

# RELATORIA #10

## **Título da mesa/painel: Agenda global do financiamento e taxação**

**Data:** Rio de Janeiro, 23 de julho de 2024, 10h45-11h30

**Local:** Auditório do BNDES – Av. República do Chile, 100, Centro

### **Participantes**

José Antonio Ocampo, Universidade de Columbia

### **Moderador/Mediador**

Nelson Barbosa, Diretor, BNDES

### **Relatoria Geral**

#### ***Nelson Barbosa, Diretor, BNDES***

- O objetivo do evento é trazer para o Brasil questões que estão sendo discutidas em vários lugares do mundo e destacar que alguns dilemas são compartilhados.
- O momento atual é de transição de modelo: em 2008 e 2009 crise do modelo neoliberal, com resposta insuficiente; depois, houve a pandemia, que demandou respostas do Estado (e teve um pouco mais de atuação). Mas ainda não está claro o que vai suceder o modelo neoliberal. Nesses momentos, surgem algumas soluções "mágicas", como imprimir moeda ou resolver o problema somente com combate à corrupção e gestão. Alguns problemas exigem coordenação global, como a questão migratória, a questão climática.
- Esses desafios têm colocado pressão nas políticas públicas e na reinvenção do Estado. A pandemia exigiu grande atuação do Estado, o que resultou no aumento da dívida pública nas democracias ocidentais. Há um desafio, agora, de como evitar a expansão da dívida pública: esse problema não é estritamente técnico, mas também político. Essa é uma tensão inerente à democracia.

- Devido à restrição do orçamento público, de tributação e gastos não financeiros, é preciso usar mais instrumentos financeiros. Assim, os fundos especiais e bancos públicos têm papel muito importante. Esses atores podem atuar como agentes financeiros: pegando empréstimos a taxa de mercado e realizando empréstimos abaixo da taxa de mercado. São exemplos de instrumentos o Fundo Clima (menção a dados específicos de quanto foi emprestado esse ano).
- Em relação à erosão tributária, agora os países estão buscando recompor suas receitas. Uma saída para isso é a taxa. Mas num mundo globalizado isso é um tema de coordenação mundial. Por isso, a proposta de taxa global do G20 é muito importante: trata-se de uma coordenação para taxa progressiva a nível global.

***José Antonio Ocampo, Universidade de Columbia***

- O painelista trata da agenda financeira e fiscal global. O tópico é amplo, mas ele busca se centrar em alguns pontos principais: bancos multilaterais e de desenvolvimento; sistema monetário internacional; instrumentos para reestruturação de dívidas soberanas; cooperação fiscal internacional; questões institucionais críticas. Existem outros tópicos, como assistência ao desenvolvimento; fundos para financiar o fornecimento de bens públicos internacionais; regulação e supervisão financeira.
- Em relação aos bancos multilaterais de desenvolvimento, a maior questão é acessar melhores condições em termos de custos e empréstimos. São dois os modelos. Existe uma divisão tradicional entre países que emprestam e que pegam empréstimo (Banco mundial e maior parte dos bancos regionais). E existe o modelo cooperativo, no qual todos os países podem pegar emprestado.
- Os aspectos críticos são o apoio a países de baixa renda (especialmente Banco Mundial), porque eles não têm acesso a mercados de capital privado, e a questão da "graduation" de países pelo banco.
  - Esses bancos contribuem para o desenvolvimento ao serem "knowledge banks"
  - Os bancos de desenvolvimento cumprem uma função anticíclica para compensar pelo comportamento pró cíclico dos dos mercados de capital privado.

- Os Instrumentos financeiros são: empréstimos, capital próprio, contribuições, garantias.
- Existe o debate de condicionalidade. A "ownership" de políticas de desenvolvimento deve estar no centro do apoio de bancos de desenvolvimento.
- O debate crucial do momento é o financiamento de países em desenvolvimento para provisão de bens públicos internacionais (exemplo da Amazônia e alguns lugares da costa do pacífico na América do Sul, pela biodiversidade). Existe uma grande lacuna de financiamento internacional, ainda maior na questão da biodiversidade.
- As instituições regionais têm sido mais dinâmicas que o banco mundial, atendem melhor às demandas regionais. Mas o Banco Mundial é melhor em prover função anticíclica para países de baixa renda, tornando-se significativo durante crises [o painalista mostrou dados de como países apoiados pelo banco mundial foram melhor durante crises].
- Diante disso, ele tece algumas recomendações: 1. O sistema multilateral de bancos de desenvolvimento deveria ser muito maior do que é no momento; 2. A questão essencial é o financiamento de bens públicos internacionais, sobretudo em se tratando de mudança climática e biodiversidade, o que requer empréstimos melhores, em termo de crédito a longo prazo e alguns elementos concessionais. 3. Uma questão adicional é a capitalização de bancos e aumento de Oficial Development Assistance para capitalização de componentes concessionais; Os bancos de desenvolvimento multilaterais tem que funcionar mais como sistema e envolver mais os bancos de desenvolvimento.
- Em relação ao Sistema Monetário Internacional, o painalista lista quatro pontos (instrumentos da balança de pagamentos do FMI): 1. Dobra das linhas de crédito em 2009-2010, após a crise de 2008; 2. Acesso a linhas regulares de créditos para países de baixa renda; 3. Criação de linhas de crédito flexíveis (o que não foi suficiente); 4. Historicamente, os países em desenvolvimento foram os que mais pegaram empréstimo com o FMI, exceto durante a crise da Europa (gráfico IMF lending relative to GDP)
- Em relação às condicionalidades, o painalista afirma que elas aumentaram substantivamente nos anos 1980 e 1990, concomitante ao momento em que os países em desenvolvimento passaram a pegar empréstimos com o FMI.

