o modelo a ser seguido em tratados para evitar a dupla tributação, com o objetivo de aumentar o fluxo de comércio internacional (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 3). A OCDE estabeleceu um Comitê sobre Assuntos Fiscais (*Committee on Fiscal Affairs*) que coordenou os interesses dos países desenvolvidos. A primeira Convenção Modelo da OCDE foi publicada em 1963 estabelecendo um compromisso entre os princípios da fonte e residência, estabelecendo o direito de tributar fontes de renda ativas (*active bussiness income*) ao país de origem e o direito primário de tributar a renda passiva (juros, dividendos e royalties) ao país de residência (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 160). A participação dos países da OCDE no comércio internacional aumentou de 60% para 70% entre 1960 e 1973 (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 24). Isso explica que as decisões tomadas pelos países desenvolvidos tivessem um peso maior na definição das regras e modelos adotados. Em 1977, foi publicada pela OCDE uma convenção revisada, a Convenção Modelo para Tratados Bilaterais[47], que estabelecia regras para divisão dos lucros das corporações mais favoráveis aos países desenvolvidos do que as regras até então discutidas no âmbito da ONU (YLONEN, 2016, p. 55).

No âmbito das discussões na ONU, a preocupação com a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento era um tema central, de forma que os relatórios da ONU enfatizavam como países em desenvolvimento muitas vezes não se beneficiavam dos tratados

[47] OECD Model Double Tax Convention on Income and on Capital, 1977.

de troca de informações para prevenir evasão fiscal, defendendo uma cooperação internacional mais forte para prevenir as perdas tributárias. Em seus relatórios na década de 1970, os especialistas da ONU propuseram a troca multilateral de informações (*multilateral exchange of information*), muito antes de se tornar um tema no âmbito da OCDE, União Europeia e G20, o que só aconteceu no âmbito destes fóruns no final da década de 2000 (YLONEN, 2016, p. 45).

O objetivo da ONU, durante as décadas de 1970 e 1980, era facilitar a elaboração de tratados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e regular a atuação das companhias transnacionais, estabelecendo padrões de contabilidade, mas que também tratou dos problemas causados pela evasão e elisão fiscais. (YLONEN, 2016, p. 39). Entre outros temas (uso abusivo de preços de transferências, *thin capitalization*[48], utilização de *holding companies* para transferir lucros via pagamentos de dividendos e royalties para o exterior) relacionados à elisão e evasão fiscal, foi também mencionado o uso de paraísos ficais (YLONEN, 2016).

A convenção modelo da OCDE, por sua vez, continha regras voltadas a resolver as questões tributárias entre os sistemas tributários dos países desenvolvidos (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 20). Assim, a ONU perdeu a proeminência na discussão sobre temas relativos às companhias transnacionais, que passou para a OCDE. O modelo proposto pela OCDE tornou-se o padrão para tratados bilaterais, de forma que praticamente todos os tratados bilaterais sobre dupla tributação espelham a estrutura da Convenção Modelo (GENSCHEL e RIXEN, 2015).

A vantagem para os países desenvolvidos ao negociarem no âmbito mais limitado da OCDE é que podiam tratar dos temas que mais os interessavam, com o peso de serem os países que tem o maior volume de comércio. Essa visão pró países-desenvolvidos e industrializados teve impacto na OCDE desde o início de sua atuação em matéria de tributação internacional, quando dos acordos para evitar dupla bitributação, que como visto privilegiaram os interesses dos países exportadores de capital. De forma que os interesses dos países em desenvolvimento não foram discutidos no âmbito daquele fórum (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 21).

Os motivos para a preeminência da OCDE e o abandono da discussão no campo da ONU foram, segundo GRENSCHEL e RIXEN (2015, p. 162), a descolonização, que transformou todos os antigos países colonizadores em exportadores de capitais, permitindo que seus interesses convergissem; a assimetria de poder entre estes países e o resto do mundo e a própria

[48] O uso de empréstimos da controlada estrangeira pagando altas taxas de juros como forma de transferir lucros para o exterior como pagamentos dos juros.

posição da OCDE como a entidade que estabelecia as regras técnicas sobre tributação internacional. A OCDE defende a adoção de políticas cujo objetivo é aumentar a disciplina fiscal, a competição entre os Estados e a liberalização econômica, ou seja, medidas que seguem a ideologia neoliberal (MORRIS e MOBERG, 2012).

A influência da OCDE no sistema internacional tributário se deve aos mais de 2.500 tratados bilaterais elaborados para evitar a dupla tributação, baseados, em sua grande maioria, no modelo proposto pela própria OCDE. Além disso, decorre também da sua atuação no campo normativo, pois os tribunais e administrações dos países consultam os comentários da OCDE quando da interpretação de tratados bilaterais (AVI-YONAH, SARTORI e MARIAN, 2011, p. 150).

Entretanto, uma das consequências dos tratados para evitar a dupla tributação foi o aumento da competição tributária, que resultou em perdas na base tributária que afetaram os próprios países da OCDE (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 169).

4.2 ATUAÇÃO DA OCDE EM RELAÇÃO AOS PARAÍSOS FISCAIS

O foco da atuação da OCDE a partir do final do século XX, passou a ser a restrição ao que ela denomina competição tributária prejudicial e no estabelecimento da troca automática de informações entre os países em matéria tributária (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 1). Em 1987, a OCDE publicou um relatório denominado *International Tax Avoidance and Evasion: Four Related Issues*, em que reconhecia a dificuldade de se definir o que é um paraíso fiscal (OCDE, 1987). Tal relatório sugeria o uso de um teste de reputação em verificar se o país ou território oferecia seus serviços ou era reconhecido como um paraíso fiscal. Interessantemente, a definição de Paraísos Fiscais do Relatório da OCDE excluía os seus próprios membros, mesmo reconhecendo que qualquer país poderia ser um paraíso fiscal até um certo ponto (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 38).

Entretanto, foi em 1998 que a OCDE publicou um relatório que se tornou um marco ao tratar dos Paraísos Fiscais. O relatório *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* decorreu de reuniões da OCDE e do G7, que trataram da preocupação dos países desenvolvidos com a competição tributária entre os Estados, que levava a uma diminuição da base tributária sobre a qual são cobrados os impostos. Nessas reuniões fora determinado que a OCDE iria desenvolver medidas para combater os efeitos causados pela competição tributária prejudicial sobre investimentos e decisões financeiras (OCDE, 1998, p. 3). O relatório foi elaborado pelo Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE a partir de reuniões especiais sobre competição tributárias,

presididas conjuntamente pela França e pelo Japão (OCDE, 1998, p. 7).

As práticas tributárias consideradas prejudiciais pela OCDE são feitas tanto por paraísos fiscais quanto por regimes fiscais preferenciais, alguns destes últimos, inclusive, existentes na legislação de membros da própria OCDE. O foco sobre o qual a OCDE se debruçou foi o de atividades móveis, como finanças e serviços. A premissa do relatório era de que paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais reduziam a base tributária de outros países, distorciam decisões de comércio e de investimento e, ao afetar a justiça e a neutralidade fiscal, diminuíam a aceitação social dos sistemas tributários em geral (OCDE, 1998, p. 8).

A alta mobilidade dos mercados financeiros e de serviços acarretava a necessidade de uma ação multilateral. Por se tratar de um tema global, a OCDE informava que pretendia trabalhar em conjunto com outros países. Para tanto efetuou seminários regionais com a participação de outros países[49]. (OCDE, 1998, p. 10).

O relatório enfatizava, no entanto, a posição da OCDE de que a progressiva liberalização do comércio e investimento internacional foi a mais poderosa força responsável pelo crescimento econômico e pelo aumento dos padrões de vida da população mundial, e que seu papel é promover um sistema de comércio multilateral e aberto (OCDE, 1998, p. 9). Buscava-se conciliar a defesa do liberalismo com a crítica ao que – os países desenvolvidos – consideravam uma competição injusta. Conforme a OCDE, o problema principal causado pela competição tributária prejudicial é que empresas e indivíduos tornam-se *free riders*, beneficiando-se dos serviços públicos garantidos pelos tributos em seus países, ao mesmo tempo em que não colaboram para o seu financiamento, justamente por deslocarem seu capital tributável para os paraísos fiscais (OCDE, 1998, p. 14). Mesmo reconhecendo que a globalização trouxe novas maneiras pelas quais as empresas multinacionais e os indivíduos poderiam evitar o pagamento de tributos, o foco das propostas da OCDE não recaia sobre estes, mas sobre os Estados que promoviam a competição considerada prejudicial.

A definição do que seriam práticas prejudiciais incluía aquelas que um Estado adotava com o objetivo de redirecionar o fluxo de capital e finanças para sua jurisdição, promovendo o estabelecimento de regras que atraíssem capital originado em outro Estado para seu país. Para

[49] O primeiro, realizado no México, contou com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Jamaica, Peru e Venezuela. O segundo, em Istambul, contou com participantes da Europa Oriental e de países da antiga União Soviética, além da Mongólia: Albânia, Azerbaijão, Estônia, Macedônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Romênia, República Eslovaca e Ucrânia. Um terceiro seminário, realizado em Singapura, conjuntamente com o Banco de Desenvolvimento da Ásia, contou com a participação da China, Índia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Sri Lanka, Taiwan e Tailândia.

a OCDE tais práticas contribuem para distorcer o fluxo de investimentos reais; enfraquecer a integridade e justiça e a aceitação social dos sistemas tributários; modificar o nível desejado de tributos e de gastos públicos; transferir o peso do sistema tributário para bases tributárias menos móveis; como trabalho, propriedade e consumo; e, aumentar o custo administrativo e de observância tributária tanto por parte das autoridades fiscais quanto dos pagadores de tributos (OCDE, 1998, p. 16).

