



◎ **INFORMES TEMÁTICOS**



Para expor o mito e estancar as perdas

Sony Kapoor *

Existe uma crença disseminada de que os países ricos transferem quantias substanciais de recursos para as nações pobres. Embora muitas pessoas – incluindo os milhões de indivíduos que fizeram parte da Chamada Global para a Ação contra a Pobreza no ano passado – acreditem que os países ricos não fazem o suficiente, poucas já questionaram se é verdade que os países ricos ajudam os pobres. Isso deveria ser questionado!

A cada ano, centenas de bilhões de dólares – muito mais do que as entradas relativas à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) – saem dos países pobres para os ricos. Esse dinheiro sai na forma de pagamentos da dívida, transferências do setor privado e, mais significativamente, por meio de canais comerciais e da fuga de capitais. Esses fluxos de saída solapam a mobilização de recursos domésticos, prejudicam os investimentos locais, enfraquecem o crescimento e desestabilizam os países, tornando-os mais dependentes de fluxos imprevisíveis de recursos externos.

Além disso, as entradas na forma de AOD, novos empréstimos e fluxos de capital privado vêm com imposições, traduzidas por receituários e restrições sobre os tipos de políticas que os países em desenvolvimento devem aplicar. Esses limites impostos ao espaço político solapam o exercício da democracia, contestam a implementação das políticas domésticas e autodeterminadas e castram os esforços para reduzir a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável. Assim, há uma necessidade urgente de reavaliar todos os canais de transferência de recursos entre os países ricos e pobres, e de dar passos imediatos para assegurar o aumento das entradas nos países pobres e a redução das saídas.

Os fluxos de AOD são insuficientes e de baixa qualidade. Isso pode ser enfrentado tornando essa ajuda mais previsível, desvinculando-a de restrições políticas e contratos com empresas do país doador e aumentando as receitas dos

impostos internacionais – como tributos sobre passageiros aéreas e sobre transações financeiras – para conseguir os recursos necessários.

Conta imoral

A quarta parte da dívida dos países pobres tem origem odiosa^{NR} ou ilegítima, representando empréstimos feitos conscientemente a ditadores ou a outros regimes ilegítimos – como ocorreu durante o regime do *apartheid* na África do Sul. Boa parte desse dinheiro foi desviada e nunca chegou ao país em cujo nome foi feito o empréstimo.

Nos últimos 23 anos (à exceção de três), os países em desenvolvimento pagaram mais do que receberam em novos empréstimos (em forma de juros, penalidades e multas sobre dívidas antigas). Quase todos os países pobres já pagaram mais do que pediram emprestado. Apesar disso, suas dívidas continuam a crescer, e os recursos para pagá-las vêm sendo retirados, recorrentemente, de áreas sociais que, assim, permanecem em situação crítica, como a saúde e a educação.

Para ajudar a reverter o fluxo de perda de recursos proveniente da dívida, é preciso cancelar imediatamente todas as dívidas de origem odiosa, das dívidas ilegítimas ou não pagáveis. Essa moratória deve vir acompanhada de um processo de arbitragem justo e transparente para negociar o saldo a pagar, assim como acompanhada da adoção de diretrizes claras e transparentes para a cessão de novos empréstimos.

Os fluxos privados – na forma de investimentos estrangeiros diretos ou de investimentos de portfólio –, em sua maior parte, têm fracassado no suposto objetivo de contribuir para a transferência de tecnologia, a criação de empregos, o estímulo à economia local e o crescimento da receita tributária dos países pobres. Até 13 anos atrás, os fluxos de saída na forma de lucros e encerramento de velhos investimentos excediam as entradas de novos investimentos. É provável que isso volte a ocorrer em um futuro próximo.

Na África Subsaariana, investimentos obtêm lucros que chegam a 30% ao ano, obrigando os países a tentar atrair outros investimentos, cada vez mais altos, para manter

seus fluxos de entrada de recursos positivos. O resultado é uma restrição severa do espaço das políticas, com a redução de alíquotas tributárias, concessão de isenções temporárias de impostos e introdução de políticas (como a liberalização financeira) que priorizam os interesses dos investidores estrangeiros em detrimento dos objetivos domésticos de desenvolvimento nacionais e estimulam a fuga de capitais, por meio de canais legais e ilegais no sistema bancário.

Com a crescente ameaça de instabilidade financeira resultante dessas políticas, os países em desenvolvimento tiveram que acumular cerca de US\$ 2 trilhões de reservas em moeda estrangeira para se protegerem contra crises financeiras. Tal acumulação, na maior parte investida em títulos de países ricos com taxas de juros muito baixas, ocorre em detrimento de investimentos que teriam um retorno social muito maior.

Mais da metade do comércio dos países em desenvolvimento é controlada por empresas multinacionais, que podem manipular os preços comerciais e das transações financeiras com suas subsidiárias em paraísos fiscais e outros países, retirando centenas de bilhões de dólares dos países pobres. Tomadas em conjunto, essas perdas custam aos países em desenvolvimento mais de US\$ 500 bilhões em remessas não taxadas, solapando completamente o impacto da AOD e outras entradas de recursos, e impedindo que esses países tomem o caminho do desenvolvimento sustentável.

Para estancar essas perdas, há uma necessidade urgente de controlar e reverter a liberalização da conta de capital, assim como de impor outra vez exigências de desempenho doméstico ao investimento estrangeiro e fazer restrições à repatriação de seus lucros. Outras medidas também ajudariam a impedir essas perdas, como a eliminação do segredo bancário, o fechamento dos paraísos fiscais e uma ação firme contra instituições financeiras, empresas de contabilidade, de advocacia e corporações multinacionais que facilitam o vazamento desses recursos.

Atualmente, mais da metade da riqueza africana e latino-americana está localizada fora dessas regiões, principalmente em paraísos fiscais e em centros financeiros, como Londres e Nova York. A identificação e a repatriação desses ativos, muitos dos quais foram adquiridos ou transferidos ilegalmente, assim como a reversão da fuga de capitais, mobilizariam recursos domésticos, liberariam

* Assessor sênior, consultor para política, defesa de direitos (*advocacy*) e economia, consultor de finanças internacionais, desenvolvimento e meio ambiente. Este artigo baseia-se no texto de sua autoria intitulado "Learning the lessons – Reorienting development. Which way forward for Norwegian development policy", de 2006.

NR Dívida odiosa é um termo jurídico que significa a dívida assumida por governos ditatoriais. Difere da dívida ilegítima, pois esta pode ser contraída mesmo por um governo eleito democraticamente.

o espaço das políticas e permitiriam que os países em desenvolvimento se desenvolvessem de forma sustentável.

Fenômeno perturbador

[...] desafiando toda lógica e necessidade econômica, a transferência líquida de recursos de capital tem sido feita do mundo em desenvolvimento, pobre e com escassez de capital, para o mundo desenvolvido, rico e com excedente de capital. No lugar de fluir para os investimentos produtivos nos países em desenvolvimento com altos retornos potenciais, o dinheiro tem ido para o mercado imobiliário e para o boom de preços de ativos nos países ricos, como o Reino Unido e os Estados Unidos.

A despeito da atenção sem precedentes de mídia, da mobilização de base e do perfil político que o tema do desenvolvimento teve em 2005, pouco se conseguiu na provisão de recursos na escala que seria necessária para alcançar mesmo as modestas Metas de Desenvolvimento do Milênio – sem falar no financiamento do desenvolvimento sustentável. O acordo sobre o cancelamento da dívida e as promessas de aumento da AOD fornecem somente uma fração dos recursos necessários, diante de uma necessidade de financiamento crescente a cada dia.

No que se refere à tríade dívida/AOD/comércio, o debate sobre desenvolvimento sempre foi muito restrito. Intencionalmente, seu foco se concentra nos fluxos de entrada nos países em desenvolvimento, na tentativa de aumentá-los, com pouca ou nenhuma atenção dada aos fluxos de saída de dinheiro e recursos desses países – significativamente maiores e crescentes. Embora tenha havido uma intensa mobilização da sociedade civil, que gerou uma ampla discussão sobre a tríade nas mais altas esferas políticas, houve pouco avanço tangível em termos de fluxos de recursos líquidos.

Uns dos fenômenos mais perturbadores das últimas décadas têm sido as persistentes (e crescentes) transferências de recursos dos países em desenvolvimento pobres para o exterior.¹ Esse fenômeno tem assumido muitas formas, legais e ilegais (algumas delas serão discutidas a seguir), com sérios prejuízos ao desenvolvimento

e às necessidades humanitárias desses países. Com a saída líquida de recursos domésticos já escassos, esses países ficam com menos recursos ainda para aplicar nas necessidades de desenvolvimento nacionais e nas intervenções humanitárias, como a provisão de serviços básicos de saúde.

Embora a importância da mobilização de recursos domésticos tenha recebido ocasional apoio retórico, este tem se limitado ao aumento dos recursos domésticos por meio de novos instrumentos. Porém, tem excluído uma questão fundamental: a “retenção” dos recursos mobilizados nacionalmente. Significa que os recursos domésticos continuam suscetíveis a vazamentos.

Ao mesmo tempo em que o aumento dos fluxos de entrada está paralisado, os fluxos de saída dos países em desenvolvimento mais pobres têm crescido na forma de serviço da dívida, aumento da reserva em moeda estrangeira, déficits comerciais, remessas de lucro e, especialmente, fugas de capital. Isso tem restringido severamente a margem de manobra interna de vários países. O “sangramento” das receitas governamentais (por causa do aumento da competição fiscal, dos mecanismos para evitar impostos e da queda das tarifas de importação) tem exacerbado ainda mais essa situação, restringindo a disponibilidade de recursos para investir em saúde, educação e infra-estrutura básicas. Também tem aumentado a dependência em relação à AOD.

No entanto, até o momento, o foco das políticas de desenvolvimento tem estado limitado ao aumento da AOD, do investimento estrangeiro direto, da canalização das remessas etc. As discussões sobre comércio, que também é visto como um mecanismo para fornecer recursos, estão concentradas quase que exclusivamente no aumento das exportações dos países em desenvolvimento. A discussão sobre o cancelamento da dívida – um passo inicial para enfrentar a questão da redução dos fluxos de saída de recursos – tem sido feita dentro de parâmetros limitados e, mesmo no cenário mais otimista, terá pouco impacto sobre a direção dos fluxos de recursos líquidos.

A ajuda real, aquela de fato disponível para financiar o desenvolvimento dos países mais pobres, está somente em cerca de US\$ 30 bilhões por ano ou aproximadamente 40% do volume total da AOD. Custos administrativos, assistência técnica, contabilidade para a redução da dívida, vinculação da AOD a compras no país doador e a países que são geográfica

e estrategicamente importantes, porém menos necessários, são algumas das razões pelas quais mais de 60% do atual volume de AOD não está disponível para ser gasto em necessidades de desenvolvimento reais e urgentes. Isso ocorre dentro de um contexto mais amplo de volumes insuficientes de AOD – que, apesar das promessas, estão atualmente em cerca de 0,3% e deveria chegar a 0,7% – e da renda nacional bruta dos países doadores.

Entretanto, a nova discussão sobre fontes de financiamento inovadoras, tais como o imposto sobre passagens aéreas e o imposto sobre transações cambiais e outras transações financeiras, é um caminho promissor para melhorar a AOD em termos de qualidade e quantidade.²

Dívida

Detentora de grande potencial como fonte de recursos para financiar o desenvolvimento, a dívida terminou sendo um canal para saídas significativas de recursos dos países mais pobres. Por exemplo, os países de baixa renda, que receberam doações de cerca de US\$ 27 bilhões em 2003, pagaram quase US\$ 35 bilhões em serviço da dívida. Os países da África Subsaariana viram o estoque de sua dívida crescer em US\$ 220 bilhões, embora já tenham pago US\$ 296 bilhões dos US\$ 320 bilhões tomados emprestados desde 1970.

Na verdade, desde 1984, as transferências líquidas para os países em desenvolvimento pelo canal da dívida (resultado líquido dos fluxos de entrada de empréstimos novos menos os fluxos de saída na forma de serviço da dívida) têm sido negativas, exceto por três anos. No lugar de ser uma forma de financiamento para o desenvolvimento, a dívida tornou-se uma grande fonte de perdas de recursos escassos dos países em desenvolvimento.

Como uma proporção significativa da dívida nunca chegou ao país devedor, a situação é ainda pior. Quantias emprestadas a ditadores e a regimes corruptos – como o de Mobutu no Congo, Abacha na Nigéria e Suharto na Indonésia – foram escondidas no exterior para enriquecer pessoalmente esses ditadores. Outra proporção

1 Ver o texto “América Latina: dívida, investimento e fuga de capitais”, de Iara Pietricovsky, no capítulo Informes Temáticos, pág. 28 deste relatório.

2 Ver os textos “Beyond consultation: innovative sources”, de John Foster, presente na edição em inglês incluída no CD que acompanha este relatório, e “Hora da tributação internacional”, de Peter Wahl, incluído neste relatório, pág.32 deste relatório.

significativa da dívida foi utilizada para financiar projetos sobre os quais havia suspeitas de corrupção, e os cuidados apropriados e devidos não tinham sido tomados.

A instalação nuclear de Bataan, nas Filipinas – que nunca gerou eletricidade porque foi construída sobre uma falha geológica – é um dos exemplos que podem ser citados. No entanto, o governo das Filipinas ainda está pagando a dívida contraída para construir esse gerador. Mesmo países pobres, como Zâmbia e Níger, continuam usando um quarto de seu orçamento nacional para o pagamento do serviço da dívida, muito mais do que gastam em saúde e educação.

Embora o cancelamento da dívida tenha estado na agenda de discussões por algum tempo, os valores analisados são minúsculos em comparação com a escala do problema e, além disso, são financiados pelos escassos orçamentos da AOD.

Entretanto, a recente iniciativa do governo norueguês sobre a questão das dívidas odiosas e ilegítimas oferece oportunidades promissoras para finalmente confrontar as questões reais que estão por trás da crise da dívida – de modo transparente, honesto e eficaz. Essa iniciativa tem o potencial de “limpar o crédito” dos países que têm sofrido sob o peso de uma dívida injusta e impagável, possibilitando que tenham um novo começo. Para os países e instituições credoras, oferece uma chance de aprender com os erros do passado.

Recentemente, foram feitos acordos de dívida pela Argentina com seus credores privados; pela Nigéria com credores bilaterais; e pelos países pobres altamente endividados com credores multilaterais. Há também a esperança de que esses acordos tenham finalmente aberto o caminho para uma discussão séria sobre o tratamento sistêmico dos problemas da dívida, com o estabelecimento de um processo de arbitragem justo e transparente, preferencialmente sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas.

Investimento estrangeiro direto

É também perturbadora a realidade do investimento estrangeiro direto (IED), que se tornou a maior fonte de financiamento nos países em desenvolvimento nos últimos anos. Embora, no papel, o IED possa contribuir de modo significativo para o desenvolvimento, na realidade, pouco faz para merecer a atenção que tem recebido ultimamente, quando muitos(as) formuladores(as) de políticas o vêem como o elo mais importante no processo de desenvolvimento.

Desde 1992, os IEDs têm sido a maior fonte de fluxos de entrada nos países em desenvolvimento, porém de forma altamente concentrada, com um pequeno grupo de países, como China, Índia, Brasil e México, recebendo a maior parte dos aumentos recentes desses investimentos. Os países da África Subsaariana, que mais precisam de capital, recebem pouquíssimos IEDs. Além disso, volumes crescentes desses investimentos são utilizados em fusões e aquisições, e não contribuem diretamente para a capacidade produtiva ou para a transferência tecnológica, quando uma empresa estrangeira adquire uma operação nacional.

As entradas de IED são acompanhadas por grandes fluxos de saída, na forma de repatriação de lucros. Por exemplo, na África Subsaariana, exceto por um período de dez anos (de 1994 a 2003), o fluxo de entrada de novos IEDs foi menor ou igual à saída de fundos como remessas de lucro sobre IEDs já existentes. À proporção que o estoque desses investimentos cresce no país, aumenta o potencial de futura repatriação de lucros. Na África Subsaariana, a taxa de lucro média sobre IEDs está entre 24% e 30% – o que mostra a amplitude do aumento das futuras saídas. Para vários países pobres, os IEDs continuam a ser um canal de saída de recursos líquidos.

As preocupações anteriormente destacadas são exacerbadas porque existem evidências fortes de que os estoques de IEDs e as remessas de lucros são subestimados e podem ser de duas a três vezes maiores do que as cifras declaradas.

Um dos principais benefícios dos IEDs, enaltecido com frequência, é que os lucros gerados aumentaram as receitas fiscais do governo. No entanto, com o enorme crescimento da competição fiscal e o aumento exponencial dos investimentos de enclave (entre eles, as zonas de promoção de exportação), esses benefícios quase desapareceram. Por exemplo, Honduras oferece isenções fiscais permanentes e estão ficando cada vez mais comuns as isenções temporárias de até 20 anos. Acompanha esse cenário uma tendência de queda acelerada nas alíquotas de impostos corporativos. Em alguns planos de promoção de exportações, as alíquotas efetivas caíram abaixo de zero nesse país!

O foco geral nos IEDs, os incentivos generosos oferecidos e as estratégias para evitar impostos e “lavar” os lucros das multinacionais sobrepõem o setor privado doméstico, impondo-lhe uma posição de competição desvantajosa com multinacionais mais fortes

e com mais recursos. Essa competição injusta prejudica o desenvolvimento de longo prazo dos países pobres.

Mais que tudo, os IEDs não cumpriram a promessa de criação significativa de emprego, integração com a economia local e transferência de tecnologia. Embora os custos desse investimento tenham sido reais, seus benefícios não são claros. Portanto, há necessidade de repensar o foco nos IEDs como uma ferramenta central do desenvolvimento. Tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos, é preciso tomar medidas de controle de danos para minimizar os efeitos prejudiciais desses investimentos e ter uma análise mais crítica de custo e benefício para futuros investimentos nos países em desenvolvimento.