Em 2002, o FMI voltou à perspectiva de que as condicionalidades são para questões macroeconômicas, não para privatizações. Outro marco foi em 2009, quando não atingir os parâmetros estruturais não bloqueou desembolso. No entanto, em 2012, foram introduzidas novas condicionalidades associadas a padrões de governança, agora incluindo padrões de gasto público, igualdade, mudança climática e dinheiro digital. Essa é uma questão controversa e, para o painelista, o FMI deveria se ater aos aspectos macroeconômicos. Questões como o Clima, por exemplo, deveriam ser atendidas pelos bancos de desenvolvimento multilaterais.

- Quanto ao uso mais ativo de Special Drawing Rights, a alocação tem sido principalmente para países desenvolvidos. Países em desenvolvimento deveriam ter uma quota mínima? A questão mais importante é que o uso seja mais efetivo. É preciso eliminar o duplo padrão no qual a alocação dos SDR é diferente. Eles devem poder ser usados para programas do FMI ou no uso de bancos multilaterais de desenvolvimento. Até agora o que tem ocorrido é a criação de fundos especiais, mas talvez eles devessem ser bancos de desenvolvimento.
- Em seguida, o painelista trata do desenvolvimento limitado de instituições regionais monetárias. O mecanismo europeu de estabilidade é muito forte, mas os demais são muito limitados (painelista mostra gráfico com informações sobre isso).
- Quanto à reestruturação de dívidas soberanas, nós não temos mecanismos institucionais para lidar com esse problema. Somente Paris Club e negociações caso a caso. O sistema não possui alívio de dívidas adequado e tempestivo e não trata os diferentes credores e devedores com regras uniformes. A melhor tentativa de resolver isso foi em 2003, quando o México propôs um Mecanismos de Reestruturação da Dívida Soberana. Outra proposta veio na sequência da crise do euro, com a aprovação de princípios para reestruturação da dívida pela Assembleia Geral da ONU, em 2015.
- Com a crise de Covid-19, o G20 lançou o serviço de suspensão de dívidas para países de baixa renda, que tinha uso limitado, especialmente porque o crédito privado não participou do processo. Em dezembro de 2020, foi lançado o único mecanismo que existe ainda hoje, o quadro comum para tratamento de dívidas, por enquanto somente usado por quatro países após longas negociações. Ou seja, o mecanismo é praticamente inútil e não existia um quadro para países de renda média. Diante disso, são necessárias duas soluções: uma solução de curto prazo que consiste em um mecanismo *ad hoc*, semelhante ao Plano

Brady ou ao alívio da dívida multilateral, que já foi implementado, por exemplo, reestruturação das dívidas da América Latina após a segunda guerra. A outra solução é de longo prazo e consiste na criação de uma instituição permanente e framework que envolve negociação voluntária, mediação e arbitragem. Pode ser gerida pelo FMI, desde que seja blindado da interferência de países grandes nesse processo.

- A respeito da cooperação para tributação internacional, tem havido tendências negativas relacionadas a corporate income tax (CAT) desde os anos 1980. Também tem ocorrido redução de income pessoal tax rates. As taxas efetivas são ainda mais baixas em razão da transferência de lucros (*offshore*). O resultado disso é que nós temos hoje um aumento de tributos sobre a renda e um aumento de impostos indiretos, o que é uma mistura adversa.
- Como resultado do reconhecimento desse problema, houve uma negociação no âmbito da OCDE (OCDE inclusive framework), que levou à decisão adotada em 2021. O pilar nº 1 do era a realocação de obrigações tributárias de multinacionais muito grandes e em uma pequena proporção de lucros residuais (que excedam 10% de lucro). Mas isso deveria ser sobre lucros totais e não sobre uma fração dita "residual", mas países grandes bloquearam isso. O pilar nº 2 era uma taxa mínima de 15%, mais baixa do que muitas das propostas apresentadas. Essa proposta não era vantajosa para países em desenvolvimento, o que levou a uma iniciativa da UN, com negociações em curso no momento.
- As propostas atuais sinalizam mais esperança. A taxação de super ricos é agenda do G20 no Brasil, que liderou a proposta. A limitação é que foca somente nos super ricos e não nos muito ricos, o que também seria importante para o desenvolvimento.
- Os pontos envolvidos na negociação da ONU são a alocação justa de direitos tributários, incluindo taxação equitativa de multinacionais; taxação efetiva de indivíduo de alto patrimônio líquido; endereçar questões ambientais; transparência e troca de informação para fins tributários; prevenção efetiva e resolução de guerras tributárias. O problema básico é se nem todos os países em desenvolvimento apoiarem o acordo, seria um avanço significativo se todos apoiassem e aplicasse. O princípio apoiado por países em desenvolvimento, mas não foi incluído, é o princípio da presença econômica significativa, segundo o qual o lucro das multinacionais deve ser taxado onde ele ocorre.