A OCDE intentou distinguir competição tributária prejudicial daquela que não é prejudicial, mas faz parte do jogo de forças do livre mercado. O ponto de vista defendido pela OCDE é de que a globalização forçou os países a fazerem reformas tributárias que aumentaram a base tributária ao mesmo tempo em que reduziam as alíquotas aplicáveis. Assim países que, embora cobrem imposto sobre a renda de indivíduos e corporações, o fazem com uma alíquota efetiva mais baixa do que outros Estados não praticam competição tributária prejudicial (OCDE, 1998, p. 20).

Também estabeleceu a separação – já citada anteriormente – entre paraísos fiscais e países com regimes tributários preferenciais prejudiciais. Os primeiros são países capazes de financiar seus serviços públicos sem recorrer a impostos sobre a renda e que buscam com isso atrair não-residentes que queiram evitar pagar tributos em seus países de residência. Já regimes tributários preferenciais são adotados em países que costumam cobrar tributos sobre renda, mas nos quais o sistema tributário estabelece regras para que certas rendas sejam submetidas a uma tributação nula ou quase nula (OCDE, 1998, p. 20).

Buscando uma definição de paraíso fiscal melhor do que o teste de reputação sugerido pelo relatório anterior, de 1987, o Relatório da OCDE define paraísos tributários como países com quatro características: isenção de tributos ou aplicação de taxas nominais, ausência de troca efetiva de informações, pouca transparência e ausência de atividades substanciais (OCDE, 1998, p. 23). A ausência de requerimento de atividades substanciais era um indicativo de que o Estado ou jurisdição estava buscando atrair investimentos relativos a atividades que não ocorriam nele, de forma que tais jurisdições seriam apenas meros “booking centers” (OCDE, 1998, p. 22). Por sua vez, a falta de transparência podia decorrer de regras legais ou administrativas que protegiam o sigilo e impediam a troca de informações com outros Estados. O relatório reconhecia a dificuldade em distinguir o que tornaria um regime tributário prejudicial aos demais Estados, pela falta de dados disponíveis graças ao sigilo existente e à falta de cooperação entre os Estados (OCDE, 1998, p. 34). Isso tinha uma consequência potencialmente perigosa, de facilitar atividades ilegais como evasão fiscal e lavagem de dinheiro (OCDE, 1998, p. 24).

Ao definir regimes tributários preferenciais prejudiciais o relatório da OCDE estabelece quatro indicadores:

a) isenção de tributos ou aplicação de alíquotas efetivas baixas;

b) "*ring-fencing*" que protege o país dos efeitos deletérios do regime preferencial por ele criado;

c) falta de transparência; e,

d) ausência efetiva de troca de informações.

O *ring-fencing* deriva dos regimes preferencias serem, em regra geral, restritos apenas a não-residentes, enquanto os residentes estão sujeitos ao regime normal com alíquotas maiores, ou então de as empresas que se beneficiam do regime não podem utilizá-lo para o mercado local, não podendo operar no mercado doméstico (OCDE, 1998, p. 28). Os demais requisitos são idênticos aos utilizados para identificar os paraísos fiscais.

Outros fatores que, conforme a OCDE (1998), poderiam ajudar a identificar um regime tributário preferencial eram:

a) a existência de uma definição artificial da base tributária;

b) a não adesão aos princípios internacionais de transferência de preços, estabelecidos pela própria OCDE, em 1995, para vendas intrafirmas;

c) a renda oriunda do exterior não ser sujeita à tributação naquela jurisdição;

d) a existência de regras que permitem que o Estado e empresas façam uma negociação da base tributária ou da alíquota efetiva e que servem para atrair empresas em troca de menor sujeição à tributos;

e) a existência de leis de segredo, que dificultem a identificação do contribuinte e o protegem das autoridades tributárias;

f) a existência de uma rede de tratados tributários, que facilita o acesso ao regime privilegiado por residentes em outras jurisdições;

g) a promoção do regime como capaz de reduzir o pagamento de tributos e que permitem – e até encorajam - o seu uso com o único objetivo de diminuir os tributos a serem pagos.

A estabilidade política do local e uma atitude que seja claramente favorável a

investimentos externos são características adicionais que devem estar presentes na fórmula do sucesso de um paraíso fiscal (HUCK, 1997, p. 262). A importância desse item é de tal relevância que o Panamá, que durante décadas tentou sua consagração como um confiável refúgio fiscal, construindo com grande esforço sua rede bancária e de prestação de serviços, teve sua confiabilidade abalada quando da invasão norte-americana de 1989, quanto tropas dos EUA derrubaram o governo de Manoel Noriega, o que afugentou empresas e negócios. Desde 1950, o Panamá investia e legislava para tornar-se um importante e bem-sucedido paraíso fiscal. Sua proximidade com os Estados Unidos, país situado a meio caminho da América do Sul e a poucas horas de voo dos principais centros empresariais e financeiros da Europa, aliada à utilização corrente do dólar americano como moeda e a um sistema bancário bem organizado, haviam transformado o pequeno país centro americano num importante polo internacional de prestação de serviços financeiros, a partir da década de 1970. Bastou, no entanto, a invasão americana para abalar a credibilidade e levar a uma fuga de capital de centenas de milhões de dólares para outros bancos em outros locais do mundo, tudo ante o receio e a insegurança provocados pela instabilidade política. Até 1997, o Panamá ainda não havia recuperado o mesmo nível de confiança internacional, apesar das concessões feitas ao mercado, tais como a oferta de custos mais baixos para os mesmos serviços (HUCK, 1997, p. 263). Mais recentemente, o escândalo da Mossack Fonseca (os vazamentos do *Panama Papers*) abalou novamente a reputação do Panamá enquanto paraíso fiscal.

O objetivo da OCDE era criar um padrão internacional aceitável de competição tributária (OCDE, 1998, p. 15). Assim, as propostas resultantes do relatório incluíam a criação de diretrizes sobre Regimes Tributários Preferenciais Prejudiciais, o estabelecimento de um Fórum sobre Práticas Tributárias Prejudiciais, de uma lista de paraísos fiscais e de recomendações para as legislações nacionais e tratados internacionais sobre o tema (OCDE, 1998, p. 9).

As medidas sugeridas se dividiam em três níveis de atuação: legislação doméstica dos Estados, tratados bilaterais e cooperação internacional (OCDE, 1998, p. 39). Em 2000, a OCDE elaborou um segundo relatório e uma lista de 35 jurisdições offshore. Em 2002, a lista foi republicada e contava com apenas 7 jurisdições offshore. Em 2008, somente 3 jurisdições offshore permaneciam na lista.

Um dos questionamentos levantados contra a OCDE é o da eficiência das medidas sugeridas pela organização. Sharman (2006) considera que essa etapa da campanha da OCDE terminou em uma derrota da organização internacional. Entre 1998 e 2002, os dois campos –

OCDE e paraísos fiscais - disputaram a narrativa sobre os paraísos fiscais durante a campanha da OCDE contra a competição tributária prejudicial. A disputa resultou em uma vitória dos pequenos Estados e no fracasso da campanha da OCDE naquele primeiro momento.

O Relatório de 1998 da OCDE propunha uma nova estratégia confrontacional de regulação global por organizações internacionais. Em lugar dos métodos de consenso, revisão por pares, modelos, a campanha buscava a adesão de Estados não-membros da organização pela ameaça de sanções ou colocação em uma lista negra de jurisdições não-cooperativas. Tratou-se, conforme Sharman (2006), de uma disputa retórica, em que os paraísos fiscais acusaram a OCDE de coerção e hipocrisia ao tentar reescrever as regras da competição econômica internacional a seu próprio favor. Além disso, defendiam que a OCDE estaria violando os princípios do livre-mercado e da competição ao tentar impor restrições que prejudicariam o comércio e aumentariam a intervenção estatal sobre o mercado. A OCDE estaria violando a regra de buscar soluções pelo consenso. A organização internacional não estaria atuando de forma imparcial, mas em defesa do interesse de seus membros e prejudicando os pequenos países em setores em que eles eram competitivos.

O que Sharman (2006) destaca é que apesar de seu poder, a coalizão de Estados representada pela OCDE falhou em impor aos pequenos paraísos fiscais a aceitação das medidas inicialmente propostas sob a ameaça de uma lista negra. Durante a disputa, os paraísos fiscais utilizaram os princípios defendidos pelos mais fortes para defender seus próprios interesses, forçando a OCDE a adotar uma posição defensiva. A OCDE perdeu a disputa retórica no período de 1998-2001, de forma que foi obrigada a mudar seu plano de ação. As normas internacionais impediam o uso da força militar – o período da diplomacia das canhoneiras não era mais aceito internacionalmente. Além disso, a coerção econômica não se mostrou viável, com a proposta da lista negra sendo abandonada pela OCDE nos relatórios posteriores.

O debate público entre a OCDE e seus críticos não era apenas técnico, mas de propaganda, já que os dois lados podiam defender suas posições (competição prejudicial versus competição beneficial) em vista da falta de consenso da comunidade de experts (SHARMAN, 2006, p. 39). O princípio da não-intervenção foi usado pelos paraísos fiscais para opor-se às medidas da OCDE. Ou seja, os paraísos fiscais usaram elementos das ideias dominantes para combater a pressão da OCDE: mercado livre, desregulação e competição vistas como elementos que representam virtudes (especialmente em uma ideologia dominante neoliberal). Os países desenvolvidos ficaram limitados por suas posições e pelos princípios adotados anteriormente, mesmo que as condições mudem posteriormente, sob pena de enfraquecerem sua influência na

comunidade no caso de renegarem suas antigas posições já estabelecidas (SHARMAN, 2006, p. 13). Em 2000, no relatório seguinte da OCDE, o termo competição tributária prejudicial foi modificado para práticas tributárias prejudiciais. E em 2001, os paraísos fiscais e OCDE concordaram em criar um grupo de trabalho conjunto que diminuiu a pressão sobre os paraísos fiscais e criou um precedente para negociações em que os dois lados teriam voz. Para os paraísos fiscais a questão não seria sobre divisão de benefícios, mas sobre perdas absolutas, pois alguns Estados poderiam sair pior do que estavam antes quando se trata de colaboração internacional na arena econômica (SHARMAN, 2006, p. 5). Os paraísos fiscais responderam à ofensiva da OCDE, criando a sua própria associação, a International Tax and Investment Organization (ITIO).