SONEGAÇÃO EM TERRAS ALHEIAS

Se a situação dos IEDs nos países em desenvolvimento já era grave, tem piorado com a tendência de as empresas multinacionais em operação nesses países evitarem impostos – o setor extrativo é de longe o maior sonegador. Para isso, alguns dos instrumentos utilizados são os seguintes:

- utilização de preços inadequados para valorizar as transações comerciais entre as subsidiárias, de forma a maximizar os lucros na jurisdição de impostos baixos (preços de transferência com formação inadequada);
- uso de transações financeiras internas à empresa ou entre matriz e subsidiária, como empréstimos da matriz para a subsidiária com taxas de juros exageradas, para retirar os lucros do país hospedeiro;
- utilização de valores exagerados – para alguns, intangíveis – como “boa vontade” ou patentes e *royalties* de forma a subestimar os lucros;
- grande número de outras práticas, como alterar a qualidade ou quantidade de importações e exportações nas notas fiscais. ■

Comércio

Os vínculos entre comércio e mobilização de recursos são complexos. Não há dúvida de que o comércio tem potencial para impactar positivamente o desenvolvimento. No entanto, o potencial do atual regime comercial de gerar recursos para investimentos em desenvolvimento provavelmente está exagerado. Visto da perspectiva da geração de recursos externos, o relevante é o excedente entre exportações e importações para um dado país, ou seja, o saldo comercial. Quanto maior o saldo comercial, maiores os recursos para o desenvolvimento gerados pelo canal do comércio.

Sob pressão da Organização Mundial do Comércio, de instituições financeiras internacionais e de países ricos, os países em desenvolvimento foram forçados a baixar suas tarifas de importação e liberalizar o comércio. A medida resultou em aumento das importações (incluindo mercadorias não essenciais e itens de luxo), porém as exportações não mantiveram o mesmo ritmo. A continuação dos subsídios e do protecionismo dos países ricos, no setor têxtil e, especialmente, na agricultura, setor no qual os países em desenvolvimento têm uma vantagem competitiva, também teve um papel significativo em reprimir as exportações dos países em desenvolvimento.

Muitos países em desenvolvimento, especialmente na região da África Subsaariana e na América Latina, têm déficits comerciais persistentes. Assim, são forçados a tomar empréstimos para pagar o excedente de importações sobre exportações, a utilizar recursos da AOD ou ainda a tentar atrair IEDs para gerar divisas escassas. Significa que, no lugar de aumentar os recursos disponíveis para investimento doméstico, o canal do comércio tem sido uma fonte de perdas desses escassos recursos. Mesmo nos países em desenvolvimento com saldos comerciais (com exceção dos principais exportadores de petróleo), esses raramente significam mais do que 1% a 2% da renda nacional bruta. Embora significativo, não se trata de um grande valor e somente pode contribuir para o desenvolvimento em conjunto com outras fontes de financiamento.

Mais de 60% do comércio internacional é atualmente realizado intra-empresas, entre várias subsidiárias das empresas multinacionais. Grande parte desse comércio se dá em paraísos fiscais, caracterizados pelo segredo e por alíquotas de impostos baixas ou zeradas para empresas estrangeiras. Significa que tais empresas têm

grandes oportunidades de transferir lucros dos países em desenvolvimento para essas jurisdições com baixa taxação. A maneira mais fácil e utilizada é a alteração das notas fiscais e dos preços de transferência, em que as empresas baixam os preços das exportações e aumentam os preços das importações. Desse modo, os lucros maiores são declarados nos paraísos fiscais e em outras jurisdições fora dos países em desenvolvimento. Tal operação é geralmente realizada ao custo de uma declaração de rendas seriamente subestimada nos países em desenvolvimento. As empresas domésticas e internacionais retiram entre US\$ 200 bilhões e US\$ 350 bilhões dos países em desenvolvimento anualmente, por meio desse e de outros mecanismos.

As discussões sobre o Acordo Geral de Comércio de Serviços para a liberalização do comércio de serviços têm um potencial de exacerbar o problema da fuga de capitais. Os serviços são intangíveis em contraste com as mercadorias e são mais adaptados ao gosto do cliente (customizados), ao passo que as mercadorias são mais genéricas. As alterações nas declarações sobre serviços são muito mais difíceis de serem detectadas por causa de sua natureza temporária. Tudo isso torna a fuga de capitais mais fácil por meio da alteração de notas fiscais no setor de serviços – e, portanto, um problema potencialmente maior do que a fuga de capitais por meio da alteração de notas de mercadorias. É preciso tomar distância da atual tendência para a liberalização dos serviços e refazer a análise de custo-benefício para os países em desenvolvimento, incluindo a fuga de capitais nessas análises.

Assim, embora o comércio possa melhorar significativamente a eficiência da economia e trazer muitas vantagens, seu potencial como fonte de financiamento do desenvolvimento talvez seja exagerado e seus custos potenciais, por meio de fuga de recursos por alteração nos preços, estejam sendo subestimados. Há necessidade urgente de uma discussão equilibrada sobre os temas de comércio que reflita, de forma precisa, todos os benefícios e custos, especialmente para os países em desenvolvimento.

Fuga de capitais

Para cada US\$ 1 de AOD que entra nos países em desenvolvimento, US\$ 10 saem na forma de fuga de capitais. No entanto, essa questão é normalmente deixada de lado nas discussões sobre desenvolvimento. Estima-se que os países em desenvolvimento perdem mais de US\$ 500

bilhões por ano em saídas ilegais não declaradas às autoridades, sem pagamento de impostos.

O maior canal de fuga de capitais é o comércio, por meio da alteração de preços das transações, uso de transações falsas e alteração de preços de transferência entre subsidiárias da mesma empresa, com ajuda de paraísos fiscais e do segredo bancário. Tal operação solapa completamente a capacidade de mobilização de recursos domésticos e fiscais dos governos dos países em desenvolvimento.

Pessoas ricas e outros membros da elite doméstica aproveitam esse aparato institucional do segredo bancário, dos bancos que administram grandes fortunas e dos paraísos fiscais para transferir bilhões de dólares dos países pobres em desenvolvimento, privando suas populações do atendimento de necessidades básicas – como a saúde.

As multinacionais, instituições financeiras, empresas de contabilidade, de advocacia e centros financeiros ocidentais têm sido cúmplices em perpetrar, facilitar e buscar ativamente essas fugas de capitais. Nenhum progresso real no desenvolvimento sustentável pode ser alcançado a menos que esse processo seja eliminado.

Para avançar no caminho do desenvolvimento, é essencial primeiramente revelar os fatos reais e iniciar um debate honesto sobre o financiamento do desenvolvimento. É impossível fazer um debate justo – sem falar na implementação de políticas corretivas – sem expor o mito dos atuais fluxos de desenvolvimento e, juntos(as), estancarmos as perdas do sistema. ■

De Monterrey a Basiléia: quem controla os bancos?

Jan Kregel *

O Consenso de Monterrey – que emergiu da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, México, em março de 2002 – forjou uma parceria entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, baseada no reconhecimento mútuo dos benefícios da implementação de políticas que levassem a um desenvolvimento bem-sucedido.

Os países em desenvolvimento assumiram o compromisso de introduzir políticas econômicas e sociais sólidas, melhorar a governança, eliminar a corrupção e criar um ambiente regulatório doméstico para apoiar o desenvolvimento do setor privado. Comprometeram-se, também, em assumir a responsabilidade por seu próprio desenvolvimento. Em contrapartida, os países desenvolvidos prometeram tomar medidas para prover os recursos financeiros necessários para que os países em desenvolvimento pudessem cumprir as metas de desenvolvimento.

Essas medidas incluíam as promessas de: esforço para prover Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) no percentual mínimo de 0,7% da renda nacional bruta de cada país desenvolvido; melhor acesso ao mercado para as exportações dos países em desenvolvimento; conclusão da dimensão de desenvolvimento da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC); redução da dívida para garantir que o serviço da dívida dos países em desenvolvimento não impedisse seus esforços para atingir o desenvolvimento; facilitação do impacto no desenvolvimento do investimento estrangeiro direto por maior transferência de tecnologia; e melhorias na arquitetura financeira internacional para prevenir crises financeiras.

O Consenso também observou que, para ter responsabilidade efetiva pelo desenvolvimento de seus próprios recursos, os países em desenvolvimento precisariam ter responsabilidade plena na formulação de regulamentos e na concepção das instituições internacionais que determinam o ambiente internacional no qual participam e que têm um grande impacto sobre o êxito de suas estratégias de desenvolvimento nacional. Essa responsabilidade adicional só poderia ser significativa se os países em desenvolvimento tivessem

FMI RADIOGRAFADO

O dia-a-dia das operações do FMI e do Banco Mundial é dirigido por um conselho de 24 diretores executivos. Há sete países nesse conselho executivo que representam somente eles mesmos: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, China e Arábia Saudita. Portanto, os outros 17 diretores executivos devem representar os interesses dos demais 160 países. Cada um desses 17 diretores é responsável por um grupo de países. Na alocação atual, mais de 40 países que compõem a África Subsaariana estão representados por somente dois diretores executivos. Assim, seus interesses não recebem a mesma atenção nas decisões dos conselhos que os membros com assento de único país.

Além disso, os cinco países desenvolvidos que possuem assentos únicos representam quase um terço do total de votos. Outros países desenvolvidos têm assentos com outro terço dos votos. Isso assegura que qualquer decisão que necessite uma maioria de dois terços requeira a aprovação dos países desenvolvidos. Além do mais, os Estados Unidos controlam um número de votos que ultrapassa 17% do total. É um número importante, pois a maior parte das decisões principais sobre a estrutura do FMI (como mudanças no poder de voto) exige uma maioria de 85%. O Banco Mundial tem representação e estrutura de votação similares.

Assim, enquanto os países em desenvolvimento são impelidos a assumir responsabilidade por seu próprio desenvolvimento, melhorar suas estruturas de governança e assegurar que suas políticas sejam “apropriadas nacionalmente”, as principais instituições que determinam a arquitetura do sistema financeiro internacional e que são responsáveis pela maior parte do financiamento institucional para o desenvolvimento continuam com uma forma de governança anômala e nada democrática, na qual os países desenvolvidos detêm uma maioria estrutural. ■

representação equitativa naqueles processos e instituições que foram criados para gerir as regras, regulamentos e instituições que constituem o sistema internacional de comércio e finanças.

O exemplo mais óbvio da atual falta de representação dos países em desenvolvimento encontra-se na estrutura de governança das instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) –, criadas para gerir o sistema financeiro e de comércio internacional do pós-guerra. Embora as duas instituições sejam “agências especializadas” das Nações Unidas, sua estrutura de governança não segue o princípio tradicional da ONU (um país, um voto).

Ao contrário, as decisões são tomadas por um conselho deliberativo com poder de voto determinado por uma fórmula complicada, representando uma quantidade igual de votos básicos, mais votos adicionais determinados pela contribuição financeira do país à instituição, o tamanho da economia e sua participação no comércio mundial. Assim, os países desenvolvidos mais poderosos possuem um poder de voto maior que os países em desenvolvimento. Como os itens variáveis foram ajustados diversas vezes para refletir mudanças

de tamanho em diferentes economias, enquanto os votos básicos permaneceram fixos, os países que cresceram mais rapidamente aumentaram sua influência em relação àqueles países em desenvolvimento (de crescimento mais lento), especialmente aqueles que surgiram e entraram no FMI após sua criação.

Falta de representação

O Consenso de Monterrey enfatizou a necessidade de ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento e países com economias em transição nas decisões econômicas e no estabelecimento de normas internacionais. Buscava, assim, fortalecer o diálogo internacional com as instituições financeiras internacionais a respeito das necessidades e preocupações dos países em desenvolvimento.

Embora a maior parte da atenção para melhorar a voz e a representação tenha ficado centrada no FMI e no Banco Mundial, há outros organismos internacionais que estabelecem regras e padrões globais, nos quais a representação dos países em desenvolvimento é ainda menos equitativa e,

* Professor e pesquisador do Centro para o Pleno Emprego e Estabilidade de Preços da Universidade de Missouri-Kansas City (UMKC) e consultor do Ibase.

em alguns casos, inexistente. Por esse motivo, o Consenso foi além e conclamou os comitês do Banco de Compensações Internacionais – como o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária e o Fórum de Estabilidade Financeira – para que continuem seus esforços de envolver e consultar os países em desenvolvimento e países com economias em transição em âmbito regional, revendo sua afiliação, quando apropriado, para possibilitar uma participação adequada.

Foram também incluídos nesse chamado todos os agrupamentos *ad hoc* que fazem recomendações políticas com implicações globais, para que continuassem a buscar o envolvimento de países que não são membros e a aperfeiçoar a colaboração com os organismos que estabelecem padrões financeiros. São eles: Associação Internacional de Supervisores de Seguros, Conselho Internacional de Padrões Contábeis, Organização Internacional de Comissões de Valores, Organização Internacional de Padronização e Federação Internacional de Bolsas de Valores.

Refletir sobre a falta de representação dos países em desenvolvimento nesses outros organismos é especialmente importante porque a maioria destes não tem estrutura de governança formal ou presta serviços voluntários. E, na ausência de quaisquer instituições de governança formais globais, assumem a responsabilidade de formalizar regras, regulamentos, padrões e códigos para a economia global e para o sistema financeiro internacional. Em consequência, um sistema de governança global *de facto* está sendo construído baseado em decisões tomadas pelos países desenvolvidos, sem qualquer participação dos países em desenvolvimento. A natureza não representativa dessa crescente estrutura de governança global deu origem ao que se conhece como “déficit democrático” – causado pela ausência de representação equitativa dos interesses de todos os países.

Poder regulatório *de facto*

A globalização das finanças e a crescente internacionalização das crises financeiras nos últimos anos resultaram em maiores esforços para forçar os países a adotarem arranjos regulatórios similares. No entanto, ao contrário da regulamentação financeira nacional, não existe nenhum poder formal internacional para estabelecer e fazer cumprir regulamentos em todo o mundo. Representantes das agências supervisoras e reguladoras do mercado financeiro dos países desenvolvidos vêm formulando um conjunto de padrões de boas práticas e códigos cuja adoção é estimulada pela pressão dos pares.

Entretanto, na prática, esses regulamentos globais são aplicados por instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, não só pela inserção desses regulamentos nas condições que os países em desenvolvimento precisam cumprir para terem direito a financiamento dessas instituições, mas também como parte dos padrões utilizados na supervisão, de acordo com

o artigo IV do FMI. Ou ainda como padrões pelos quais são avaliados seus compromissos com a governança e instituições sólidas, especificados no Consenso de Monterrey.

Também foram implementados mecanismos para encorajar sua introdução, controlar sua utilização e monitorar sua aplicação. O instrumento principal é o Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos, preparado pelo FMI, como parte das consultas do artigo IV, ou por meio dos Programas de Avaliação do Setor Financeiro, conduzidos pelo FMI e pelo Banco Mundial. Esses relatórios foram realizados para mais de cem países. Assim, fica claro que existe hoje um poder regulatório internacional *de facto*, que monitora a implementação de um conjunto de padrões de boas práticas para as instituições financeiras que operam nos mercados internacionais.

Como o crédito fornecido pelas agências de classificação de crédito é, cada vez mais, avaliado pela qualidade dos sistemas regulatórios e de supervisão dos países – medida por sua adesão aos padrões internacionais –, tornou-se crucial para os países em desenvolvimento serem vistos como países que respeitam esses padrões. Isso é uma condição mínima para atrair e reter os fluxos internacionais de capital. Assim, a capacidade de os países em desenvolvimento atraírem financiamento privado ou oficial depende, cada vez mais, de uma estrutura de governança da qual não participam.

Representantes que se reúnem para propor e implementar os padrões de boas práticas e códigos do mercado financeiro internacional estão longe de serem selecionados de forma democrática. Em sua esmagadora maioria, representam o G-8 (formado por Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Rússia). Quase nenhum desses organismos concede representação formal aos países em desenvolvimento. Portanto, há um grande déficit democrático na operação do sistema de governança global *de facto* dos mercados financeiros. É necessário produzir um estudo formal sobre esse sistema para determinar se seu mecanismo de operação, ineficiente em termos democráticos, pode ser justificado pelo prometido resultado de uma maior estabilidade financeira global.

A maior parte da atenção está focalizada na questão de voz e representação no Banco Mundial e no FMI. Isso porque os países em desenvolvimento têm alguma representação, embora pequena, nessas instituições. Desde Monterrey, esses países estiveram muito engajados na discussão dos meios para conceder voz e representação mais equitativas aos países em desenvolvimento nas suas estruturas de governança. Entretanto, quase cinco anos depois da conferência, não há propostas formais sobre como isso deve ser feito.

