

Projeto de Resolução n.º 1491/XII (4ª)

Recomenda ao Governo a assunção de esforços na esfera supranacional para tornar o sistema financeiro mais transparente

Introdução

Em 2008 falia o Banco Português de Negócios (BPN), tendo o Estado português sido chamado a intervir sob a forma de nacionalização. Seis anos mais tarde, o Banco Espírito Santo (BES) apresentava prejuízos semestrais na ordem dos 3.577 milhões de euros, tendo o Banco de Portugal decretado uma medida de resolução para proteção do sistema financeiro, depositantes e credores.

Nestes dois casos estiveram associadas práticas de gestão eventualmente danosas ou até de índole criminal, muitas vezes associadas a operações de triangulação de fundos com recurso a empresas sedeadas em paraísos fiscais, vulgo offshore (offshore financial centres – OFC), não sendo pouco frequente a adoção deste tipo de mecanismo para práticas de eventuais evasão e fraude fiscal, enriquecimento injustificado e branqueamento de capitais.

Os esforços internacionais por uma maior transparência dos paraísos fiscais têm-se restringido a fóruns limitados, designadamente à União Europeia, G20, GAFI, OCDE e OCDE Global Forum, entidades representativas de um número limitado de países.

Uma das questões essenciais relacionada com os OFC apontada por diversos estudos, dos quais se destaca o documento produzido pela Direção-Geral de Políticas Internas do Parlamento Europeu intitulado “European initiatives on eliminating tax havens and offshore financial transactions and the impact of these constructions on the Union’s own resources and budget”, de 15 de abril de 2013, prende-se com a opacidade dos referidos paraísos fiscais, proporcionando, através do anonimato, a circulação de milhares de milhões de euros incapazes de ser rastreados. O recurso a estes centros tem-se revelado potenciador de uma maior opacidade dos diversos sistemas financeiros, tendo diversos estudos apontado para uma perpetuação de desigualdade financeira em prol de multinacionais e investidores qualificados, bem como de instituições e redes criminosas, penalizando assim os contribuintes particulares, as pequenas e médias empresas e o erário público.

O Estado português deve assumir um papel relevante junto de instituições supranacionais rumo a uma maior transparências dos OFC, designadamente através de pressões junto das Nações Unidas para a adoção de um tratado abrangente que exija, numa primeira fase, a rastreabilidade do dinheiro, ou seja, a divulgação dos beneficiários últimos de cada empresa sediada nos OFC.

Esforços Internacionais

De acordo com o estudo já mencionado, o recurso aos OFC tem um impacto negativo e direto no Rendimento Bruto Nacional de cada Estado-Membro, facilitando a evasão fiscal de particulares e

empresas, bem como um porto seguro para estados totalitários e organizações criminosas, muitas vezes associadas ao tráfico de armas, droga e seres humanos.

Segundo um memo de 2013, a Comissão Europeia (CE) estimava em 2 biliões de euros¹ anuais o valor correspondente à economia paralela da UE, rondando o valor da evasão fiscal cerca de um bilião de euros. Para além destes valores, a CE menciona que diferentes relatórios indicavam que dezenas de milhares de milhões de euros se encontravam parqueados em paraísos fiscais, sem reporte nem fiscalidade.

Em 2012, uma investigação do Senado dos Estados Unidos da América, evidenciou que instituições financeiras com operações em paraísos fiscais beneficiavam da atividade criminal de terceiros, aumentando assim o risco social e de segurança, o que por sua vez se faz refletir num aumento do custo do combate a estes problemas por parte do Estado.

No referido estudo do Parlamento Europeu, é mencionado o papel relevante com que os OFC contribuíram para a crise financeira de 2007, tendo sido possível a um sem número de empresas esconder informação vital para os Estados, reguladores, agências de rating e os contribuintes, escapando assim ao escrutínio público e a uma regulação adequada.