Além disso, a crítica por parte de tributaristas era de que as propostas da OCDE implicavam na adoção de uma lógica de confronto que tratava as empresas transnacionais como um inimigo a ser combatido, o que aumentaria a desconfiança entre contribuintes e Estados e a insegurança jurídica, com a consequência de criar uma situação que prejudicaria os investimentos (SCHOUERI, 2016).

Nos EUA foram formados grupos de apoio aos paraísos fiscais, como o *Center for Freedom and Prosperity* (CFP), criado em 2000, em conjunto com *think tanks* de direita, como a *Heritage Foundation* e o *Cato Institute*, como parte do lobby contra a iniciativa da OCDE (SHARMAN, 2006, p. 16). Em 2001, com a mudança de governo nos EUA, o Secretário do Tesouro, Paul O´Neill, do novo governo George W. Bush abandonou o apoio à iniciativa da OCDE, que era patrocinada pelo Secretário anterior, Lawrence Summers, durante o governo Clinton. Essa mudança de posição dos EUA foi importante para diminuir a pressão sobre os paraísos fiscais naquela ocasião (SHARMAN, 2006, p. 17).

Outro foco das críticas contra a atuação da OCDE veio das organizações não-governamentais. Na primeira década do século XX, grupos de pressão, como a Rede de Justiça Fiscal (Tax Justice Network) foram criados em vários países (PLATT, 2015, p. 241). Além disso, outras ONGs como a OXFAM e a Christian Aid levantaram fortes críticas tanto aos paraísos fiscais quanto à atuação dos países desenvolvidos e da OCDE. Em relação às críticas à OCDE, estas organizações defendem uma posição completamente diferente da crítica feita pelos próprios paraísos fiscais ou pelos *think tanks* liberais estadunidenses.

A posição das ONGs é de que o combate à elisão abusiva é um aspecto importante e que aos poucos ganha reconhecimento, especialmente pela atuação das próprias organizações não governamentais e pela pressão da sociedade civil e de jornalistas investigativos após os

vazamentos de informações oriundas de firmas participantes da economia offshore que expuseram a forma de atuação de bancos, firmas de auditoria e escritórios voltados a gerenciar e apoiar a evasão e elisão de tributos. A crítica é feita à injustiça propalada pelo uso da economia offshore e dos paraísos fiscais. Tais métodos não estão ao alcance de todos os cidadãos ou empresas, mas apenas dos indivíduos mais ricos e das maiores multinacionais, o que leva a um aumento da desigualdade e da concentração de renda.

4.3 OXFAM: PARAÍSOS FISCAIS, POBREZA E DESIGUALDADE

Uma das primeiras críticas ao relatório da OCDE e a atuação da organização foi formulada pela Oxfam, em 2000. O relatório da Oxfam "*Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Erradication*" (Paraísos Fiscais: Liberando os Bilhões Escondidos para Erradicação da Pobreza") sustentava que o tema dos paraísos fiscais recebia ainda pouca e inadequada cobertura, voltada apenas para os interesses dos governos dos países do Norte e das grandes corporações transnacionais.

Conforme as críticas feitas no relatório, as iniciativas formuladas contra os paraísos fiscais no âmbito da OCDE, das agências da ONU ligadas ao combate à lavagem de dinheiro e do Fórum sobre a Estabilidade Financeira (FSF) refletiam apenas os interesses dos Estados do Norte. O objetivo da Oxfam era demonstrar que não apenas os paraísos fiscais, mas os centros offshore eram parte do problema da pobreza global.

Para a Oxfam, as análises efetuadas sobre o tema não incorporavam os interesses dos países mais pobres, que também eram prejudicados pela economia offshore e pela utilização dos paraísos fiscais para diminuir sua base tributária, ou seja, para diminuir o dinheiro disponível ao governo para efetuar as políticas sociais necessárias e os investimentos em serviços básicos e infraestrutura. Conforme o relatório, os paraísos fiscais afetam os países pobres por meio da competição tributária e perda de receita tributária, da lavagem de dinheiro fruto da corrupção e do comércio ilegal, além da instabilidade financeira.

A Oxfam também destacava um ponto levantado também pelos próprios paraísos fiscais – de que o tratamento dado pela OCDE era parcial, culpando apenas os pequenos paraísos fiscais pelo problema da competição tributária prejudicial, enquanto a economia offshore alcança e se liga com a atividade situada em grandes centros onshore. Desta forma, o discurso contra os paraísos fiscais conjurava imagens de ilhas distantes, esquecendo que os principais centros da economia offshore são, na verdade, centros financeiros onshore, como Londres e Nova York. Enquanto o esforço da OCDE e a ameaça de retaliações era dirigido aos paraísos

fiscais, os membros da organização que também permitiam o uso de práticas prejudiciais não sofriam a mesma pressão.

A Oxfam afirmava que a linha entre a evasão fiscal e a elisão era cada vez mais difícil de ser traçada e, portanto, era difícil estimar o custo dos paraísos fiscais para a economia dos países em desenvolvimento, mas considerava que pelo menos US$ 50 bilhões de dólares por ano seriam perdidos por estes, em decorrência da competição tributária e não pagamento de tributos pelo capital móvel. Para efeito de comparação, conforme a ONG, esse valor era então o equivalente à ajuda oferecida aos países em desenvolvimento e seis vezes maior do que os custos estimados para alcançar a educação primária universal (OXFAM, 2000, p. 1).

Para combater os efeitos prejudiciais causados pela economia offshore, a Oxfam propunha que fosse adotada uma visão realmente multilateral, posto se tratar de uma questão global, e que se incluíssem os países em desenvolvimento. Para ser eficiente, o combate aos paraísos fiscais e à competição tributária internacional dependeria de uma estratégia que levasse em conta também a preocupação com a pobreza e a criação de medidas para ajudar os países pequenos e vulneráveis a diversificarem sua economia para que não mais dependessem da indústria financeira (OXFAM, 2000).

As regras do jogo deveriam fortalecer os países em desenvolvimento para que estes pudessem combater a elisão fiscal e as atividades ilícitas. Uma das contradições levantadas pela Oxfam é que em um mercado globalizado, as estruturas tributárias continuam a ter alcance primariamente nacional, o que dificulta especialmente aos pequenos países evitar a perda de receita para os centros offshore. Os países em desenvolvimento não possuem, em regra, os meios necessários para fiscalizar as técnicas avançadas utilizadas por corporações transnacionais para praticar elisão fiscal, incluindo o uso de lacunas na legislação e a ameaça da competição tributária com o efeito final de evitar pagar tributos.

A Oxfam concordava com a definição dos paraísos fiscais proposta pela OCDE (OXFAM, 2000, p. 7), no entanto, criticava a distinção feita pela OCDE entre paraísos fiscais e regimes fiscais privilegiados em países não considerados paraísos fiscais, e o fato da atenção da OCDE se voltar principalmente para os paraísos fiscais. Para a Oxfam, os países desenvolvidos eram os responsáveis pelo estabelecimento e manutenção de vários regimes fiscais privilegiados e, portanto, participantes importantes da economia offshore. Por meio da manipulação de leis e regulamentos, alguns países desenvolvidos converteram parte de suas economias em verdadeiros paraísos fiscais para segmentos do mercado globalizado. Exemplos citados pela Oxfam eram a City de Londres, no caso do eurobond, e a Bélgica, no caso das

holdings de companhias transnacionais, enquanto outros países desenvolvidos enfatizavam a oferta de segredo bancário e profissional, como a Suíça, Áustria e Luxemburgo (OXFAM, 2000, p. 8).

A principal crítica da Oxfam era justamente de que a OCDE enfatizava o combate aos paraísos fiscais enquanto ignorava o tema da elisão fiscal praticada pelas empresas multinacionais através dos bancos e instituições financeiras, o que servia para legitimar o sistema da economia offshore. A existência das ferramentas de planejamento tributário, como os trustes, é que permitia o abuso das regras por aqueles que buscam lavar fundos ou evitar pagar tributos devidos. Dessa forma, uma parcela importante do capital global situava-se fora do controle de governos nacionais ou das agências internacionais. O resultado era justamente a diminuição das receitas fiscais disponíveis para os países em desenvolvimento e um foco cada vez maior em tributação sobre o consumo e sobre o trabalho, o que explicava em parte o aumento da desigualdade de renda em grande parte dos países em desenvolvimento (OXFAM, 2000, p. 15).

Além de mencionar a corrupção e lavagem de dinheiro como problemas intensificados pela falta de regulação da economia offshore e que afetavam especialmente os países em desenvolvimento, o relatório da Oxfam também menciona o papel da economia offshore na instabilidade financeira global que caracterizou o mercado na década de 1990 (OXFAM, 2000, p. 17), outro aspecto prejudicial da economia offshore não tratado pela OCDE. Considerava que crises como a Leste Asiático e da Rússia eram intensificadas pela falta de regulação. E que, suas consequências afetavam especialmente as economias com mercados de capital menores e mais vulneráveis às flutuações rápidas que o mercado financeiro internacional integrado permitia.

4.4 CHRISTIAN AID: EVASÃO FISCAL E SEUS CUSTOS SOCIAIS

Na sequência da crise econômica de 2007-2008, o tema dos paraísos fiscais voltou à tona e levantou a atenção de governos e de ONGs. A ONG Christian Aid elaborou três relatórios sobre o tema, estabelecendo uma ligação entre os tributos sonegados e evadidos e as necessidades das comunidades nos países em desenvolvimento.

