

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

MÁRCIO ROBERTO DA COSTA BARBOSA

O FIM DO PARAÍSO FISCAL SUL-AMERICANO: O PROCESSO DECISÓRIO
URUGUAIO

Goiânia/GO

2014

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor (a):	Márcio Roberto da Costa Barbosa		
E-mail:	marcio_mrm@hotmail.com		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	
Vínculo empregatício do autor			
Agência de fomento:		Sigla:	
País:		UF:	
		CNPJ:	
Título:	O fim do paraíso fiscal sul-americano: o processo decisório uruguaio.		
Palavras-chave:	Processo decisório; paraísos fiscais; Uruguai.		
Título em outra língua:	The end of the tax haven South American: the Uruguayan decision-making process		
Palavras-chave em outra língua:	Decision-making process; tax havens; Uruguay		
Área de concentração:	América Latina e Política Comparada		
Data defesa: (dd/mm/aaaa)	05/06/2014		
Programa de Pós-Graduação:	Ciência Política		
Orientador (a):	Profa. Dra. Andrea Freire de Lucena		
E-mail:	andflucena@gmail.com		
Co-orientador (a):*	---		
E-mail:	---		

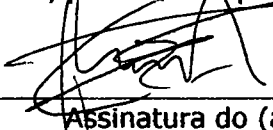
*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.



Assinatura do (a) autor (a)

Data: 31 / 07 / 2014

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

MÁRCIO ROBERTO DA COSTA BARBOSA

O FIM DO PARAÍSO FISCAL SUL-AMERICANO: O PROCESSO DECISÓRIO
URUGUAIO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Freire de Lucena

Goiânia/GO

2014

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)
GPT/BC/UFG**

B238f Barbosa, Márcio Roberto da Costa.
O fim do paraíso fiscal sul-americano [manuscrito]: uma análise do processo decisório uruguaio / Márcio Roberto da Costa Barbosa. - 2014.
124 f. : il., tabs.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andréa Freire de Lucena.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás,
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2014.
Bibliografia.

1. Política tributária – Uruguai 2. Sistema tributário –
Reforma 3. Relações fiscais intergovernamentais. I. Título.

CDU – 336.22:351.72(899)

Nome: Márcio Roberto da Costa Barbosa

Título: O fim do paraíso fiscal sul-americano: o processo decisório uruguaio.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Data da defesa: 05 de junho de 2014.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Andréa Freire de Lucena
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Profa. Dr. Camilo Negri
Universidade de Brasília (UNB)

À minha amada esposa, com carinho e gratidão, pelo seu incondicional apoio e compreensão.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Profa. Andréa Freira de Lucena, pelo auxílio e paciência em todos os momentos desta pesquisa.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás. Em especial, agradeço ao Prof. João Carlos Amoroso Botelho e à Profa. Marina de Souza Sartore, que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

À CAPES pela concessão da bolsa de estudos.

RESUMO

O Uruguai, antes conhecido como a “Suíça sul-americana”, adotava o modelo de paraíso fiscal. Não obstante, com a Reforma Tributária (Lei nº 18.083) aprovada em 2007, este modelo foi abandonado. A pergunta que este trabalho visa responder é sobre a motivação da decisão política uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal. A hipótese levantada se subdividiu em dois planos que teriam contribuído para a mudança institucional. Externamente, havia um cenário de grande aversão aos paraísos fiscais e pressão sobre os mesmos. Internamente, a motivação seria a difícil compatibilização entre um governo de esquerda e o modelo de paraíso fiscal. Foi justamente quando um partido com esta ideologia chegou ao poder que a reforma foi levada a cabo. O método utilizado é o estudo de caso e a fonte de dados empregada é a documental. Teoricamente, a presente pesquisa se ampara na obra *Uma Teoria Econômica da Democracia*, de Anthony Downs. A teoria utilizada parcialmente se confirmou empiricamente. Em relação à hipótese, no que se refere ao prisma internacional, houve a confirmação, com a influência de um cenário externo adverso. O mesmo não se pode dizer do prisma interno, no qual a questão da ideologia não se mostrou determinante para a decisão analisada.

Palavras-chave: Processo decisório, paraísos fiscais, Uruguai.

ABSTRACT

Uruguay, previously known as the “South American Switzerland”, adopted the tax haven model. Nevertheless, with the Tax Reform (Law No. 18 083) passed in 2007, the country abandoned this model. The question that this paper aims to answer is the reason for the political decision taken by the country to stop being a tax haven. The hypothesis raised for this investigation was subdivided in two planes. Externally, the scenario was one of aversion to tax havens and the pressure exerted over them. Internally, the motive would be the difficulty of establishing compatibility between a leftist government and a tax haven model. It was exactly when a political party with this ideology came into power that the reform was accomplished. This case study used documents as supporting data. The theory that served as basis for this analysis is found on the work *An Economic Theory of Democracy*, by Anthony Downs and such theory was in part confirmed empirically. Regarding the hypothesis, and taking into consideration the international standpoint, an adverse international scenario served as confirmation of the country’s decision. The same cannot be said about the internal scenario, in which the issue of ideology was not shown to be a determining factor for the decision which is the object of this study.

Key word: Decision-making process, tax havens, Uruguay.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 - INSTITUCIONALISMO, TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA E PARAÍSO FISCAL	12
1.1 NOVO INSTITUCIONALISMO	12
1.1.1 As vertentes do Novo Institucionalismo	15
1.1.1.1 Institucionalismo da Escolha Racional	15
1.1.1.2 Institucionalismo Sociológico	16
1.1.1.3 Institucionalismo Histórico	17
1.1.2 Posicionamento	18
1.2 TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA	20
1.2.1 Downs	21
1.2.2 Posicionamentos Teóricos Preteridos	33
1.3 PARAÍSO FISCAL	36
1.3.1 Definição	36
1.3.2 Formas de utilização dos paraísos fiscais	38
1.3.3 Tributação	40
CAPÍTULO 2 - CONTEXTOS INTERNACIONAL, REGIONAL E LOCAL .	44
2.1 CONTEXTO INTERNACIONAL	44
2.1.1 Fatos marcantes	45
2.1.1.1 Cenário anterior favorável	45
2.1.1.2 Os ataques de 11 de setembro de 2001	46
2.1.1.3 Crise financeira de 2008	47
2.1.2 Os Estados Unidos e os paraísos fiscais	49
2.1.3 Os paraísos fiscais e os regimes internacionais	50
2.1.4 Análise de cenário e perspectivas	53
2.2 CONTEXTO REGIONAL	55
2.2.1 Integração Econômica	55
2.2.1.1 Estados Unidos	56
2.2.1.2 Negociações do Uruguai com os Estados Unidos	60
2.2.2 Papeleiras	62
2.3 CONTEXTO NACIONAL URUGUAIO	65
2.3.1 Modelo Anterior	66
2.3.2 Mudança Política	68
2.3.3 Processo da reforma tributária	72
CAPÍTULO 3 - A TOMADA DE DECISÃO URUGUAIA	77
3.1 FATORES EXTERNOS QUE INFLUENCIARAM A DECISÃO	78
3.1.1 A influência do contexto internacional	78
3.1.1.1 Qualidade da cooperação	78
3.1.1.2 Regimes e institucionalização.....	80
3.1.1.3 Downs e os paraísos fiscais	81
3.1.2 Influência do contexto regional	84
3.1.2.1 Integração regional e ideologia	85
3.1.2.2 Papeleiras	88
3.1.2.3 Uruguai enquanto paraíso fiscal sul-americano	93
3.2 FATORES INTERNOS QUE INFLUENCIARAM A DECISÃO	97
3.2.1 Mudança Política	98

3.2.2 Processo de reforma tributária	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	110

INTRODUÇÃO

A dissertação, que ora se inicia, tem por objeto analisar a decisão uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal. Isto ocorreu com uma mudança institucional, por meio da denominada “reforma tributária”, impulsionada pelo partido esquerdista do Frente Amplio. Este trabalho de pesquisa não trata da citada reforma como um todo, uma vez que esta abarca diversos outros temas que fogem aos objetivos propostos. A atenção aqui é dirigida à mudança no modelo de paraíso fiscal.

O recorte temporal se encerra com a entrada em vigor dos dispositivos legais que modificaram a temática em questão, em 2010. Portanto, o trabalho não abarca os êxitos ou resultados da decisão, mas somente trata da mudança institucional e sua motivação. É fundamental destacar que tratar de paraísos fiscais, em âmbito científico, é uma tarefa que encontra enorme dificuldade devido à falta de dados confiáveis.

As pesquisas exigem um maior rigor no que toca às fontes, razão pela qual há uma notável desproporção entre estas e a grande quantidade de matérias veiculadas na mídia. A repercussão midiática e suas consequências sociais e econômicas, todavia, não podem ser deixadas de lado pela Academia. O estudo da temática nos artigos científicos e na mídia leva à percepção que a mesma possui três prismas, o jurídico, o econômico e o político.

Dentro destes campos do conhecimento, a menor produção é na Ciência Política. Paradoxalmente, com o aprofundamento da discussão se evidencia a prevalência política sobre as demais áreas. A adoção ou o abandono do modelo de paraíso fiscal é claramente uma decisão política. Ainda que o plano de fundo seja econômico, a palavra final será dada na política. Uma vez tomada esta decisão, o âmbito jurídico será acionado apenas para operacionalizá-la.

Portanto, a Ciência Política é de grande relevância para o estudo do objeto, mas lamentavelmente são raríssimos os trabalhos que seguem por essa linha. Ainda há outro fato que merece ser mencionado. Ao longo do tempo, muitos pesquisadores do Brasil se interessaram por paraísos fiscais longínquos, como Ilhas Cayman ou Suíça, mas preteriram o Uruguai. Entretanto, certamente as consequências são muito mais relevantes para a realidade brasileira quando se trata de um país vizinho e que integra o mesmo bloco econômico.

O presente trabalho visa dar alguma colaboração nestes dois prismas. Primeiramente, tratar os paraísos fiscais à luz da Ciência Política. Em segundo lugar, tratar do caso uruguaio, por sua maior pertinência e relevância. Como visto, a vasta temática dos paraísos fiscais será

tratada a partir de seu desenvolvimento na República Oriental do Uruguai. Portanto, essa dissertação é um estudo de caso. Este trabalho se insere na linha de pesquisa América Latina e Política Comparada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás. O autor, por sinal, integra o grupo de pesquisa homônimo. Portanto, ainda que seja um estudo de caso, o mesmo se desenvolve, em dados momentos, em uma perspectiva comparada da situação uruguaia com a dos demais países latino-americanos.

A forma de abordagem dos argumentos desta investigação é qualitativa. Ainda que sejam tratados dados numéricos, informações estatísticas e artigos científicos quantitativos, sua análise será exclusivamente qualitativa. O objetivo geral da pesquisa é analisar os fatores que influenciaram a decisão uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal. Para tanto, foram estabelecidos cinco objetivos específicos. Destes, dois se referem ao referencial teórico. O primeiro é revisar a teoria sobre processo decisório e o segundo rever a literatura sobre paraísos fiscais. Os outros três objetivos específicos são: analisar o contexto geopolítico internacional e suas implicações para os paraísos fiscais, verificar o cenário interno uruguaio que levou às mudanças e analisar a alteração legislativa formal e substancialmente.

O presente trabalho de pesquisa tem por objeto a decisão política uruguaia de abandonar o modelo de paraíso fiscal. A pergunta a ser respondida é exatamente sobre a motivação desta mudança institucional. A hipótese se subdividiu em dois planos. No externo, aventou-se a possibilidade de um cenário internacional adverso e de grande pressão contra os paraísos fiscais. No interno, vislumbrou-se a incompatibilidade entre este modelo e um governo de esquerda.

Essa dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro, denominado Institucionalismo, Tomada de Decisão e Paraísos Fiscais, constitui o referencial teórico do trabalho. No que toca à tomada de decisão política, os argumentos são apresentados de forma cronológica. Isso visa não somente lançar conceitos aleatoriamente, mas situá-los ao longo de seu desenvolvimento histórico em âmbito científico.

A argumentação parte do institucionalismo e, em seguida, trata do behaviorismo. Posteriormente surge o neo-institucionalismo, que tenta superar as duas posições teórico-metodológicas, embora se valha de preceitos de ambas. Esta posição se desenvolve em três principais linhas de pensamento. Dentre estas, a escolhida neste trabalho foi a Escola da Escolha Racional. Diante do objeto, entre os autores racionais, foi escolhido Anthony Downs. O mesmo possui vasta produção científica, razão pela qual foi escolhida sua principal obra, Uma Teoria Econômica da Democracia, sendo a primeira parte mais destacada para os fins deste trabalho.

O segundo capítulo, denominado Contextos Internacional, Regional e Nacional, se centra nos elementos empíricos da pesquisa. Da mesma forma que o capítulo inicial, o desenvolvimento dos argumentos se dá de forma cronológica. No que toca ao contexto internacional são abordados os fatos mais relevantes para a temática dos paraísos fiscais, que sofreu substanciais modificações nos últimos anos. Em linhas gerais, havia um cenário confortável para os paraísos fiscais até os ataques sofridos pelos Estados Unidos em setembro de 2001. Um segundo impacto adverso se deu com a crise financeira, a partir de 2008.

No contexto regional, a abordagem trata da América Latina. Dois pontos relevantes são tratados, com destaque para seu impacto na decisão uruguaia. O primeiro se refere à integração econômica, em especial com a formação de blocos de países e acordos de livre comércio. O segundo trata da instalação da indústria papelreira no Uruguai, com grandes impactos econômicos e políticos no cone sul.

Por fim, o contexto nacional busca explicações para a mudança institucional no próprio Uruguai. O estudo se inicia com as especificidades do modelo de paraíso fiscal aplicado no país platense. Em seguida é estudada a mudança política que conduziu a esquerda ao poder, que constitui parte da hipótese. Ao final, o processo de reforma tributária é visto de forma aprofundada.

O terceiro capítulo denomina-se a tomada de decisão uruguaia. O seu desenvolvimento se dá de forma semelhante ao anterior, partindo do contexto internacional, passando pelo regional e chegando ao nacional. No entanto, há a conexão dos elementos empíricos do segundo capítulo com os argumentos teóricos do primeiro. Ao final são apresentadas as considerações derradeiras. Há uma verificação se o trabalho atingiu todos os objetivos específicos e, obviamente, o geral. A hipótese levantada também será analisada à luz dos elementos empíricos. O presente trabalho visa dar contribuições para o estudo do objeto e serve como uma oportunidade para testar o poder explicativo do referencial teórico utilizado.

CAPÍTULO 1

INSTITUCIONALISMO, TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA E PARAÍSO FISCAIS

Sendo o objeto de estudo dessa dissertação a decisão uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal, algumas definições se impõem como necessárias. Embora o conceito de instituição seja variável, há um ponto em comum entre as diversas correntes de pensamento: o aparato estatal o integra. Desta forma, a alteração legislativa uruguaia constitui um cenário de modificação institucional. Portanto, este fator é, analiticamente, relevante.