Na Reunião Anual da Assembléia de Governadores do FMI, em Cingapura (2006), foi adotado um programa de reforma de dois anos. Seu primeiro passo é aumentar as cotas *ad hoc* para a China,

O PESO DAS DECISÕES

A extensão e a proliferação dos regulamentos, padrões e códigos globais determinados pelas instituições e organismos de governança globais são frequentemente subestimadas. Para se ter idéia da abrangência desse poder, alguns exemplos são citados a seguir:

- Princípios essenciais de supervisão bancária, emitidos pelo Comitê de Basileia de Supervisão Bancária;
- Objetivos e Princípios da Regulamentação de Valores, emitidos pela Organização Internacional de Comissões de Valores;
- Princípios Essenciais de Seguros, estabelecidos pela Associação Internacional de Supervisores de Seguros;
- Princípios e Diretrizes para Sistemas Efetivos de Insolvência e Direitos de Crédito, emitidos pelo Banco Mundial;
- Princípios de Governança Corporativa, emitidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico;
- Padrões Contábeis Internacionais, estabelecidos pelo Conselho Internacional de Padrões Contábeis;
- Padrões Internacionais de Auditoria, emitidos pela Federação Internacional de Contadores;
- Princípios Essenciais para Sistemas de Pagamentos Sistemicamente Importantes, emitidos pelo Comitê de Sistemas de Pagamentos e Liquidações;
- Recomendações para Sistemas de Liquidações de Valores, produzidas pelo Comitê de Sistemas de Pagamentos e Liquidações e pela Organização Internacional de Comissões de Valores;
- 40 Recomendações e nove Recomendações Especiais sobre o Financiamento ao Terrorismo, emitidas pela Força-Tarefa de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro;
- Código de Boas Práticas na Transparência das Políticas Monetárias e Financeiras, Código de Boas Práticas na Transparência Fiscal, Padrão Especial de Disseminação de Dados e Sistema Geral de Disseminação de Dados, emitidos pelo FMI. ■

a Coréia do Sul, o México e a Turquia. O segundo passo requer que a diretoria executiva do FMI chegue a um acordo sobre uma nova fórmula para as cotas, que seja a base para um reequilíbrio delas a ser recomendado à Assembleia de Governadores pelas Reuniões Anuais de 2007 e, no mais tardar, pelas Reuniões Anuais de 2008.

A diretoria executiva também recebeu o pedido de propor uma emenda ao convênio constitutivo do FMI, provendo no mínimo uma duplicação dos votos básicos que cada membro possui, de modo a proteger o poder de voto dos países de baixa renda, como um grupo. Também se considera que a emenda deve servir de salvaguarda para a proporção de votos básicos no poder de voto total. O programa solicita uma ação rápida para aumentar o pessoal disponível para os diretores executivos que representam um grande número de membros, como no caso da África. A diretoria executiva recebeu a solicitação de analisar uma emenda ao convênio constitutivo que permitiria que cada diretor executivo eleito por um grande número de membros pudesse indicar mais de um diretor executivo suplente.

Muito menos atenção tem sido focalizada nos outros organismos que estabelecem padrões globais. A primeira dessas instituições de governança internacional *de facto* foi o Comitê de Basileia de Regulamentação e Supervisão Bancária, abrigado no BIS, para lidar com os riscos de pagamentos internacionais entre os grandes bancos globais dos países desenvolvidos. Esse comitê produziu regulamentações conhecidas como os Memorandos de Basileia, em 1975 e 1978, que tentavam alocar a responsabilidade de regulamentar os bancos globais operando internacionalmente a cada agência regulatória nacional correspondente, exigindo que os bancos apresentassem relatórios financeiros consolidados que cobrissem toda a sua operação global.

Em essência, os Memorandos eram um acordo de supervisão global que, supostamente, substituiria uma instituição internacional como “emprestador de última instância” ou faria uma alocação dessa responsabilidade para os bancos que operavam em escala internacional. O fracasso dos Memorandos em dar esse apoio a um banco italiano em dificuldades, de propriedade de uma *holding* suíço-luxemburguesa, levou à procura de um arranjo alternativo. Tal arranjo assumiu a forma da criação de padrões de adequação para o capital global, estabelecidos no primeiro Acordo de Basileia sobre a Adequação do Capital.

A crise de 1997 no Leste Asiático serviu para destacar a importância dada à regulamentação financeira globalmente coordenada e também para assegurar que a multiplicidade desses regulamentos fosse analisada por algum organismo central. A resposta foi a criação, em fevereiro de 1999, do Fórum de Estabilidade Financeira, estabelecido pelos ministros da Fazenda e pelos presidentes dos Bancos Centrais do G-8. Esse Fórum recebeu a responsabilidade de definir um conjunto de padrões e

códigos que seriam cumpridos por todos os bancos internacionais. Foi a primeira tentativa de desenvolver um conjunto único de regras e princípios internacionais para as políticas domésticas nas esferas financeira e monetária, ao qual todos os países iriam aderir. Além disso, o Fórum identificou 70 padrões financeiros, entre os quais os países do G-8, e as instituições financeiras multilaterais identificaram um subconjunto de padrões considerado necessário para assegurar a estabilidade financeira.

Embora haja uma representação claramente desigual nas instituições financeiras multilaterais, na verdade, elas possuem uma estrutura de governança clara. Os organismos voluntários *ad hoc*, como o Comitê de Basileia, não possuem mandatos democráticos nem estruturas de governança transparentes e não têm nenhuma representação formal dos países em desenvolvimento. Nesses organismos voluntários, encontram-se os *déficits democráticos* mais importantes. Neles, também há menos informações sobre seu funcionamento.¹

Basileia II

O Comitê de Basileia de Supervisão Bancária propôs um Marco de Referência Revisado para o Capital Internacional, conhecido como “Basileia II”. Foram usados mecanismos informais para a participação dos países em desenvolvimento, porém suas regras de operação não são transparentes. Por exemplo, os métodos utilizados para selecionar os países que participam do Comitê de Basileia não são do conhecimento público. Tampouco há qualquer informação sobre como esses países participam das deliberações desses organismos. Embora a implementação dos padrões e códigos seja supostamente voluntária e ajustada a circunstâncias diversas de países e empresas diferentes, não está claro se essas diferenças são levadas em consideração no estágio de formulação dos padrões ou se a aplicação diferencial é considerada somente como exceção inevitável à aplicação plena em data posterior.

Além disso, não está claro como representantes dos países em desenvolvimento são escolhidos e ante quem são responsáveis. Tampouco há informações sobre como esses representantes, primariamente de países em desenvolvimento, preparam-se para participar de tais organismos, se fazem consultas a outros países que não estão convidados ou se tentam representar outras posições além das suas próprias.

Finalmente, existe a questão de como esses padrões voluntários são implementados nos países que não participam de sua formulação. São os governos nacionais responsáveis por essa implementação, como parte das políticas domésticas,

e, portanto, tal decisão dependeria de aprovação e supervisão parlamentar? As decisões democráticas são tomadas por órgãos de representação nacionais ou por agências técnicas? Até que ponto é importante a persuasão das instituições financeiras multilaterais? Há influência de participantes do mercado privado?

O Marco de Referência Revisado Basileia II deve propiciar uma maior estabilidade financeira global. Essa meta pode não ser compatível com a função essencial dos mercados de capitais internacionais de conceder financiamentos para o processo de investimento que permitam aos países utilizarem plenamente seus recursos nacionais e tomarem decisões de forma a possibilitar a apropriação nacional dessas políticas.

Por exemplo, tem-se argumentado se a introdução do Marco de Referência Revisado tornará mais pró-cíclicos os fluxos de capital internacionais para os países em desenvolvimento. Claramente, isso tornaria o sistema financeiro internacional menos estável e mais assimétrico. Outras pessoas observaram que, embora sua aplicação supostamente atenda às condições nacionais, somente os países desenvolvidos, e não os países em desenvolvimento, introduziram mudanças para se adequarem às condições e aos objetivos nacionais. A maior parte dos países em desenvolvimento anunciou sua intenção de realizar implementação plena e dentro do prazo.

O Marco de Referência Revisado está destinado a instituições financeiras privadas que operam em âmbito internacional. Porém, na sua versão inicial (Basileia I), foi aplicado, em vários países, de forma muito mais geral, a todos os bancos, incluindo bancos estatais e bancos de desenvolvimento nacional. Não está claro se o capital desses bancos e, especialmente, dos bancos de desenvolvimento nacional pode ser considerado no mesmo patamar dos bancos privados internacionais e se tal marco de referência é coerente com seus objetivos nacionais. Esse tema é especialmente importante, pois muitos países estão outra vez buscando um papel maior para seu sistema bancário de desenvolvimento ou mesmo procurando recriá-lo, quando já o tinham abandonado. ■

1 Com apoio da Fundação Ford, o Ibase está desenvolvendo um projeto de pesquisa, coordenado por Jan Kregel e Fernando J. Cardim de Carvalho, para investigar o papel dessas instituições na governança do sistema financeiro global. Para mais informações, escreva para <observatorio@ibase.br>.

Fórum Social Mundial, alternativa de resistência

Moema Miranda*

Estamos às vésperas do Fórum Social Mundial (FSM) que ocorrerá na África, em Nairóbi, em janeiro de 2007. Próximo à sua sétima edição, o FSM já não pode ser computado apenas em termos dos seus eventos mundiais. Surgido como uma surpreendente e atrativa novidade em 2001, converteu-se efetivamente em um espaço aberto e denso de encontro, mobilização e articulação de movimentos, redes, entidades, campanhas e até mesmo de indivíduos que, em diferentes partes do mundo, resistem e buscam alternativas à globalização neoliberal. Dá conta da relevância desse processo não apenas seu número de participantes, mas, principalmente, a diversidade de atividades auto-organizadas, preparadas de forma a valorizar, cada vez mais, a articulação entre diferentes iniciativas.

Além disso, podemos contar como elemento de êxito o fato de que a idéia/proposta do FSM tenha se espalhado pelos sete cantos do planeta. Uma quantidade considerável de fóruns temáticos, regionais e locais ocorre ao longo de todo o ano, nos mais diversos lugares. Desde fóruns hemisféricos ou sub-regionais nas Américas, na Europa, no sul, sudeste e norte da África e da Ásia até iniciativas em pequenas cidades e favelas de países como Brasil, Peru, França, Índia, Marrocos e Senegal.

Além da humanização

Cada uma dessas iniciativas conserva e amplia o sentido geral da proposta e articula, em vez de dispersar, as forças da sociedade civil, tendo como referência a Carta de Princípios – pequeno, mas fundamental documento que sintetiza a unidade de princípios que se expressa na diversidade das atividades. Ao articularem redes e entidades da sociedade civil, tais iniciativas constroem pautas comuns de diálogo, ações e lutas de enfrentamento à globalização neoliberal em suas múltiplas dimensões, faces e aspectos.

Nesse processo, por um lado, sai fortalecido um leque mais aberto de temas, lutas, campanhas e, tão fundamental quanto isso, de perspectivas, de formas de ver, interpretar e avaliar o neoliberalismo, bem como de caminhos para sua superação. Contribuem também para espalhar fortemente a esperança entre aqueles(as) que lutam contra

o capitalismo e para reforçar sua confiança na possibilidade real, factível e efetiva de construir um mundo que não esteja a serviço do mercado. Um mundo com paz e equidade, plural e diverso.

Assim, vamos cimentando não apenas as ações, mas também as idéias e a força contra-hegemônica em escala mais ampla. Vale lembrar que, quando o FSM começou, parecia inevitável a rendição à lógica do capital, dada a derrota de formas alternativas de organização da economia e da sociedade – mesmo para alguns setores de esquerda. Naquele momento, muitos(as) afirmaram, pragmáticos(as) e realistas, que o máximo a fazer era “humanizar” o sistema, contribuindo para lançar um véu sobre sua violência intrínseca e inescapável.

Finalmente, e não de menor importância, o processo FSM contribuiu para um redesenho nas práticas da esquerda. Sem entrar em detalhes (dada a exiguidade do espaço e a prioridade que gostaria de dar ao debate de nossos dilemas), vale ressaltar que, por meio do processo FSM, fomos capazes de reacender o debate contra práticas autoritárias que marcaram grande parte da esquerda no século passado. Foi possível afirmar – ainda que em disputa e em intenso processo de construção coletiva – uma nova forma de fazer política, baseada em princípios de horizontalidade, de diálogo entre diferentes, de questionamento ao vanguardismo e ao eurocentrismo nas concepções e formas de luta. É interessante que, em artigo recente, Ezequiel Adamovsky (2006) afirmou:

darei por assentados, sem discuti-los, três princípios¹ que considero suficientemente demonstrados e que distinguem a política anticapitalista da política da esquerda tradicional. Primeiro, que qualquer política emancipatória deve partir da idéia de um sujeito múltiplo que se articula e se define na ação comum, antes de supor um sujeito singular, predeterminado, que liderará os demais no caminho da transformação. Segundo, que a política emancipatória necessita adquirir formas prefigurativas ou antecipatórias, quer dizer, formas cujo funcionamento busque não produzir efeitos sociais contraditórios aos que diz defender.

Claro que essas não são idéias universalmente compartilhadas no universo do FSM. Mas, independente das divergências, o fato positivo aberto por tal dinâmica é a possibilidade de retomar o

campo da política de esquerda, criando formas inovadoras de ação. Ao mesmo tempo, abre-se a pauta para um debate mais fraterno e profícuo – embora sempre tenso e combativo – entre diferentes formas de pensar e ver o mundo e as formas de subvertê-lo.

Temos muito a comemorar no processo FSM. Nossa ida para a África abre um espaço fundamental de encontro entre a cidadania planetária e o grito, a resistência, a arte, a cultura e a luta dos povos, movimentos, redes e organizações em toda a África. Mas, ao mesmo tempo, há necessidade de avaliar os limites dessa iniciativa, suas dificuldades e os desafios que temos pela frente.²

DESAFIOS PARA NAIRÓBI

Muitos recortes e diferentes perspectivas poderiam ser adotados para tratar de desafios. Opto por abordar três deles, que têm certa articulação interna. Em resumo, estão ligados à necessidade de:

1. avançar no sentido de ações mais efetivas na luta contra o neoliberalismo e na formulação de agendas positivas, fortalecendo nossa articulação em escala planetária e nossa capacidade de impacto;
2. garantir a sustentabilidade política e financeira do processo FSM, afirmando a autonomia da sociedade em sua luta e organização contra o neoliberalismo;
3. ampliar o espectro dos públicos com os quais falamos, garantido impacto de mídia e capacidade de comunicação de massa para o processo.

* Antropóloga, coordenadora do Ibase e representante do instituto no Conselho Internacional do FSM.

1 Neste trecho, cito apenas os dois princípios que mais se vinculam a nosso debate.

2 As informações sobre Nairóbi 2007, bem como os desafios principais desse processo, podem ser encontradas no texto de Cândido Grzybowski, no box que acompanha este artigo.

Resistência infinda

O FSM, herdeiro das lutas de Seattle e Gênova, constituiu-se, no início do século XXI, como espaço fundamental de encontro de forças dispersas em diferentes partes do mundo. O encontro produziu um efeito fundamental de esperança, conhecimento mútuo e reconhecimento de uma grande diversidade de atores, agendas e formas de organização e ação. Lançou também fundamentos importantes para a consolidação real de uma cidadania planetária, ainda em gestação.

Novas e fortes redes e articulação nasceram ou foram fortalecidas a partir de encontros nas edições do FSM. Algumas dessas redes já estavam em formação, outras articulações já caminhavam, mas não resta dúvida de que o Fórum permitiu um fortalecimento significativo de muitas delas. Poderíamos citar rapidamente – e, para sair do exemplo clássico do 15 de Fevereiro de 2003, com ações maciças contra a guerra – o fortalecimento de redes como a Via Campesina; articulações como a Aliança Social Continental; plataformas como a Plataforma da Água; e inúmeras iniciativas de resistência contra a Área de Livre Comércio das Américas e a Organização Mundial do Comércio, que foram desenhadas nos seminários, encontros e cafés propiciados pela participação de organizações, militantes e ativistas no processo FSM.

Poderíamos também dizer que pontos importantes da pauta e das lutas feministas ampliaram seu impacto na agenda de outros movimentos e que temas como as migrações e a cooperação internacional passaram a ocupar um novo espaço político em nossa reflexão e ação comum. Poderíamos ainda mencionar as articulações em torno do Acampamento Internacional da Juventude, as redes de *software* livre, entre outras.

Nesse contexto, dois grandes desafios se apresentam. O primeiro diz respeito à necessidade de avançarmos em lutas e estratégias que, a partir da diversidade, sejam mais eficazes no enfrentamento ao neoliberalismo. É preciso conjugar paciência histórica com urgência revolucionária. Sabemos bem como são lentos os processos históricos de formulação de propostas para grandes transformações.

Valorizar as diversas iniciativas que, em um somatório histórico, criam condições para a emergência de projetos alternativos ao capitalismo é fundamental. Mas sabemos também que um aspecto estratégico de vitória do neoliberalismo foi a fragilização da esfera política como

espaço social de articulação de interesses dos grupos dominados e subalternos e a criação de capacidade de disputa e incidência, destrutiva e construtiva, de novos ordens sociais, econômicas e culturais.

Esse processo teve tal impacto que intelectuais, como o professor da Universidade de São Paulo Francisco de Oliveira, identificam, por exemplo, no Brasil, elementos que levaram ao que define como “insignificância da política”. Não se trata, como é evidente, de um fenômeno local: é parte constitutiva do êxito global do projeto neoliberal.

Assim, valorizando a diversidade de sujeitos, lutas e campanhas altermundialistas, criar uma “unidade” política plural (que não seja um oxímoro), de dimensão planetária e com capacidade de questionar efetivamente a ordem hegemônica, não só é um desafio, mas também um desejo e uma necessidade. Isso não será obra de um “novo sujeito único” de esquerda. No entanto, cabe perguntar: quais iniciativas podem contribuir para fortalecer, facilitar, expandir e radicalizar esses processos?

Se essa questão inquieta muitos atores e sujeitos que integram o universo FSM, as respostas não encontram – e certamente não indicarão – apenas uma solução. As novas metodologias, propostas ano a ano na organização das edições do FSM, tentam ser parte, ainda que pequena, das condições de possibilidade de criação de agendas e estratégias comuns e compartilhadas entre movimentos e redes sem, no entanto, pretender que os processos que ocorrem no espaço criado pelo Fórum possam dar respostas que os próprios movimentos não conseguiram ainda formular. Ou seja, o Fórum é um espaço. Não é, não deseja nem pode ser um movimento. Também não é uma “rede de redes”. Não formula propostas, projetos ou declarações. Mas a questão/desafio sobre a qual refletimos é a de identificar como esse espaço aberto, que não é vazio, desenha-se para estar a serviço das lutas e movimentos altermundialistas em sua etapa atual de desenvolvimento e organização?