O primeiro deles foi publicado em 2008, quando a ONG Christian Aid elaborou o relatório "*Death and Taxes: The Toll of Tax Dodging*", criticando o papel dos indivíduos extremamente ricos (HNWI), dos governos – especialmente o do Reino Unido – e das corporações transnacionais. A ONG expôs que quando se trata do pagamento de tributo existem

várias zonas. Planejamento tributário é a atividade de diminuir o valor dos tributos que poderiam ser devidos utilizando meios permitidos e previstos pela legislação tributária, como isenções ou incentivos dados pelo Estado. Elisão fiscal é uma área cinzenta praticada por transnacionais utilizando complexos instrumentos financeiros e paraísos fiscais, com o propósito de evitar leis e regulações. Para a Christian Aid, o planejamento tributário agressivo é facilitado via atuação das grandes empresas de auditoria, bancos e advogados especializados em paraísos fiscais (CHRISTIAN AID, 2008, p. 30).

Os paraísos fiscais podem servir tanto à evasão quanto a elisão fiscal. As multinacionais, por meio da evasão e elisão via paraísos fiscais, evitam o pagamento de tributos com resultados desastrosos para o combate à pobreza nos países em desenvolvimento. O segredo bancário e fiscal que envolve os paraísos fiscais ainda facilita a evasão fiscal, por meio da manipulação dos preços de transferência e do uso de falsa faturas (*false invoicing*), resultando em um prejuízo estimado de 160 Bilhões de dólares por ano (CHRISTIAN AID, 2008, p. 2). A atitude dos legisladores ocidentais com os paraísos fiscais se caracteriza por uma contradição, ao por um lado defenderem o respeito à regra legal, e mais recentemente também o respeito aos direitos humanos e à ajuda aos países em desenvolvimento, e por outro, terem permitido que um sistema financeiro aberto a abusos possa existir (CHRISTIAN AID, 2008, p. 24).

O relatório da Christian Aid detalhava as formas como companhias transnacionais utilizam os paraísos fiscais de maneira a não pagar tributos em outros países. O uso de holding companies instaladas em paraísos fiscais é a regra de atuação das transnacionais (CHRISTIAN AID, 2008, p. 24). O estabelecimento de holding companies em paraísos fiscais permite que os lucros sejam guardados nessas localidades, em que não estão sujeitas à tributação. Além disso, holding companies também são as controladoras da propriedade intelectual das transnacionais, recebendo royalties das subsidiárias pelas patentes e taxas pelas licenças.

Entre os exemplos dados, se destacava o uso das ilhas Maurício como um paraíso fiscal para investimentos na Índia (CHRISTIAN AID, 2008, p. 36). As Ilhas Maurício são responsáveis por praticamente metade do investimento direto estrangeiro na Índia (20.1 bilhões de dólares do total de 51 bilhões, entre 2000 e 2007). O motivo é o Acordo para Evitar Dupla Tributação entre os dois Estados, pelo qual residentes em Maurício sem um estabelecimento permanente na Índia não são tributados em ganhos de capital resultantes da venda de ações de companhias indianas. O problema é que a Índia ainda adotava o princípio de residência de tributação (CHRISTIAN AID, 2008, p. 37). Segundo o relatório da Christian Aid, para uma empresa obter um certificado de residência tributária nas ilhas Maurício era preciso apenas ter

dois diretores residentes na ilha, uma conta bancária local e um auditor estabelecido na ilha, e dessa forma evitar o pagamento de tributos na Índia, o que resultava em uma perda estimada pelas autoridades tributárias da Índia de 500 milhões de libras de receita tributária a cada para o Estado indiano (CHRISTIAN AID, 2008, p. 36).

No ano seguinte, o relatório "*False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free*" buscava quantificar os danos aos países pelo abuso no comércio feito pelas transnacionais vias manipulação de preços. O objetivo era analisar os dados comerciais da União Europeia e dos EUA e estimar o valor do capital transferido de países em desenvolvimento para a União Europeia, EUA, Reino Unido e Irlanda (CHRISTIAN AID, 2009, p. 4). Conforme o relatório, países em desenvolvimento do G20 – Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, México e África do Sul – perderam 119,5 bilhões de libras em fuga de capital entre 2005 e 2007, enquanto os países mais pobres perderam 5.78 bilhões no mesmo período (CHRISTIAN AID, 2009, p. 5). Entretanto, o método de estimativa adotado pela Christian Aid, foi posteriormente contestado pela TJN (TNJ, 2012, pág. 20), por pesquisadores de Oxford e por Richard Murphy (MURPHY, 2017, p. 108), o que destaca a dificuldade de se conseguir estimar o tamanho de uma economia baseada no segredo e na ocultação.

4.5 TAX JUSTICE NETWORK E A CRÍTICA AO SEGREDO BANCÁRIO

Como já visto, estatísticas relativas ao volume de capital na economia offshore são difíceis de formular por falta de dados disponíveis, em função do segredo que cerca o mercado offshore. Em 2005, a ONG *Tax Justice Network*, utilizando dados do BIS (Bank for International Settlements (BIS) estimou que depósitos em bancos offshore totalizavam 2,7 trilhões de dólares do total de 14,4 trilhões de dólares existentes no mundo em depósitos bancários. Entretanto, tal conta não leva em consideração ações, participações e títulos, nem o valor de bens como propriedades, ouros, iates e participações em companhias controlados por meio de trustes, fundações ou holdings offshores (TJN, 2005).

Utilizando, por sua vez, dados dos relatórios das consultorias Merril Lynch/Cap Gemini´s, BCG e da McKinsey & Company, a TJN estimava, de forma conservadora, em 2005, o valor da riqueza offshore entre 11 e 12 trilhões de dólares, o que renderia cerca de 860 bilhões de dólares por ano, considerando uma taxa de retorno de 7,5% e causaria uma perda de arrecadação em tributos de 225 bilhões de dólares (estimando uma alíquota de 30%) resultante dos valores que indivíduos ricos mantinham offshore (TJN, 2005).

Alguns anos depois, revisando os valores do relatório de 2005 com novos e mais

completos dados, a TNJ estimou que em 2004, a riqueza privada offshore estava entre 12,1 e 20 trilhões de dólares – superior a estimativa que calculada em 2005, e que estaria então entre 21 e 32 trilhões de dólares em 2012 (TJN, 2012, p. 36). Quase metade de toda a riqueza offshore pertenceria a 91 mil pessoas (0,001% da população mundial), enquanto os restantes 51% pertencem a 8,4 milhões (0,14% da população mundial) (TJN, 2012, p. 36). Em consequência da economia offshore, a desigualdade de renda e riqueza é subestimada tanto ao nível de país, quanto global, com o 0,001% controlando uma fatia de mais de 30% da riqueza financeira global (TJN, 2012, p. 40).

O problema é que a maioria das contas em paraísos fiscais é mantida em nome de trustes, fundações e shell companies (ZUCMAN, 2015), ou seja, a dificuldade para determinar o tamanho da economia offshore é a opacidade, o segredo bancário que protege as pessoas e empresas com contas nos paraísos fiscais. Portanto, para combater de forma eficiente a economia offshore é preciso modificar a definição de paraísos fiscais com o objetivo de enfatizar que eles se tratam de jurisdições secretas, ou seja, Estados ou dependências que estabelecem uma legislação que tem como objetivo proteger pessoas e empresas não residentes em seu território, de forma que aqueles que usam os serviços do paraíso fiscal não possam ser identificados (MURPHY, 2017, p. 23). Destaca-se a diferença entre paraísos fiscais que atuam como intermediários e paraísos fiscais que são realmente o destino da riqueza privada. A lista tradicional de paraísos fiscais não demonstra quais locais são o destino efetivo do dinheiro offshore. Estes, na verdade, são os Estados desenvolvidos, como os EUA, Reino Unido, Suíça, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Alemanha (TJN, 2012).

Em 2009, a TJN criou uma lista de jurisdições secretas que listou sessenta países (*Financial Secrecy Index*). A lista foi elaborada comparando listas criadas por outras entidades, entretanto o foco da lista da TJN estava no segredo e não na alíquota de imposto cobrada (MURPHY, 2017, p. 93). O motivo exposto pela TNJ é que a taxa efetiva de tributação muitas vezes é inferior à taxa aparente existente em vários países, especialmente quanto às companhias que possuem renda oriunda do exterior. Assim, a tributação efetiva tende a cair ou ser até mesmo nula. A melhor forma de determinar se um país serve como um paraíso fiscal é ver se as regras foram criadas com o intuito de atrair o capital financeiro, protegendo-o por meio da opacidade e segredo bancário.

Em "*The Price of Offshore Revisited*", publicado em 2012, a TJN enfatizava novamente a dificuldade de extrair dados relativos aos paraísos fiscais e economia offshore, graças ao segredo que envolve o tema, fruto dos beneficiários da economia offshore serem justamente a

elite global, que forma o grupo de interesse mais rico e poderoso que existe, expondo que muitas estimativas do tamanho do mercado offshore são falhas porque desconsideram o valor dos bens mantidos por trustes e fundações (TJN, 2012). Algumas estatísticas apresentadas são relevantes para demonstrar a escala da economia offshore e seu papel no aumento da desigualdade. A pesquisa da TNJ estimou a riqueza financeira global investida em paraísos fiscais em um valor entre 21 a 32 trilhões de dólares em mais de 80 jurisdições *offshore*. Tais valores novamente não incluíam a riqueza não-financeira – como iates, propriedades e ouro – que também são controladas via estruturas offshore que impossibilitam determinar seus verdadeiros donos (TJN, 2012, p. 5). Entre 1970 e 2010, as elites privadas de 139 países pesquisados acumularam entre 7,3 e 9,3 trilhões de dólares em riqueza offshore (TJN, 2012, p. 6).

O relatório destaca ainda o papel do mercado *onshore-offshore*, especialmente nos EUA, via o uso de corporações e trustes registrados em Delaware, Nevada e outros estados que oferecem níveis de segredo e proteção idênticos aos dos paraísos fiscais tradicionais. A política adotada pela OCDE e os governos dos países desenvolvidos releva o papel fundamental para a economia offshore dos bancos, das grandes empresas de contabilidade e de auditoria, dos gestores de riqueza privada e dos escritórios de advocacia especializados em planejamento tributário, que formam um grupo pequeno e relevante.