Partindo do estudo do Novo Institucionalismo, serão abordadas suas principais correntes. Dentre estas, o destaque, no presente trabalho, é para o Novo Institucionalismo da Escolha Racional. Nesta linha de pensamento, o autor escolhido para o referencial teórico foi Anthony Downs, com particular atenção à primeira parte de sua principal obra, Uma Teoria Econômica da Democracia.

Como se percebe, o desenvolvimento do presente capítulo se dá de forma decrescente, visando não somente tratar da teoria utilizada em si, mas situando-a no desenvolvimento da literatura científica. A escolha da Teoria da Escolha Racional não significa uma defesa da mesma, mas uma oportunidade de testar seu poder explicativo no caso concreto em análise. Inclusive, a crítica a esta teoria e outros posicionamentos divergentes serão tratados em breves pinceladas.

Na parte final do presente capítulo, a temática dos paraísos fiscais será analisada. A mesma não escapa à constante dificuldade, no âmbito das Ciências Sociais, no que toca à polissemia. Após a devida definição, as formas de utilização destas localidades serão vistas. Por fim, será identificado o perfil médio dos paraísos fiscais, para que posteriormente seja verificado o enquadramento uruguaio ao mesmo.

1.1 NOVO INSTITUCIONALISMO

O objeto da Ciência Política é o poder. Para defini-lo, Weber olhava para o indivíduo, Arendt para os processos comunicacionais, Parsons para o sistema, Habermas para estes dois e Bourdieu para diversas variáveis. A diversidade de posições se reflete no debate metodológico e epistêmico. O mais relevante é o conceito weberiano de poder como monopólio estatal dos meios legítimos de violência. A forma preponderante como se estuda a política hodiernamente é o Novo Institucionalismo. Tamanho o destaque desta linha de

pensamento que, para Peres (2008), na Ciência Política atual, o paradigma neoinstitucional é hegemônico.

O vocábulo “novo” pressupõe a existência de um modelo anterior que ressaltasse a importância das instituições. Para Peres (2008), grosso modo, tal perspectiva já era percebida nos trabalhos de Aristóteles, passando por Locke e Tocqueville. No entanto, o que atualmente é designado como velho institucionalismo diz respeito ao estudo centrado nas “regras do jogo político”, como leis eleitorais, direitos políticos e disposições constitucionais. A análise normalmente era dedutiva, partindo da concepção de justiça do pesquisador e visando um aprimoramento das instituições. Este enfoque formal e legal excessivo, por vezes, levava a certa defasagem em relação à realidade (LEONE, 2003). Portanto, estava mais vinculada ao “dever ser”, com forte caráter normativo.

O behaviorismo, advindo da Psicologia estadunidense, passou a influenciar a Ciência Política, adotando uma perspectiva bem distinta da utilizada nos velhos estudos institucionais. Os behavioristas centram-se, como se percebe etimologicamente, no comportamento. Nesta linha de pensamento se distanciam da Filosofia Política e do Direito e se aproximam das ciências naturais, sendo mais descritiva e almejando prever e controlar comportamentos. Os objetos são analisados empiricamente, ou seja, com foco no “ser”. Percebe-se o caráter de ruptura com a visão anterior, sendo que nesta “o foco sobre instituições foi criticado como contrário à boa ciência política, e, até mesmo, contrário ao estudo científico da política” (NASCIMENTO, 2009, p. 97). Peres (2008) sintetiza as críticas que esta abordagem recebeu no âmbito da Ciência Política:

- 1º: A negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais.
- 2º: O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.
- 3º: A impossibilidade da quantificação de todos os dados relevantes à análise política.
- 4º: A discrepância entre as pretensões teóricas do comportamentalismo e os resultados de suas pesquisas.
- 5º: A necessidade de adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.
- 6º: A necessidade de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que afastaria ou pelo menos relaxaria a premissa comportamentalista da radical neutralidade axiológica.
- 7º: A necessidade de uma redução dos enfoques multidisciplinares, a fim de manter a especificidade da análise da Ciência Política.
- 8º: Um excesso de rigor metodológico e teórico, o que poderia levar à anulação da criatividade do pesquisador e, conseqüentemente, à estagnação teórica e metodológica (PERES, 2008, p. 61).

Tentando superar estas duas posições teórico-metodológicas, mas, ao mesmo tempo, se valendo de preceitos de ambas, surge o neo-institucionalismo. Exemplo disso se percebe na segunda crítica enumerada por Peres (2008), que o comportamento seria apenas uma das dimensões analíticas relevantes na política. Embora não seja a única, o neo-institucionalismo admite uma explicação parcialmente comportamental.

Além da Ciência Política, que é o foco do presente trabalho, esta visão é influente na Sociologia e na Economia (THÉRET, 2003). Para Leone (2003), o neo-institucionalismo constitui uma das mais consolidadas expressões de interdisciplinaridade, acarretando avanços para as ciências envolvidas. Para o novo institucionalismo, o pressuposto básico é que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais (ANDREWS, 2005). Codato (2008) estabelece que, em Ciência Política, são três os postulados centrais:

i) Instituições – e não indivíduos ou classes – são o elemento central da vida política; ii) indivíduos são ‘atores’ importantes, mas é mais proveitoso compreender quais são os marcos institucionais dentro dos quais eles agem, ao invés de observar o próprios indivíduos, suas motivações, preferências e escolhas; portanto, iii) não apenas instituições “contam” na explicação, mas são a explicação para a maior parte das ocorrências da vida política (CODATO, 2008. p. 153).

As instituições não somente são explicadas, mas contribuem para o estudo do poder. Mas há uma subdivisão de vertentes com distintas visões do que é instituição e do papel desempenhado por elas na política. Neste sentido, há o brilhante trabalho de Hall e Taylor (2003), denominado “As três versões do Neo-Institucionalismo”.

O artigo mencionado é considerado um clássico (ANDREWS, 2005). Os autores estudam cada uma das linhas visando elucidar duas questões fundamentais em cada uma delas. A primeira é como se dá a relação entre instituição e comportamento. A segunda visa esclarecer o processo de surgimento ou modificação institucional. Embora existam outras classificações que excedam as três categorias analíticas de Hall e Taylor, o trabalho em questão é o de maior repercussão acadêmica.

As mencionadas questões nas quais Hall e Taylor se centram são fundamentais para o presente trabalho de pesquisa. Sendo o objeto a modificação legal uruguaia, com o fito de deixar de ser um paraíso fiscal, claramente há um cenário de mudança institucional. Desta forma, a vinculação com a segunda indagação é direta. Para compreender como se dá esse processo, vinculando instituições e o comportamento dos atores políticos envolvidos, a relevância está na primeira indagação.

1.1.1 As vertentes do Novo Institucionalismo

As três escolas de pensamento, identificadas por Hall e Taylor (2003), são denominadas institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, que passam a ser tratadas agora. Embora os autores comecem pelo histórico, por ser o mesmo uma espécie de fusão dos demais, o presente trabalho tratará previamente dos modelos mais distintos.

1.1.1.1 Institucionalismo da Escolha Racional

A primeira a ser analisada é a vertente do institucionalismo da escolha racional. Esta, conforme destaca Ribeiro (2012), reivindica para si certa hegemonia, não somente dentro do novo institucionalismo, mas na Ciência Política em geral. Esses estudos se iniciam com pesquisas do poder legislativo federal dos Estados Unidos (RIBEIRO, 2012). Partindo das premissas racionais clássicas seria de notável dificuldade compreender o andamento do Congresso estadunidense, diante da diversidade de preferências. No entanto, empiricamente, se percebia grande estabilidade, gerando um paradoxo. A solução encontrada foi somar ao racionalismo o fator institucional. O processo legiferante, com suas regras, procedimentos e subdivisões em comissões trouxeram o elemento que restava para a explicação.

A racionalidade em si veio da Economia. Foram criadas premissas básicas acerca das motivações e preferências dos indivíduos e de sua racionalidade, de forma calculista e egoísta, para a tomada de decisão perante alternativas excludentes (PERES, 2008). Relevantes teóricos desta linha possuem formação econômica, evidenciando esta influência no estudo político.

Este linha de pensamento advém da junção das premissas racionalistas clássicas com a relevância analítica das instituições no estudo político. Instituições são vistas de maneira restrita, centradas no Estado e no aparato existente para disputá-lo, como os partidos. Nesta vertente, as regras não somente importam, mas são muito relevantes. Há uma clara vinculação com a visão weberiana. A concepção de poder em Weber e o presente conceito de instituição estão atrelados ao Estado. Além disso, há o individualismo metodológico e a própria racionalização.

Conforme salientam Hall e Taylor (2003), a relação entre instituição e comportamento é bem detalhada. Os atores agem de modo utilitário, visando à maximização de benefícios pessoais. As ações são deduzidas a partir desta premissa e das regras institucionais. As instituições são explicadas pela sua própria função de diminuição do custo de transação e aumento da segurança.

1.1.1.2 Institucionalismo Sociológico

Assim como as demais vertentes do novo institucionalismo, a Sociológica dá poder explicativo às instituições, mas com uma visão bem distinta da anterior. A racionalidade concentra-se no indivíduo, ainda que seja para uma ação coletiva. O entendimento sociológico abarca outros elementos, numa visão mais ampla. Neste vertente, instituição é um conceito abrangente, indo muito além do Estado e das regras do jogo. Igreja e casamento, por exemplo, são englobados no conceito, enquanto sistemas simbólicos, cognitivos e morais. Esta visão rompe com a tradicional dicotomia entre instituições e cultura (HALL; TAYLOR, 2003).

O foco analítico está na socialização, pois seria por meio desta que se formariam os padrões, valores e marcos de referência (LEONE, 2003). Por esta maior amplitude, há um amplo leque de variáveis, mas com uma estratégia explicativa geral criada pela combinação da produção de valores e elementos cognitivos (VERGARA, 1994). A visão racional enxerga a instituição como um mecanismo de diminuição dos custos de transação, com o fito de maximização de benefícios individuais. Esta pretensa otimização desenvolvida pelas instituições é negada pela vertente sociológica. Suas formas, procedimentos e simbolismos seriam culturalmente explicados.

Na vertente sociológica, as instituições desempenham relevante papel na criação de marcos referenciais, sendo relevantes categorias analíticas as normas, os valores e os hábitos (LEONE, 2003). Até mesmo a preferência dos indivíduos é construída socialmente e não é algo estabelecido *a priori*, como na visão racional. Os parâmetros para a avaliação das ações pessoais e dos demais atores obedecem a esta mesma lógica, que tem nas instituições um papel fundamental.

Para Diez (2004, p. 4), o neoinstitucionalismo sociológico se destaca ao trabalhar o papel da “legitimação” e como esta seria o “motor da ação”. Desta forma, a instituição adquire uma função de ditar parâmetros normativos à sociedade. Zurbriggen (2006) chama atenção que essa abordagem se diferencia da vertente racional, pois ela rechaça a possibilidade de existência de indivíduos ou organizações que deliberada e exitosamente manipulem as regras e práticas institucionais.

Hall e Taylor (2003), a partir de suas duas perguntas centrais, demonstram que esta vertente trabalha com outras dimensões na relação entre comportamento e instituições, indo muito além do meramente utilitário. Em relação à origem e permanência das instituições, constatam que estas são abundantes e que, no processo de criação ou modificação, os modelos já existentes são a referência, mas não focam nos conflitos existentes.

1.1.1.3 Institucionalismo Histórico

Esta vertente, como adiantado, se vale de elementos das duas anteriores. Portanto, trata-se de uma concepção híbrida entre a racional e a sociológica. O institucionalismo histórico parte de uma premissa fundamental, que as instituições não são neutras e distribuem desigualmente o poder. Alguns grupos e interesses são privilegiados em detrimento de outros neste cenário conflituoso. Há particular atenção às relações de poder assimétricas. O institucionalismo histórico também visa explicar o desenvolvimento econômico e político dos países e de outras unidades de análise, como estados, regiões e municípios (FERNANDES, 2007).

A abordagem dos institucionalistas históricos (e essa é sua maior vantagem) é bem mais politizada do que sua versão sociológica ou a versão baseada na teoria da escolha racional. (...) Suas perguntas fundamentais são: dado um determinado arranjo político, quem ganha, quem perde e por quê? (CODATO, 2008, p. 155).

Mendoza (2007) argumenta que tanto a vertente sociológica quanto à histórica explicam a origem das instituições a partir de um contexto já repleto delas, no entanto, se diferenciam pelo enfoque. A sociológica se centra na cognição e na legitimação social de determinadas práticas enquanto a histórica nos conflitos existentes. Para Codato (2008), a abordagem histórica não se centra em instituições específicas, mas no plano interinstitucional, que pode explicar tanto os próprios arranjos institucionais quanto os produtos políticos decorrentes. Pesquisas dessa natureza, por estudarem a relação entre as instituições ao longo do tempo, tendem a abarcar um lapso temporal maior.

Hall e Taylor (2003) apontam que as explicações nesta linha seguem duas perspectivas, uma denominada “calculadora” e a outra “cultural”. Esse é o caráter híbrido, pois claramente a primeira se vincula ao institucionalismo da escolha racional e a segunda ao sociológico. Na perspectiva calculadora, os indivíduos agem racionalmente visando à maximização dos seus interesses. Para tanto, analisam todas as possibilidades a partir das instituições (regras) e optam pela que trás o benefício máximo. As instituições fornecem segurança aos atores autointeressados, pautando suas ações. Portanto, as instituições são aproveitadas e se mantêm pela diminuição dos custos de transação.

Na perspectiva cultural, o comportamento individual não é totalmente racional e estratégico, sendo destacados os fatores moral e cognitivo. As instituições fornecem padrões de interpretação e ação, moldando a visão de mundo dos indivíduos. A manutenção das instituições se explica por estarem muito arraigadas e pela incapacidade individual de

alteração desta situação. Uma característica destacada do institucionalismo histórico é a “dependência do passado”, que considera o presente atrelado em relação ao passado e à trajetória percorrida. Uma nova instituição surge em um contexto já institucional, que a influenciará. Esta visão não comporta uma ruptura completa com relação ao passado.

Fernandes (2007) aprofunda este debate, alegando que simplesmente dizer que o passado importa é tanto verdade quanto trivial, mas destaca que uma vez iniciada uma trajetória os custos de revertê-la são maiores, dificultando este processo. É possível modificar as instituições, mas isso ocorre ao longo de um processo histórico.

Respondendo às questões basilares de Hall e Taylor (2003), para o estabelecimento da relação entre instituições e comportamento, não há uma preocupação em detalhar este processo. Os avanços existentes podem ser observados a partir de suas perspectivas (calculadora e cultural). O mesmo se pode dizer em relação à origem e permanência das instituições. Neste ponto, a origem é explicada pelo seu processo histórico de construção, marcado pelas disputas de poder nas instituições precedentes.

1.1.2 Posicionamento

O presente trabalho segue a premissa fundamental do novo institucionalismo, que instituições importam, constituindo parte substancial da explicação do processo político. Como visto, existem relevantes distinções neste grupo, sendo aqui empregada a classificação de Hall e Taylor (2003), por sua maior relevância, embora não seja a única.