Comumente é amplamente aceite que o recurso aos OFC contribui para a perpetuação e agravamento da desigualdade, beneficiando multinacionais e particulares com elevados recursos, em detrimento de pequenas e médias empresas, contribuintes cumpridores e o erário público. Tem também um papel fundamental no desvio de recursos de países em vias de desenvolvimento através da canalização de fundos, com recurso aos OFC, que poderiam eventualmente ser aplicados em apoio ao desenvolvimento, construção de infraestruturas, despesa com saúde e educação. Segundo um relatório produzido pelo Global Financial Integrity (GFI), uma organização sem fins lucrativos sediada em Washington DC, os países em vias de desenvolvimento perderam cerca de 6,6 biliões de dólares² em fluxos financeiros ilícitos entre os anos de 2003 e 2012. O mesmo estudo compara este valor com os apoios ao desenvolvimento oficiais a estes países no mesmo período, afirmando que por cada dólar de apoio aos referidos países houve um fluxo de saída de cerca de 10 dólares – o total do apoio ao desenvolvimento entre 2003 e 2012 foi de cerca de 89,7 mil milhões de dólares³; prossegue ainda comparando os fluxos financeiros ilícitos com investimento direto estrangeiro, que totalizou no mesmo período cerca de 5,7 biliões de dólares⁵, inferior portanto ao valor perdido para paraísos fiscais.

Os esforços internacionais por uma maior transparência ao nível das OFC têm-se cingido às instituições da União Europeia, G20, GAFI e à OCDE, bem como à OCDE Global Forum. Uma das deficiências passível de ser apontada desde já a estes esforços reside no fórum onde se concentra a

¹ Escala numérica longa utilizada na maior parte dos países europeus – 2 triliões na escala numérica curta utilizada nos EUA

² Cerca de 6,6 triliões de USD, na escala numérica curta utilizada nos EUA

³ Cerca de 89,7 bilhões de USD, na escala numérica curta utilizada nos EUA

⁴ De acordo com dados da OCDE, utilizando como fonte o Banco Mundial

⁵ Cerca de 5,7 triliões de USD, na escala numérica curta utilizada nos EUA

discussão – organizações supranacionais representativas de um número limitado de países. Aquilo que alguns técnicos e organizações apelidam de concorrência fiscal por parte de algumas nações acaba por se traduzir numa espécie de estágio intermédio do dilema do prisioneiro, gerando prejuízos avultados para os países com considerável fiscalidade (nos quais se incluem, também, países em vias de desenvolvimento) e ganhos limitados para os referidos paraísos fiscais. O início de uma solução, qualquer que ela seja, passará inevitavelmente pela maior abrangência possível de países, governos e vontades, de forma a tornar as OFC mais transparentes e os fluxos financeiros e beneficiários últimos das empresas sediadas em paraísos fiscais rastreáveis.

Experiência Nacional

No ano de 2008 o BPN era detido pela Sociedade Lusa de Negócios (SLN), representando uma quota de mercado de cerca de 2%. A relação umbilical entre a empresa-mãe, detentora de múltiplas empresas e o banco do conglomerado traduziu-se em múltiplos financiamentos por parte do BPN, uma considerável parte dos quais com recurso aos OFC. A primeira e segunda Comissões Parlamentares de Inquérito à gestão do BPN acabariam por revelar a existência de mais de uma centena de empresas offshore, cujo beneficiário último se revelaria uma entidade ou particular relacionados com a SLN. O apuramento dos valores transitados entre banco e empresas via paraíso fiscal, bem como a identificação final dos seus beneficiários últimos não terão sido, ainda, totalmente finalizados. A aproximação do valor devido pelas referidas empresas ao BPN rondará os 520 milhões de euros.

Em junho de 2014, o BES apresentava prejuízos semestrais de 3.577 milhões de euros. Uma considerável parte dos prejuízos reportados reporta a esquemas de triangulação financeira na colocação de dívida com recurso a instituições localizadas em paraísos fiscais na venda de produtos financeiros complexos, tendo o banco sido lesado em valores que rondarão os 767 milhões de euros. A estes prejuízos acresce uma exposição de 3.300 milhões de euros ao BES Angola, que viria a ser saneado por, entre outros, impossibilidade de cobrança de créditos alegadamente cedidos a investidores e empresas localizadas em OFC. A Comissão de Inquérito à Gestão do BES e do GES (CPIBES) não conseguiu apurar com certeza os beneficiários últimos destas empresas, tendo a auditoria forense apurado a existência de potenciais práticas de dolo e gestão danosa, designadamente em benefício de partes relacionadas associadas aos OFC.