O número de bancos privados, fundos de *hedge*, firmas de advocacia e contabilidade e de companhias de seguro especializada em *offshore* é concentrado. A maioria dos empregados nessa área trabalha – direta ou indiretamente – para os 50 maiores bancos privados, que, em 2010, concentravam entre 62 a 74 por cento da riqueza privada *offshore* (TJN, 2012, p. 32). Um valor estimado pela TJN de 12,06 trilhões de dólares (TJN, 2012, p. 33), sendo que 51% desse valor são administrados por apenas dez bancos. Durante a crise econômica financeira de 2008, entre agosto de 2008 e agosto de 2009, os 21 principais bancos privados receberam 393 bilhões de dólares em "*standby credits*", 939 bilhões em garantias para bens tóxicos (*toxic asset*) e 592 bilhões em injeções de capital por governos (TJN, 2012, p. 33).

Como menciona o relatório: "Era interessante observar que os precursores do Citigroup, JPMorgan Chase, Bank of America e Goldman Sachs estavam todos profundamente envolvidos em empréstimos feitos ao mercado financeiro especulativo em 1928-29. O Presidente do Citibank na época, "Sunshine Charlie" Mitchell, foi descrito por um Senador dos EUA como "entre as cinquenta pessoas responsáveis pela queda do mercado de ações" (TJN, 2012, p. 33).

4.6 A CRISE ECÔNOMICA DE 2007-2008 E OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DA OCDE

A política tributária é um dos aspectos em que os Estados competem para atrair atividade econômica (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 14). A OCDE desde o final da década de 1990 tenta regular os paraísos fiscais. Entretanto, a OCDE também é parte integrante do sistema-mundo capitalista e uma das peças principais de um regime internacional no campo tributário que promove a liberalização e a globalização. Sua atuação é limitada justamente porque qualquer tentativa de voltar a regular o sistema tributário internacional com o fim de diminuir a evasão e elisão fiscal esbarra nos limites impostos pela ideologia dominante neoliberal e nos interesses dos grupos dominantes na economia-mundo. Assim, a atuação da OCDE termina sempre sendo mais retórica do que efetiva, embora a leitura de seus comunicados tente passar outra imagem, de efetivo êxito na luta contra os paraísos fiscais e contra a evasão fiscal.

O tema da competição tributária e dos paraísos fiscais voltou ao centro de atenções após a eclosão da crise financeira, em 2007. Em reação à crise, dois modelos de combate à evasão de divisas foram adotados – um multilateral e outro bilateral. Em 2009, a OCDE estabeleceu como meta a adoção de padrões de transparência sobre troca de informações em matéria tributária. Além disso, o Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias, criado no contexto da atuação da OCDE para enfrentar os riscos à conformidade tributária gerados pelos paraísos fiscais, com a adesão do G20, se tornou a principal estrutura internacional a tratar da implementação e monitoramento de padrões de transparência para combater a evasão fiscal. O Fórum possuí atualmente 150 Estados-membros e 17 organizações internacionais que participam como observadoras[50].

A atuação da OCDE no campo da luta contra os paraísos fiscais representa um enfraquecimento dos Estados nacionais – que devem ceder um importante aspecto de sua soberania e autonomia política para um fórum internacional dominado por um pequeno grupo de países industrializados desenvolvidos (MORRIS e MOBERG, 2012, p. 3). Ao controlar as discussões relativas à tributação internacional, a OCDE atua em benefício dos países desenvolvidos exportadores de capital – os que mais se beneficiam das regras da Convenção Modelo que atribuí aos países de residência o poder primário de tributar renda passiva (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 169).

Durante a reunião da cúpula financeira internacional, em Londres no ano de 2009, o G20 (grupo dos 20 países que reúne as maiores economias do mundo) decidiu adotar medidas

[50] Conforme exposto no sítio de internet https://www.ocde.org/tax/transparency/, acesso em 10/06/2018.

contra os paraísos fiscais, de forma a reestruturar a arquitetura financeira internacional e combater a evasão de tributos. No mesmo ano, a OCDE, reunida em Berlim, propôs adotar medidas contra os paraísos fiscais, caso estes não implementassem mudanças com vistas à adoção de normas que permitissem a troca de informações em matéria fiscal. Na reunião, foi divulgada uma lista "cinza" e uma "negra" de países que descumpriam os padrões da OCDE relativos a impostos de renda e patrimônio (OCDE, 2015). Ou seja, ocorreu um retorno a uma política confrontacionista que coloca a culpa na diminuição da arrecadação de impostos pela erosão da base tributária nos paraísos fiscais.

Em 2013, em razão dos escândalos em relação ao baixo pagamento de impostos pela Starbucks e Apple, causados pela exposição da elisão fiscal praticada por essas empresas, que repercutiram na opinião mundial (GENSCHEL e RIXEN, 2015, p. 177), a OCDE – mais uma vez a partir de um mandato originado do G20 – estabeleceu o Projeto BEPS: Base Erosion and Profit Shifting[51]; um plano de ação contra a diminuição da base tributária e a transferência dos lucros para jurisdições em que a tributação seja mais favorável ao detentor da riqueza. O objetivo da OCDE e do G20 era combater a evasão fiscal causada pelo uso de brechas na interação entre diferentes jurisdições tributárias para reduzir artificialmente a renda tributável ou transferir lucros para jurisdições que imponham uma taxa menor sobre renda ou até mesmo não a taxem. A OCDE estimava que o planejamento tributário tinha um impacto anual próximo a 250 bilhões de dólares em taxas corporativas perdidas (OCDE, 2015, p. 09).

Várias das medidas do Projeto BEPS afetam os paraísos fiscais, como a busca por uma maior transparência fiscal e pela adoção de regras de substância, além de propostas de medidas contra o planejamento fiscal agressivo e práticas fiscais prejudiciais (OCDE, 2013). Esse último ponto, especialmente, retoma o tema dos regimes fiscais preferenciais relacionados as atividades móveis, como atividades financeiras, intangíveis e outros serviços, e que já é objeto da atuação da OCDE desde o relatório Harmful Tax Competition, de 1998 (OCDE, 2013, p. 90). No entanto, a preferência pela tributação do Estado da residência remanesce no projeto BEPS, o que continua a beneficiar os Estados desenvolvidos, colocando em segundo plano os interesses dos países em desenvolvimento, que são, em regra, importadores de capital (SCHOUERI, 2016, p. 50).

Em relação à erosão da base tributária e transferência de lucros e os países em desenvolvimento, o Secretariado da OCDE identificou problemas em pelo menos 54 países,

[51] https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/combate-a-erosao-da-base-tributaria-e-a-transferencia-de-lucros-portuguese-version_9789264201248-pt#page1, acesso em 30/05/2018.

que têm dificuldades para lidar com questões fiscais internacionais (OCDE, 2013, p. 92). A OCDE propõe disseminar os padrões internacionais, prestar assessoria e desenvolver capacidades, reconhecendo que a adoção do regime tributário por ela proposto não será suficiente se os países em desenvolvimento não tiverem apoio e troca de experiências.

Considerando a configuração da OCDE, não é de estranhar que as propostas da OCDE têm feito pouco para reduzir a evasão e elisão fiscal. A sucessão de vazamentos de informações da economia offshore demonstra que a escala desta economia continua a crescer. Entre 2009 e 2015, o valor da riqueza individual em bancos dos paraísos fiscais aumentos em 23% (ZUCMAN, 2015, p. 4). Corporações continuam a transferir seus lucros para Bermuda, Luxemburgo, Irlanda e outros paraísos fiscais (ZUCMAN, 2015). Os maiores prejudicados são os países em desenvolvimento. Justamente os que tem menos voz na implementação das políticas pela OCDE. Para Zucman (2015), um dos problemas no combate à evasão e elisão fiscal via paraísos fiscais é justamente a falta de dados confiáveis, entretanto ele estima que aproximadamente 8% da riqueza privada global está escondida em paraísos fiscais. Em países em desenvolvimento, segundo Zucman (2015), essa percentagem seria ainda maior.

A OCDE reconhece a existência de evidências empíricas que demonstram que a transferência de lucros de países em desenvolvimento para paraísos fiscais realmente ocorre, mas considera que as pesquisas feitas não têm ainda dados para permitir estimar valores, em virtude dos dados apresentarem lacunas consideráveis e dos critérios de mensuração apresentarem sérias falhas metodológicas (OCDE, 2013, p. 72). Em Estados da América Latina e África, Zucman (2015, p. 53) estima que a riqueza privada ocultada em paraísos fiscais pode chegar a 20% a 30%. Na Rússia e Oriente Médio, a parcela da riqueza financeira privada no offshore é estimada por ele em 50%. Embora seja impossível, graças ao segredo que caracteriza a economia offshore, o fato é que a proporção da riqueza escondida em paraísos fiscais e nos centros financeiros *offshore* afeta as capacidades dos Estados em desenvolvimento de manterem suas políticas públicas.

A proposta da OCDE é estabelecer uma nova estrutura institucional multilateral no campo da tributação internacional, por considerar que, em um mundo globalizado, a soberania tributária é apenas nominal quando os países agem de forma isolada (OCDE, 2018). Para tanto, além do projeto BEPS, a OCDE passou a defender a troca de informações entre os países.

A OCDE tentou, inicialmente, propor um padrão de troca de informação a pedido (OCDE, 2006), que dependeria, no entanto, de as autoridades fiscais terem indícios suficientes de crime para que o pedido seja aceito. Isso era suficiente para limitar sua efetividade e facilitar

que paraísos fiscais ou regimes fiscais privilegiados evitassem, de fato, a transparência, mesmo que, de direito, tivessem adotado regras de transparência fiscal (PALAN, MURPHY e CHAVAGNEUX, 2010). Em 2014, a OCDE, novamente a pedido do G20, passou a propor a adoção de um novo padrão para troca automática de informações financeiras (AEOI – Automatic Exchange of Financial Account Information), com a adoção de um padrão comum de prestação de informações (CRS – Common Reporting Stardard) com o intuito de limitar a capacidade dos contribuintes de esconder rendas e bens em paraísos fiscais (OCDE, 2018, p. 13).