Resta saber qual das versões do novo institucionalismo melhor se adéqua a esta pesquisa. Admite-se que há, no presente trabalho, uma limitação quanto à coleta de dados, diante da impossibilidade de averiguações *in loco*. Desta forma, a coleta de dados se restringe aos de natureza documental. No entanto, nesta seara existe uma ampla gama de informações, especialmente por ter ocorrido um intenso debate público sobre a temática. Este debate não se limitou ao Uruguai. Externamente, os principais afetados são a Argentina e o Brasil, locais onde as discussões também repercutiram. Assim, é possível cruzar as informações sob distintas perspectivas, possibilitando uma análise a contento.

Retornando às escolas do novo institucionalismo, a vertente sociológica se atém ao que aqui será denominado de “elementos subjetivos”. Estes englobam fatores como valores, percepção e mecanismos cognitivos. Desta forma, há uma visão abrangente do que é instituição, indo muito além do Estado. A verificação de elementos subjetivos a partir de fontes documentais não se mostra viável.

Além disso, como salienta Leone (2003), o foco analítico está na socialização, pois seria por meio desta que se formariam os padrões, valores e marcos de referência. No caso do presente objeto, esta abrangência extrapola os limites propostos, que tratam da mudança em si e de suas motivações imediatas, ou seja, fica entre os planos micro e meso. A posição aqui tratada é macro, abrangente como sua visão de instituição. Para o presente caso seria buscar o pano de fundo da mudança, investigando a socialização como origem da modificação. Este não é o objetivo.

Para Zurbriggen (2006), a vertente sociológica descarta a possibilidade de existência de indivíduos ou organizações que deliberada e exitosamente manipulem as regras e práticas institucionais. Não há uma preocupação com os conflitos existentes e nem como estes se refletem nas instituições. A mudança analisada foi marcada por disputas entre distintos grupos que visavam que o ordenamento jurídico (instituição) fosse definido em conformidade com os seus interesses. Desta forma, além do evidente conflito, os atores políticos objetivavam deliberadamente manipular as instituições.

Portanto, o novo institucionalismo sociológico não será adotado por, em suma, ser marcado por fatores “subjetivos”, adotar uma visão macro e não dar importância aos conflitos. Da mesma forma, não será utilizado como referencial teórico o novo institucionalismo histórico. Sendo este híbrido, sua explicação também é parcialmente “subjetiva”, em particular em sua perspectiva cultural. Aqui se repetem os mesmos argumentos já mencionados sobre esta limitação.

Outro problema da vertente histórica é que sua explicação adentra nas relações entre as instituições ao longo do tempo, abarcando um lapso temporal longo. Desta forma, não se coaduna com a delimitação proposta para esta pesquisa. Por fim, diante da dependência da trajetória passada, esta visão não comporta rupturas, apenas modificações, ainda assim salientando suas dificuldades e que este processo costuma ser longo. Considerando que a mudança uruguaia analisada foi uma ruptura com o modelo até então empregado e que temporalmente se limitou aos trâmites legislativos previstos, esta abordagem não se encaixa.

Por exclusão, resta evidente que será utilizado o novo institucionalismo da escolha racional. Esta corrente de pensamento se destaca, como salienta Ribeiro (2012), não somente dentro do novo institucionalismo, mas na Ciência Política em geral. Portanto, aqui será empregada a visão weberiana de poder e as instituições serão tratadas de forma restrita, atreladas ao Estado e às regras do jogo.

Para Hall e Taylor (2003), dentre as vertentes do novo institucionalismo, esta é a que melhor detalha a relação entre comportamento e instituições. Este ponto é fundamental no

presente trabalho, pois visa aprofundar o estudo desta relação no caso investigado. A visão de atores auto interessados será utilizada, partindo da premissa que estes agem visando maximizar seus próprios interesses. Este cenário, no qual os agentes buscam seus objetivos de forma egoísta, poderia levar ao caos ou à guerra de todos contra todos. Isso não ocorre graças às instituições, que servem para a diminuição dos custos de transação, aumentando a segurança. Desta forma, as instituições se explicam por sua própria função.

Como visto, o neo-institucionalismo da escolha racional é uma linha de pensamento com certas características fundamentais em comum. No entanto, dentre os autores que se vinculam a esta vertente existem nuances que os distinguem. O tópico seguinte indicará qual servirá de suporte teórico, destacando um aspecto fundamental para o presente trabalho, a tomada de decisão política.

1.2 TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA

Quando se fala em decidir, diversos outros verbos vem à mente, tais como deliberar, resolver, determinar. Nesta perspectiva, a vida diária é repleta de pequenas decisões, desde o que fazer ao se levantar até a escolha do momento de dormir novamente. Portanto, tomar decisões é inerente à condição humana e acontece a todo tempo (FREITAS; MACADAR; MOSCAROLA, 1996). No entanto, para o presente trabalho, a decisão que interessa não é a puramente pessoal. Como o objeto de estudo dessa dissertação é a modificação do sistema jurídico-tributário do Uruguai, a decisão que se investiga é notadamente a política. A esfera particular possui relevância analítica, mas somente no que guarde relação com este processo de deliberação.

A Política é a esfera de poder por excelência. Entendido o Estado a partir da visão weberiana, de monopólio do uso legítimo da força, este se torna o *locus* último para as deliberações. Neste sentido, para Hobbes (2008), o *Leviatã* é a peça central na manutenção da ordem, pois, sem a espada, os pactos são meras palavras que não proporcionam nenhuma segurança. Inclusive, a incapacidade do poder público de levar a cabo suas decisões, em seu território, é fator decisivo para a caracterização de um estado falido. Portanto, em uma situação regular, na qual a Administração tenha poder de fato, a supremacia estatal se estabelece por meio de um ato fundamental, a tomada de decisão política.

Para trabalhar a tomada de decisão, este trabalho adota a posição de Antony Downs, em sua principal obra, *Uma Teoria Econômica da Democracia*. A partir desse ponto, serão tratadas a justificativa da escolha do referencial teórico e a motivação da objeção a outros posicionamentos que tratam da tomada de decisão política.

1.2.1 Downs

Partindo do Novo Institucionalismo da Escolha Racional, no âmbito da Ciência Política, um dos autores mais destacados é Antony Downs. O referencial teórico do presente trabalho de pesquisa se ampara em sua literatura política. Este autor possui vasta produção científica, mas a atenção aqui será dedicada à sua mais influente publicação, *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Conforme se percebe a partir do título da mesma, há uma clara influência da Economia, até mesmo por ser nesta área do conhecimento a formação do autor. No entanto, o maior destaque da obra se deu no âmbito da Ciência Política.

É preciso frisar que há, no livro em questão, uma imprecisão terminológica no que se refere a governo, que em dados momentos se confunde com Estado. É recorrente esta confusão na literatura anglo-saxã e, por estar em análise uma obra desta origem, o presente trabalho seguirá a mesma terminologia empregada na obra.

Downs (1999) inicia seu livro com a reflexão sobre o decisivo papel do governo na cena econômica. São exemplos desta importância o gasto governamental para o pleno emprego, a política para o comércio externo, a regulamentação das atividades domésticas e, aqui se destaca no presente estudo, a tributação. Não obstante, conforme observa Downs, no momento em que escreve não existiam regras de comportamento generalizadas e realistas sobre um governo racional.

O autor se propõe a suprir esta lacuna. Na economia já existiam regras comportamentais bem desenvolvidas, tratando a relação entre consumidores e produtores racionais. Ele se propõe a estabelecer uma relação semelhante, de forma a abarcar a relevante ação governamental. Este é o cerne do seu trabalho, que constitui “(...) uma tentativa de fornecer essa regra de comportamento para o governo democrático e rastrear suas implicações” (DOWNS, 1999, p. 25).

Na economia clássica entende-se que os produtores racionais, visando maximizar seus lucros, disputam entre si a preferência dos consumidores racionais, que, por sua vez, visam maximizar sua utilidade com o produto ou serviço. Downs aplica os mesmos preceitos para estabelecer regras para os atores políticos racionais. Sucintamente, há um cenário de governo e oposição disputando entre si a preferência do eleitor (pelo voto), com todas as partes visando maximizar seus interesses. Nas linhas ulteriores, cada parte deste cenário será explicada, mas é relevante um panorama geral. Os agentes privados, com o estabelecimento de uma regra de ação governamental, finalmente poderiam incluir esta relevante influência em seus cálculos e decisões.

A pedra angular de toda a análise é a racionalidade. Downs (1999) retira esta premissa fundamental da economia, que se erigiu sob a suposição de prevalência da racionalidade consciente. Para que seja possível prever determinada ação é imprescindível que seja possível identificar padrões. No modelo downsiano, este padrão é que as ações são tomadas por atores que dispõem de mentes racionais.

É importante salientar que o autor aponta, em diversas passagens, que sua construção estabelece um modelo ideal, que não encontra uma exata correspondência com a realidade fática em todos os momentos. Ou seja, são admitidas exceções. No entanto, já de início há a constatação que “(...) pouco progresso se fez na direção de uma regra de comportamento generalizada porém realista para um governo racional” (DOWNS, 1999, p. 25). Em seguida, o autor indica que pretende superar esta deficiência analítica. Portanto, embora abrindo espaço para desvios, o autor visa estabelecer uma regra geral que encontre lastro no mundo real.

O modelo pressupõe que é possível estabelecer padrões de comportamento humano e que o padrão é que os homens agem racionalmente visando conscientemente seus objetivos. Este cenário possibilita que o fenômeno político seja averiguado à luz dos métodos tradicionais de previsão e análise, oriundos da economia. O investigador, sabendo qual o objetivo do agente, pode calcular quais os meios para atingi-lo e, por ser uma ação pautada na racionalidade, presumir que a melhor opção será de fato adotada.

Um ponto relevante é que a racionalidade aqui utilizada se atém exclusivamente aos meios, nunca aos fins ou resultados obtidos. Este ponto é relevante para o presente trabalho. Como não há uma pretensão de analisar os êxitos ou consequências da decisão política uruguaia, nada obsta a utilização da racionalidade empregada por Anthony Downs. Por sinal, o objeto é exatamente o meio, a tomada de decisão. A delimitação temporal vai exatamente até a entrada em vigor do novo ordenamento jurídico-tributário, ou seja, não abarca nem um único dia dos resultados propriamente ditos.

Como visto, o investigador precisa conhecer o objetivo do agente para proceder a sua análise. Há uma redução a um único objetivo, pois a pluralidade levaria a um cenário de múltiplas possibilidades de ação com a consequente perda da previsibilidade. No modelo de Downs, o objetivo dos atores políticos mais relevantes é dado de antemão pelo autor, sendo um exemplo o governo, que objetiva maximizar seu apoio político.

Para o presente trabalho, portanto, há a presunção que o governo uruguaio pretendesse com sua reforma tributária maximizar seu apoio político. Então não há que se discutir se abandonar o modelo de paraíso fiscal por si só é racional, mas se esta decisão corroboraria para o governo angariar mais votos no pleito seguinte (maximização de apoio político).

É relevante compreender como se pautam os atores políticos no modelo. O homem racional se pauta da seguinte forma:

(1) ele consegue sempre tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras; (3) seu ranking de preferência é transitivo; (4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferência; e (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas. Todos aqueles que tomam decisão racionalmente no nosso modelo – inclusive partidos políticos, grupos de interesse e governos – mostram as mesmas qualidades (DOWNS, 1999, p. 28).

Downs (1999) considera que a função política de uma eleição, em uma democracia, é selecionar um governo. Fatores econômicos são fortemente considerados pelos atores racionais em sua ação política. Portanto, toda a análise se centra na racionalidade econômica e política. Esta situação favorece a presente pesquisa, que se ampara em uma coleta de dados documentais. Fatores “subjetivos”, como os empregados no Novo Institucionalismo Sociológico, para Downs, deveriam ficar a carga da psicologia e não da economia ou da ciência política.

Como o modelo visa estabelecer uma regra geral de comportamento, sua atenção se volta ao homem médio do eleitorado, ator este correspondente ao consumidor racional da economia. Este homem político é capaz de sopesar ganhos e perdas e age racionalmente, deliberadamente visando seu próprio interesse. Para tanto, o expediente utilizado é, ao votar, selecionar o partido de sua preferência.

O autor não aprofunda a discussão sobre a irracionalidade política, embora admita que nem sempre o homem haja racionalmente. Este tipo de ação é especialmente associado a indivíduos. Como o presente trabalho não se centra na decisão do eleitorado basta seguir a presunção do modelo que, ainda que existam exceções, prevalece a racionalidade.

Downs (1999) aponta que prevalece o caos se um setor significativo do corpo político agir irracionalmente, não sendo possível estabelecer padrões de comportamento. Neste cenário não é possível que um ator racional aja conscientemente na busca de seus interesses. Neste sentido, “o comportamento racional requer uma ordem social previsível” (*idem*, p. 32), possível graças ao governo.

Como o governo fornece o referencial de ordem sobre o qual o resto da sociedade se constrói, a racionalidade política tem uma função muito mais

fundamental do que a simples eliminação de desperdício no ato de governar. O comportamento racional é impossível sem a estabilidade ordenada que o governo proporciona (DOWNS, 1999, p. 33).

Se em relação ao eleitor são apontados desvios racionais, o ator político que está no polo diametralmente oposto, equivalente ao produtor na Teoria Econômica, é o governo, a fonte precípua de racionalidade. Por sua vez, o governo parte da premissa que os demais atores também atuem racionalmente. Portanto, a racionalidade é a condição primária de toda a análise.

Embora Downs (1999) admita que governos não autoritários possam proporcionar a ordem necessária a uma ação racional, seu trabalho se centra em governos democráticos, que para o autor são aqueles que atendam aos requisitos a seguir indicados.

1) Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato de governo. 2) Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho. 3) Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra são qualificados para votar em cada uma dessas eleições. 4) Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição. 5) Qualquer partido (ou coalizão) que receba o apoio de uma maioria dos eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição. 6) Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse. 7) O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contanto que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força. 8) Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição (DOWNS, 1999, p. 45)

O objetivo central das eleições democráticas é a seleção de um governo (DOWNS, 1999), razão pela qual os requisitos se centram neste aspecto. O autor se insere dentre os denominados “procedimentalistas”, que entendem democracia como um método de escolha de governantes.

Nesta linha, Schumpeter é outro nome que se destaca e Downs o menciona em seu livro. Não obstante, aquele é menos exigente que este, razão pela qual sua visão é denominada “sub-mínima”. Na Ciência Política, a definição de democracia comporta um acalorado debate, mas que aqui não se justifica. Basta a constatação que o Uruguai se enquadra como democracia por qualquer dos conceitos aqui tratados, dispensando maiores discussões.

A partir da definição downsiana de democracia se percebe o destacado papel dos partidos políticos em seu modelo. Dos oito requisitos citados, seis se referem a partidos. No

entanto, o autor não trabalha com o que denomina “sentido mais amplo” de partido político. Isso ocorre para evitar dificuldades analíticas como considerar as lutas intrapartidárias e as posições divergentes ou voláteis.