Um segundo desafio correlato que se apresenta para os movimentos e redes que se articulam no FSM é o de qualificar suas agendas comuns. Até aqui, o reconhecimento da imprescindibilidade da articulação e de certa unidade, em muitos casos, rebaixou as pautas e os debates propostos, como forma de garantir a adesão de maior número de redes e movimentos. Como, em um primeiro momento, enfrentar a dispersão

era uma urgência, acabou-se estabelecendo uma espécie de mínimo denominador comum de identidades, bandeiras e propostas.

Agora, no entanto, é preciso criar condições para aprofundar o debate, intensificar a identificação e o tratamento democrático das divergências e diferenças, sem que isso leve a rupturas e a uma nova fragmentação. A partir desse intenso processo de diálogo e aprendizado coletivo, quando já sabemos que permanecer “juntos(as)” é essencial, estamos desafiados(as) a criar condições para a formulação de propostas mais ousadas e contundentes no enfrentamento à ordem estabelecida pelo capital. Enfrentar a tradição autofágica da esquerda não se garantirá apenas com o rebaixamento de nosso debate. Esse é um desafio na luta anticapitalista para o qual o FSM pode contribuir, mantendo e reafirmando seu caráter de espaço aberto de encontro da diversidade – sem pretender substituir os atores e movimentos sociais e sem ceder à tentação de se converter em um ator em si mesmo.

Sustentabilidade e autonomia

Se tratamos das condições de sustentabilidade política do processo FSM, é necessário também um olhar sobre o outro lado da moeda que tem enorme relevância estratégica: o da sua sustentabilidade financeira.

Sabemos da importância (e mesmo da imprescindibilidade) das novas ferramentas eletrônicas na formação do FSM. Elas permitem, e garantiram até aqui, um processo muito intenso de comunicação a distância entre redes e movimentos de todo o planeta. No entanto, esse processo tão rico – e que tem, aparentemente, um custo baixo – não é suficiente para garantir o dinamismo do FSM. Mesmo porque, os elevados índices de exclusão digital em um mundo tão desigual acabam privilegiando duplamente as pessoas, entidades e redes que têm acesso constante às ferramentas eletrônicas, bem como a capacidade de manejar e usar os idiomas coloniais nos quais se desenvolve a maior parte da comunicação no ciberespaço.

De certa forma, esses processos contribuem para invisibilizar os(as) ausentes, criando uma “sensação térmica” de possibilidades comuns, universais e amplas de participação. Tudo isso abriria um debate maior sobre as ausências no processo FSM, que, neste artigo, não temos como abordar de forma adequada. Entendemos, portanto, que a comunicação eletrônica não substitui os encontros

presenciais realizados em vários patamares. Ora, esses eventos – mesmo quando ocorrem em escala regional – têm gastos financeiros extremamente elevados. Não apenas em termos dos custos de deslocamento e tempo para participar das reuniões e atividades, como no processo preparatório, mas também em termos das demandas logísticas para acolher grande número de participantes.

Até aqui, com exceção do FSM 2004, realizado na Índia, todas as edições mundiais do FSM contaram com apoio de governos locais. Contaram também com o suporte de agências de cooperação internacional. Estudos recentes demonstram que grande parte dos custos do processo foi coberta pelos(as) próprios(as) participantes, suas redes e entidades. Mas um olhar atento aos custos operacionais e logísticos nos impõe, como pauta política urgente, a criação de mecanismos de levantamento de fundos e de gestão de recursos, de forma transparente e coletiva. É preciso gerar recursos que tornem o Fórum autônomo em relação a governos e agências. Os custos políticos do apoio logístico, em determinadas circunstâncias e lugares, podem ser muito altos. Ao mesmo tempo, podemos acabar condicionando a realização de eventos ao apoio das autoridades locais e não à dinâmica de expansão e fortalecimento do processo.

Mas, para recolher, administrar e gerir recursos financeiros de forma coordenada, é necessário uma “entidade”, um ser, um ente com reconhecimento e personalidade jurídica, legal. Ora, em uma dinâmica de espaço aberto, como garantir recursos sem que isso implique uma institucionalização que até aqui temos sido capazes de evitar? Não há no processo FSM uma instância já dotada dessa natureza ou legitimidade. O Conselho Internacional tem função de facilitação e animação do processo, não é uma personalidade jurídica, nem uma entidade ou instituição.

Essas questões, ainda sem resposta definitiva, começam a ser tratadas de forma mais ou menos formal. O próprio Conselho Internacional, por meio de sua Comissão de Recursos, começa a organizar estudos, avaliar cenários e contribuir para que o debate se faça com informações qualificadas. É uma iniciativa corajosa e ousada. O desafio está em pauta, e as respostas ainda serão construídas.

Universo externo

Finalmente, é importante mencionar um dos maiores desafios: a capacidade de expansão do processo Fórum e sua necessidade de comunicação para além das redes, entidades e campanhas

já envolvidas. A respeito disso, seria preciso aprofundar, o que não será possível, os desafios de estabelecer, em escala planetária – e mesmo em âmbitos nacionais e locais –, um processo de comunicação amplo e de massa a serviço das lutas emancipatórias.

Sabemos que os meios de comunicação estão, cada vez mais, controlados por grandes corporações, em um processo de crescente concentração. Por outro lado, a extraordinária expansão dos meios alternativos de comunicação (desde rádios comunitárias aos instrumentos eletrônicos etc.), tão cruciais para a criação e o fortalecimento do processo FSM, não diminui a importância de uma estratégia de comunicação voltada para a grande mídia.

Tais impasses e dificuldades indicam a importância de criarmos estratégias coordenadas de comunicação, com capacidade de dar visibilidade a temas e propostas que emergem dos Fóruns. Assim, conseguiremos suscitar um sentido de pertencimento e uma articulação que vão além da presença nos encontros. Além disso, criaremos condições para disputar a interpretação dos fatos veiculados pela grande mídia. A formulação de estratégias de comunicação de massa emerge, assim, como um antigo e renovado desafio para as pessoas que desejam criar movimentos de contra-hegemonia.

Todos esses desafios e dilemas fortalecem também a capacidade que o Fórum vem gerando de aprendizado coletivo e compartilhado nas lides contemporâneas para construir um “outro mundo possível”. ■

Referência

ADAMOVSKY, Ezequiel. *Problemas de la política autónoma: pensando el pasaje de lo social a lo político*. 2006. Disponível em: <<http://argentina.indymedia.org/news/2006/03/382729.php>>.

ÁFRICA ABRAÇA O FSM 2007

Cândido Grzybowski*

Em seu processo de mundialização, o Fórum Social Mundial (FSM) será acolhido e energizado pela África, com seus povos diversos, sua história e cultura, sua vitalidade. Na resistência da gente africana, submetida às mais atrozes violências, negações de direitos humanos e destruições de um sistema mundial a serviço das grandes corporações econômico-financeiras, a cidadania planetária buscará inspiração e extrairá dessa inspiração energia renovada para imaginar e continuar a tarefa de construir “outros mundos”.

O FSM em Nairóbi será um momento especial em termos políticos e históricos. Diante da excludente globalização capitalista neoliberal e da lógica do terror e da guerra que a sustenta, continuamos a nos expandir e a criar esperança, como uma rede cidadã que abarca o mundo de forma horizontal, com os seres humanos, em sua diversidade de povos, relações, identidades e culturas, no centro. Estamos diante da possibilidade de fincar raízes profundas do FSM no continente africano, berço da humanidade. Na África e a partir da África, como consta da orientação metodológica proposta para 2007, podemos fazer emergir melhor os diferentes canteiros da cidadania em ação na construção de outros mundos, imprimindo uma nova dinâmica ao processo do Fórum. Dada a situação a que a África está sendo relegada pelo sistema econômico e pelo poder dominante, a realização do Fórum é uma forma compromissada e radical da emergente cidadania mundial de demonstrar o caráter e alcance de suas lutas.

Em sua curta história – e para além do imaginário que desperta, da mobilização que é capaz de gerar em diferentes partes do mundo e com uma diversidade de sujeitos sociais –, o Fórum vem se revelando um espaço fundamental para a emergência de uma nova cultura política. Grande parte de sua potencialidade reside no seu próprio caráter de espaço aberto, fundado no respeito da diversidade e da pluralidade entre nós. O reconhecimento de princípios e valores éticos de liberdade de opções e opiniões; de igualdade na diferença; de solidariedade e de interdependência; de participação e de co-responsabilidade; de não-violência; de compartilhamento e preservação dos bens comuns da vida e da natureza; tudo isso é a força que impulsiona o FSM como usina de idéias e de propostas alternativas ao domínio capitalista neoliberal.

Disputas, divergências, confrontos, consensos e dissensos são parte do ambiente Fórum e condições para a gestão de uma nova

cultura política. Nessa ruidosa praça pública da cidadania mundial, somos desafiados(as) a rever modos de pensar e agir, mas tendo a sensação de participar de uma fantástica aventura humana coletiva, de compartilhar valores, sentimentos e sonhos, de nos reconhecermos como detentores(as) de direitos e responsabilidades comuns na construção de sociedades includentes, participativas, democráticas e sustentáveis.

O FSM vem sendo um laboratório metodológico desde sua primeira edição, em Porto Alegre, em 2001. Para dar visibilidade a idéias e propostas de “outros mundos”, o Fórum transforma-se em uma persistente busca de novos modos de fazer política. Literalmente, no processo Fórum até aqui, nunca repetimos o mesmo formato. Estamos aprendendo muito nessa inovação constante, procurando melhores formas de nos conhecer e reconhecer, de trocar experiências e confrontar visões, análises e propostas, de nos articular, construir redes e coalizões, definir campanhas, sempre no afã de pensar para a ação, sem protagonismos *a priori* ou exclusões.

Tendo essa referência, o grande objetivo no FSM 2007, em Nairóbi, é dar visibilidade a propostas alternativas – que, de algum modo, já são base de lutas – na construção de outros mundos e fortalecê-las. Trata-se de organizar o programa do Fórum em espaços de campanhas, ações e lutas em que estamos engajados(as). A definição de tais espaços teve por base uma consulta feita aos movimentos, entidades, redes e coalizões que apontaram as campanhas, ações e lutas que implementam como forma de confrontar a globalização neoliberal e de construir alternativas.

A Comissão de Conteúdos e Metodologia do Conselho Internacional, o Comitê Organizador do FSM 2007 e o Conselho do Fórum Social Africano – reunidos em julho, em Roma, e em setembro, em Nairóbi – definiram os espaços em que serão agrupadas as campanhas, ações e lutas, levando em conta os seus objetivos e a sua dimensão planetária, mas respeitando a dinâmica local de cada uma, a especificidade dos sujeitos nelas envolvidos e as suas formas.

Nunca é demais afirmar que a proposta de organização do programa do FSM em Nairóbi, no marco da Carta de Princípios, busca incorporar a diversidade de sujeitos e de perspectivas. Assim, cada espaço visa permitir que o diálogo, o confronto e a troca sejam uma prática de encontro intercâmbios, ações e lutas diversas com objetivos estratégicos comuns, desencadeando um processo de convergências e divergências mais amplas. Não se trata apenas de buscar o mínimo denominador comum entre integrantes do espaço, limitador e excludente a seu modo. Pelo contrário, trata-se de identificar desafios no confronto e na troca, renovando-se e se fortalecendo mutuamente nessa busca do máximo possível para cada campanha, ação ou luta, podendo ou não levar a decisões sobre ações conjuntas de

maior envergadura. Os espaços devem ser vistos como construções programáticas coletivas que assumem as dimensões e formas das próprias pessoas que deles participam.

Em termos metodológicos, o grande desafio é dar maior ênfase a esse processo, sem perder de vista a importância do evento em si. Trata-se de começar diálogos aglutinadores de ações, formando, paulatinamente, conjuntos que se exprimirão na arquitetura do Fórum no grande estádio de Kasarani – onde se realizará o evento em Nairóbi –, no programa e na dinâmica do evento, em janeiro de 2007, e fincarão as bases para depois.

Assim, começamos um processo que se estenderá durante todo o ano de 2007, aprofundando, mapeando e mobilizando ainda mais campanhas, ações e lutas. No horizonte, podemos vislumbrar o processo FSM, esboçando um mapa mundial das lutas e dos objetivos, de acordo com a cidadania ativa que se engaja na construção de outros mundos. O Conselho Internacional decidiu recentemente que, em 2008, o FSM propiciará Jornadas de Mobilização pelo mundo afora durante os dias em que ocorrer o Fórum de Davos.

Ir à África é, também, marcar o FSM com as visões, imagens, análises, críticas, demandas e propostas de movimentos sociais e entidades da sociedade civil africana. Por isso, o FSM 2007 não criará somente as condições para que se inicie um processo de mapeamento da cidadania em ação, de suas campanhas e lutas por outros mundos. Esse processo será temperado pelos povos da África, sua resistência e suas alternativas, sua vibrante cultura, suas múltiplas identidades. Permitirá, desse modo, que a nascente cidadania planetária construa um ângulo de visão do mundo com olhos da África, sua terra e sua gente.

Para isso, o programa do FSM 2007 reservará espaço e tempo para as atividades co-geridas pelo Comitê Organizador e o Fórum Social Africano. Serão conferências, testemunhos, mesas de diálogo e controvérsia, momentos culturais em que todos(as) seremos convidados(as) a abrir nossas mentes e corações para a cidadania viva africana. Trata-se de confrontar conhecimentos e propostas e buscar os pontos que nos unem como partes de uma mesma aventura humana, povos diversos da terra.

O desafio é enorme, mas uma grande possibilidade de juntar o que foi dividido, de unir sem negar a diversidade que nos dá vida, unir para se fortalecer mutuamente. Trata-se de um aprendizado coletivo para criar nossa imagem da África e do mundo, de um mundo que não tem como ser outro tipo de mundo sem os povos da África. Poderemos enfrentar muitas contradições e confusões nesse esforço. Mas a aventura valerá a pena, com certeza. ■

* Sociólogo, diretor do Ibase e representante do instituto no Conselho Internacional do FSM.

Dívida e(x)terna

Alex Wilks*
Francesco Oddone**

O ministro da Fazenda britânico, Gordon Brown, saudou o acordo da dívida de 2005 do G-8 (grupo dos países mais desenvolvidos do mundo, formado por Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Rússia) como um “avanço histórico”, utilizando a linguagem do cancelamento de 100% da dívida. Será verdade que, após a Cúpula do G-8 – realizada em Gleneagles, Escócia, em julho daquele ano –, a questão da dívida tenha ficado resolvida? Não. Há ainda muitos países – e, portanto, muitos milhões de pessoas – que ficaram de fora das iniciativas oficiais da dívida e são forçados a pagar seus credores, em detrimento dos investimentos sociais nas suas nações.

A Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (Imad), lançada em Gleneagles, inclui, até o momento, 19 países, que terão cancelados entre 21% e 79% de seus estoques de dívida. No entanto, ainda continuarão com dívidas registradas em seus livros, e muitos deles não receberão absolutamente nada dessa iniciativa. Ainda que valioso, o acordo de Gleneagles deixará muitos países em desenvolvimento com dívidas incapacitantes. Na verdade, a cifra muito citada de US\$ 40 bilhões de dívidas canceladas torna-se relativamente insignificante quando comparada com os estoques das dívidas de todos os países em desenvolvimento (US\$ 2,6 trilhões) ou com as dívidas dos países de baixa renda (US\$ 424 bilhões).

Limites e processo falho

De modo algum, o acordo da dívida do G-8 representa um cancelamento de 100%: não cobre 100% dos países necessitados nem 100% das dívidas. O cancelamento não foi estendido a todos os países que dele necessitam para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) até 2015. Esse acordo cobre apenas as dívidas de 17 países pobres com o FMI, o Banco Mundial e o Fundo Africano de Desenvolvimento. Por exemplo, as dívidas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento estão excluídas. Isso é importante para países como Honduras e Bolívia, que têm 40% e 32% de suas dívidas, respectivamente, com o BID.

O acordo também permanece firmemente vinculado ao falho processo dos países pobres altamente endividados (HIPC, na sigla em

COMO FUNCIONA O ACORDO?

Nos termos da Imad, os países que cumprirem os requisitos poderão conseguir o cancelamento das dívidas com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Fundo Africano de Desenvolvimento.

Dezoito países devem receber o benefício de cancelamento da dívida da Associação para o Desenvolvimento Internacional ainda em 2006, e mais 25 países preencherão os requisitos nos próximos cinco anos. No total, o cancelamento de dívidas da IDA alcançará cerca de US\$ 37 bilhões num período de 40 anos. Esse cancelamento será feito de forma antecipada: os países beneficiários receberão uma carta do banco, a qual anunciará que não precisarão mais fazer os pagamentos do serviço da dívida IDA sobre empréstimos contraídos antes da data-limite do fim de 2003.

O FMI aprovou o cancelamento da dívida de 17 dos 18 países que receberam promessas de cancelamento da Cúpula do G-8 em Gleneagles. Dois outros países também serão beneficiados: Camboja e Tadjiquistão. Assim, cerca de US\$ 3,3 bilhões de dívidas foram eliminados da contabilidade de 19 países, desde janeiro de 2006. A data-limite adotada foi o fim de 2004, um ano de vantagem em relação à data escolhida pela IDA. ■

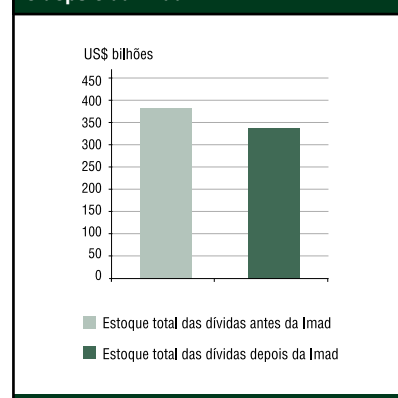
inglês), cuja lista foi ampliada por um número muito limitado de países que têm potencial para cumprir os requisitos. Por exemplo, Eritreia, Haiti, Quirguistão e Nepal – mantendo as profundamente impopulares condicionalidades econômicas. É um mistério saber quantas extensões e expansões ainda teremos do HIPC, antes que os credores compreendam que, como está, essa iniciativa não oferece solução para as dívidas insustentáveis ou para a crise global da dívida. Na verdade, o que representa explicitamente a Imad senão o reconhecimento de que a iniciativa HIPC era – e ainda é – insuficiente para permitir que os países cumpram as MDMs e para eliminar implicitamente todos os cálculos e metodologias da sustentabilidade?