A própria OCDE, no entanto, reconhece que o uso de conselheiros profissionais e outros intermediários permite que os contribuintes continuem a utilizar estruturas e arranjos que escondem informações relevantes, mesmo com a implementação dos padrões comuns (OCDE, 2018).

Antes da entrada da troca automática de informação entre os fiscos entre em vigor, vários Estados deram oportunidade de os contribuintes repatriarem o dinheiro não declarado no exterior, em troca de uma multa reduzida. Foi o caso da Argentina (recuperou U$ 4,7 bilhões), Itália (100 bilhões de euros), Turquia (47,3 bilhões de euros)[52] e Brasil[53] (R$ 50,9 bilhões na primeira fase do programa[54] e R$ 1,61 bilhão na segunda fase)[55].

Se a troca automática de informação vai ser realmente efetiva, ainda dependerá da forma como ela será implementada e do alcance que a norma terá. A OCDE proclama que tais medidas irão diminuir o uso de paraísos fiscais e regimes fiscais privilegiados e a evasão e elisão fiscal, significando o fim da era do segredo bancário (OCDE, 2018, p. 5) entretanto SHARMAN (2006), PALAN (2010) e ZUCMAN (2015) consideram que muitas vezes a OCDE já proclamou vitórias contra os paraísos fiscais que não se transformaram em realidade, posto que o uso dos paraísos fiscais e regimes fiscais privilegiados continua a crescer.

As respostas mais efetivas têm vindo do âmbito dos EUA, pela via unilateral do FATCA, e da União Europeia, que apesar de limitada pela necessidade de concordância de todos os países-membros – sendo que alguns deles são paraísos fiscais, como a Áustria e Luxemburgo,

---

[52] Conforme expresso no parecer do Senado relativo ao projeto de Lei nº 298, de 2015 (que se tornou a Lei no 13.254/2016). https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121324. Consultado em 01/06/2018.
[53] Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016, que estabelece o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no país.
[54] http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/novembro/meirelles-comemora-201csucesso201d-do-programa-de-repatriacao-de-ativos-1 ,consultado em 11/06/2018.
[55] https://g1.globo.com/economia/noticia/segunda-fase-do-programa-de-repatriacao-arrecada-r-161-bilhao-abaixo-do-previsto.ghtml, consultado em 11/06/2018.

ou tem importantes regimes fiscais privilegiados, como a Bélgica e os Países Baixos, tem feito alguns lentos avanços no campo do combate à certos elementos da economia offshore.

As concessões dadas a Áustria e Luxemburgo paralisaram a luta contra os paraísos fiscais durante praticamente uma década (ZUCMAN, 2015, p. 69). Ainda assim, a UE estabeleceu a EU Savings Directive, em 2005. Entretanto, ela tem lacunas que limitam sua efetividade: só se aplica aos cidadãos da UE, trustes e entidades equivalentes estão fora da regulação, assim como dividendos. Além disso, Áustria e Luxemburgo tiveram autorização para aplicarem uma retenção de 35% e preservar o anonimato dos clientes de seus bancos (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014, p. 206). Ademais, para escapar da taxa de 35% estabelecida pela Diretiva Europeia é preciso apenas criar uma estrutura intermediaria, como os já citados trustes, fundações ou shell companies (ZUCMAN, 2015, p. 71). Tais medidas, mesmo no âmbito interno da OCDE não são suficientes para combater a evasão fiscal em nível global.

Para os países em desenvolvimento, a adoção de uma lei unilateral como a FATCA não é uma possibilidade – já que ela depende do gigantesco poder econômico dos EUA para ser aceita pelos demais Estados e, portanto, efetiva. Para estes países, apenas um acordo multilateral que garanta a troca automática de informações serviria para combater a evasão fiscal (LESAGE, VERMEIREN e DIERCKX, 2014, p. 207). Outras medidas propostas dificilmente serão implementadas. Um aumento da progressividade da tributação sobre ricos e criação de uma tarifa global sobre a riqueza como propõe Pikkety, depende de um alto grau de cooperação internacional. O aumento das alíquotas sobre os mais ricos é difícil politicamente; além disso é incerto que um mero aumento reduza a desigualdade, pois historicamente a taxa efetiva paga pelos mais ricos é menor do que a taxa nominal, já que estes têm diversas possibilidades de reduzir o pagamento dos tributos (AVI-YONAH e AVI-YONAH, 2018).

Zucman (2015) propõe o uso de sanções comerciais e financeiras contra os paraísos fiscais não cooperativos que sejam proporcionais aos custos que eles impõem a outros países e a adoção de um registro financeiro internacional, além da aplicação da tributação em bases consolidadas globais sobre as transnacionais (ZUCMAN, 2015). Entretanto, novamente, a adoção dessas medidas dependeria de uma atuação concertada entre os Estados e não está nos planos dos países desenvolvidos.

O *offshore* serve à uma pequena elite privada financeira transnacional que tem em comum os mesmos interesses e necessidades de segredo financeiro e é atendida por serviços bancários especializados. Uma elite que conta com proteção contra tributação e regulação e que são residentes em lugar nenhum quando se trata de pagar tributos, e cuja riqueza os permite

obter o que o relatório denomina “representação sem tributação” – a capacidade de exercer influência política em múltiplas jurisdições mesmo sem pagar tributos (TJN, 2012, p. 41). O interesse desse pequeno, mas influente e poderoso grupo é por regras que imponham menor tributação sobre renda e riqueza, governo mais fraco, mercados mais abertos e menos restrições regulatórias (TJN, 2012, p. 41). Tais interesses dificultam a adoção de quaisquer ações realmente efetivas contra a economia *offshore*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história demonstra como a evolução dos paraísos fiscais esteve intimamente ligada aos centros econômicos dos países desenvolvidos. A evolução das sociedades empresariais, a formação de empresas multinacionais, a adoção dos princípios da fonte e da residência, o estabelecimento de regras para evitar a dupla tributação e as lacunas geradas no conflito entre o mercado capitalista internacional e as fronteiras territoriais dos Estados-Nações, permitiram o estabelecimento da economia offshore. No entanto, foi a criação e desenvolvimento do Euromercado, combinada com a desregulação financeira do neoliberalismo, que permitiram o enorme crescimento dos paraísos fiscais e da economia offshore – sempre em estreita relação com os interesses dos centros financeiro capitalistas.

A defesa do *offshore* é posta em termos de liberdade do cidadão ante o Estado. Entre as alegações dos defensores da economia offshore estão a defesa da estabilidade, da governança corporativa, proteção ao investidor, tratados bilaterais [56]. Defendem que os principais OFCs (*offshore financial centers*), como os paraísos fiscais preferem ser chamados, respeitam as regras contra lavagem de dinheiro, a troca de informações e a governança corporativa. A defesa da economia offshore considera que os paraísos fiscais são parte do mundo globalizado e sem eles o comércio e investimento internacional iram sofrer e o GDP global seria menor. Entretanto, a economia offshore pode também vir a favorecer o crescimento da desigualdade. A opacidade financeira proporcionada pelos paraísos fiscais é um dos motores da desigualdade crescente das últimas décadas, pois impede que os Estados tributem os cidadãos de forma equilibrada e de acordo com sua riqueza. Dessa forma, aqueles que mais têm capacidade financeira se esquivam aos deveres impostos pela cidadania e à própria justiça social, ao mesmo tempo em que se utilizam dos direitos e dos benefícios, sustentados justamente pela grande maioria que não tem a capacidade ou o poder de se eximir à atuação do Estado.

O exame dos conceitos formadores do Estado-Nação: soberania, território e cidadania, demostra como suas modificações, pela desregulamentação neoliberal e pela globalização, moldam um capitalismo em que as fronteiras existem apenas para uma parcela da população. Fronteiras são construções jurídicas e sociais, estabelecendo uma divisão que, no fundo, é uma divisão entre indivíduos. Esse conceito pode ser utilizado para entender as fronteiras difusas do *offshore*. Embora elas não constem em nenhum mapa e tenham sido traçadas em um mundo virtual (ou jurídico), elas são, hoje em dia, as responsáveis pela divisão entre duas categorias

[56] http://www.cityam.com/238380/in-defence-of-tax-havens-why-the-world-would-be-much-poorer-without-offshore-finance, consultado em 16/05/2018.

de cidadãos. O cidadão global pode ser um indivíduo extremamente rico ou uma corporação transnacional. Para estes, a fronteira difusa do *offshore* oferece um escape da fronteira real (e da autoridade, da regulação e dos tributos) do Estado soberano. Por sua vez, ao demais cidadãos remanescem os limites impostos pelo Estado.

O Estado é, portanto, parte integrante dessa equação de construção e desconstrução de fronteiras. O *offshore* é criado por uma decisão incorrida no interior de alguns Estados. O segredo bancário, a baixa regulamentação e a falta de cooperação com outros Estados facilitam a elisão ou a evasão fiscal. Dessa forma, ao mesmo tempo em que é combatido, pela OCDE, pelo G20, pelo Fórum Global em Transparência e Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária ou por medidas unilaterais, como o FACTA estadunidense, ela é protegida em centros offshore como Londres e Nova York, para citar os maiores. É difícil ver uma estrutura financeira que não tenha sido concebida em uma dessas cidades ou que não passe por uma empresa sediada em Delaware, nos Países Baixos ou em Luxemburgo. O foco nos paraísos fiscais acaba por esconder que a economia offshore perpassa pelos centros financeiros do próprio Norte desenvolvido.