- A outra questão é sobre o registro global de ativos, que é uma informação sobre as pessoas ricas baseada na propriedade efetiva.
- Ainda, outro assunto que não começou a ser discutido é um sistema de governança para cooperação tributária. Houve uma proposta do Secretariado Geral das Nações Unidas de criação de um Comitê de Aprovação Tributária para deliberar a respeito. Mas essa iniciativa não foi aprovada. O assunto foi retomado como uma proposta do G20 em Addis Abeba, mas também foi bloqueada pelos EUA e UK. Essa seria uma alternativa e a outra seria criar uma instituição da ONU que se encarregasse da cooperação tributária.
- São três as tarefas centrais: i) reforma contínua da "voz e participação" dos países em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods, pelo reconhecimento de sua participação na economia mundial e uma parcela mais forte de votos básicos. ii) Evoluir no sentido de uma instituição mais representativa no topo do sistema de cooperação internacional. iii) Construir uma arquitetura global mais densa, com instituições regionais mais fortes. Isso é essencial para a cooperação monetária e internacional.

### ***Nelson Barbosa (mediador)***

Baseado na experiência brasileira, percebeu-se que um dos maiores problemas não é funding, mas hedging das operações. Uma coisa que chamou atenção na apresentação é o volume alto de SDRs que não estão sendo usados. Deveria haver um fundo internacional gerido pelo FMI para lidar com as variações de taxa cambial? A outra pergunta partiu de que é muito difícil discutir política fiscal/tributária em países muito desiguais. Pediu insights para lidar com esse desafio.

### **Ocampo**

- Bancos de desenvolvimento multilateral precisam ter um sistema que inclua banco mundial, bancos regionais e bancos nacionais de desenvolvimento. Os bancos de desenvolvimento oferecem parte significativa do financiamento mundial. Um sistema pode multiplicar o financiamento de um jeito significativo.
- Quanto à questão procíclica internacional para nossos países. O que maior parte dos países fez foi acumular exchanges resources, o que é uma política custosa. As duas propostas que ele fez na exposição devem ser exploradas. É preciso mais financiamento anticíclico e é preciso que o FMI intervenha nos mercados internacionais com instrumentos de dívida para os países em desenvolvimento, de modo a permitir que o mercado seja mais contra cíclico.

- A cooperação global para tributação é importante para evitar competição fiscal. A Taxação em política nacional é uma questão muito difícil. O Chile não conseguiu fazer uma reforma, o Brasil fez uma para simplificar o sistema tributário. Na experiência que teve de tornar o sistema da Colômbia mais progressista, três elementos foram os principais: reduzir tributação sobre renda, eliminar benefícios que alguns setores tinham e eliminar a quantidade de que as pessoas a partir de um certo nível de renda podem adotar no seu imposto de renda. Ao mesmo tempo, foi introduzida uma taxa de renda extra, para lidar com renda de capital, que é sempre subestimada, então é importante ter taxa de renda extra. Também houve instauração de um sistema mais simples para empresas pequenas. Em relação ao setor de carvão e petróleo, foi introduzida uma tributação de renda extra, a depender do preço internacional. Por fim, foi realizado aperfeiçoamento dos controles, como controle digital para evitar evasão fiscal.

## ***Síntese (não trata especificamente dos Estados, mas desse “arranjo global” para tributação)***

### **Diagnóstico (principais desafios levantados)**

- Existe uma lacuna no financiamento global aos bens públicos internacionais.

### **Papel do Estado frente a esses desafios**

- Os bancos de desenvolvimento multilaterais têm que funcionar mais como sistema e envolver mais os bancos nacionais de desenvolvimento.

### **Propostas**

- Promover a reforma contínua da “voz e participação” dos países em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods, pelo reconhecimento de sua participação na economia mundial e uma parcela mais forte de votos básicos.
- Evoluir no sentido de uma instituição mais representativa no topo do sistema de cooperação internacional.
- Construir uma arquitetura global mais densa, com instituições regionais mais fortes. Isso é essencial para a cooperação monetária e internacional.