Para evitar esse resultado, redefinimos partido da seguinte maneira: um partido político é uma equipe de homens que buscam controlar o aparato de governo, obtendo cargos numa eleição devidamente constituída. Por equipe, entendemos uma coalizão cujos membros concordam sobre todas as suas metas, em vez de apenas parte delas. Desse modo, todos os membros da equipe têm exatamente as mesmas metas que todos os outros. Já que também supomos que todos os membros são racionais, suas metas podem ser vistas como uma ordem única e consistente de preferência (DOWNS, 1999, p. 47).

O autor admite que esta definição trata o partido como se fosse uma única pessoa. Há uma unidade de ação e pensamento no modelo. Além dos partidos, tomam decisões políticas cidadãos individuais e grupos de interesse (corporações, sindicatos trabalhistas e associações comerciais).

Todos os indivíduos se pautam em suas decisões pelo “axioma do interesse pessoal” que Downs (1999) afirma ser a pedra angular de toda sua análise. Neste sentido, há a suposição que todo indivíduo além de racional também é egoísta. “Desse modo, todas as vezes que falarmos de comportamento racional, sempre nos referimos a comportamento racional dirigido principalmente a fins egoístas (DOWNS, 1999, p. 49)”. São admitidas exceções, como o altruísmo, mas o modelo pressupõe que o axioma do interesse pessoal seja a regra.

No caso dos membros de partidos políticos presume-se que ajam no intuito de obter renda, prestígio e poder e que, para tanto, precisam disputar e vencer eleições. A execução de políticas é apenas um meio de colher as benesses de ocupar um cargo público, sem o qual não é possível atingir os fins privados dos membros de um partido. Neste sentido está a hipótese fundamental, “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (DOWNS, 1999, p. 50).

Ao contrário do que pode parecer em um primeiro momento, para o autor, esta constatação não prejudica o cumprimento da função social do governo. Esta seria, em geral, um subproduto da ação humana pautada em fins privados, sendo estes de fato seus fins. Exemplos advêm da Teoria Econômica. Uma empresa visa o lucro (seu fim), mas para tanto produz determinados produtos (apenas o meio), gerando emprego e impostos (sua função social, atingida como subproduto de seu verdadeiro fim, que é o lucro). Na mesma linha de

raciocínio pode-se pensar o trabalhador, que com seu labor visa à remuneração (seu fim), mas para tanto produz (apenas o meio que leva à função social).

Segundo Downs (1999), seu modelo visa combinar o objetivo formal dos partidos, de formular e executar políticas, com o objetivo informal, centrado em motivos privados. Diante do axioma do interesse pessoal, o político visa renda, prestígio e poder. Para atingi-los, precisa ser eleito, que é seu principal objetivo. Mesmo assim, sua ação é limitada, no modelo de Downs (*idem*) em pelo menos dois pontos, que são o não cometimento de ilegalidades e não prejudicar membros de sua própria equipe partidária. Quanto aos objetivos dos atores, Borges (2001) faz a seguinte observação:

No modelo elaborado por Anthony Downs, os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. Disto decorre que a meta última dos políticos é se apoderar do aparelho do Estado através do processo eleitoral (BORGES, 2001).

Considerando que os integrantes dos partidos políticos, visando seus fins privados, almejam ocupar cargos eletivos, o principal objetivo dos partidos é vencer eleições. O governo quer se manter no poder e a oposição quer assumi-lo. Conhecendo a meta de cada ator é possível que o pesquisador, que pressuponha a racionalidade dos mesmos, antevê qual será a ação tomada, pois sempre é a mais adequada.

Ao contrário do que possa parecer à primeira vista, o modelo de Downs não opera em um cenário de perfeita estabilidade. Para Meireles (2012, p. 56), o “modelo é mais complicado quando se considera o papel da incerteza e o custo da informação”. Para Downs (1999), a incerteza permeia todas as atividades humanas, especialmente a econômica. Como seu modelo de comportamento político é claramente inspirado nas concepções microeconômicas é natural que não esteja inserido em um contexto de equilíbrio geral.

Downs (1999) faz uma autoavaliação do seu modelo, enquadrando-o em duas categorias. A primeira é a “dedutiva”, já que define uma regra básica e tira conclusões a partir dela. A segunda é a “positiva”, pois tenta descrever o que vai acontecer e não o que deveria. Portanto, se atém ao “ser” e não ao “dever ser”. O presente trabalho também não adota uma postura normativa, como se verá, ao não adotar um posicionamento moral em relações aos paraísos fiscais. Portanto, esta pesquisa é descritiva e se compatibiliza com o referencial teórico utilizado.

O modelo de Downs (1999) pressupõe que o partido que receber o maior número de votos, mas não necessariamente a maioria, controla todo aparato do governo até a próxima

eleição. Desta forma, dentro dos parâmetros constitucionais, há plena liberdade. A mais importante restrição que o partido governista enfrenta é ser politicamente limitado, isto é, não poder fazer nada para deliberadamente restringir a liberdade de expressão e de articulação de qualquer cidadão ou partido. Além disso, não pode unilateralmente modificar as regras institucionais, como a periodicidade das eleições. Já em relação à ação econômica do governo, o modelo prevê que não há limite ao seu poder. Qualquer atividade pode ser nacionalizada, privatizada ou colocada sob um modelo intermediário. A única limitação que o governo enfrenta economicamente é ser impedido de tomar medidas que visem especificamente arruinar ou prejudicar seus oponentes, já que isso teria conotação política, onde sua ação é restrita.

O modelo apresenta limitações analíticas ao não tratar de questões como necessidade de formação de maiorias, votações legislativas ao longo do mandato, restrições orçamentárias etc. Tais limitações, como pondera o autor, visam simplificar a grande complexidade existente de forma a dar os primeiros passos rumo à previsibilidade das ações governamentais. No caso uruguaio, será possível no capítulo 3 testar a teoria e verificar se estas limitações são relevantes na decisão analisada.

Como visto, o governo é apresentado com amplos poderes. Na concepção downsiana, este é uma organização que tem monopólio suficiente de controle para impor uma resolução ordeira de disputas e dá a última palavra, impondo suas decisões. Desta forma, é o *locus* último do poder na sociedade e um agente específico que desempenha uma função especializada na divisão do trabalho.

Por pertinência com o objeto, a maior atenção será dirigida ao governo. Como visto, este visa maximizar seu apoio político. Por sua vez, este apoio se manifesta nas eleições periódicas realizadas nas democracias por meio de um ato fundamental, o voto. Portanto, toda ação de governo terá como norte a importância do ato de votar, que passa a ser analisado.

Como todos os atores no modelo se pautam pelo axioma do interesse pessoal, o eleitor não foge a esta regra. Desta forma, o eleitor racional vota no partido que acredita que lhe trará mais benefícios individuais, que denomina “utilidade”. Esta expressão é a mesma utilizada na Teoria Econômica para pautar a decisão do consumidor racional (equivalente ao eleitor). Sobre este ponto, Borges (2001) assim se pronuncia:

(...) os eleitores votam nos partidos que apresentam propostas políticas capazes de maximizar suas funções utilidade individuais no futuro próximo (em termos de subsídios, serviços de educação e saúde etc.) e não necessariamente por encontrarem naqueles afinidades ideológicas. Porém,

observa Downs, a racionalidade utilitária do eleitor se vê seriamente limitada pelo advento da incerteza (BORGES, 2001).

Como o objeto do presente trabalho é analisar uma decisão governamental, a denominada “lógica básica do voto” (tratada no capítulo 3) será vista em suas linhas gerais. Inicialmente é preciso destacar que o eleitor racional vota visando maximizar sua renda de utilidade oriunda das ações governamentais.

Para Downs (1999), o eleitor compara o “diferencial partidário esperado”, isto é, a utilidade que ele teria com a eleição de cada partido ou coalizão. Este cálculo se dá não pelas plataformas de propostas, mas pelo que o eleitor acredita que realmente será feito, pois normalmente há uma diferença entre a promessa e a efetiva ação.

Como a eleição escolhe o próximo governo, os cálculos devem visar o futuro, ou o “diferencial partidário esperado”, não o que já foi feito, denominado “diferencial partidário real”. Para Downs (1999, p. 63), “toda eleição é um mecanismo de sinalização assim como um selecionador de governo”. Desta forma, sinteticamente votar no governo indica um desejo do eleitorado por continuidade e, na oposição, esperança de mudança. De uma forma ou de outra nunca há uma ruptura ou a exata igualdade, pois as alterações sempre são consideradas “marginais” (parciais).

O eleitor que considere sua renda de utilidade muito baixa tende a votar na oposição, na expectativa que qualquer mudança tende a ser melhor que o cenário atual. Por sua vez, no caso contrário, quando o eleitor considera alta sua utilidade há uma tendência de voto no partido governista, pois a oposição tende a maiores mudanças, podendo alterar o cenário que lhe é favorável.

De forma análoga à ação governamental, as políticas são um meio para o eleitor racional. Este está preocupado somente com a utilidade individual que estas podem lhe proporcionar. Assim como os partidos, os eleitores também agem sob a incerteza causada, por exemplo, pelo custo da informação. Neste sentido, Meireles (2012) assim argumenta:

O modelo de Downs, portanto, afirma que os comportamentos dos governantes e dos governados são interdependentes, e a racionalidade é garantida pela premissa de que ambos seguem o axioma do auto-interesse, e que, além disso, ambos orientam suas ações com base nos padrões de comportamento que uns veem nos outros (MEIRELES, 2012, p. 56).

Nesta relação de reciprocidade, os atores que estão nos dois polos agem para maximizar seus interesses e, para tanto, consideram suas respectivas ações racionais. Vista de

forma breve a lógica do voto (ação do eleitor), agora resta a verificação da tomada de decisão política (ação do governo). Este é o ponto central do modelo de Downs para o presente trabalho. O autor dedica o capítulo 4 da sua obra à temática, como se percebe já pelo título “a lógica básica da tomada de decisão governamental”.

O pressuposto central é que o governo visa maximizar seu apoio político. Neste sentido, seus gastos se direcionam a obter mais votos. No entanto, para custear estes dispêndios, o governo precisa obter recursos, como pela tributação, que retira apoio. Os gastos crescem enquanto o saldo em votos for favorável ao governo.

A decisão governamental, no entanto, não leva em consideração somente o eleitorado. A oposição é sempre considerada, equivalendo na Teoria Econômica à concorrência do produtor racional. Sobre esta relação o autor comenta que:

Além disso, os partidos de oposição geralmente não têm que se comprometer com qualquer questão até que o comportamento do partido no cargo como governo revele sua política. Portanto, quando os ocupantes do cargo dão início a um programa, podem somente adivinhar como seus oponentes reagirão. Mas a oposição sabe que política os ocupantes do cargo têm em relação a qualquer questão dada e pode selecionar a melhor estratégia para se contrapor a ela (DOWNS, 1999, p. 72).

Seguindo a terminologia do autor, as mudanças políticas nunca são totais, mas apenas “marginais”. O voto do eleitor contra o partido governista não representa uma contraposição a este partido em si, mas uma desaprovação das “ações líquidas marginais”. Ou seja, determinado eleitor considerou que, no geral, as ações do governo não atenderam às suas expectativas.

Levando em conta o objetivo do governo, que é a maximização do seu apoio político, o mesmo deve seguir o denominado “Princípio da Maioria”. Sobre este ponto, o autor argumenta que “o governo sujeita cada decisão a uma votação hipotética e sempre escolhe a alternativa que a maioria dos eleitores prefere” (DOWNS, 1999, p. 74).

Como adverte o autor, o governo seguir o Princípio da Maioria não é garantia de reeleição. Evidentemente, o maior problema é quando não há uma maioria clara no eleitorado sobre determinada política. Para Downs (1999) ainda há o risco de uma coalizão de minorias em questões-chave que poderiam levar o governo a derrota no pleito seguinte. Somado a isto, ainda há a possibilidade de a oposição esperar para ver as primeiras reações à determinada política para, só então, se posicionar.

Evidentemente que o modelo de democracia de Downs precisaria ter algumas exceções à estrita racionalidade, pois se assim não fosse o governo seguiria o Princípio da Maioria e jamais a oposição teria como derrotá-lo. Empiricamente se percebe que não é assim. Como a teoria em questão não adentra no “dever ser”, há uma necessidade de alguma ponderação. Esta ainda explica outra constatação fática, que nem sempre a vontade da maioria prevalece nas decisões governamentais.

O autor, provavelmente por sua origem estadunidense, se debruça sobre as peculiaridades das decisões em sistemas bipartidários (considerando os Estados Unidos como tal pelo número efetivo de partidos). Por não ser este o caso uruguaio, se torna desnecessária qualquer ponderação, pois existem pelo menos três partidos representativos, que são Frente Amplio, Partido Nacional e o Partido Colorado.

De início, ao tratar da decisão política, Downs já destaca a delicada questão do financiamento das atividades governamentais. Embora cite que o mesmo possa vir de financiamento, a maior atenção é direcionada à tributação, incluindo impostos e taxas. A aplicação de recursos governamentais segue a lógica que vale a pena gastar até o ponto no qual se ganhe mais votos que se perca com o custeio.

Aparentemente é muito simples, mas como visto nem sempre é possível seguir o Princípio da Maioria e, em alguns casos, mesmo seguindo-o, a oposição pode triunfar. Por isso, o governo não está adstrito a seguir religiosamente o que pensa a maioria dos eleitores. Neste sentido, o autor faz uma observação em relação ao governo:

Por conseguinte, não está interessado no impacto líquido de cada ação sobre a renda de utilidade do eleitor, mas sim no de todas as suas ações consideradas em conjunto. Ocasionalmente, se dispõe a irritar mais eleitores do que agrada, se ações subsequentes aplacarem os irritados e todavia não eliminarem completamente a satisfação dos satisfeitos. Isso significa que o governo não pode mais pesar os atos individualmente, mas deve olhar o efeito de todos eles como uma unidade. Consecutivamente, suas decisões se tornam muito mais complexas (DOWNS, 1999, p. 90-91).

No caso em análise não será possível abarcar as ações marginais líquidas do governo como um todo. Entretanto, pode-se adiantar que a reforma uruguaia não tratou exclusivamente sobre a questão do modelo de “paraíso fiscal”, mas englobou mudanças tributárias em geral. Neste sentido, em compatibilidade com o referencial utilizado, a decisão pode ser averiguada tanto pelo prisma específico quanto pelo geral.

O livro *Uma Teoria Econômica da Democracia* é dividido em quatro partes. Sem dúvida, a primeira, que trata da estrutura básica do modelo, se destaca para fins desta

pesquisa. O conteúdo tratado até agora diz respeito a essa parte. A segunda e a terceira tratam, respectivamente, da incerteza e do custo de informação. A derradeira parte indica implicações e hipóteses testáveis.