O resultado é que as regras da economia *offshore* enfraquecem o próprio Estado. E não apenas o Estado, mas a própria vida em sociedade. A crítica de Polanyi ao capitalismo é uma lembrança contundente de como o capitalismo desregulado tem um potencial de destruição. A tentativa de evitar uma repetição das crises da primeira metade do século passado levaram a um período de trégua, em que o capitalismo foi contido em nome da estabilidade social. O aumento da desigualdade nos EUA e Europa traz um paralelo, portanto, com a situação do início do século XX que levou à I e II Guerra Mundial. Tais guerras podem ser vistas como uma violenta reação contra a primeira era de globalização, aumento das restrições em imigração e de barreiras tarifárias (AVI-YONAH e AVI-YONAH, 2018, p. 1014). Essa desigualdade atual crescente atinge tanto o Norte desenvolvido e industrializado como a periferia da Europa (Grécia, Espanha, Itália), além de todo o Sul global. Os efeitos preocupantes da desigualdade levam até mesmo ao Vaticano emitir uma bula papal criticando as finanças offshore[57].

A interligação entre a economia offshore e a globalização não pode ser ignorada. Apesar da campanha contra a competição tributária prejudicial – repaginada, nessa segunda década do século XX como uma campanha contra o segredo bancário, após as críticas sofridas pela OCDE

[57] *Oenomicae et pecuniariae quaestiones*: Considerações para um discernimento ético sobre alguns aspectos do atual sistema econômico-financeiro, em http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20180106_oeconomicae-et-pecuniariae_po.html, acesso em 30/05/2018.

na década anterior, a OCDE ainda parte de um pressuposto de defesa e propagação da ideologia neoliberal de eficiência do livre-mercado. O neoliberalismo, apesar da crise financeira de 2007-2008 continua a ser a ideologia dominante nos círculos financeiros e na administração dos Estados, promovendo a construção de um regramento que o protege das contestações no interior dos Estados, o que explica parte das contradições da campanha da OCDE e dos países desenvolvidos no combate à evasão e elisão fiscal, que tenta evitar o efeito – a corrosão das bases tributárias do Estado – ao mesmo tempo em que busca manter o sistema econômico liberal. As críticas efetuadas pelas organizações não-governamentais expõem esse calcanhar de Aquiles da OCDE. O resultado é que a OCDE defende agora medidas que já eram propostas no âmbito da ONU décadas antes. Isso demonstra que as medidas anteriores não foram suficientes para conter a diminuição da base tributária dos Estados e a transferência de lucros – uma linguagem técnica que representa que o mercado *offshore* contribuí para a diminuição dos recursos disponíveis para saúde, educação e manutenção de uma rede de proteção social que se tornam cada vez mais uma lembrança do passado. Assim, as transnacionais e a parcela dos indivíduos mais ricos do mundo, nas últimas décadas, se tornaram cada vez mais poderosos, assumindo uma cidadania privilegiada, enquanto a maioria da população da população dos Estados se submete ao pagamento de imposto sobre consumo e o trabalho, ao mesmo tempo em que são os mais atingidas pela redução dos gastos sociais.

REFERÊNCIAS

ABDELAL, R.; RUGGIE, J. G. The Principles of Embedded Liberalism: Social Legitimacy and Global Capitalism. In: MOSS, D.; CISTERNINO, J. **New Perspectives on Regulation**. Cambridge: The Tobin Project, 2009. p. 151-162.

AMARAL, A. D. R. **Visões Perigosas:** uma arque-genealogia do cyberpunk - do romantismo gótico às subculturas. [S.l.]: [s.n.].

AVI-YONAH, R. S.; AVI-YONAH, O. K. Be Careful What You Wish For? Reducing Inequality In The Twenty-first Century, Michigan, v. 116, n. 6, 2018. Disponivel em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol116/iss6/11>.

AVI-YONAH, R. S.; SARTORI, N.; MARIAN, O. **Global Perspectives on Income Taxation Law**. New York: Oxford University Press, 2011.

BELLUZZO, L. G. **Os Antecedentes da Tormenta:** Origens da Crise Global. Campinas: FACAMP, 2009.

BRAUDEL, F. **Civilização Material, economia e capitalismo:** séculos XV-XVIII: os jogos das trocas. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, v. 2, 2009.

CHESNAIS, F. **A Mundialização Financeira:** Gênese, Custo e Apostas. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

CHESNAIS, F. **A Finança Mundializada:** raízes sociais e políticas, configuração, consequências. [S.l.]: Boitempo Editorial, 2005.

CHRISTIAN AID. **Death and Taxes: The Toll of Tax Dodging**. Christian Aid. [S.l.]. 2008.

CHRISTIAN AID. **False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free**. Christian Aid. [S.l.]. 2009.

CLEMENTE, F.; AUREBACH, M. **The Walmart Web: How the world´s biggest corporation secretly uses tax havens to dodge tax**. Americans For Tax FAirness. Washington. 2015.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. Disponivel em: <http://mil.sagepub.com>.

DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Tax Havens in the Caribbean Basin**. Department of the Treasury. Washington. 1984.

DHARMAPALA, D.; HINES, J. R. Which countries become tax havens? **Journal of Public Economics**, 2009. 1058-1068.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. O Neoliberalismo sob a Hegemonia Norte-Americana. In: CHESNAIS, F. **A Finança Mundializada:** raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Paris: [s.n.], 2005.

DUROSELLE, J.-B. **Todo Império Perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 484 p.

FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEITA, R. **Tributação Internacional e Planejamento Tributário**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

FARQUET, C. **La Defense du Paradis Fiscal Suisse Avant la Seconde Guerre Mondiale:** une histoire internationale. Neuchâtel: Editions Alphil - Presses Universitaries Suisses, 2016.

FINDLEY, M. G.; NIELSON, D. L.; SHARMAN, J. C. **Global Shell Games:** Experiments in Transnational Relations, Crime and Terrorism. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

GENSCHEL, P.; RIXEN, T. Settling and Unsettling the Transnational Legal Order of International Taxation. In: HALLIDAY, T. C.; SHAFFER, G. **Trasnational Legal Orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 154-183.

GILL, S.; CUTLER, A. C. **New Consitucionalism and World Order**. New York: Cambridge University Press, 2014.

GRECO, M. A. **Planejamento Tributário**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2011. Posição 9724 versão kindle.

GUTTMANN, R. As Mutações do Capital Financeiro. In: CHESNAIS, F. **Mundialização Financeira**. 1996: Instituto Piaget, 1996.

HAMPTON, M. P.; ABBOTT, J. P. The Rise (and Fall?) of Offshore Finance in the Global Economy: Editor´s Introduction. In: HAMPTON, M. P.; ABBOTT, J. P. **Offshore Finance Centers and Tax Havens:** The Rise of Global Capital. [S.l.]: Ichor Bussines Books, 1999.

HARRINGTON, B. **Capital Without Borders:** Wealth Managers and the One Percent. Cambridge: Haverd University Press, 2016.

HARRIS, R. **Industrialising English Law:** Entrepreneurship and Business Organisation, 1720 - 1844. Cambridge: Cambridge Universty Press, 2000.

HUCK, H. M. **Evasão e Elisão:** rotas nacionais e internacionais do planejamento tributário. São Paulo: Saraiva, 1997.

JONES, J. A. Corporate Residence: The Origens. In: _____ **Residence of Companies Under Tax Treaties and EC Law**. Amsterdã: IBDF, 2009.

LEAGUE OF NATIONS. **Taxation of Foreign and National Enterprises. Studies of the tax systems and methods of allocation of the profits of enterprises operating in more than one country. Vol III**. Liga das Nações. [S.l.]. 1933.

LESAGE, D.; VERMEIREN, M.; DIERCKX, S. New constitucionalism, international taxation and crisis. In: GILL, S.; CUTLER, A. C. **New Constitucionalism and World Order**. New York: Cambridge University Press, 2014.

LEWIS, M. K. International Banking and Offshore Finance: London and the Major Centers. In: HAMPTON, M. P.; ABBOTT, J. P. **Offshore Finance Centers and Tax Havens:** The Rise of Global Capital. [S.l.]: Ichor Business Books, 1999.

LINEBAUGH, P.; REDIKER, M. **A Hidra de Muitas Cabeças:** marinheiros, escravos, plebeus e a história oculta do Atlântico Revolucionário. [S.l.]: Companhia das Letras, 2008.

MASSEY, D.; OUTROS. **The Greatest Invention:** Tax and the Campaign for a Just Society. London: Commonwealth Publishing, 2015.

MORRIS, A. P.; MOBERG, L. Cartelizing Taxes: Understanding the OECD´s Campaign against "Harmful Tax Competition". **Columbia Journal of Tax Law**, v. 4, n. 1, 2012.

MURPHY, R. **Dirty Secrets:** How Tax Havens Destroy the Economy. Londres: Verso, 2017.

OBERMAYER, B.; OBERMAIER, F. **The Panama Papers:** breaking the history of how the rich and powerful hide their money. London: Oneworld Publication, 2016.

OCDE. **International Tax Avoidance and Evasion: Four Related Issues**. OCDE. Paris. 1987.

OCDE. **Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue**. OCDE. Paris. 1998.

OCDE. **Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes**. [S.l.]: [s.n.]. 23 jan. 2006.

OCDE. **Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros**. OECD Publishing. [S.l.]. 2013.

OCDE. **Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures**. OCDE. Paris. 2018.

OCDE. **OECDE Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors**. OECD. Buenos Aires. 2018.

OXFAM. **Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Erradication**. Oxfam. [S.l.]. 2000.

PALAN, R. Offshore and the Structural Enablement of Severeignty. In: HAMPTON, M. P.; ABBOTT, J. P. **Offshore Finance Centers and Tax Havens:** The Rise of Global Capital. [S.l.]: Ichor Business Books, 1999.

PALAN, R. **The offshore world:** Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires. [S.l.]: Cornell University Press, 2003.

PALAN, R.; MURPHY, R.; CHAVAGNEUX, C. **Tax Havens:** How Globalization Really Works. [S.l.]: Cornell University Press, 2010.

PICCIOTTO, S. Offshore: The State as Legal Fiction. In: MARK P. HAMPTON, J. P. A. **Offshore Finance Centers and Tax Havens:** The Rise of Global Capital. [S.l.]: Ichor Busines Books, 1999.