Depois da Imad, os países beneficiários verão o peso de sua dívida agregada geral, em termos de valor atual líquido (NPV, na sigla em inglês), cair de US\$ 26,5 bilhões para US\$ 11,3 bilhões, assim como a relação dívida-exportação (também em termos de NPV) decrescer de 139% para 59%. Naturalmente, isso varia de país para país e, mais ainda, de acordo com a região que está sendo analisada. Por exemplo, a relação dívida-exportação de Uganda diminuirá 79%. Para os países africanos incluídos, vemos uma diminuição do peso da dívida de US\$ 19 bilhões para US\$ 6 bilhões (com a relação dívida-exportação caindo de 144% para 43,9%); para os países latino-americanos (Bolívia, Guiana, Honduras e Nicarágua), o ônus da dívida é reduzido de US\$ 7 bilhões para US\$ 5 bilhões, e a relação dívida-exportação passa de 127% para 92%.

Na África, a situação é variada: em termos percentuais, Uganda terá a maior proporção de sua dívida cancelada (79%). Em seguida, vêm Gana, com 76%, Tanzânia e Zâmbia, ambas com 74%. Os dois países da África Subsaariana que terão a menor redução em termos percentuais são o Mali, com 56%, e Moçambique, com 48%, principalmente porque devem a outros credores além do FMI, do Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento.

Na América Latina, o quadro é ainda mais sombrio. Em média, os quatro países latino-americanos classificados como HIPCs terão menos de um terço de suas dívidas canceladas, graças à exclusão do

GRÁFICO 1. Países de baixa renda: estoque da dívida de longo prazo antes e depois da Imad



* Coordenador da Rede Europeia sobre Dívida e Desenvolvimento (Eurodad).

** Técnico de políticas da dívida e *advocacy* da Eurodad.

BID, um dos credores mais importantes da América Latina. A Guiana está abandonada no fim da lista e sua dívida será reduzida em somente 21%. A da Nicarágua, em somente 23%; Honduras, 28%; e Bolívia, 31%. Além disso, o ganho financeiro líquido de cada país com a Imad dependerá da qualidade de suas políticas e instituições, conforme avaliação das instituições financeiras internacionais.

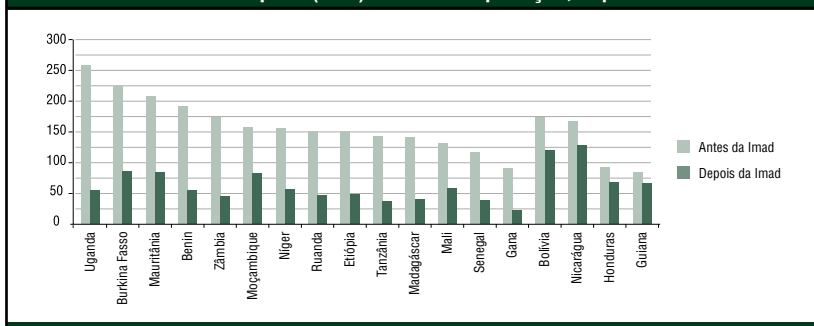
Países excluídos

O que ocorre com aqueles países que não são HIPC's, mas que precisam urgentemente de cancelamento da dívida e ficaram de fora desse acordo? Uma vez mais, o acordo cobre somente um número limitado de países que necessitam urgentemente de cancelamento da dívida para cumprir metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente. Consideremos a Indonésia, um país de renda média inferior, onde mais de 50% de sua população, que é em torno de 220 milhões de pessoas, vive abaixo do limiar de pobreza de US\$ 2. O país deve a tremenda soma de US\$ 130 bilhões, dos quais US\$ 60 bilhões a credores oficiais. Outro país que pode ser citado é o Equador, que tem uma dívida de US\$ 17 bilhões e mais de US\$ 6 bilhões emprestados por credores bilaterais e multilaterais.

Quando questionado, o Banco Mundial responde consistentemente que hoje não há nenhuma discussão em curso sobre cancelamento de dívidas, além da iniciativa HIPC (incluindo os quatro países mencionados anteriormente: Eritreia, Haiti, Quirguistão e Nepal). No entanto, como já tivemos quatro extensões dela, podemos suspeitar que seja somente uma questão de tempo para que as instituições financeiras internacionais e, mais amplamente, a comunidade internacional compreendam que países empobrecidos, como o Quênia e muitos outros, também precisam de um cancelamento de dívida abrangente. É triste, entretanto, que nesse meio tempo sejam perdidas vidas e oportunidades em números que mal se podem precisar.

Um passo necessário na direção dessa abordagem é a mudança radical no conceito de sustentabilidade da dívida. Atualmente, apenas reflete a capacidade de um determinado devedor pagar suas dívidas, quaisquer que sejam as consequências para seu desenvolvimento social e econômico. Esse princípio, consagrado no recente Marco de Referência de Sustentabilidade da Dívida das instituições financeiras internacionais, não leva em consideração as necessidades urgentes que muitos países enfrentam para cumprir as MDMs. Também ignora completamente as origens ilegítimas de

GRÁFICO 2. Valor atual líquido (NPV) da dívida-exportação, depois da Imad



muitas dessas dívidas, contraídas com objetivos questionáveis por regimes antidemocráticos, com pleno conhecimento dos credores do Norte.

Consideremos a Nigéria, uma jovem e pobre democracia que tem sido consistentemente deixada de fora da iniciativa HIPC. Em consequência de pressões intensas tanto do interior – Parlamento, governo e sociedade civil – como do apoio do Reino Unido, que, na época, presidia o G-8, a Nigéria conseguiu um acordo da dívida pelo Clube de Paris, em 2005. Significou o cancelamento de 60% de suas dívidas bilaterais (US\$ 18 bilhões de um total de US\$ 31 bilhões). Contudo, para conseguir esse acordo, o governo teve que pagar adiantado e em dinheiro US\$ 12,5 bilhões em um período de somente seis meses.

Isso representa mais do que a Imad conseguirá para o restante da África nos próximos dez anos! São recursos que fluem do Sul para o Norte, e não na direção oposta – recursos extremamente necessários para o combate à pobreza e para enfrentar os graves problemas do maior país africano. Esses fundos são necessários em Abuja e Lagos para financiar a estratégia governamental de cumprimento das MDMs – uma estratégia que realmente existe e é denominada Estratégia Nacional de Empoderamento e Desenvolvimento Econômico. Foi aprovada pelo FMI, por meio do Instrumento de Apoio a Políticas, e não pelos recursos financeiros das agências de crédito à exportação do Norte, que podem utilizá-los para causar mais prejuízos no Sul.

Dívidas e cautela

Os cancelamentos de estoque da dívida que alguns países conseguiram nos últimos meses avançaram um pouco no alívio do problema criado pelas instituições credoras do Norte, que “dão com uma mão e tiram com a outra”. As transferências líquidas relativas à dívida dos países da África

Subsaariana foram de menos US\$ 240 milhões em 2004 – o pagamento de juros foi maior do que as entradas líquidas da dívida. O total do serviço da dívida da África Subsaariana pago durante aquele ano alcançou o montante avassalador de US\$ 15,2 bilhões. Foi reconhecido pelas instituições financeiras internacionais que “os países da Imad ainda necessitariam de substanciais doações para manterem a sustentabilidade da dívida, se a ajuda fosse aumentada substancialmente para que pudessem cumprir as MDMs”.

Governos como os da Zâmbia e de Uganda saíram do acordo de Geneagles anunciando planos de gastos extras, por exemplo, no tratamento do HIV/Aids. No entanto, esses governos não tinham observado os detalhes do acordo. Os ministros da Fazenda do G-8 disseram que os países que obtiveram cancelamentos de dívida deveriam ter reduzidos seus futuros financiamentos do Banco Mundial, deixando-os com pequenos ganhos líquidos. O secretário geral da Coalizão de Alternativas Africanas para a Dívida e o Desenvolvimento, uma coalizão de campanha do Mali, Dao Donanti, em declaração à Rede Européia sobre Dívida e Desenvolvimento (Eurodad), em junho de 2006, relatou que

ninguém no Mali pode ainda afirmar quanto foi economizado por essa iniciativa. Por causa disso e porque as instituições financeiras internacionais nunca respeitaram seus compromissos, estamos sendo cautelosos. No entanto, reconhecemos que – se for implementado – este será um pequeno passo adiante, especialmente porque envolve o cancelamento de estoque da dívida. (Eurodad, 2006b).

Além disso, os países mais ricos simplesmente não estão fornecendo o financiamento concessional necessário para que os países tentem cumprir as

MDMs. O fato de que os doadores estão inflando falsamente sua Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), incluindo nos relatórios todos os cancelamentos de dívida – mesmo aqueles resultantes de subsídios para créditos às exportações das companhias do Norte operando no Iraque e na Nigéria, durante períodos onde não havia nenhuma democracia – é uma tentativa flagrante de enganar o público. A Eurodad e muitos outros grupos fazem campanha para “limpar” os relatórios da ajuda, exigindo também financiamento adicional.

Embora certamente valioso e tendo estabelecido um importante precedente de cancelamento de dívida, o acordo G-8 do ano passado não é suficientemente abrangente em relação às dívidas e aos países que cobre. De nenhuma forma, o problema de eliminar o excesso de dívidas passadas está resolvido e os ativistas das campanhas continuarão a destacar a profunda injustiça de os governos serem forçados a favorecer os credores no lugar de seus próprios povos. Também apontamos os principais problemas do sistema financeiro internacional, que está estruturalmente distorcido em favor dos ricos e dos fortes e consistentemente voltado contra a capacidade de os países em desenvolvimento atingirem as MDMs. ■

Indicação de leitura

- JUBILEE DEBT CAMPAIGN. *The good, the bad and the ugly – one year on briefing*. 2006. Disponível em: <www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=2098>.
- CHRISTIAN AID. *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*. 2005. Disponível em: <www.christian-aid.org/indepth/509debt/index.htm>.
- EURODAD. *Justice for Latin America on IDB debts*. 2006a. Disponível em: <www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=682>.
- _____. *G8 debt deal one year on: what happened? What next?*. 2006b. Disponível em: <www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8_debt_deal_one_year_on_final_version.pdf>.
- OXFAM. *The view from the summit – Gleneagles G8 one year on*. 2006. Disponível em: <www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/bn_gleneagles_oneyear.htm>.
- ZULU, Jack Jones (Coord.). *Zambia after HIPC surgery and the completion point*. 2006. Disponível em: <www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Zambiaafterhipcsurgery.pdf>.

AMÉRICA LATINA: DÍVIDA, INVESTIMENTO E FUGA DE CAPITAIS¹

Iara Pietricovsky*

O produto interno bruto (PIB) latino-americano estava em declínio até 2002, acompanhando o desempenho da economia mundial. A partir daquele ano, começaram a surgir sinais de recuperação do crescimento. Essa tendência está levando a uma redução da relação entre a dívida e o PIB, embora outros fatores precisem ser levados em conta para explicar o comportamento da dívida.

A dívida pública na América Latina estava crescendo desde 1997, alcançando seu pico em 2002. Em 2003, a tendência de crescimento da dívida foi revertida. Atualmente, a economia mundial está num ciclo de expansão, com altas taxas de crescimento, o que explica, em parte, o comportamento da relação dívida/PIB nos países da região. Entretanto, esse crescimento não acompanhou o do restante do mundo.

Com exceção do Chile, os países latino-americanos apresentam um alto grau de endividamento, tanto interno como externo. No caso do Brasil, o aspecto mais preocupante é a dívida interna – devida pelos estados e pelas grandes cidades ao governo federal –, que está entre as mais altas da América Latina.

Esses países, e especialmente o Brasil, estão se endividando mais, visto que têm crescimento econômico mínimo. Há um grande número de metas macroeconômicas que devem cumprir, incluindo manter um superávit primário no orçamento e evitar erros na política cambial. Depois da crise, a Argentina apresenta os patamares mais altos de dívida de toda a América Latina.

Pela primeira vez desde 1999, as taxas de investimento estrangeiro direto na América Latina registraram aumento em 2004. Isso ocorreu especialmente por causa da Argentina, do Chile, da Colômbia e do México, alvos de um aumento desse investimento. Em todo caso, suas taxas naquele ano são significativamente inferiores àquelas de meados da década de 1990.

Essa tendência à redução do investimento estrangeiro no início da atual década pode ser observada em toda a América Latina. Nos países que sofreram crises econômicas recentemente, como a Argentina e o Brasil, esse investimento caiu mais de 70% entre 1999 e 2003.

A atração de investimentos estrangeiros por parte da América Latina está caindo continuamente, revelando as limitações de capacidade da região para

* Integrante do Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), antropóloga e cientista política.

¹ Este texto foi beneficiado pela participação de Márcio Pontual, assessor de política internacional, de Francisco Sadeck, assessor de política orçamentária e fiscal, e de Álvaro Gérin, assistente de política orçamentária e fiscal.

Relação Dívida/PIB

PERCENTUAL DO PIB	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina									
Dívida pública do governo nacional	35,7	34,5	37,6	43,0	45,0	53,7	145,9	138,2	126,5
Interna	8,9	9,6	10,4	13,9	16,4	22,3	52,1	58,2	54,5
Externa	26,8	24,9	27,1	29,1	28,6	31,5	93,7	80	72,1
Pagamento de juros do setor público não financeiro (percentual da renda)	8,8	10,2	11,5	14,4	16,5	21,8	11,3	8,9	...
Saldo primário	-1,2	0,8	0,2	-1,1	0,8	-2	1,8	4	3,3
Bolívia									
Dívida do setor público não financeiro	67	61,7	61,2	65	66,3	74,9	79,3	93,3	85
Interna	14,1	13,6	13,8	16,7	19,4	26,4	29,1	31,6	31,5
Externa	52,9	48,1	47,4	48,3	46,9	48,5	50,2	61,7	53,5
Pagamento de juros (percentual da renda corrente)	7,9	5,7	4,7	5,1	5,7	7,5	8,2	10,1	10,6
Saldo primário	0,3	-1,7	-3,2	-1,9	-1,9	-4,8	-6,8	-5,4	-2,9
Brasil									
Dívida do governo federal	16,5	19,3	25,3	32,5	32,1	34,4	41,7	37,2	34
Interna	14,9	17,3	21,1	23,9	24,3	25,7	27	26,9	26,9
Externa	1,6	2	4,2	8,5	7,8	8,6	14,7	10,3	7,1
Saldo primário	0,4	-0,2	0,6	2,3	1,9	1,8	2,4	2,5	3
Chile									
Saldo total	2,2	2,1	0,4	-2,1	-0,6	-0,5	-1,2	-0,4	2,2
Dívida pública	15,1	13,2	12,5	13,8	13,7	15	15,7	13,1	10,9
Interna	10,9	10	9,3	9,8	10	10,4	10	7,6	6
Externa	4,2	3,2	3,2	4	3,6	4,5	5,7	5,6	4,8
Pagamento de juros (percentual da renda)	6,4	5,7	5,7	6,2	5,6	5,4	5,5	5,5	4,4
Saldo primário	3,6	3,3	1,6	-0,9	0,6	0,7	-0,1	0,7	3,1
Venezuela									
Dívida do setor público não financeiro	46,8	31,7	29,1	29	26,7	30	41,9	45,8	39
Interna	7,8	5,1	4,6	5,9	8,8	12,1	14,8	17,7	14,3
Externa	39	26,6	24,5	23	17,9	17,9	27,1	28,1	24,6
Pagamento de juros (percentual da renda total)	14,5	9,9	12,8	12,3	9,4	12,5	17,7	16,1	...
Saldo primário	12	6,7	-1,4	4	7,5	-1,2	4,2	5,4	...
Uruguai									
Dívida pública	22	22,6	24	26,2	31,9	41,9	98,7	94,3	74,7
Pagamento de juros (percentual da renda total)	7	7,4	6,8	8,4	10,2	12	19,1	26,3	22,9
Saldo primário	-0,6	-0,2	0,2	-2,1	-1,5	-2	-0,8	1,1	2,4

Fonte: Inesc, com dados extraídos do *Levantamento econômico da América Latina e Caribe 2004-2005*, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

competir globalmente por investimentos com regiões como a Ásia e a Europa do Leste. A capacidade de atrair investimentos varia de acordo com as estratégias das corporações multinacionais, como a busca por recursos naturais, novas tecnologias e mercados locais ou a conquista dos mercados de terceiros.

No Brasil, o pico de entradas de investimento estrangeiro na economia coincide com o período de privatizações das empresas estatais, quando os investidores eram mais atraídos pelo nosso mercado. Hoje, mesmo após a adoção de políticas econômicas atraentes para o investidor externo, o investimento estrangeiro no Brasil continua a cair gradualmente, atingindo em 2004 o menor volume desde 1995 e, portanto, demonstrando a ineficiência dessa política.

Desde 2000, os recursos financeiros têm apresentado uma tendência de abandonar a América

Latina. Depois do *boom* de atração de investimentos na década de 1990, causado pelas privatizações e pelas políticas para atrair capital estrangeiro, chegou a hora de os grandes investidores internacionais colherem os lucros dessas operações. Os poucos investimentos novos de empresas privadas não são suficientes para compensar a fuga de lucros e juros para o exterior.