A primeira proposição testável indicada pelo próprio Downs (2005) se refere à motivação partidária a partir da busca de seus membros por recompensas intrínsecas à ocupação de cargos no governo. Esta guarda direta relação com o argumento central da obra, que se relaciona com a presente pesquisa. “Nossa principal tese é que os partidos na política democrática são análogos aos empresários numa economia que busque o lucro” (DOWNS, 1999, p. 313).

Como visto, Downs criou um modelo com atores autointeressados, que perseguem seus objetivos racionalmente, por meio de um expediente político. As principais limitações a uma racionalidade exacerbada, que levaria a um determinismo, são as tratadas na segunda e na terceira partes. Nas linhas ulteriores serão feitas breves considerações sobre estes pontos, somente no que corroborem com este trabalho.

Para Downs (1999, p. 97), “quase toda incerteza é removível através da obtenção de informação, se uma quantidade suficiente de dados estiver disponível”. A incerteza, tratada na segunda parte, é tida como a falta de conhecimento seguro sobre determinada situação e acarreta na dificuldade de decisão, tanto por parte dos partidos como dos eleitores.

Como consequência da incerteza surge a possibilidade de persuasão. Em relação aos eleitores, “os persuasores não estão interessados per se em ajudar pessoas que estão incertas a se tornar menos incertas; querem que a certeza produza uma decisão que auxilie sua causa” (DOWNS, 1999, p. 104). Como quem persuade é autointeressado, somente irá fornecer as informações que são favoráveis ao lado ao qual se vincule.

O governo também é afetado pela incerteza, recorrendo a intermediários para auxiliá-lo, como os grupos de interesse (defendem determinada posição) e os compradores de favor (ajudam a defender como favoráveis as decisões previamente tomadas pelo governo). “Dessa forma, a incerteza força os governos racionais a considerar alguns eleitores como mais importantes que outros” (DOWNS, 1999, p. 115). Ainda que cada eleitor tenha somente um voto, diante da possibilidade de persuasão criada pela incerteza, certos eleitores adquirem maior relevância para o governo em suas decisões.

Outro ponto interessante é o lugar da ideologia no modelo. Não há uma visão normativa, sendo esta vista como uma arma na disputa pelo poder. Seu papel se dá graças à incerteza, pois o eleitor tem dificuldade de relacionar cada decisão governamental à luz dos seus interesses. Desta forma, um eleitor que reflita que determinado partido político

representa sua visão de boa sociedade consegue diminuir o custo de informação, sempre o apoiando, pelo menos até que tenha novas e relevantes informações.

Pelo lado dos partidos, a ideologia é um mecanismo de identificação com determinados grupos, que leva a um aumento de votos. Para manter essa relação, os partidos tendem a certa coerência de posições ao longo do tempo. No entanto, podem surgir situações nas quais o partido se veja em um conflito entre manter sua posição ideológica ou modificar seu discurso para aumentar seus votos. Para Downs (1999), ainda que possam ocorrer exceções, há uma primazia do objetivo de vencer o pleito.

Já em relação ao custo da informação, para Downs (1999), sempre há gasto de recursos escassos. Neste ponto, segundo ele, seu modelo foge dos preceitos da teoria econômica tradicional, que pressupõe ilimitada e gratuita informação. No entanto, também neste ponto está presente a racionalidade direcionada a minimizar o custo de informação.

Em suma, o ator utiliza um cálculo de custo-benefício para verificar se o dispêndio de se informar compensa o prejuízo em caso de uma decisão errada. Nos termos do autor, “o que toma decisão continua a adquirir informação até que o retorno marginal se equipare ao custo marginal para ele” (DOWNS, 1999, p. 238). A terceira parte, que trata do custo de informação, se centra no eleitor. Desta forma, diante dos objetivos desta pesquisa, não é necessária uma aprofundada explanação.

Por fim, uma breve cronologia para a escolha do referencial teórico. Partindo do Novo Institucionalismo, foi escolhida a vertente da Escolha Racional. Desta corrente de pensamento, a opção foi pelo autor Anthony Downs, em sua obra *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Neste livro, a parte mais relevante para esta pesquisa é a primeira, que balizará o desenvolvimento do trabalho.

A motivação desta decisão se dá por diversos fatores. O autor dedica todo um capítulo à tomada de decisão política, que guarda direta relação com o objeto. O argumento central do trabalho se desenvolve nesta temática. Downs trabalha com fatores políticos e econômicos, que podem ser obtidos documentalmente, como se dá a coleta de dados da pesquisa. O livro somente trata da racionalidade aplicada aos meios e não aos fins ou êxitos, o que se compatibiliza com o recorte que não abarca as consequências da decisão. Ainda, trata de temas pertinentes, como tributação e orçamento atrelados à decisão governamental. Pelo exposto, se justifica a escolha do referencial teórico.

1.2.2 Posicionamentos Teóricos Preteridos

Como visto, o presente trabalho de pesquisa utiliza o referencial teórico advindo da Teoria da Escolha Racional. Não obstante, como se verá, este posicionamento apresenta diversas objeções. Além da crítica ao modelo em questão, também serão vistos, sucintamente, outros avanços existentes na literatura científica que trata da tomada de decisão.

Patrick Baert (1997) faz extensa revisão das objeções e argumenta que, em certas situações da Teoria dos Jogos, a busca do próprio interesse pode levar o ator a uma situação adversa. O exemplo é o Dilema do Prisioneiro, no qual o objetivo da maximização dos próprios interesses, sem considerar os demais atores, não leva ao melhor resultado.

A visão downsiana, no entanto, é capaz de responder a esta questão por dois argumentos. O primeiro é que a Teoria da Escolha Racional dirige sua atenção para os meios e não aos resultados, como foi enfatizado na crítica. O segundo é que, para agir racionalmente, o ator precisa prever o comportamento dos demais atores.

Embora teoricamente existam contra-argumentos satisfatórios, é na empiria que surgiram óbices mais contundentes. A Teoria da Escolha Racional não logrou explicar toda a complexidade do mundo político. No entanto, alguns autores confiam em seu poder explicativo, elaborando variações desta corrente de pensamento.

Com o intuito de reduzir o hiato existente entre a teoria estritamente racional (como a do modelo downsiano) e o mundo empírico das decisões políticas, H. Simon lançou o conceito de **racionalidade limitada**. O autor destaca dificuldades como pouco tempo para decidir, problemas com as informações e preferências voláteis (SOUZA, 2003).

A Racionalidade Limitada de Simon não se compatibiliza com o objeto de estudo dessa dissertação. Este autor destaca limitações à decisão racional que aqui não se encaixam, conforme se verá no capítulo 2. A reforma tributária demandou um longo lapso temporal entre o seu início e o seu fim, ao longo do qual foram colhidas muitas informações confiáveis. Por ocasião do capítulo 3, este ponto será retomado.

Por fim, as preferências voláteis levam a um cenário que permite múltiplas escolhas, bastando que a decisão seja adequada. Downs destaca a importância de se ter um único objetivo para cada ator justamente para evitar esse cenário de diversidade de possibilidades que retira a capacidade analítica de previsibilidade do comportamento político.

É fato que, muitas vezes, as decisões precisam ser rápidas ou imediatas, sendo inviável o cauteloso procedimento racional. A informação plena também é, na prática, um grande entrave. Em suma, obter todos os dados necessários, classificar as possibilidades de ação de forma ordinal e, somente então, decidir é realmente incompatível com certas situações. Por

exemplo, em um escândalo ou situações emergenciais, há uma necessidade de resposta praticamente imediata. Portanto, a racionalidade limitada pode ser empregada com sucesso em outras análises, mas não diante das peculiaridades aqui presentes.

Outra posição relevante sobre a tomada de decisão é o **incrementalismo**, se destacando Charles E. Lindblom, que assim inicia sua obra:

Em a República, Platão procurou analisar a justiça – o que ela é e como é possível realizá-la. Maquiavel considerou o problema da conquista e manutenção do poder. Hobbes procurou entender como é possível manter a Lei e a ordem, dada a tendência à dissolução da sociedade numa “guerra de todos contra todos”. Rousseau perguntou, numa frase lapidar, por que “o homem nasce livre, e se encontra em toda parte acorrentado”. Embora todos esses escritores tivessem tratado de diferentes aspectos da política, nenhum focalizou precipuamente o processo de decisão política (LINDBLOM, 1981, p. 7).

É exatamente este último ponto que Lindblom (1981) se propõe a investigar, o que se evidencia pelo título de seu livro “O Processo de Decisão Política”. Mesmo com a utilização da expressão “processo”, o autor rompe com a forma sequencial de investigação. Para ele, se popularizou o estudo fragmentado, que se inicia com o problema e com a chegada da questão à agenda das autoridades governamentais. Depois, vem a formulação das propostas e, em seguida, sua efetivação (implementação). Por fim, surge a fase da avaliação da política pública.

Lindblom (1981, p. 9) argumenta que os atores em todas as fases são os mesmos e que certas perguntas permanecem constantes, concluindo que “uma análise tópica da decisão política, que focalizasse predominantemente cada etapa em particular poderia obscurecer os fenômenos e temas universais, ao se concentrar nos aspectos da política específicos de cada etapa”. Portanto, há um rompimento com o estudo fragmentado.

Outra separação costumeira, entre meios e fins, aqui é rompida. Os incrementalistas veem esta definição como simultânea e não como esferas distintas e independentes como na visão racional (GONTIJO; MAIA, 2004). Diante da grande complexidade social e da multiplicidade de atores “o processo decisório acaba se realizando sem esclarecimento prévio de todos os objetivos” (*idem*, p. 19). O objetivo é constantemente revisto pelo tomador da decisão, gerando uma relação permanente entre meios e fins. Desta forma, não existe somente uma decisão correta, basta a adequação da decisão ao processo interdependente e transitivo entre meios e fins.

Aqui se repetem os mesmos argumentos, no sentido que sem um objetivo fixo, inexistem previsibilidade. Mas o principal argumento neste ponto é que o Incrementalismo se centra em mudanças marginais, que não são capazes de reorientar as políticas públicas. O objeto de análise dessa dissertação, no entanto, é uma mudança substancial que rompe com longa tradição no Uruguai. Portanto, não há uma compatibilidade entre o objeto e esta linha teórica.

Por razões já aduzidas para rejeitar o novo institucionalismo sociológico, centrado em elementos “subjetivos”, qualquer concepção de tomada de decisão vinculada a esta linha de pensamento não será utilizada. Diante das limitações que impossibilitam uma verificação de fatores subjetivos como emoções, percepção etc., as linhas teóricas que se afastam do padrão racional são inviáveis no presente trabalho. Não se descarta a utilidade analítica das mesmas, mas única e tão somente a impossibilidade fática de sua utilização.

Tentando unir em uma teoria estes elementos com os denominados “objetivos”, há a vertente **Poli-heurística**. Etimologicamente, esta designa “diversos atalhos”. Um ponto interessante nesta teoria é correlacionar a ação externa dos Estados com seus fatores internos. Há um cenário de complexidade, com relevância de uma multiplicidade de atores políticos, inclusive endogenamente (como a burocracia). Para Barroso (2010), nesta linha de pensamento, a tomada de decisão combina dois processos diferenciados, o analítico e o intuitivo, que teoricamente se diferenciam, mas que na realidade são executados de forma interdependente.

O processo analítico é semelhante ao racionalismo, com a verificação entre pontos positivos e negativos de cada opção, até a conclusão sobre a mais apropriada. O que diferencia esta teoria, no entanto, é o emprego do critério intuitivo no processo decisório. Em comentário a este processo, Barroso (2010, p. 110) assevera que “é o método de tomada de decisão que enfatiza o reconhecimento de padrões baseados no conhecimento, julgamento, experiência, educação, percepção, intrepidez e carácter do decisor”.

Sandal, Zhang, James e James (2011) argumentam que o processo decisório se subdivide em duas fases. A primeira é centrada no processo e não no resultado, levada a cabo pelo método cognitivo (intuitivo), visando limitar as alternativas às politicamente viáveis. A segunda fase, de natureza racional (analítica), aprofunda a verificação das possibilidades restantes, com ênfase nos resultados. Em uma visão ou na outra, o relevante é que a Teoria Poli-heurística une os dois modelos, visando um quadro mais completo da tomada de decisão.

Nesta perspectiva, se vincula ao novo institucionalismo histórico, também possuindo um carácter híbrido. Diante do processo intuitivo empregado nesta linha de pensamento, claramente subjetivo, e da coleta de dados aqui empregada, sua utilização também não é

viável. Conforme Ferreira (2003), questões macro políticas, como a do objeto que promoveu uma nova orientação ao sistema legal uruguaio, prevalece a racionalidade, com mais informações e tempo para a decisão.

Sendo as fontes documentais pautadas em argumentos políticos e econômicos, há uma compatibilidade com a Teoria da Escolha Racional de Downs. Embora existam críticas a este posicionamento seria o mesmo capaz de explicar o presente caso? Será que por se tratar de uma decisão claramente macro política a racionalidade é o fator determinante? O presente trabalho é uma oportunidade de testar a teoria downsiana, verificando se a mesma mantém seu poder explicativo para justificar uma decisão macro política.

Em conclusão, este trabalho adota como suporte teórico o novo institucionalismo da escolha racional, mais especificamente, dentro desta vertente, a visão de Anthony Downs em sua obra *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Dentro desta, a maior atenção se direciona à tomada de decisão política, pois assim se caracteriza o processo de reforma tributária levado a cabo no Uruguai e aqui analisado. Esta modificação visa abandonar um modelo jurídico-tributário típico de um paraíso fiscal. Então, anteriormente a tratar a decisão em si, é imprescindível uma explanação sobre o que consiste este modelo. O tópico seguinte se destina exatamente a isso.

1.3 PARAÍSO FISCAL

1.3.1 Definição

Primeiramente, antes de qualquer discussão sobre os paraísos fiscais é fundamental uma breve explanação sobre estas localidades. Suas origens são incertas, mas muito antigas. Constituem uma realidade milenar, como se percebe pelo exemplo da Ilha de Delos, na Grécia, do século II a.C. (BATISTA, 2009). Não há uma definição de “paraíso fiscal” de ampla aceitação, embora seja uma expressão de uso frequente. Etimológica e historicamente designa localidades com tributação nula ou simbólica, direcionada para a atração de capitais. Na atualidade há outra característica que se destaca, a sua natureza não cooperativa perante a comunidade internacional, amparada por sigilos e pelo anonimato.

Por sua longa história, as definições variam conforme o tempo e o espaço. Atualmente, esta designação parte da definição de critérios, que são elaborados por países e organizações internacionais. No Brasil, a regulamentação é estabelecida pela Lei Federal nº 9.430/1996, sendo a definição de “regime fiscal privilegiado” apresentada em seu artigo 24-A (alterado pela Lei 11.727/2008). Para os fins do presente trabalho de pesquisa não é necessária a exegese jurídica, razão pela qual se pode sintetizar os critérios como sendo a concessão de

benefícios fiscais (incisos I, II e III) e a não cooperação para a divulgação de dados relevantes (inciso IV).