PICCIOTTO, S. The End of Offshore? Regaining public control of finance and taxation in the era of globalization, 1999.

PIOLET, V. **Paradis Fiscaux:** Enjeux Géopolitiques. Paris: Editions Technip, 2015.

PLATT, S. **Capitalismo Criminoso:** como as instituições financeiras facilitam o crime. São Paulo: Editora Cultrix , 2015.

POLANYI, K. **A Grande Transformação:** As origens de Nossa Época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, New York, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982. Disponivel em: <www.jstor.org/stable/2706527>.

SASSEN, S. **Territory, Authority, Rights:** From Medieval to Global Assemblages. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SASSEN, S. **Expulsões:** Brutalidade e Complexidade na Economia Global. 1a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SCHOUERI, L. E. O Projeto BEPS: Ainda uma Estratégia Militar. In: GOMES, M. L.; SCHOUERI, L. E. **A Tributação Internacional na Era Pó-BEPS:** Soluções Globais e Peculiaridades dos Países em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. Relatório Geral e Coerência. Vol 1, 2016.

SENATE, U. **Offshore Tax Evasion: The Effort to Collect Unpaid Taxes on Billions in Hidden Offshore Accounts**. US Senate Permanent Subcommittee on Investigation. Washington. 2014.

SHARMAN, J. C. **Havens in a Storm:** The struggle for global tax regulation. Ithaca and London: Cornell University Press, 2006.

STREECK, W. **Tempo Comprado:** A Crise Adiada do Capitalismo Democrático. Coimbra: Conjuntura Atual, 2013.

TJN. **The Price of Offshore**. Tax Justice Network. Londres. 2005.

TJN. **A Briefing Paper on the Cost of Tax Evasion Worldwide**. TJN. Londres. 2011.

TJN. **The Price of Offshore Revisited**. Tax Justice Network. Londres. 2012.

US SENATE. **Tax Haven Banks and US Tax Compliance**. United States Senate. Washington. 2008.

WALLERSTEIN, I. **Impensar a Ciência Social:** os limites e paradigmas do Século XX. SP: Ideias e Letras, 2006.

WALLERSTEIN, I. **World-System Analysis:** An Introduction. 5. ed. Durham: Duke University Press, 2007.

YLONEN, M. Back from Oblivion? The rise and fall of the early initiatives against corporate tax avoidance from the 1960s to the 1980s. **Transnational Corporations**, New York, v. 23, p. 33 - 65, 2016. ISSN 3.

ZUCMAN, G. **The Hidden Wealth of Nations:** The Scourge of Tax Havens. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

ANEXO I

Conforme INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1037, DE 04 DE JUNHO DE 2010 (Publicado(a) no DOU de 07/06/2010, seção, página 21)[58]

Relaciona países ou dependências com tributação favorecida e regimes fiscais privilegiados.

Tabela 3. Lista de Paraísos Fiscais de acordo com a Receita Federal do Brasil

Art. 1º	Paraísos Fiscais	Observação
I	Andorra	
II	Anguilla	
III	Antígua e Barbuda	
IV	Antilhas Holandesas	até 13/09/2016
V	Aruba	
VI	Ilhas Ascensão	
VII	Comunidade das Bahamas	
VIII	Bahrein	
IX	Barbados	
X	Belize	
XI	Ilhas Bermudas	
XI	Brunei	
XIII	Campione D´Italia	
XIV	Ilhas do Canal (Alderney, Guernsey, Jersey e Sark)	
XV	Ilhas Cayman	
XVI	Chipre	
XVII	Cingapura	até 21/12/2017
XVIII	Ilhas Cook	
XIX	República da Costa Rica	até 21/12/2017
XX	Djibouti	
XXI	Dominica	
XXII	Emirados Árabes Unidos	
XXIII	Gibraltar	
XIV	Granada	
XV	Hong Kong	
XVI	Kiribati	
XXVII	Lebuan	
XXVIII	Líbano	
XXIX	Libéria	
XXX	Liechtenstein	
XXXI	Macau	
XXXII	Ilha da Madeira	até 21/12/2017
XXXIII	Maldivas	
XXXIV	Ilha de Man	
XXXV	Ilhas Marshall	

[58] http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=16002&visao=anotado, acesso em 01/06/2018.

XXXVI	Ilhas Maurício	
XXXVII	Mônaco	
XXXVIII	Ilhas Montserrat	
XXXIX	Nauru	
XL	Ilha Niue	
XLI	Ilha Norfolk	
XLII	Panamá	
XLIII	Ilha Pitcairn	
XLIV	Polinésia Francesa	
XLV	Ilha Queshm	
XLVI	Samoa Americana	
XLII	Samoa Ocidental	
XLIII	San Marino	
XLIX	Ilhas de Santa Helena	
L	Santa Lúcia	
LI	Federação de São Cristóvão e Nevis	
LII	Ilha de São Pedro e Miguelão	
LIII	São Vicente e Granadinas	
LIV	Seychelles	
LV	Ilhas Solomon	
LVI	St. Kitts e Nevis	até 13/09/2016
LVII	Suazilândia	
LVIII	Suíça	até 18/06/2014
LIX	Sultanato de Omã	
LX	Tonga	
LXI	Tristão da Cunha	
LXII	Ilhas Turks e Caicos	
LXIII	Vanuatu	
LXIV	Ilhas Virgens Americanas	
LXV	Ilhas Virgens Britânicas	
LXVI	Curaçao	incluído em 13/07/2016
LXVII	São Martinho	incluído em 13/07/2016
LXVIII	Irlanda	incluído em 13/07/2016

Fonte: Instrução Normativa RFB nº 1037, de 04 de junho de 2010, publicado no DOU de 07/06/2010, seção, página 21 (alterado pela Instrução Normativa RFB nº 1773, de 21 de dezembro de 2017).

Tabela 4. Lista de Regimes Fiscais Privilegiados de acordo com a Receita Federal do Brasil

Art. 2º	Jurisdição	Regimes Fiscais Privilegiados
I	Luxemburgo	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de holding company
II	Uruguai	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de " Sociedades Financeiras de Inversão (Safis)" até 31 de dezembro de 2010
III	Dinamarca	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de holding company
IV	Países Baixos	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de holding company
V	Islândia	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de International Trading Company (ITC)
VI	Hungria	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de offshore KFT (até 18/06/2014)
VII	Estados Unidos da América	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de Limited Liability Company (LLC) estaduais, cuja participação seja composta de não residentes, não sujeitas ao imposto de renda federal
VIII	Espanha	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de Entidad de Tenencia de Valores Extranjeros (E.T.V.Es.)
IX	Malta	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de International Trading Company (ITC) e de International Holding Company (IHC)
X	Suíça	os regimes aplicáveis às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de holding company, domiciliary company, auxiliary company, mixed company e administrative company cujo tratamento tributário resulte em incidência de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), de forma combinada, inferior a 20% (vinte por cento), segundo a legislação federal, cantonal e municipal, assim como o regime aplicável a outras formas legais de constituição de pessoas jurídicas, mediante rulings emitidos por autoridades tributárias, que resulte em incidência de IRPJ, de forma combinada, inferior a 20% (vinte por cento), segundo a legislação federal, cantonal e municipal. (a partir de 18/06/2014)
XI	República da Áustria	o regime aplicável às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de holding company (a partir de 13/09/2016) que não exerçam atividade econômica substantiva (acrescentado em 29/12/2016)
XII	República da Costa Rica	o Regime de Zonas Francas (RZF) (incluído em 21/12/2017)
XIII	Portugal	o regime do Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) (incluído em 21/12/2017)

XIV	Singapura	a) armador ou fretador ou para empresa de transporte aéreo não residentes (special rate of tax for non-resident shipowner or charterer or air transport undertaking); b) seguradoras e resseguradoras ou o regime de isenção aplicável a tais empresas (exemption and concessionary rate of tax for insurance and reinsurance business); c) Centro de Finanças e Tesouraria (concessionary rate of tax for Finance and Treasury Centre); d) administrador fiduciário (concessionary rate of tax for trustee company); e) renda derivada de títulos de dívida (concessionary rate of tax for income derived from debt securities); f) empresa de comércio global e empresa elegível (concessionary rate of tax for global trading company and qualifying company); g) empresa de incentivo do setor financeiro (concessionary rate of tax for financial sector incentive company); h) prestação de serviços de processamento para instituições financeiras (concessionary rate of tax for provision of processing services for financial institutions); i) gestor de investimentos em transporte marítimo (concessionary rate of tax for shipping investment manager); j) beneficiário de renda fiduciária (concessionary rate of tax for trust income to which beneficiary is entitled); k) arrendamento de aeronaves e motores de aeronaves (concessionary rate of tax for leasing of aircraft and aircraft engines); l) gestor de investimentos em aeronaves (concessionary rate of tax for aircraft investment manager); m) empresa de investimento em contêineres (concessionary rate of tax for container investment enterprise); n) gestor de investimentos em contêineres (concessionary rate of tax for container investment manager); o) corretores de seguros autorizados (concessionary rate of tax for approved insurance brokers); p) renda derivada da gestão de negócios registrados de fideicomissos ou de empresas elegíveis (concessionary rate of tax for income derived from managing qualifying registered business trust or company);

		q) corretores de navios e de operações de proteção de frete marítimo (concessionary rate of tax for ship broking and forward freight agreement trading); r) serviços de suporte relacionados com transporte marítimo (concessionary rate of tax for shipping-related support services); s) renda derivada da gestão de investimentos autorizados (concessionary rate of tax for income derived from managing approved venture company); e t) t) empresa em processo de expansão internacional (concessionary rate of tax for international growth company). (incluídos em 21/12/2017)

Fonte: Instrução Normativa RFB nº 1037, de 04 de junho de 2010, publicado no DOU de 07/06/2010, seção, página 21 (alterado pela Instrução Normativa RFB nº 1773, de 21 de dezembro de 2017).