O Brasil e a Venezuela mostram as maiores quedas nas transferências financeiras. Depois da crise, a Argentina apresenta crescimento no saldo de transferências líquidas. Na situação argentina, já em um "buraco" profundo, qualquer entrada de recursos representa um avanço. Deve-se também notar o caso do Chile, que, depois do período das privatizações que durou até a década de 1990, tem vivido uma situação de constante fuga de recursos desde o ano 2000. ■

Ações cidadãs contra a sonegação fiscal global

Mike Lewis*

Grande parte do fracasso no financiamento dos gastos com desenvolvimento, especialmente do malogro dos países ricos doadores em aumentar os orçamentos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), tem a ver com falta de disposição política. Porém, os Estados do Mundo da Maioria são incapazes de sustentar seus próprios gastos com saúde, educação e infra-estrutura, principalmente porque não conseguem arrecadar receitas adequadas a seus gastos sociais. Este artigo argumenta que a crise fiscal é alimentada pela arquitetura financeira global de sonegação de impostos e fuga de capitais, em grande parte sustentada pelo Mundo da Minoria. Também apresenta evidências de que o combate às causas dessa crise fiscal poderia não somente diminuir o atual déficit de financiamento global para o desenvolvimento, como também corrigir aspectos do sistema financeiro internacional que contribuem maciçamente para a pobreza e a desigualdade global.

Nos últimos 25 anos, testemunhamos o crescimento da mobilidade do capital pelas fronteiras, o surgimento de um modelo de desenvolvimento que estimula os países em desenvolvimento a oferecer incentivos fiscais aos investimentos estrangeiros e acesso doméstico aos fluxos financeiros internacionais. Assim, tanto as mudanças financeiras como a ideologia econômica têm encorajado a proliferação de mecanismos que permitem que os ricos – indivíduos com mais mobilidade e corporações – evitem contribuir para as receitas governamentais.¹

* Integrante da Rede pela Justiça Fiscal.

1 Essa estratégia de desenvolvimento não somente tem erodido as receitas fiscais nacionais no mundo em desenvolvimento, mas também tem aumentado algumas das vulnerabilidades dos países em desenvolvimento à instabilidade financeira internacional. Um exemplo notório foi a criação do Fundo Bancário Internacional de Bangcoc, em 1992, como parte de uma agressiva estratégia do governo tailandês para melhorar o acesso das empresas locais aos mercados financeiros internacionais. Os bancos ligados ao BIBF podiam receber depósitos ou empréstimos do estrangeiro e emprestar em moeda estrangeira na Tailândia e no exterior, funcionando essencialmente como um centro bancário *offshore*, com incentivos fiscais e isenções regulatórias nos seus negócios internacionais. Quando estourou a crise financeira asiática em 1997, o BIBF tinha quase a metade dos empréstimos estrangeiros do país. A crise da dívida e o retrocesso econômico fizeram o PIB tailandês cair cerca de 12%, com sérios impactos nos empregos e nos salários, e empurrando mais de 1 milhão de pessoas para a pobreza. (Ver Oxfam GB, 2000).

Entre o início da década de 1970 e o fim de 2004, o número de paraísos fiscais reconhecidos aumentou de cerca de 25 para 72. De forma correspondente, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que o volume de comércio mundial, que aparece no papel passando por paraísos fiscais, aumentou durante esse período de um percentual muito baixo para mais de 50%, embora essas jurisdições representem somente 3% do produto nacional bruto.²

Essa diferença extraordinária indica a que ponto a maioria das grandes corporações multinacionais tem se aproveitado da mobilidade transnacional de seus ativos para “lavar” seus lucros por meio de regimes de baixa tributação e de paraísos fiscais. Para isso, utilizam uma variedade de mecanismos, de emissões repetidas de notas fiscais e de formação de preços de transferência³ a sociedades de propósito especial e fundos *offshore* secretos.⁴ Visto que essa economia da “sombra” e efetivamente apátrida vem solapando a base fiscal dos Estados de bem-estar social, especialmente no Sul Global, taxar tal riqueza elusiva poderia gerar os fundos para financiar o desenvolvimento dos países mais pobres.

Continua havendo uma necessidade urgente de produção de estudos empíricos sobre a escala da sonegação e elisão^{NT} fiscais no plano global. A pesquisa é prejudicada pelo segredo obsessivo que cerca as transações e os capitais nos paraísos fiscais. Entretanto, algumas estimativas da escala do problema foram feitas desde que o Relatório do *Observatório da Cidadania/Social Watch* tratou desse tema em 2004.

Cálculos realizados pela Rede pela Justiça Fiscal sugerem que cerca de US\$ 11,5 trilhões, somente da riqueza privada das pessoas físicas de alto valor líquido, estão atualmente nos paraísos fiscais, em grande medida como valores não

2 Ministro da Fazenda francês, D. Strauss-Kahn, em discurso para o Grupo de Especialistas de Paris, em março de 1999, citado em Christensen e Hampton (1999).

3 Tais como comércio de mercadorias entre empresas de propriedade das mesmas pessoas ou companhia, a preços arbitrários ou fora do mercado, permitindo um aumento do custo das mercadorias ou uma redução do valor de venda nos países de impostos mais altos.

4 Para mais informações sobre os mecanismos multinacionais para evitar o pagamento de impostos, incluindo preços de transferência, subcapitalização, emissão repetida de notas fiscais, inversões corporativas (ver http://www.taxprophet.com/hot_topic/August03.shtml), sociedades de propósito especial e fundos, ver Tax Justice Network (2005).

NT Elisão fiscal é o uso de brechas legais na legislação tributária para pagar menos impostos.

PARAÍSO FISCAIS

Definimos “paraísos fiscais” como países ou territórios cujas leis podem ser utilizadas para evitar ou sonegar impostos, que podem ser devidos em outro país de acordo com suas leis. Suas características incluem jurisdições que permitem a não-residentes que desempenham atividades pagarem pouco ou nenhum imposto; inexistência de intercâmbio eficaz de informação fiscal com outros países; ausência de transparência legalmente garantida para as organizações lá sediadas; ausência de exigências para evitar que corporações locais de propriedade de não-residentes realizem atividade local substancial (na verdade, essas corporações podem até ser proibidas de realizar negócios na jurisdição onde foram fundadas). Ver Tax Justice Network. (2005, p. 12-13).

declarados e, portanto, provavelmente não taxados no país de residência (Tax Justice Network, 2005, p. 34-37).⁵

Os benefícios de tributar somente essa riqueza individual – sem falar nas somas inegavelmente superiores que são perdidas pela sonegação e elisão de impostos das corporações – superariam em muito qualquer aumento realista dos orçamentos da AOD. É provável que a renda em escala mundial desses ativos não declarados alcance cerca de US\$ 860 bilhões por ano.⁶ A tributação dessa renda com a alíquota moderada de 30% produziria aproximadamente US\$ 255 bilhões anuais – o suficiente para financiar integralmente as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs).⁷ Em termos simples, apenas obrigar os ricos a pagarem os impostos devidos poderia reduzir a pobreza mundial à metade.

5 Estimativas realizadas com dados sobre riqueza *offshore* do 1998 *World Wealth Report*, de Merrill Lynch / Cap Gemini, do 2003 *Global Wealth Report*, do Boston Consulting Group.

6 Baseado em estimativas do Merrill Lynch/Cap Gemini e Boston Consulting Group de que os donos da riqueza esperam rendimentos de 7% a 8% ao ano sobre seus ativos.

7 O Projeto Milênio das Nações Unidas estimava, em 2005, que o cumprimento de todas as MDMs exigiria cerca de US\$ 135 bilhões de AOD, atingindo US\$ 195 bilhões até 2015. (Ver UN News Centre, 2005).

Ônus do Sul Global

Um detalhamento regional da sonegação fiscal é ainda mais difícil de obter do que as estimativas globais. Certamente, boa parte da riqueza individual e empresarial desviada para os paraísos fiscais vem dos países ricos do Mundo da Minoria. Porém, os países do Sul sofrem desproporcionalmente com a sonegação e a elisão fiscais, não só porque têm mais a perder com a fuga de capitais e com os fluxos de dinheiro sujo saindo para os paraísos fiscais, mas também porque suas autoridades fiscais não possuem a capacidade institucional para prevenir eficazmente os abusos tributários.

O economista Alex Cobham, da Universidade de Oxford, utilizou um modelo econômico simples para representar em escala as estimativas globais das receitas fiscais perdidas com os ativos *offshore* de pessoas físicas e com os deslocamentos de lucros corporativos pelas fronteiras. Ele estima que os países em desenvolvimento perdem US\$ 50 bilhões anuais de receitas para cada um desses mecanismos. Juntando a isso a estimativa de US\$ 285 bilhões em receitas perdidas pela sonegação fiscal nas economias informais dos países em desenvolvimento, Cobham calcula que essa lavagem de lucros de pessoas físicas e jurídicas contribui com a alarmante soma de US\$ 385 bilhões em perdas anuais de receita fiscal no mundo em desenvolvimento (Cobham, 2005).

Estima-se que mais de 50% do dinheiro e dos valores cotados em bolsa de indivíduos ricos da América Latina estão em centros *offshore* (Boston Consulting Group, 2003). Os dados para a África são escassos, mas a maioria de analistas assume que a proporção deva ser comparável à da América Latina ou superior. Em 1999, a revista *The Economist* estimava que somente os líderes africanos tinham US\$ 20 bilhões em contas bancárias num único paraíso fiscal: a Suíça. Isso representava cerca de 30% a mais do que os países da África Subsaariana gastavam anualmente com o serviço de suas dívidas externas (Owuso; Garrett; Croft, 2000).

Essa fuga dos recursos financeiros e da base tributária do Sul Global não é somente catastrófica em termos dos gastos sociais domésticos nesses países empobrecidos. É também internacionalmente regressiva, pois esses fluxos são, na sua esmagadora maioria, direcionados ao Mundo da Minoria. Embora os paraísos fiscais incluam um punhado de países em desenvolvimento, como o Uruguai e São Tomé e Príncipe, a maior parte está ligada a jurisdições da rica OCDE (35 dos 72 paraísos fiscais do mundo estão vinculados por jurisdição, economia

e história ao Reino Unido). Assim, a arquitetura financeira de jurisdições ricas na sua maioria sustenta um roubo global do Sul para o Norte, desviando recursos de capital das regiões empobrecidas para contas bancárias e fundos *offshore*, da Suíça para as Ilhas Cayman do Reino Unido.

Os economistas da Universidade de Amherst James Boyce e Leoncé Ndikumana (2002) estimaram que, entre 1970 e 1996, a fuga de capitais de 30 países gravemente endividados da África Subsaariana representava cumulativamente mais de 170% do PIB da região. Isso devastou tanto os investimentos africanos como as receitas fiscais domésticas.⁸ Muitos desses recursos teriam escapado por paraísos fiscais do Norte. Ndikumana argumenta que, com essa taxa de fuga de capitais, a África – um continente sempre tido como quase irremediavelmente endividado – pode, na verdade, ser um credor líquido em relação ao restante do mundo.

Efeitos sistêmicos

As cifras discutidas anteriormente são um argumento poderoso para mostrar que a eliminação da sonegação e da elisão fiscais internacionais poderia financiar as MDMs e, num prazo mais longo, financiar gastos sustentáveis dos países em desenvolvimento com saúde, educação e infra-estrutura – provendo receitas sustentáveis que poderiam mesmo superar o ônus do financiamento da dívida. No entanto, são necessárias ações para estancar a sonegação e a elisão fiscais, não somente pelo potencial de melhorar o financiamento do desenvolvimento, mas também porque a sonegação e os paraísos fiscais incontrolados prejudicam a equidade econômica.

O capital internacionalmente móvel se beneficia dos paraísos fiscais e dos mecanismos internacionais de elisão fiscal, possibilitando às pessoas ricas espalharem seus ativos internacionalmente, em clara vantagem financeira sobre as pessoas comuns. As corporações multinacionais também acumulam vantagens de mercado sobre as empresas com base nacional, pois podem evitar impostos por meio da movimentação internacional de seus capitais e ativos.

Mesmo quem defende o crescimento da empresa privada dos países em desenvolvimento como o caminho para reduzir a pobreza deve aceitar que os paraísos fiscais e a sonegação prejudicam os setores empresariais dos países em desenvolvimento e sua acumulação de riqueza

O QUE FAZER?

O enfrentamento adequado de um problema gerado pela mobilidade internacional do capital exigirá, em última análise, ação internacional e multilateral. Essas ações precisam incluir o seguinte:

- intercâmbio automático de informações entre países sobre o pagamento de juros, dividendos, *royalties*, taxas de licença e outros rendimentos pagos por bancos e instituições financeiras a cidadãos e cidadãs de outro país;
- uma base de taxação corporativa que tenha a concordância internacional, tributando lucros nos países em que foram obtidos;
- um princípio geral contra a elisão fiscal, consagrado em leis nacionais ou internacionais, que terminaria com a “corrida” por novas brechas legais para evitar o pagamento de impostos iniciada por contadores criativos tão logo uma brecha é fechada por autoridades da receita. ■

(OECD, 2004). Finalmente, o segredo bancário e os serviços financeiros fornecidos pelas instituições financeiras globais que operam *offshore* fornecem o “lado da oferta” da corrupção política, fraude, apropriação indébita, comércio ilegal de armas e tráfico internacional de drogas.

A falta de transparência dos mercados financeiros internacionais contribui para espalhar o crime globalizado, terrorismo, pagamento de propinas a funcionários(as) mal-remunerados(as) por parte de empresas ocidentais e a pilhagem de recursos por elites empresariais e políticas. Os países doadores ricos continuam a insistir que a corrupção no Sul Global ameaça o desenvolvimento. No entanto, os paraísos fiscais, em jurisdições que ficam nesses países ricos doadores, assim como companhias e bancos ocidentais que neles operam, fornecem a “infra-estrutura de colarinho branco”, que facilita a lavagem do dinheiro da corrupção e de todos os tipos de transações comerciais ilícitas.⁹

8 Esse percentual inclui rendimentos de juros sobre o estoque resultante da fuga de capitais.

9 Ver, por exemplo, o relatório recente do Grupo Parlamentar de Todos os Partidos sobre a África (Africa All Party Parliamentary Group, 2006).

Os efeitos fiscais sistêmicos da sonegação e da elisão fiscais internacionais podem ser ainda mais insidiosos, pressionando os governos a diminuir suas alíquotas fiscais para atrair investimento estrangeiro direto numa “corrida ao fundo do poço”, cujas consequências para a equidade econômica e o desenvolvimento são discutidas em muito mais detalhes no artigo sobre competição fiscal neste relatório.¹⁰

Gastos sustentáveis com o desenvolvimento – isentos de dependência da AOD e da dívida e estimulando a transparência e participação política no próprio Sul Global – continuarão a ser um objetivo difícil de alcançar, a menos que os países em desenvolvimento possam mobilizar seus próprios recursos domésticos. Em virtude da sonegação e da elisão fiscais em escala sem precedentes, alcançar tal objetivo é quase uma missão impossível. Impostos globais e mecanismos financeiros inovadores são vitais para melhorar o financiamento para o desenvolvimento no curto prazo. No entanto, tais medidas precisam ser vinculadas a um mecanismo financeiro mais tradicional: pessoas físicas e corporações pagando os impostos devidos.

Entretanto, essa meta “tradicional” exigirá ações legais e financeiras inovadoras. Em contraste com outras áreas, como a legislação sobre propriedade intelectual e de acesso ao mercado, as políticas e leis fiscais fracassaram redondamente em acompanhar o processo de globalização, permanecendo firmemente nacionais, enquanto o capital se tornou transnacional. A legislação nacional pode ser útil para diminuir o ritmo de erosão das bases fiscais nacionais, fechando certas brechas legais para evitar o pagamento de impostos ou eliminando legislação de paraíso fiscal que consagre o segredo bancário ou benefícios fiscais para não-residentes.

Da mesma forma, os esforços por parte das empresas de maior transparência e responsabilidade social no pagamento de impostos podem ser valiosos, especialmente em setores econômicos como as indústrias extrativas, dominadas por companhias multinacionais com um histórico de desviar lucros de países em desenvolvimento ricos em recursos naturais para os paraísos fiscais. A Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas é uma ferramenta útil, embora continue a faltar o compromisso de países e empresas importantes.¹¹ Os compromissos nacionais para enfrentar a sonegação fiscal em suas jurisdições devem ser

monitorados e relatados por instituições financeiras internacionais, como parte das iniciativas globais para enfrentar a corrupção, com relatórios públicos sobre os esforços comprovados dos paraísos fiscais para implementar medidas de transparência e de combate à elisão fiscal.

Busca de autoridade

Todos os objetivos citados podem ser auxiliados pela criação de uma Autoridade Fiscal Mundial, como foi proposto em 1999 pelo ex-diretor de assuntos fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), Vito Tanzi. Esse órgão ficaria encarregado de garantir que os sistemas tributários nacionais e de territórios dependentes não tivessem consequências internacionais prejudiciais, trabalhando pela cooperação internacional nas áreas críticas de intercâmbio de informações, taxação corporativa e medidas contra a elisão fiscal.

Em 2005, os avanços internacionais nessas áreas foram contraditórios. Idealmente, a Organização das Nações Unidas (ONU) deveria estabelecer o contexto para uma autoridade fiscal global, fortalecendo substancialmente seu Comitê de Especialistas sobre Cooperação em Matérias Tributárias Internacionais. O comitê se reuniu, formalmente, pela primeira vez em dezembro de 2005. Porém, é dominado atualmente pelos países da OCDE e pelos paraísos fiscais, com uma representação ainda inadequada dos interesses dos países em desenvolvimento.

A Iniciativa contra Práticas Fiscais Prejudiciais, da OCDE, avançou um pouco na criação de um marco de referência para negociar Acordos de Intercâmbio de Informações Fiscais numa base bilateral. Essa iniciativa também foi ampliada para incluir não somente as pequenas ilhas que são paraísos fiscais,

mas também os players principais, como a Suíça e o Reino Unido, anteriormente excluídos das listas de paraísos fiscais da OCDE. Seu último modelo de tratado fiscal inclui uma cláusula de anulação do segredo bancário que poderia ser eficaz para enfrentar a sonegação. No entanto, na prática, pouquíssimos Ties foram negociados, e os governos dos países em desenvolvimento precisarão de apoio considerável para negociar esses tratados e fazer um uso eficaz das informações fornecidas.