Neste último aspecto, que trata do caráter não cooperativo, se destacam as empresas *offshore*, que são pessoas jurídicas destinadas a atividades externas ao seu local de constituição, com a preservação da identidade dos sócios que a compõem. Normalmente, a legislação garante o anonimato e o sigilo de dados, que não são repassados aos países interessados. Em alguns casos ainda há um obstáculo de ordem prática, por exemplo, com a existência de empresas *offshore* por título ao portador. O Uruguai é citado como exemplo (CRISTO, 2010). Nesta modalidade, quem detém o título é o seu “dono” e esta informação nem mesmo o país de origem dispõe. Ou seja, ainda que o mesmo quisesse colaborar em determinada situação não teria meios hábeis para tanto.

O exemplo do Brasil serve para indicar os critérios normalmente empregados nas definições, que utilizam, em resumo, benefícios fiscais e sigilos de informações. Para fins analíticos desta pesquisa, a atuação será subdividida em duas modalidades: tributária e não cooperação. Outro ponto interessante é que a expressão “paraíso fiscal”, por sua carga pejorativa, muitas vezes é evitada e substituída por eufemismos como “tributação favorecida ou diferenciada”.

O Brasil adota o termo “regime fiscal privilegiado”. Nos trabalhos acadêmicos, no entanto, normalmente é utilizada a grafia convencional. No âmbito internacional, uma das referências mais utilizadas para a definição de paraísos fiscais é a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, que emprega critérios semelhantes aos brasileiros.

Destaca-se que falar “países paraísos fiscais” não representa a totalidade do tema, uma vez que certas regiões não independentes, mas com autonomia legislativa, correspondem a diversas localidades enquadradas como tal. Para fins deste trabalho, as lideranças destas localidades serão consideradas governo, em conformidade com o referencial teórico. Para Downs (1999), o governo tem ampla liberdade na seara econômica. Portanto, a adoção do modelo de desenvolvimento em questão é compatível com o modelo referencial. Nestas jurisdições, de maneira geral, a atuação dos sujeitos de Direito Internacional se vê limitada. Sempre a discussão esbarra na soberania estatal ou na autonomia legislativa.

¹ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – utiliza critérios semelhantes aos do Brasil, que são: falta de transparência, impedimentos ao intercâmbio de informações para fins fiscais com outros governos e ausência de exigência da realização de atividade substancial, conforme seu informativo denominado Tax Haven Criteria. Disponível em <<http://www.oecd.org/ctp/harmfultaxpractices/taxhavencriteria.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

1.3.2 Formas de utilização dos paraísos fiscais

Primeiramente é importante frisar que a atuação em paraísos fiscais não acarreta, por si só, em qualquer ilegalidade. Desde que respeitados os ditames jurídicos é lícita a sua utilização. A própria lei brasileira é uma prova neste sentido, pois em momento algum há uma proibição, somente uma regulamentação. Esta, inclusive, dá segurança jurídica para as atividades internacionais, uma vez que os investidores sabem antecipadamente qual o enquadramento legal e as consequências do mesmo.

Os países costumam firmar acordos para evitar a bitributação, evitando uma dupla incidência tributária. Os paraísos fiscais tendem a ser excluídos deste benefício, presumindo-se que não efetivem tal cobrança. Isso modifica o enquadramento jurídico dos negócios que passem por estas localidades e, portanto, os custos. Haveria grande dificuldade se, no dinâmico mercado internacional, cada negociação demandasse uma exaustiva verificação do sistema jurídico-tributário de todas as partes envolvidas.

No caso brasileiro não há esse problema diante de um facilitador de ordem prática. A Secretaria da Receita Federal periodicamente faz tal análise e publica uma lista nominal de quais localidades se enquadram nos critérios estipulados pela lei brasileira como sendo de tributação favorecida. Atualmente, a lista está divulgada pela Instrução Normativa SRF nº 1.037/2010. Além do mais, esta sistemática permite a preponderância política sobre a jurídica, uma vez que países que se enquadram nos termos legais podem ser excluídos da listagem oficial. O mais notável exemplo foi o Uruguai que, antes de sua Lei nº 18.083, se enquadrava e não aparecia na relação expedida pela Receita Federal.

Da mesma forma, a OCDE regularmente emite uma listagem similar, conforme seus critérios. Há uma subdivisão na mesma. A mais branda é a cinza, pressupondo algum grau de cooperação. Ainda havia uma listagem especial destinada aos “não cooperativos”, integrantes da lista negra, que a partir de 2009 está vazia².

A principal utilização lícita dos paraísos fiscais ocorre no âmbito do planejamento tributário internacional. Ninguém é obrigado a pagar o máximo possível de impostos, pelo contrário, é lícito e recomendável que as atividades sejam organizadas de forma a minimizar este dispêndio. Em um mundo altamente competitivo, especialmente internacionalmente, esta

² A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – apresenta duas formas de listagem de paraísos fiscais. A mais branda é a cinza. Já a negra era destinada às localidades mais fechadas, denominadas “não cooperativas”, aumentando a pressão internacional sobre estas. Desde 2009 não há mais nenhuma localidade nesta listagem, ou seja, não há nenhuma absolutamente fechada às trocas de informações. Informação disponível em <<http://www.oecd.org/ctp/harmfultaxpractices/listofunco-operativetaxhavens.htm>>. Acesso em 20 jan. 2013. Não obstante, convenções de trocas de informações entre localidades com poucas relações ou mesmo entre os integrantes da lista cinza já são suficientes, o que levanta dúvidas sobre se há alguma mudança substancial ou apenas formal.

diferença pode significar o sucesso ou o fracasso de uma atividade. No Brasil, este procedimento é conhecido como Elisão Fiscal, que é a busca por formas lícitas para a redução do ônus tributário. Muitas vezes, em particular quando a atividade analisada passa pelo plano externo, dentro deste planejamento são incluídos os paraísos fiscais. Desta forma, estas localidades contribuem para dar maior competitividade àqueles que as utilizam. Outro ponto relevante nas atividades externas é a maior liberdade, como a de negociação em diversas moedas, normalmente vedada ou fortemente regulamentada internamente pelos países. A pequena burocracia também é um dos pontos positivos.

Os paraísos fiscais não servem somente para beneficiar grandes corporações, em países instáveis podem significar uma alternativa de proteção da população. As crises argentinas são um exemplo, sendo que muitos pequenos investidores buscam a preservação do seu poder aquisitivo com reservas em dólares e, muitas vezes, mantendo recursos no exterior (anteriormente, em especial no Uruguai, pela proximidade). Sobre esta temática há a obra de Esteban Raúl Degeorgi, denominada “La banca offshore y la fuga de capitales argentinos”.

No entanto, existem diversas utilizações ilegais que envolvem os paraísos fiscais, especialmente diante dos sigilos oferecidos. Normalmente são criados obstáculos legais ou administrativos que impedem ou dificultam o acesso a dados sensíveis, como a identidade das pessoas envolvidas, o montante e a localização de recursos. Edson Pinto (2007), em sua obra “Lavagem de Capitais e Paraísos Fiscais”, faz uma abordagem abrangente da temática, com ênfase no prisma jurídico. O mesmo adota uma postura fortemente contrária à atuação destes, especialmente por vivenciar no ambiente policial os malefícios advindos destes sistemas jurídicos permissivos. O autor cita que:

(...) a menos que haja uma intervenção pra valer no combate ao flanco econômico da delinquência organizada, da corrupção, da sonegação, da internacionalização do capital nacional disfarçada de investimento estrangeiro etc., tudo dentro do ‘caldeirão’ da lavagem de dinheiro, temperado com generosas doses de conveniência dos paraísos fiscais, que mantêm uma estranha simbiose com os países ricos, que, por sua vez, transformam nações pobres e em desenvolvimento em ‘caudatárias’ da globalização, o futuro é sombrio. (PINTO, 2007. p. 241-242).

Pelo lado da “demanda” pelos serviços dos paraísos fiscais, ou seus investidores, a princípio não se pode apontar qualquer ilegalidade. Somente a análise caso a caso pode levar a alguma conclusão. Pelo lado da “oferta” dos serviços, ou seja, a ação dos próprios paraísos fiscais, ela se ampara na soberania estatal ou na autonomia legislativa. Portanto, estas localidades agem em compatibilidade com os ditames do Direito Internacional. Qualquer

possibilidade de regulamentação dos paraísos fiscais, como no caso da criação de um regime internacional, passa pela anuência destes.

Diante da soberania é lícito que um determinado governo decida se tornar um paraíso fiscal. Em conformidade com o referencial teórico, resta saber se tal decisão pode ser considerada racional, especialmente diante da importância que o modelo dá à tributação.

1.3.3 Tributação

Ao se falar em paraísos fiscais, a primeira lembrança é a carga tributária desproporcionalmente baixa. Partindo do referencial teórico de Downs (1999), que pressupõe atores autointeressados, seria racional a adoção deste modelo de desenvolvimento?

Como visto, os governos se pautam pela racionalidade. Para a maximização de seu apoio político, que é seu objetivo, o partido governista utiliza como meio a implementação de políticas. Para Downs (1999), o gasto continua enquanto o governo ganhar mais votos que perder com a necessidade de financiamento.

Portanto, se percebe que a definição das políticas tributária e orçamentária é de suma importância. Para o autor, a principal fonte de recursos do erário é a tributação. Desta forma, retoma-se a indagação, racionalmente é viável um governo decidir se tornar um paraíso fiscal?

Embora possa parecer contraditório, ser um paraíso fiscal pode significar um aumento na arrecadação. A resposta está na própria fórmula de computar um tributo, composta de duas partes fundamentais. A primeira é a “base de cálculo”, a grandeza econômica sob a qual incide a “alíquota”. Esta é a segunda parte, que pode ser um valor fixo, mas normalmente é percentual.

Um exemplo seria um hipotético imposto sobre importação, cuja cobrança seja de 20% (vinte por cento). Este percentual é a alíquota, que vai incidir sobre o valor do bem importado. Diante da importação de um bem de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), este é o valor da base de cálculo, sobre o qual se multiplica o mencionado percentual. Assim, neste exemplo, o valor da arrecadação será de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

A seguir há um quadro que demonstra como as variáveis envolvidas impactam a política tributária. No caso, há um hipotético imposto, sendo a primeira coluna a base de cálculo, a segunda a alíquota e a terceira o valor arrecadado pelo governo. Ou seja, a terceira coluna é obtida pela multiplicação das duas primeiras.

Quadro 1 - Imposto hipotético			
	Base de cálculo Grandeza econômica (R\$)	Alíquota Percentual (%)	Arrecadação Total auferido pelo Erário (R\$)
T1	1.000.000	20%	200.000
T2	10.000.000	2%	200.000
T3	50.000.000	2%	1.000.000
Fonte: Próprio autor.			

Para o governo, o interesse está na terceira coluna, que é o quanto efetivamente será arrecadado. O que os paraísos fiscais fazem é uma redução drástica nas alíquotas (segunda coluna). Mas, como visto, esta é apenas um dos componentes do cálculo para se chegar ao valor arrecadado.

A variação temporal é indicada pelas linhas, em três momentos diferentes. Em T1, há um governo que adota uma tributação convencional, com uma alíquota de vinte por cento. Agora, o momento T2 mostra uma decisão compatível com o modelo de paraíso fiscal, com uma redução drástica na segunda coluna.

A redução de alíquotas não significa que a arrecadação irá diminuir. Essa mudança tende a atrair muitos investidores, levando a um incremento da base de cálculo. O momento T2 mostra o ponto de equilíbrio, indicando que uma redução de dez vezes na alíquota é compensada se houver um aumento na mesma proporção da base de cálculo.

O momento T3 exemplifica o que pretende um paraíso fiscal, no qual a redução da alíquota é acompanhada de um incremento na base de cálculo em proporções maiores, levando a uma situação superavitária. Ou seja, o governo estaria cobrando menos (percentualmente) dos contribuintes e arrecadando mais. Em termos simplórios seria cobrar pouco, mas de muitos.

A natureza não cooperativa dos paraísos fiscais evidencia sua preocupação de preservar alta a base de cálculo, evitando, a todo custo, fornecer informações que possam comprometer seus investidores. Sem dúvida, a maior crítica sobre a atuação dos paraísos fiscais atualmente se dá sobre sua falta de transparência.

Retornando à questão tributária, os paraísos fiscais se caracterizam pelo oferecimento de consideráveis benefícios tributários, normalmente com alíquotas muito baixas em comparação a outras localidades. Como visto, isso pode ser benéfico em termos de

arrecadação. Não obstante, a questão dos benefícios para os paraísos fiscais não é tão facilmente perceptível nos casos de alíquota zero, ou seja, isenção total.

Neste caso, são esperados benefícios indiretos e em longo prazo. Na isenção sobre os lucros de uma *offshore*, por exemplo, o erário pode arrecadar no momento de constituição das mesmas ou da abertura de contas bancárias criadas para a sua movimentação financeira. Além disso, normalmente há a exigência da contratação de um procurador local, em geral um advogado ou contador, gerando empregos bem qualificados. A indispensável instalação do sistema financeiro tem o mesmo efeito. Esses novos trabalhadores e seu consumo são tributados.

Muitos paraísos fiscais surgiram com o processo de descolonização, como se verá no início do capítulo seguinte. Desta forma, para muitas localidades, que nada arrecadavam no sistema financeiro, não há nada a perder, pois tal medida não lhes prejudica e ainda pode trazer benefícios.

Outra vantagem indireta para os paraísos fiscais é a possibilidade de parte dos investimentos efetivamente ficar na economia local. No leste asiático, o setor produtivo se beneficiou muito, sendo o grande exemplo Hong Kong. No caso caribenho, o turismo se destacou não só na modalidade de lazer, mas também na de negócios.

Portanto, seja de forma direta ou indireta, ser um paraíso fiscal pode trazer benefícios. Desta forma, a partir da visão downsiana, a decisão de um governo de adotar este modelo ou de abandoná-lo será racional se a mudança contribuir para maximizar o apoio político do partido no poder. Este ponto será verificado no terceiro capítulo.

Outra análise, que será apresentada no capítulo final, é a do enquadramento ou não do Uruguai ao perfil médio dos paraísos fiscais. Como se verá, este modelo prosperou em localidades com características particulares. Caso o país platino não se encaixe a este padrão isso pode contribuir para a explicação da mudança institucional.

Quantitativamente, se conclui que os paraísos fiscais são menores, pouco populosos e mais ricos (DHARMAPALA; HINES JR, 2006). O que mais chama a atenção nestas localidades é sua boa governança, drasticamente superior às demais localidades. Para Dharmapala e Hines Jr. (2006), as características mais prováveis neste modelo são: economias abertas, proximidade de algum país exportador de capital, ilhas com população vivendo predominantemente na costa, sistema parlamentarista, língua inglesa, origem britânica e substancialmente menos recursos naturais. As menos prováveis são: países encravados, origem francesa, escandinava ou socialista.