Um dos problemas recorrentes em ambos os casos prende-se, portanto, com o facto de uma considerável parte dos OFC se situarem em locais ou países pouco cooperantes com entidades e instituições nacionais e internacionais. A recolha de informação relevante para, por exemplo, o apuramento de provas em processos judiciais, revela-se difícil, morosa e, muitas vezes, ineficaz. Ambas as Comissões Parlamentares de Inquérito (BPN e BES) revelaram aos portugueses as deficiências na capacidade das instituições em descobrir o rasto do dinheiro e aferir os nomes dos beneficiários últimos de empresas parquedadas em paraísos fiscais.

Importa, assim, recordar as principais conclusões relacionadas com este tema e aprovadas por unanimidade em sede de CPIBES:

— Conclusão 203

«Várias operações ao longo do tempo evidenciam a existência de uma cultura de gestão, por parte de elementos do GES ou a ele associados, que convive com opacidade de informação e promiscuidade entre patrimónios do GES e patrimónios pessoais, de que são exemplos: i) o papel desempenhado por diferentes empresas “offshore” e entidades veículo ao longo do tempo, como poderá ser o caso da ES Enterprises, Savoices, Newbrook, Allanite e eventualmente da Eurofin (...);»

— Conclusão 206

«Recurso sistemático a empresas offshore, entidades veículo ou intermediários financeiros, relativamente aos quais existe uma exposição significativa do BES e do GES, sem que se estejam devidamente identificados os riscos associados, os beneficiários últimos das mesmas entidades ou aplicações a que se destinam, nalguns casos possivelmente relacionadas com a compra de ações do próprio BES ou de títulos de dívida de empresas do GES»;

— Conclusão 215

«Pagamento de liberalidades e comissões, quer por parte do construtor José Guilherme, quer por parte da ESCOM, que percorreram um complexo circuito de entidades “offshore” e veículos financeiros, o que poderia pretender dificultar uma pronta identificação dos seus destinatários finais, que correspondiam a membros da família Espírito Santo e quadros do GES, sendo que em todos estes casos houve depois transferência dos respetivos valores para Portugal através do recurso aos mecanismos de RERT».

No relatório da CPIBES foi igualmente validado um conjunto de recomendações, das quais se destacam:

— Recomendação 27

«Intervenção no sentido de contribuir para a criação de um consenso internacional relativamente à eliminação de “paraísos fiscais”, da existência de sociedades “offshore” e da realização de movimentos financeiros por parte das entidades bancárias que direta ou indiretamente envolvam tal tipo de entidades»;

— Recomendação 28

«Imposição de total transparência, com identificação imediata e tornada acessível junto dos supervisores das transações e seus beneficiários últimos sempre que entidades veículo, intermediários financeiros ou empresas “offshore” estejam envolvidos em movimentações financeiras efetuadas por instituições bancárias nacionais, mesmo quando elas se revistam de diferentes tipos de interlocutores ou ocorram em paraísos fiscais não cooperantes».



Os Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP vêm assim recomendar ao Governo a adoção de uma postura interventiva junto de instâncias supranacionais, com especial enfoque para as Nações Unidas, sede preferencial para uma discussão abrangente e eficaz em prol de uma maior transparência dos OFC.

Uma primeira forma de se atingir o objetivo proposto pelo presente Projeto de Resolução passaria por pressionar o referido fórum a adotar medidas que permitam a identificação de todo e qualquer beneficiário último de empresas sedeadas em paraísos fiscais, bem como o aumento de cooperação dos países onde se situam os OFC com as instituições judiciais nacionais e internacionais.

Assembleia da República, 22 de Maio de 2015,

Os deputados,