Em última análise, para que as instituições internacionais, como a ONU e a OCDE, respondam de forma adequada ao desafio global sem precedentes da sonegação e elisão fiscais, a sociedade civil global precisa forçar essas organizações e os governos nacionais a agirem. Como este artigo deixa claro, o que está em jogo dificilmente poderia ser mais importante: o risco de destruir os Estados de bem-estar social em todo o Sul Global e o potencial de financiar medidas que reduzam a pobreza global. ■

Referências

- AFRICA ALL PARTY PARLIAMENTARY GROUP. *The Other Side of the Coin: The UK and corruption in Africa*. 2006. Disponível em: <www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf>.
- BOSTON CONSULTING GROUP. *Global Wealth Report*. 2003.
- BOYCE, J. K.; NDIKUMANA, L. *Public debts and private assets: explaining capital flight from sub-Saharan African Countries*. Amherst: University of Massachusetts, 2002. (Department of Economics and Political Economy Research Institute, Working Paper, 32). Disponível em: <www.umass.edu/peril/pdfs/WP32.pdf>.
- CHRISTENSEN, J.; HAMPTON, M. All Good Things Come to an End. *The World Today*, v. 55, n. 8/9, 1999.
- COBHAM, A. *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*. Oxford: Queen Elizabeth House, 2005. (Queen Elizabeth House Working Paper Series, 129).
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT – OECD. *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*. S.I.: OECD, 2004. Disponível em: <[webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index\\$FILE/priv_sect.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index$FILE/priv_sect.pdf)>.
- OWUSO, K., GARRETT, J.; CROFT, S. *Eye of the Needle: Africa debt report. Jubilee, 2000*. Disponível em: <www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm>.
- OXFAM GB. *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. 2000. Disponível em: <www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm>.
- TAX JUSTICE NETWORK. *Tax Us If You Can*. London: Tax Justice Network, 2005. Disponível em: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuijc_-_eng_-_web_file.pdf>.
- UN NEWS CENTRE. *New funding vital for reaching Millennium Development Goals in health - UN*. 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO>>.

AÇÕES DA REDE PELA JUSTIÇA FISCAL

Em 2006, no Fórum Social Mundial de Bamaco, no Mali, foi apresentada a proposta de criar uma Rede pela Justiça Fiscal para a África, em escala continental, que seria lançada no Fórum Social Mundial de Nairóbi, no Quênia, em 2007. Isso será um grande passo numa nova luta global pelo desenvolvimento, à frente da qual devem estar ativistas e participantes de campanhas do Mundo da Maioria. Convidamos você para se juntar a nós. <www.taxjustice.net>. ■

10 Ver o artigo “Hora da tributação internacional”, de Peter Wahl, na pág. 32 deste relatório.

11 Veja o site <www.eitransparency.org>.

Hora da tributação internacional

Peter Wahl*

Os impostos internacionais constituem um paradigma inteiramente novo. Sua concretização é uma inovação com significado histórico porque, até agora, os impostos estavam firmemente vinculados ao Estado-nação. No entanto, os pré-requisitos para a tributação internacional surgiram com a globalização e chegou a hora dos impostos internacionais.

Em 1996, vários membros da equipe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) publicaram um livro (Ul Haq et al., 1996) no qual propuseram um imposto internacional sobre transações financeiras, a chamada Taxa Tobin. Pode-se dizer que essa publicação abriu a discussão sobre tributos internacionais e, desde então, o debate só tem crescido de intensidade. Isso não é surpreendente, pois, afinal de contas, os impostos não são simplesmente mais uma variável econômica entre outras.

Com sua função dual – geração de recursos financeiros e meio para alcançar efeitos regulatórios – os impostos são um instrumento-chave no direcionamento dos processos sociais. Juntamente com o monopólio do uso da força, os tributos podem ser vistos como o segundo pilar do Estado moderno.

No entanto, para o atual modelo econômico dominante, os impostos são, antes de tudo, uma “externalidade negativa”. Por esse motivo, os pontos essenciais da política tributária neoliberal são os seguintes:

- cortar impostos, principalmente das empresas e dos(as) ricos(as);
- deslocar o peso tributário principal para os impostos sobre o consumo e para os impostos que incidem sobre a população em geral;
- impor políticas de austeridade governamental voltadas para o ideal do Estado “enxuto”;
- promover a competição tributária internacional como meio de forçar aqueles que pensam de forma distinta a ceder à doutrina tributária neoliberal dominante.

O resultado é um processo inexorável de redistribuição de impostos de cima para baixo, exacerbação da polarização social, pressões crescentes para privatizar a infra-estrutura pública e diminuição da capacidade governamental de solucionar problemas urgentes. Finalmente, a compreensão de que a ideologia tributária neoliberal está levando à desintegração social, com conseqüências políticas imprevisíveis.

Esse é o motivo pelo qual, quando discutimos política tributária em geral e impostos internacionais em particular, estamos falando não somente de dinheiro, como também sobre a possibilidade de recuperar espaço para as políticas e opções políticas. Numa situação na qual o escopo e o alcance dos instrumentos de política nacional estão em declínio pelas condições impostas pela globalização, os impostos internacionais devem ser considerados pelo seu grande potencial para regulamentar a globalização. A tributação internacional é um enfoque importante no desenvolvimento de alternativas ao paradigma neoliberal e, ao mesmo tempo, é um componente indispensável numa ordem mundial pós-neoliberal.

No Estado-nação democrático, a legitimidade dos impostos está baseada em procedimentos parlamentares democráticos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França de 1789, estabeleceu a norma que ainda é válida nos dias de hoje: “Todo cidadão tem o direito de constatar por si próprio ou por meio de seus representantes a necessidade de imposto público, consenti-lo livremente, acompanhar o seu emprego e determinar sua cota, valor, pagamento e duração” (artigo 14). De forma resumida, “nenhum imposto sem representação”.

Pelo menos até agora, não existe representação parlamentar além do Estado-nação, nenhum parlamento internacional ou global, para não falar de um Estado mundial.¹ Tampouco existe, em termos do princípio da representação parlamentar, uma legitimidade democrática para impostos internacionais e, portanto, nenhuma base para esses tributos na legislação pública ou internacional. Isso é um fato que deve ser considerado seriamente, pois qualquer defesa da tributação internacional terá que enfrentar essa questão. Afinal de contas, se atribuíssemos uma validade absoluta ao princípio de “nenhum imposto sem representação”, não haveria necessidade de continuar essa discussão.

É correto dizer que os tributos internacionais podem não ser aplicados na base da tradição legal que normalmente legitima os impostos. Porém, também devemos ter em mente que a globalização não era parte dos fundamentos das teorias históricas da democracia.

O Estado-nação territorial foi, e continua sendo, identificado como espaço social da democracia parlamentar. O fato de que a globalização pelo menos relativizou o princípio da territorialidade, pela transnacionalização da economia e da comunicação, traz implicações substanciais para o funcionamento da democracia parlamentar, em geral, e para a tributação, em particular. É recomendável começar examinando os impactos da globalização nos impostos nacionais.

Os sistemas de tributação que foram desenvolvidos durante os séculos XIX e XX eram concebidos para as economias comparativamente fechadas do Estado-nação. O capital e o trabalho estavam vinculados territorialmente, aproximadamente no mesmo grau, e era relativamente fácil estabelecer a base tributária na legislação nacional de impostos. A globalização fez surgir uma situação nova. O aspecto econômico essencial da globalização é o fato de que as fronteiras nacionais estão desaparecendo cada vez mais para os movimentos de capital, mercadorias e serviços. Nesse aspecto, nenhum outro fator de produção tem se mostrado tão móvel quanto o capital.

Novas maneiras de obter lucros

Em paralelo aos novos problemas tributários que afligem o Estado-nação, a globalização possibilitou também o surgimento de fontes de lucros para as corporações (Wahl, 2005b). Naturalmente, alguns desses novos lucros ainda podem ser facilmente taxados nos marcos nacionais. No entanto, boa parte dessas atividades de alta lucratividade é bem talhada, por sua própria natureza, para evitar as obrigações fiscais nacionais.

Se alguém lucra dessa forma com a globalização, é lógico que esses ganhos sejam taxados globalmente e as receitas sejam utilizadas para financiar o meio ambiente, desenvolvimento e outros bens públicos globais. Por esse motivo, o Relatório Landau aborda a tributação internacional das transnacionais como “uma contrapartida normal dos benefícios que as transnacionais extraem da globalização” (Landau, 2004, p. 16).

A erosão da base tributária do Estado-nação relacionada à globalização não é somente um problema econômico. Tal fato atinge também a essência do Estado moderno e da democracia. Uma boa parcela de soberania democrática tem se perdido porque o poder soberano está sendo gradualmente privado dos meios materiais de que precisa para direcionar e sustentar a comunidade. Se a crise crônica das finanças públicas levar a uma maior deterioração da infra-estrutura comunitária, social e física, terá como conseqüência também uma erosão das opções e espaços políticos democráticos.

* Especialista do sistema financeiro internacional, fundador da Associação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (Attac) da Alemanha e colaborador da ONG alemã Economia Mundial, Ecologia e Desenvolvimento (Weed).

1 Se isso seria desejável, já é uma questão inteiramente distinta.

ARTIMANHAS DA SONEGAÇÃO

A globalização criou situações que vêm possibilitando aos investidores globais evitarem obrigações tributárias nacionais, com sérios prejuízos à base tributária do Estado-nação. São vários os mecanismos utilizados para realizar essa sonegação recorrente. Confira alguns, a seguir.

- A liberalização dos mercados financeiros subverteu a maior parte dos controles sobre a movimentação dos capitais em âmbito nacional. Também surgiram cada vez mais possibilidades de transferir fundos de forma a evitar os impostos nacionais.
- A maioria dos Estados-nação está ativamente engajada no corte de impostos sobre os lucros corporativos, ganhos de capital e grandes ativos. Como forma de atrair capitais para suas economias, muitos governos decidiram aumentar sua "atratividade de localização", cortando impostos para os investidores. A competição por localização relacionada à globalização está alimentando uma corrida para cortar impostos que cada vez mais assume formas perversas de *dumping*.
- As corporações transnacionais têm maneiras de distribuir seus lucros e perdas entre as várias localizações que lhes sejam mais favoráveis em termos de impostos.
- Utilizando procedimentos de formação de preços de transferência, essas empresas também podem gerar lucros e perdas artificiais. Uma das formas utilizadas é a empresa matriz cobrar da subsidiária preços excessivamente altos ou baixos por produtos, serviços e patentes intermediários.
- Centros bancários *offshore* e/ou paraísos fiscais fornecem incentivos adicionais para evitar impostos e praticar sonegação fiscal.

Como resultado, começaram a desmornar as receitas dos impostos sobre atividades corporativas e sobre ativos. Essa é uma das principais razões para a crise estrutural das finanças nacionais. ■

Portanto, os impostos internacionais podem ser vistos como democraticamente legítimos porque recuperam para a soberania democrática – a cidadania – alguns dos espaços de que necessita para dar direção positiva à vida na comunidade. Embora isso não possa certamente ser visto como uma solução única para todos os problemas relacionados à globalização que a democracia tem enfrentado, é, no entanto, um momento-chave da democratização. Se não queremos abandonar a substância democrática do argumento “nenhum imposto sem representação” – o poder soberano de formular e implementar políticas públicas –, teremos que levar em conta as novas inter-relações entre globalização e tributação.

Outra vantagem significativa dos impostos é a sua função regulatória, pois podem ser utilizados como incentivos para atingir certas metas econômicas ou sociopolíticas. Vistos em termos econômicos, os impostos podem servir para eliminar ou compensar as externalidades negativas e/ou gerar externalidades positivas.

Certamente devemos ter em mente que efeitos regulatórios bem-sucedidos podem também levar ao declínio das receitas tributárias ou até mesmo

a uma tendência à perda completa dessas receitas. Se esse não é nosso objetivo ou se o resultado final pode ser novas externalidades negativas, é essencial estabelecer um equilíbrio adequado entre o efeito regulatório e as receitas tributárias. Os impostos internacionais também podem ser utilizados para atingir esses efeitos regulatórios. Por exemplo, um imposto sobre transações financeiras desenhado para drenar uma excessiva liquidez do mercado, que seja prejudicial em termos macroeconômicos, ou um tributo sobre o transporte aéreo concebido para diminuir o consumo de querosene ou reduzir as emissões de carbono.

A destinação de receitas de impostos internacionais a objetivos que desfrutem de alta autoridade moral pode servir para estimular a aceitação desses impostos. Por esse motivo, os defensores de impostos internacionais são favoráveis a utilizar essas receitas para financiar as Metas de Desenvolvimento do Milênio/ MDMs (United Nations, 2004).

Em geral, o tema da destinação de impostos não é relevante para a tributação nacional. Um dos princípios fundamentais de política tributária nacional é exatamente que as receitas tributárias não estão destinadas a objetivos específicos. No

entanto, na atualidade, observam-se mais e mais exceções a esse princípio nos impostos nacionais. Por exemplo, as receitas da “ecotaxa” alemã são utilizadas para financiar gastos sociais. Da mesma forma, as contribuições pagas pelos países-membros da União Européia para financiar instituições comunitárias são, por sua vez, financiadas por uma determinada parcela vinculada das receitas do imposto nacional sobre o valor agregado. Também o imposto da igreja, oficialmente cobrado na Dinamarca, Alemanha e Suíça, tem uma destinação bem clara.

Propostas de impostos internacionais

CTT

A proposta mais popular de imposto internacional foi feita pelo prêmio Nobel de Economia James Tobin: o imposto sobre transações financeiras. A idéia subjacente remonta a Keynes. O conceito, assim como muitas variantes, foi elaborado em detalhes diferenciados. Alguns estudos recentes formularam os aspectos legais e técnicos até um ponto em que o imposto sobre transações financeiras (CTT, na sigla em inglês), de forma modificada, numa variante em dois níveis da proposta de Tobin, está virtualmente pronto para implementação (Jetin; Denys, 2005). As questões que ainda não foram resolvidas se reduzem a pouco mais do que a disposição política necessária para dar o primeiro passo.

A despeito da resistência maciça, o número de defensores do imposto continua a aumentar. Tanto o Parlamento francês como o canadense se declararam em favor do imposto. Em 2004, o Parlamento belga chegou mesmo a aprovar uma lei, embora somente entre em vigor se os países da União Européia seguirem o exemplo. Entre os defensores do CTT estão também o prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz, a comissão de investigação sobre globalização do Parlamento alemão (Deutscher Bundestag, 2002), o bilionário financista e filantropo George Soros, o presidente francês Jacques Chirac e o primeiro-ministro austríaco Wolfgang Schüssel.

Da mesma forma, o ex-chanceler alemão Gerhard Schröder declarou-se a favor desse imposto no Fórum Econômico Mundial de Davos de 2005. Já em 2002, o Ministério para Cooperação e Desenvolvimento Econômico da Alemanha contratou um estudo que concluiu que a variante em dois níveis da Taxa Tobin não somente seria viável como também desejável em termos de políticas para o desenvolvimento (Spahn, 2002).

O sucesso mais recente dos defensores desse imposto é uma resolução adotada pelo Parlamento austríaco, em 27 de abril de 2006, exigindo que o governo examinasse,

no marco de referência das instituições europeias, a viabilidade de um imposto no âmbito da União Europeia – por exemplo, um imposto sobre transações financeiras, um imposto na área de transporte aéreo e transporte naval, de recursos naturais etc. – e, ao mesmo tempo, trabalhasse para uniformizar os passos em direção à implementação de um imposto desse tipo, sem colocar em risco as metas de Lisboa.²

Embora outros impostos tenham também entrado nas agendas de discussão, seria absolutamente essencial não abandonar o CTT e não usar um imposto ou tipo de tributo contra os outros. A essência do CTT está voltada para o núcleo de uma globalização dominada pelos mercados financeiros. Sem o controle político dos mercados financeiros, as alternativas ao paradigma neoliberal dominante estão fadadas à precariedade.

Seguramente, o CTT não é o único instrumento adequado para regular os mercados financeiros internacionais, porém sua implementação criaria um precedente. Isso – e não as supostas debilidades do imposto – é também o motivo de ele ter encontrado uma resistência tão veemente. Na verdade, aquilo que instituições que vão do Banco Alemão ao Banco Central Europeu têm expressado sob o disfarce de argumentos de especialistas não tem sido enfrentado, em geral, de forma adequada nem sequer na literatura dos proponentes desse imposto (ECB, 2004; para uma avaliação crítica, ver Wahl, 2005a).

Impostos ambientais

Se analisarmos mais cuidadosamente os impostos ambientais, não podemos deixar de concluir que a lógica da tributação internacional é bem convincente.

- Muitos problemas ambientais são de natureza internacional ou global e, portanto, não podem ser enfrentados somente no marco nacional. Por essa razão, também parecem apropriados os mecanismos internacionais de financiamento.
- Em termos econômicos, os danos ambientais são externalidades negativas. Esses danos causam custos que não são cobertos por seus responsáveis. Um imposto ou uma contribuição serviria para internalizar esses custos, exigindo que os responsáveis pagassem pelo menos parte deles.
- Muitos bens ambientais são o que chamamos de bens públicos globais ou bens comuns globais; portanto, devem ser financiados publicamente, ou seja, por meio de impostos.