Este capítulo, de forma decrescente, definiu o referencial teórico desta pesquisa. Partindo do Novo Institucionalismo, dentre suas vertentes, foi escolhida a da Escolha Racional. Anthony Downs foi escolhido entre seus autores, em especial sua obra Uma Teoria Econômica da Democracia. Nesta, a presente análise se centra na primeira parte. Em seguida, houve um aprofundamento da discussão da tomada de decisão política. Por fim, foi tratada a temática dos paraísos fiscais. O capítulo seguinte também seguirá a abordagem decrescente, ao analisar o objeto, partindo do cenário internacional, passando pelo regional e chegando ao nacional uruguaio.

CAPÍTULO 2

CONTEXTOS INTERNACIONAL, REGIONAL E LOCAL

O objeto de estudo da presente dissertação trata da decisão uruguaia de abandonar o modelo de paraíso fiscal. No entanto, seria precipitado adentrar diretamente neste ponto, sem uma contextualização internacional e regional do caso. A exposição, neste capítulo, seguirá uma abordagem decrescente, partindo do plano internacional, passando pelo regional e, finalmente, tratando especificamente do caso do Uruguai.

É importante frisar que esta segmentação é meramente analítica e visa facilitar a compreensão do objeto de estudo. Não obstante, não se tratam de distintos planos em que as ações ocorrem isoladamente: o cenário global é influenciado pelos planos menos abrangentes e estes pelo contexto global. A etimologia do vocábulo internacional já denota se tratar das inter-relações nacionais. Os regimes internacionais, por exemplo, possuem clara influência sobre as instituições nacionais dos Estados signatários. Portanto, analiticamente, o cenário global sobre determinada temática é de grande relevância para uma decisão política interna sobre o mesmo assunto. Há, portanto, uma mútua influência. Por isso, certos atores relevantes, como os Estados Unidos, aparecerão em distintos planos que serão tratados.

O presente capítulo, inicialmente, trata da contextualização internacional da temática dos paraísos fiscais, sem adentrar especificamente ao caso uruguaio. No plano regional, o destaque fica por conta de mudanças econômicas e geopolíticas que guardam relação com a mudança institucional. Por fim, o caso uruguaio é visto, com mais atenção ao cenário político e ao processo de reforma tributária em si. Adianta-se que nenhum dos planos em análise pode explicar a modificação do Uruguai em seu sistema jurídico-tributário. No entanto, do conjunto de fatos relevantes ao caso é possível vislumbrar respostas às hipóteses formuladas.

2.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

Embora o objeto estudado nesta dissertação trate de uma decisão uruguaia, a análise internacional da temática é de grande relevância. Fato que ressalta essa importância é que o abandono do modelo de paraíso fiscal, pelo governo do Uruguai, ocorreu no mesmo momento em que diversas localidades fizeram o mesmo. Portanto, como se verá, não se pode atribuir tal decisão somente a fatores internos.

Para tratar do contexto internacional, este tópico se divide em quatro partes. A primeira se destina a tratar de fatos de grande relevância sobre a temática dos paraísos fiscais. A segunda trata do papel de um grande ator internacional, os Estados Unidos. A terceira

aborda a questão dos regimes internacionais aplicados ao caso. Por fim, a quarta trás uma análise de cenário e uma perspectiva de futuros desdobramentos.

2.1.1 Fatos marcantes

Esta seção se dedica à verificação de distintos momentos na história recente dos paraísos fiscais. A análise partirá de um cenário anterior confortável às localidades que adotaram este modelo de desenvolvimento. No entanto, dois fatos de grande relevância geopolítica modificaram este quadro.

Adiantando, os fatos mencionados são os ataques de 11 de setembro de 2001 e a crise financeira de 2008. Ambos são de grande repercussão e com consequências em diversas áreas. Diante da complexidade, que extrapola os limites propostos para este trabalho, estes fatos não serão explicados e serão considerados como de conhecimento público. Os mesmos apenas serão tratados no que afetem a temática internacional dos paraísos fiscais.

2.1.1.1 Cenário anterior favorável

É de longa data que determinadas localidades criam benefícios jurídico-tributários para a atração de capitais e, assim, buscam seu desenvolvimento. No entanto, a situação hodiernamente observada começa a se delinear com o incremento da globalização. Neste contexto surgiu a maioria dos atuais paraísos fiscais, a partir da década de 1980 (BATISTA, 2009). Neste momento, o mundo passava por relevantes mudanças. Os mercados nacionais estavam cada vez mais abertos e integrados, gerando uma reconfiguração da divisão internacional do trabalho.

A produção e o consumo se globalizaram, amparados em avanços nas comunicações e nos transportes. Para as empresas, as oportunidades se ampliaram, no entanto, a concorrência e a competição também. As fronteiras não resguardavam mais atividades que outrora estavam protegidas no interior dos países. O mundo dos negócios precisava se adaptar para sobreviver a estas mudanças. Neste contexto, as transnacionais de sucesso passaram a subdividir suas atuações, visando maximizar os lucros e minimizar dispêndios. A teoria econômica clássica, da qual Downs (1999) se inspira, se compatibiliza perfeitamente com esta visão, especialmente no que se refere à competição entre os produtores racionais.

As sedes e os centros de pesquisa e aprimoramento destas empresas se mantiveram em países desenvolvidos. A produção, no entanto, em grande parte se deslocou para a periferia mundial, em especial quando despesas com energia, meio ambiente e mão de obra compunham parcela representativa do preço final dos produtos.

Surge a questão do papel dos paraísos fiscais nesta subdivisão das atividades das multinacionais. Primeiramente, diante do planejamento tributário internacional, as empresas frequentemente optam por criar uma unidade nestas localidades e direcionar sua lucratividade para ela. Assim, legalmente evitam a incidência de tributos. Destacam-se os ganhos advindos de valores subjetivos, como serviços e propriedade intelectual. São exemplos atuais de empresas que se valem deste procedimento Apple, Google, Microsoft, GE, Oracle e Coca-Cola (O DINHEIRO..., 2013).

Segundo Hines Jr (2007), os paraísos fiscais são pequenos, ricos e se destacam pela boa governança e Estado de Direito. Em suma, são estáveis e considerados locais seguros para investir. Partindo da premissa da economia que “maior o risco maior o lucro”, *a contrario sensu*, sendo um investimento conservador, a rentabilidade é baixa. Portanto, estas localidades constituem um mecanismo eficiente para a captação de grandes montantes de recursos com baixos juros e a manutenção de boas relações com elas pode ser benéfica.

Entre 1982 e 1999, a renda per capita dos paraísos fiscais cresceu 3,3% em média, contra 1,4% do mundo como um todo (HINES, 2005 apud DHARMAPALA; HINES JR, 2006). Quantitativamente, evidencia-se uma característica peculiar, a boa qualidade das instituições governamentais³. Pode-se concluir que os paraísos fiscais geram um ciclo virtuoso, pois sua boa governança e benefícios tributários atraem muito capital, o que por sua vez reforçam a estabilidade e assim por diante.

Neste momento de incremento da globalização, muitos dos opositores a este modelo passavam por instabilidade e problemas econômicos. De certa forma, parecia que estes é que deveriam mudar. Não obstante, este cenário favorável aos paraísos fiscais foi fortemente abalado nos últimos anos por dois fatos. Ambos os casos foram protagonizados, involuntariamente, pelos Estados Unidos e serão analisados nos tópicos seguintes.

2.1.1.2 Os ataques de 11 de setembro de 2001

O primeiro grande fato modificador se deu com os atentados sofridos pelos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, que colocou a securitização em lugar de destaque na agenda internacional. O ataque ao coração econômico dos Estados Unidos certamente traria mudanças na geopolítica. A securitização, que não era um tema relevante na agenda global, passou à ordem do dia. Desde o fim da Guerra Fria, este tema não estava no cerne das

³ Segundo os pesquisadores, normalizando a média global de qualidade das instituições governamentais em zero, os paraísos fiscais se destacam dos demais, obtendo o índice 0,73. Ou seja, suas instituições são substancialmente melhores que a média dos demais países.

discussões internacionais. Até então, era apenas uma preocupação regional, em particular quando afetava áreas estrategicamente relevantes, como o Oriente Médio.

Há um ponto de clara conexão entre os ataques e a temática em estudo. Como as atividades nos paraísos fiscais escapam à regulamentação e controle, estas localidades passaram a ser vistas como cúmplices do terrorismo, como meio de financiamento do mesmo (KEELER, 2009; FMI, 2013; BILICKA; FUEST, 2013 apud AFFONSO et al., 2014).

No bojo da preocupação com a segurança emergia a necessidade de dificultar o financiamento das atividades vistas como ameaçadoras, em particular o “terrorismo”. Neste cenário, certamente os sigilos oferecidos pelos paraísos fiscais se tornaram ameaçadores. Outros ataques a países da Europa Ocidental reforçaram o mesmo sentimento de prioridade para questões de segurança. As potências perceberam que a ação dos paraísos fiscais também poderia afetá-las, especialmente sua natureza não cooperativa.

2.1.1.3 Crise financeira de 2008

A reviravolta das discussões sobre a temática se deu diante de outro fato que afetou os Estados Unidos, já que este país também foi o protagonista de outro relevante acontecimento que reforçaria a aversão aos paraísos fiscais, a crise iniciada em 2008 e que se arrasta até a presente data. Embora não houvesse uma ligação imediata entre os paraísos fiscais e a crise, uma possível solução apontada foi um maior controle dos fluxos de capitais, para minimizar a possibilidade de crises futuras e conter a atual. Este entendimento é diametralmente oposto à atuação dos paraísos fiscais, que preconizam amplas liberdades. Neste sentido, estas localidades voltaram a receber críticas na comunidade internacional.

Ainda, é fato que, diante de turbulência financeira, os investidores retiram capitais dos locais afetados e os remetem para destinos mais estáveis. Muitas vezes, o atual momento é referido como crise de confiança (OLIVEIRA, 2008). Neste cenário, os paraísos fiscais se tornam uma ótima opção, pois ainda que a rentabilidade não seja boa, a segurança em tempos de incerteza se torna um fator decisivo.

A crise desencadeada nos Estados Unidos chegou à Europa, se refletindo em outras partes do mundo. As dificuldades financeiras são apontadas como uma das causas da instabilidade que atingiu o Oriente Médio. Nesta complexa e estratégica região emergiu, em 2010, a Primavera Árabe. Novamente, a securitização se destaca como preocupação central da agenda global. Ainda, é desta região, entendida em sentido *lato*, que parte a ameaça “terrorista”.

Especialmente no caso europeu, com a dificuldade dos Estados de arcar com gastos sociais em um momento desfavorável economicamente, o debate sobre a tributação ganha relevância. Outra vez, a atuação dos paraísos fiscais volta a ficar em cheque.

Esta discussão acaba caminhando em dois sentidos. Os críticos aos paraísos fiscais, de um lado, argumentam que suas políticas causam uma concorrência desleal na atração de capitais e diminuem as receitas do erário dos demais países. Com isso, a função social da Administração Pública se vê prejudicada. Um argumento interessante é que os paraísos fiscais costumam oferecer benefícios tributários somente para as atividades externas ao seu território (o próprio vocábulo *offshore* já denota esta característica). Isso mostra que os governos, sejam de um paraíso fiscal ou não, estão preocupados com a arrecadação.

Os defensores dos paraísos fiscais, de outro, se centram na soberania destes de decidirem sobre a sua normatização tributária. Ainda, citam exemplos de países que só após adotarem benefícios fiscais se desenvolveram socialmente, como os Tigres Asiáticos. Ou seja, serio o inverso, a desoneração leva ao cumprimento da função social e não o contrário.

A visão liberal é mais compatível com os paraísos fiscais, pois defende limitações tributárias, amplas liberdades e rechaça a intervenção estatal na economia. Ainda que nenhum Estado chegue aos padrões preconizados por Milton Friedman (2013), quanto mais se aproximam deste patamar tendem a ser mais bem relacionados com os paraísos fiscais. O motivo interno é que adotam uma postura similar em matéria tributária, geralmente com alíquotas pequenas em seus impostos. O motivo externo é a consequência do anterior. Sendo baixa a tributação, cai o interesse de investimento de suas empresas e de seus cidadãos em paraísos fiscais, gerando menores prejuízos.

A Escola Keynesiana, que vê o Estado como agente ativo na promoção do bem estar social e do pleno emprego, tende a ter uma postura contrária aos paraísos fiscais. Para desempenhar um papel maior, o Estado em si precisa ser maior. Por conseguinte, sua manutenção exige uma maior amplitude na tributação para o seu financiamento. Com isto, além de se distanciarem das práticas dos paraísos fiscais, tendem a ter maiores perdas, em virtude do aumento de interesse interno de investir nestas localidades.

O presente trabalho não adota uma postura normativa em relação aos paraísos fiscais. Conforme se verá em maiores detalhes no capítulo seguinte, este distanciamento da discussão ideológica se compatibiliza com o referencial teórico escolhido. Além do mais, qualquer posicionamento levaria ao enviesamento da pesquisa.

2.1.2 Os Estados Unidos e os paraísos fiscais

Analisado o contexto, cabe à verificação do papel de um relevante ator global, os Estados Unidos. Se, no século passado, os paraísos fiscais se adequavam ao modelo preconizado por este país, de abertura financeira e comercial; no início deste século, a situação se modificou, especialmente após os ataques de 11 de setembro de 2001.

No entanto, há um fato inusitado nessa relação. Embora os Estados Unidos venham formalmente tendo uma postura contrária (LAPOUGE, 2013), não conseguem resolver este problema nem internamente. O seu Estado de Delaware é um paraíso fiscal. Neste é possível constituir sociedades de responsabilidade limitada com isenção fiscal. Sobre a temática, é pertinente o comentário de Adachi (2006):

Um verdadeiro paraíso na terra. O lugar chama-se Delaware e não se trata de algum destino turístico dos sonhos. O paraíso, no caso, é fiscal. Mas tampouco é uma ilha no meio do oceano, como as visadas Cayman ou Bahamas. Delaware está em terra bem firme e não poderia ter localização mais privilegiada e insuspeita: em pleno território americano. Mais precisamente, no eixo do poder político e econômico dos Estados Unidos, entre a capital Washington e Nova York. (...) A grande vantagem de Delaware é que, embora o Estado ofereça um tratamento fiscal diferenciado dentro dos Estados Unidos, faz com que mereça ser conhecido como paraíso fiscal mesmo pelos americanos.

A legislação do Brasil, por meio da Instrução Normativa RFB nº 1.037/2010, art. 2º, inciso VII, enquadra o regime de Delaware dentre os “regimes fiscais privilegiados”. As Ilhas Virgens Americanas são outro exemplo de paraíso fiscal. Neste caso, em um protetorado ou dependência dos Estados Unidos. Conforme adiantado, a questão de controle dos paraísos fiscais sempre esbarra na soberania ou na autonomia legislativa. Nos dois casos em questão, o óbice é a autonomia. Há uma grande liberdade aos estados que compõem a federação estadunidense, com profundas raízes históricas. Suas origens se remetem ao *self-government*, praticado nos tempos da formação das treze colônias de povoamento, que longe da tutela do Império Britânico buscaram se “autogovernar”.