2 Estabelecidas no ano 2000, com um prazo de dez anos, pelo Conselho Europeu de Lisboa, as metas de Lisboa tencionam tornar a União Europeia em uma economia dinâmica, competitiva e sustentável, com uma situação de pleno emprego e coesão econômica e social reforçadas. Ver <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0014:PT:HTML>>

Imposto sobre passagens aéreas

Desde 1º de julho de 2006, a França está cobrando o imposto sobre passagens aéreas. As receitas desse imposto serão canalizadas para um fundo estabelecido para combater a Aids, a malária e a tuberculose no mundo em desenvolvimento. A França encara isso como uma contribuição para atingir as MDMs. O governo chileno também decidiu em favor do imposto sobre passagens aéreas e já iniciou os procedimentos legislativos adequados. Da mesma forma, o Brasil planeja introduzir o imposto sobre passagens aéreas durante o ano de 2006. A Noruega e a Coreia do Sul, assim como alguns outros países, também se juntaram a essa iniciativa.³

O Reino Unido anunciou que colocaria certo montante das receitas de seu imposto sobre passagens aéreas no fundo contra a Aids, a malária e a tuberculose. Isso é parte de um acordo franco-britânico. Em troca, a França apoiaria o projeto-piloto britânico de um Fundo Financeiro Internacional também destinado a financiar as MDMs.

O imposto sobre passagens aéreas da França aplica a taxa de € 1 a todas as passagens vendidas em vôos domésticos e europeus da classe econômica. Para a classe executiva e a primeira classe, são € 10; para vôos intercontinentais, são € 4 e € 40, respectivamente.

A razão fundamental para as taxas mais altas nas passagens da classe executiva e de primeira classe não está relacionada a uma política distributiva. Como 60% das receitas das empresas aéreas são originadas por essas passagens, as receitas de impostos arrecadados são igualmente altas. Em geral, o governo francês espera que as receitas desse imposto alcancem até € 200 milhões.

Estimativas para o imposto brasileiro sobre passagens prevêem uma receita de US\$ 12 milhões, ao passo que, no caso chileno, ela ficaria entre US\$ 5 e US\$ 6 milhões. Essas quantias são bastante modestas, no entanto sublinham politicamente o caráter do projeto como uma parceria Norte-Sul, que vai além da relação tradicional entre doador e beneficiário.

No entanto, visto em termos ambientais, alíquotas tributárias tão baixas como essas geralmente não possuem virtualmente nenhum efeito regulatório. Mesmo aquelas pessoas acostumadas a voar utilizando passagens com descontos não terão problemas em pagar de € 1 a € 4 a mais por vôo. Também é certo que as alíquotas para a classe executiva e a primeira classe não induzirão os(as) passageiros(as) a adotarem outros meios de transporte ou a deixarem de viajar. Qualquer tentativa de aumentar drasticamente essas alíquotas com o objetivo de reduzir o volume de transporte aéreo certamente encontraria problemas políticos insuperáveis. Pelo menos nos países industrializados, o imposto sobre passagem aérea é um tributo que incide sobre a população em geral. O imposto sobre passagem aérea não é adequado como um meio de regulamentar a globalização, ao

3 Congo, Chipre, Guatemala, Guiné, Costa do Marfim, Jordânia, Luxemburgo, Madagáscar, Maurício e Nicarágua.

menos pelos critérios anteriormente esboçados. Um imposto desse tipo somente é aceitável tendo em vista sua função como primeiro imposto internacional, como um meio de fazer o novo paradigma avançar um pouco.

Ao decidir como utilizaria essas receitas tributárias, a França optou por um fundo dedicado, a chamada Central Internacional para Compra de Medicamentos. Agora, podemos uma vez mais atestar a verdade do provérbio: “o diabo está nos detalhes”. Por exemplo, o Brasil já indicou que tenciona entregar somente parte de suas receitas desse imposto à Cicom, reservando uma determinada parcela para despesas nacionais. Tendo em conta que o Brasil tem uma indústria farmacêutica própria que produz, entre outros medicamentos, remédios genéricos contra a Aids, não podemos deixar de concluir que um dos objetivos do governo é fomentar a indústria farmacêutica nacional. No entanto, visto em termos de desenvolvimento, certamente faz sentido não desperdiçar fundos destinados à ação contra as epidemias em remédios fabricados pelas transnacionais farmacêuticas no Norte. Nesse sentido, essas receitas tributárias poderiam ser utilizadas para matar “dois coelhos com uma só cajadada”: combater a epidemia e reforçar a competitividade da produção farmacêutica em países recém-industrializados.

Impostos sobre emissões de carbono

Tendo em vista o baixo efeito regulatório do imposto sobre passagens aéreas, o Conselho Consultivo Alemão sobre Mudanças Globais (WBGU, na sigla alemã) declarou-se a favor de um imposto sobre as emissões das aeronaves – do nível de ruído às emissões de gases de exaustão (WBGU, 2002). Argumenta-se que essa abordagem criaria incentivos para a construção de motores de aeronaves de baixa emissão.

Em relação a “ecotaxas” internacionais, uma das propostas mais antigas e mais populares é a da imposição do imposto sobre o dióxido de carbono (CO₂). Nesse caso, a principal preocupação é o efeito regulatório, ou seja, a redução das emissões do mais importante gás do efeito estufa. Até meados da década de 1990, com a pressão das mudanças climáticas, parecia que o imposto sobre o dióxido de carbono tinha boas perspectivas de ser adotado. No entanto, depois o Protocolo de Kyoto deslocou o paradigma em favor da troca de direitos de emissão. Em outras palavras, uma das principais funções do Protocolo foi evitar o imposto sobre o dióxido de carbono. Com o Protocolo de Kyoto em vigor desde 16 de fevereiro de 2002, a situação poderia mudar, pois uma coisa é certa: as metas de redução do Protocolo de Kyoto – supondo que foram atingidas – estão muito longe de serem suficientes para prevenir um desastre climático. Por outro lado, ainda não está claro que formas assumirão as estratégias de proteção do clima nos próximos anos. Essa pode ser uma boa brecha para relançar o imposto sobre o dióxido de carbono.

A proposta de imposto sobre o querosene também desfruta de uma certa popularidade. Não haveria problemas em impor esse imposto sobre

vões domésticos e europeus. Porém, sobre vões internacionais traria problemas legais, pois o querosene foi isento de impostos em centenas de acordos bilaterais sobre o transporte aéreo.

Outras propostas relevantes incluem impostos sobre a utilização de corredores aéreos, sobre o transporte marítimo, emissões e movimentos de mercadorias perigosas, assim como taxas pela utilização de estreitos marítimos.

Impostos com efeito regulatório

Em paralelo ao imposto sobre transações financeiras, há também debates em curso sobre um bom número de outros impostos com efeitos econômicos regulatórios, incluindo a taxação internacional das corporações transnacionais. Um imposto desse tipo teria uma base muito ampla. Atualmente, são cobrados das transacionais cerca de US\$ 860 bilhões em impostos (Landau, 2004, p. 93). Um aumento geral de somente 5% geraria um adicional de US\$ 43 bilhões em receitas tributárias. Em termos técnicos, um imposto desse tipo seria fácil de arrecadar – afinal de contas, as transacionais já são taxadas – e também envolveria um alto grau de justiça distributiva (Cossart, 2004). Seus aspectos problemáticos incluiriam o fato de que seria difícil introduzir esse imposto no âmbito regional, pois acarretaria desvantagens competitivas para as empresas forçadas a pagá-lo; as receitas poderiam flutuar fortemente em virtude de fatores cíclicos; e haveria resistência política maciça a qualquer imposto desse tipo, graças, em grande parte, à influência das transacionais e a seu *lobby* sobre os(as) políticos(as) e a mídia.

Taxação do segredo bancário

Sob o título “Transparência bancária como um bem público”, o Relatório Landau observa:

O segredo bancário preenche exatamente a definição dos economistas para uma externalidade negativa. Em outras palavras, o segredo bancário pode ser visto como algo que cria um ‘mal público global’ (2004, p. 96).

A proposta de imposto sobre transações com países com segredo bancário estrito certamente encontraria ampla aceitação se um ou outro governo tivesse a coragem de assumir a liderança do projeto.

Há um grande número de outras propostas inovadoras atualmente sendo discutidas, a maioria ainda no estágio de idéia e, portanto, operando somente com estimativas preliminares. Isso não é motivo para depreciar essas idéias. Seria importante desenvolvê-las mais e, acima de tudo, não as perder de vista. Entre essas propostas estão impostos sobre transações com valores ou sobre os investimentos de portfólio.

Outras possibilidades incluiriam impostos sobre investimentos diretos e sobre o comércio eletrônico. Propostas de taxação sobre o uso do espaço interior para satélites e sobre o uso do espectro eletromagnético podem parecer exóticas. Porém, na verdade os dois casos são exemplos de administração pública e controle de

O INTERNACIONAL DOS IMPOSTOS

O imposto francês sobre passagens aéreas será aplicado por autoridades da receita nacional a todas as passagens aéreas adquiridas no território francês. Sob esse aspecto, o novo imposto parece com qualquer outro imposto nacional normal. Seus elementos inovadores incluem vários fatos, alguns dos quais estão listados a seguir.

- O imposto é aplicado em ação conjunta com outros países. Somente por razões práticas, sua implementação será alternada, com a França assumindo a liderança, seguida pelo Chile e o Brasil. Em outras palavras, a primeira característica de um tributo internacional é ser aplicado em conjunto com outros países – ao menos dois países. O objetivo desse imposto sobre passagens aéreas é aumentar sempre o número de participantes e idealmente chegar a incluir todos os países do mundo.
- Está destinado a um uso internacional; neste caso, a uma submeta das MDMs: combater a Aids, a malária e a tuberculose.

O imposto será arrecadado em base nacional, e a soberania sobre o uso das receitas ficará com o respectivo Estado-nação. Significa que os impostos internacionais não exigem necessariamente uma organização internacional. No entanto, outras configurações mais amplas também podem ser concebidas. Por exemplo, o imposto poderia ser arrecadado por uma instituição multilateral, e as decisões sobre o uso das receitas poderiam ser tomadas em base multilateral. Entretanto, isso exigiria muito mais integração multilateral do que a existente hoje. A União Européia é hoje praticamente a única região onde foram dados alguns passos, se bem que rudimentares, na direção desse patamar mais alto de integração. ■

espaços públicos, em princípio do mesmo tipo exercido quando parquímetros são instalados em ruas públicas. A União Internacional de Telecomunicações, em Genebra, já cobra uma taxa pelo registro de satélites e pela alocação de frequências de transmissão. Estas taxas poderiam facilmente ser aumentadas e convertidas em um imposto anual.

Há uma considerável dinâmica no processo de estabelecimento de impostos internacionais. Além dos atores da sociedade civil em muitos países, o governo francês está assumindo um papel de liderança. A Conferência Internacional sobre Mecanismos Inovadores de Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Paris, de 28 de fevereiro a 1º de março de 2006, e patrocinada pelo presidente francês Jacques Chirac, foi um grande sucesso.

Essa conferência foi o ponto culminante de um processo iniciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1996. Trata-se de um período de tempo curto, especialmente se considerarmos o fato de que, em termos históricos, os impostos internacionais são um fenômeno inteiramente novo. Afinal de contas, até o momento, a tributação tinha sido concebida somente em marcos nacionais.

Sob ataque pesado, acima de tudo da comunidade financeira, o CTT tem dominado o debate até o momento. Porém, tendo em vista os problemas de aceitação política que esse imposto tem enfrentado nos últimos anos, outros tributos também entraram na discussão. Por exemplo, em 2002, o WBGU publicou um relatório no qual se analisavam mais detidamente os impostos sobre passagens aéreas e outros instrumentos de política ambiental (WBGU, 2002).

O estudo que teve mais influência até agora foi o Relatório Landau (Landau, 2004). Preparado a pedido de Jacques Chirac, analisa todo o espectro de diferentes conceitos apresentados para os impostos internacionais. Esse relatório serviu de base para um outro relatório submetido à Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo chamado Grupo de Luça, iniciado por quatro países: França, Brasil, Chile e Espanha. Esse grupo tem agora mais de 40 membros.

Com os votos de 115 países, a Assembléia Geral da ONU adotou em 2004 uma resolução exigindo um exame dos impostos internacionais como instrumentos de financiamento do desenvolvimento. Os problemas relacionados à necessidade de financiar as MDMs exercem cada vez mais pressão pela criação de novas fontes de financiamento. A revisão dos progressos realizados nos cinco anos de implementação das MDMs mostra que não será possível atingir as metas utilizando os instrumentos convencionais de financiamento do desenvolvimento (Sachs, 2005).

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial trataram dessa questão na sua reunião anual, na primavera de 2005, e, nesse meio tempo, uma análise interna discutia os prós e os contras das várias propostas apresentadas até então (World Bank; IMF, 2005). Embora o relatório não faça recomendações, aponta os problemas de aceitação política enfrentados pela tributação internacional. Na verdade, são principalmente os Estados Unidos que se opõem inflexivelmente a qualquer imposto internacional. Para citar um exemplo, em 2005, Washington exigiu, com sucesso, que o termo “impostos internacionais” fosse eliminado da Declaração Final adotada pela Assembléia Geral da ONU.

No entanto, a iniciativa francesa começou agora uma nova dinâmica. Uma estratégia baseada numa abordagem multilateral tem sido bem-sucedida: começando com uma “coalizão dos dispostos”, um grupo de liderança está preparando o caminho e promovendo o projeto, sem esperar que surja um consenso universal. Para citar um exemplo, a conferência de Paris testemunhou a formação de um Grupo-piloto sobre Contribuições Solidárias para o Desenvolvimento, uma aliança que vai além do núcleo duro de países que já declararam sua disposição de adotar o imposto sobre passagens aéreas. Aderiram ao grupo 38 países, incluindo Bélgica, Alemanha, Reino Unido, Índia, México, Áustria, Espanha, África do Sul e Coreia do Sul. Trata-se de um marco institucional desenhado para garantir a continuidade do processo. Além disso, o grupo também está aberto ao envolvimento da sociedade civil.

Em julho de 2006, o governo brasileiro organizou uma conferência de acompanhamento, na qual os detalhes da Cicom e dos processos posteriores foram discutidos. A Noruega será o próximo país a ocupar a presidência do grupo-piloto e realizará uma conferência a respeito no início de 2007.⁴

Quando concebidos e formulados de forma adequada, os impostos internacionais, assim como os nacionais, podem ser usados para criar efeitos regulatórios. Os impostos internacionais fornecem aos(as) formuladores(as) de políticas um instrumento que pode contribuir para regulamentar o processo de globalização. A adoção de um imposto internacional seria um passo na direção da democratização e de uma configuração equitativa da globalização, sobre a qual Jacques Chirac observou corretamente: “A forma como se desenvolve a globalização hoje em dia não somente não está reduzindo a desigualdade, como também a aprofunda cada vez mais”.

Além disso, usando a segunda função básica dos impostos, a geração de receitas, um imposto internacional poderia servir para desenvolver novas e substanciais opções de políticas. Particularmente, será impossível financiar as MDMs sem utilizar instrumentos de financiamento não convencionais. A frente daqueles que apóiam a tributação internacional é cada vez mais ampla. Ao adotarem o imposto sobre passagens aéreas, a França, o Brasil, o Chile e outros países ousaram dar um primeiro passo num paradigma inteiramente novo.

No entanto, a resistência política ao projeto é também um fator a ser considerado. Afinal, o projeto está dirigido contra o “espírito da época” (*Zeitgeist*) que, em geral, vê os impostos como nada mais do que uma “externalidade negativa”. Nesse sentido, o debate sobre os impostos internacionais tem também uma dimensão socio-política fundamental: a preocupação de substituir o sentimento amplo e indiferenciado contra o

Estado e os impostos – a chave do neoliberalismo para o poder hegemônico – por uma abordagem democraticamente esclarecida da questão.

O filósofo alemão Arthur Schopenhauer uma vez afirmou: “Toda boa idéia passa por três fases. Na primeira, é considerada idiota; na segunda, sofre oposição dura; na terceira, é implementada”. No que diz respeito aos impostos internacionais, estamos atualmente em algum lugar entre as fases dois e três. ■

Referências

- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in April 2004*. Basel: BIS, 2005.
- COSSART, Jacques. *International Taxation: a Resource for Global Public Goods*. São Paulo, 2004. (Apresentação em power point feita em oficina da Weed. LiberdadeBrasil e Heinrich Boll Stiftung).
- DEUTSCHER BUNDESTAG. *Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*. Berlin, 2002. (Drucksache 14/9200).
- EUROPEAN CENTRAL BANK–ECB. *Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax (CON/2004/34)*. Frankfurt, 2004.
- GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE–WBGU. *Charging the Use of Global Commons*. Berlin, 2002. (Relatório Especial).
- JETIN, Bruno; DENYS, Lieven. *Ready for Implementation: Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU*. Berlin, 2005.
- LANDAU, Jean Pierre. *Les nouvelles contributions financières internationales*. Paris, 2004. (*Rapport au Président de la République*).
- SACHS, Jeffrey. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Washington, 2005. (Relatório para o secretário geral da ONU).
- SPAHN, Paul Bernd. *Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Bonn, 2002.
- UL HAQ, Mahbub; KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle (Ed.). *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York: 1996.
- UNITED NATIONS. *Rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement*. Geneva, 2004.
- WAHL, Peter. *Internationale Steuern: Globalisierung regulieren, Entwicklung finanzieren*. Berlin, 2005b.
- _____. *Comment on the “Opinion of the European Central Bank” on the Belgian law for a currency transaction tax, dated from 4th of November 2004 (CON/2004/34)*. Brussels, 2005a. Disponível em: <http://www2.weed-online.org/uploads/WEED_ECB_CTT.pdf>.
- WORLD BANK; INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *Moving Forward: Financing Modalities Toward the MDGs*. Washington, 2005. (Draft Report for Development Committee Meeting, 17 de abril de 2005, SECM2005-0125).
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Electronic Commerce and the Role of the WTO*. Geneva, 1998. (Special Studies, 2).

4 Ver o texto “Beyond consultation: innovative sources”, de John Foster, nas edições em inglês e em espanhol incluídas no CD que acompanha este relatório.