Após a independência dos Estados Unidos (1776) foram formuladas as disposições constitucionais, durante a Convenção da Filadélfia, que consagraram o federalismo. A Carta Magna permite que os entes federados tenham ampla autonomia em relação ao governo central. Desta forma, as origens desta maior liberdade legislativa seriam anteriores à própria formação dos Estados Unidos enquanto país. Por isso, a legislação de Delaware não encontra

barreiras no posicionamento do governo federal, uma vez que está amparada em sua Constituição. Este estado, por sinal, foi o primeiro a ratificá-la (BARRERA, 2007).

Há um ponto de grande relevância nesta relação entre os Estados Unidos e os paraísos fiscais. Nestas localidades, os investimentos costumam ser feitos em moedas fortes, sendo o dólar estadunidense um grande exemplo. Assim, a grande demanda por esta moeda a valoriza. Isso beneficia o país que controla sua emissão e justifica uma postura ponderada.

Para a verificação da posição de Washington acerca dos paraísos fiscais é muito importante à divisão analítica aqui utilizada, que divide a atuação destas localidades em benefícios tributários e não cooperação. O cerne das preocupações dos Estados Unidos está na não cooperação, diante de sua preocupação com a segurança. No entanto, diante da tratada questão do dólar, se justifica uma postura ponderada.

Portanto, mesmo os Estados Unidos adotando uma postura contrária aos paraísos fiscais (especialmente visando maior transparência) não conseguem solucionar a questão internamente, diante da autonomia legislativa. A situação se torna muito mais complexa no plano externo, já que o entrave é a soberania estatal, princípio basilar do Direito Internacional. Neste sentido, surge a indagação acerca da possibilidade de um regime que abarque a matéria.

2.1.3 Os paraísos fiscais e os regimes internacionais

Em relação à temática dos paraísos fiscais, especialmente por seus críticos, há uma constante reivindicação de maior controle sobre suas atividades. Tecnicamente seria a criação de um regime internacional, uma forma de institucionalização específica para o plano externo. Existem diversas definições de regimes internacionais, se destacando as de Krasner, Young e Keohane. No entanto, como assevera Lucena (2012), não há uma incompatibilidade entre os três estudiosos, embora possam ser mais restritos ou mais elásticos. Uma definição usual é “princípios, normas, regras e processos decisórios, implícitos ou explícitos, para os quais as expectativas dos atores afluem em determinados domínios das relações internacionais” (KRASNER, 1983 apud LUCENA, 2012, p. 18).

Não se vislumbra um regime que abarque toda a temática dos paraísos fiscais, porquanto não existe nem mesma a definição consolidada do que vem a ser esse sistema jurídico-tributário. Há uma notável heterogeneidade entre estas localidades, o que dificulta uma atuação universal. Além do mais, diante da soberania, a formação dos regimes passa pela anuência dos próprios paraísos fiscais, o que dificulta sobremaneira qualquer regulamentação internacional.

Desta forma, inexistem regimes que versem sobre os paraísos fiscais. No entanto, pode-se analisar a existência destes a partir das áreas de atuação destas jurisdições, quais sejam a tributação e a não cooperação. No que toca à questão fiscal, existem regimes internacionais que tratam sobre esta matéria, embora nenhum tenha abrangência global. Normalmente são acordadas normas tributárias comuns no âmbito de blocos de integração regional.

Um exemplo é a formação de uma união aduaneira entre países, que pressupõe uma tarifa externa comum (TEC). A União Europeia é um exemplo, estando superada esta fase de integração e sendo esta matéria hoje de competência exclusivamente supranacional, conforme o Tratado de Lisboa. O Mercosul, diante de diversas exceções à TEC, é considerado uma união aduaneira imperfeita. Desta forma, existem regulamentações internacionais que tratam da tributação, no entanto, a adoção destas passa por uma decisão política dos Estados de aceitá-las.

A definição do que seria um patamar razoável para a tributação está longe de qualquer consenso, variando muito de acordo com a visão predominante em cada Estado. Em linhas gerais, uma postura mais à direita no espectro ideológico tende à redução fiscal, enquanto uma à esquerda ao aumento.

Há outro elemento que torna esta regulamentação ainda mais improvável. Frequentemente, os países criam benefícios de ordem tributária para setores específicos, vistos como estratégicos. Nesta linha, há uma tributação convencional, excepcionada para determinadas atividades. Até mesmo no Brasil, muitas vezes referido ironicamente como “inferno fiscal”, pode-se identificar tal situação. O REPETRO criou um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e de gás natural. O REPETRO é um exemplo de “regime fiscal privilegiado” (RECEITA..., 2010).

No entanto, a grande questão que cerca os paraísos fiscais na atualidade é sua natureza não cooperativa. Neste ponto sim há maior consenso, sobretudo em tempos de securitização das relações internacionais. Portanto, o cerne das preocupações se direciona a transparência internacional, sendo o anonimato e o sigilo de dados os grandes alvos. Neste aspecto, o destaque na luta contra os paraísos fiscais fica por conta da OCDE. Esta organização internacional publicou um informe de seus 50 anos de atuação, no qual reafirma seu compromisso com uma regulamentação mais eficaz do setor financeiro e o reforço da cooperação (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012).

Um tema recorrente quando se aborda a falta de transparência é a corrupção. Sobre este tema, a OCDE também se destaca, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, tendo também fatores endógenos nos Estados Unidos marcado a discussão da temática (WOOD; FRANCO, 2012). Esta organização intergovernamental promove o Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações. O Brasil aderiu ao grupo de cerca de noventa países, retirando sua reserva em relação ao art. 26 do modelo de convenção da OCDE (MOREIRA, 2009). O dispositivo prevê a troca automática de informações entre os países que a ratificam, sem a necessidade de prévio processo judicial para que se obtenha autorização. Há grande discussão sobre a constitucionalidade desta previsão.

No Direito brasileiro, a solicitação de informações à autoridade estrangeira é denominada Carta Rogatória. Ainda, conforme dispõe o art. 98 do Código Tributário Nacional, os tratados e as convenções internacionais se sobrepõem à legislação tributária interna. Não obstante, estas convenções não podem violar garantias constitucionais, por serem hierarquicamente inferiores. Neste ponto se encontra o grande embate jurídico que somente tende a ser solucionado no Supremo Tribunal Federal.

Existem modelos de convenção sobre a troca de informações, visando dar maior uniformidade à temática e, assim, facilitar sua utilização pelos países. Conforme salienta Stefani (2011), o padrão difundido pela OCDE não é o único (embora seja o mais utilizado pelos países de grande expressão econômica, incluindo o Brasil), pois existem ainda dois outros modelos relevantes, como o dos Estados Unidos e o da Organização das Nações Unidas⁴.

Desta forma, se percebe que em relação à cooperação já há um regime internacional e que o Brasil faz parte deste. Esta regulamentação só é aplicável aos Estados que decidem aceitá-la, o que dificulta muito qualquer previsibilidade. Mesmo assim, diante da contextualização apresentada, da análise de ação de relevantes atores e dos regimes internacionais existentes é possível especular sobre o que se pode esperar sobre os paraísos fiscais.

⁴ Destacam-se três modelos de convenção para a troca de informações, que são o da OCDE, o dos Estados Unidos e o da Organização das Nações Unidas (ONU). Para evitar que cada cláusula de cada convenção tenha que ser debatida e estudada individualmente, a adoção de um padrão facilita as negociações. Embora todas atendam a esta finalidade, o modelo da OCDE se destacou em relação aos demais por sua característica multilateral, por meio do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações, evitando a morosidade de negociações bilaterais.

2.1.4 Análise de cenário e perspectivas

Neste trabalho, a atuação dos paraísos fiscais foi analiticamente subdividida em tributação e não cooperação. Até o começo deste século, estas localidades gozavam de uma cômoda situação internacional. O primeiro grande baque se deu em 11 de setembro de 2001, com objeções à falta de transparência. O segundo grande questionamento veio com a crise financeira, que acarretou em discussões acerca da tributação. Desta forma, os paraísos fiscais passaram a sofrer ataques em seus dois flancos de atuação.

Em relação à crise de confiança, os investidores tendem a buscar estabilidade, ainda que sacrificando a expectativa de lucro. Neste aspecto, os paraísos fiscais constituem uma boa opção, o que pode agravar a situação dos países afetados. Até aqui nenhuma novidade, exceto pelo fato que países centrais, na atual crise, estão sendo mais prejudicados.

No entanto, é a atuação não cooperativa que, no atual momento, vem ganhando maior destaque perante a comunidade internacional. Mesmo com um cenário adverso, qualquer mudança passa pela aceitação dos próprios paraísos fiscais. Diante disso, conforme adiantado, não há um regime que abarque toda a temática. No entanto, quando a atuação é subdividida, percebe-se que alguns passos já foram dados.

A partir da análise do atual cenário é possível discutir sobre o futuro dos paraísos fiscais. Cabe destacar que são meras especulações, pois o próprio texto evidencia que basta um único fato relevante para promover uma reviravolta na questão. No entanto, a partir dos pontos tratados, é possível afirmar que os paraísos fiscais tendem a uma maior transparência e cooperação. Com isso, a questão da securitização é atendida e estas localidades deixam de adotar uma postura contrária ao interesse principal das potências.

Em relação aos impostos em si, parece haver pouco interesse em uma mobilização global para a definição de parâmetros aceitáveis. Esta questão parece estar longe de qualquer consenso. Hines Jr. (2007) também se posiciona antevendo uma tendência de maior transparência por parte dos paraísos fiscais e a manutenção de benefícios de ordem tributária. Não obstante, é preciso advertir que esta é uma linha tênue, pois, muitas vezes, a obtenção de benefícios fiscais passa pela ocultação de certas informações, como a nacionalidade do investidor perante as autoridades do fisco de seu país. No entanto, este ainda se apresenta como sendo o norte a ser seguido pelos paraísos fiscais, como forma de adaptação ao novo contexto global.

Conforme afirmado, qualquer modificação interna nos paraísos fiscais passa por sua concordância. Não obstante, estas localidades poderiam sofrer sanções internacionais, com inevitáveis consequências adversas. Portanto, é conveniente aos paraísos fiscais decidirem

efetuar alterações para que suas ações não colidam com pontos que geram maior consenso internacional. Diante do maior poder de influência das grandes potências é aconselhável não tê-las como adversárias.

Após a reunião do G-20 de 2009, em Londres, alguns tradicionais paraísos fiscais iniciaram um processo de abertura. Cingapura e Suíça assinaram diversas convenções de troca de informações (TORDJMAN, 2009), caminhando em direção à cooperação. Regionalmente, o destaque é o caso uruguaio, com profunda reforma tributária e com efeitos sobre as SAFI's (sigla local para empresas offshore, com sigilo quanto aos sócios) desde 1º de janeiro de 2011. Desta forma, a República Oriental do Uruguai modificou seu modelo adotado por mais de cinquenta anos, como se verá em maiores detalhes na parte final deste capítulo. No entanto, os resultados práticos são duvidosos, especialmente se considerado o montante de recursos nestas localidades.

Apesar de uma ação sem precedentes de líderes políticos, os esforços anunciados durante a Grande Recessão (2008-9) para acabar com os paraísos fiscais não deram resultado. O total de dinheiro depositado em lugares distantes do alcance das autoridades fiscais somava US\$ 2,7 trilhões no fim de 2011, o mesmo valor de 2007 (JOBIM, 2012).

No mesmo sentido, Lima (2011) trata dos resultados após a citada reunião do G-20 de 2009, concluindo que “hoje alguns paraísos fiscais recebem até mais dinheiro do que antes”. A diminuição do número de jurisdições que são paraísos fiscais é comemorada pela OCDE, mas é vista com parcimônia por alguns pesquisadores. Sem uma extinção, a diminuição leva a um incremento da lucratividade dos restantes. Desta forma, estes se tornam cada vez menos suscetíveis a aderirem a qualquer mudança (ELSAYYAD; KONRAD, 2012).

O cenário não é tão adverso aos paraísos fiscais. Embora países como a França queiram erradicá-los (PRESIDENTE..., 2013), essa postura não é unânime. A China defende este modelo, especialmente preocupada com a questão de Hong Kong. A Alemanha e o Reino Unido estão adotando uma postura pragmática, buscando acordos de troca de informação, como o firmado por ambos com a Suíça (LIMA, 2011). Em relação ao Reino Unido, ainda, muitos dos paraísos fiscais são suas ex-colônias e se encontram vinculados à antiga metrópole pelo *commonwealth*. Por fim, os Estados Unidos têm uma postura ponderada, pois os depósitos efetuados em dólares aumentam a demanda por esta moeda, fortalecendo-a.

Percebe-se que não há uma postura única entre os principais países. No entanto, não se pode negar que a grande agenda de discussões internacionais gire em torno de suas prioridades. No atual momento, predomina a relevância da securitização, que colide

diretamente com a natureza não cooperativa dos paraísos fiscais. O fato de a lista negra da OCDE estar vazia evidencia que todos, em maior ou menor grau, estão caminhando nesse sentido. Sobre a importância dessa mudança há quase um consenso, o que vem levando estas localidades a modificações internas. O mesmo não se pode dizer sobre a questão tributária, na qual há grande divergência de posições, marcadas por fortes fatores ideológicos. Aparentemente, fazendo jus ao nome, os paraísos fiscais tendem a manter benefícios tributários, mas com maior transparência em suas atividades.

Por todo o exposto e com a flexibilidade apresentada pelos paraísos fiscais que estão saindo da rota de colisão com o interesse central das grandes potências, o cenário para estas localidades não se apresenta como tão adverso. Portanto, nada leva a crer em uma extinção dos mesmos, especialmente por eles estarem resolvendo as questões consideradas desfavoráveis e mantendo os benefícios dos países centrais.

Esta seção teve por objetivo abordar a temática concernente aos paraísos fiscais em âmbito global. Este é o pano de fundo sobre o qual a decisão uruguaia foi tomada. Propositadamente, este país ainda não foi muito comentado, por ser a temática das próximas seções. A seguinte seção se dedica ao panorama regional, com maior visibilidade ao Uruguai.

2.2 CONTEXTO REGIONAL

O contexto latino americano será tratado a partir deste ponto, destacando, evidentemente, as questões de maior relevância para a decisão uruguaia. Esta seção se subdivide em dois temas, que são a integração e a crise das papeleiras.

2.2.1 Integração Econômica

Não há aqui a pretensão de adentrar nas teorias sobre integração regional, bastando a constatação de que esta é uma estratégia frequente dos países em sua atuação internacional. Este fenômeno se intensificou com o incremento da globalização, abarcando principalmente Estados com proximidade territorial. Na América do Sul, os maiores destaques são a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Há ainda a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mas com caráter mais político que econômico.

Conforme nota oficial do Mercosul, são seus integrantes a República Oriental do Uruguai, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Bolivariana da Venezuela e o Estado Plurinacional da Bolívia, embora este último

país se encontre em processo de adesão ao bloco⁵. O Paraguai esteve suspenso do Mercosul de 29 de junho de 2012 a 15 de agosto de 2013 (MERCOSUR, 2013). A motivação se deu pela cassação do então presidente Fernando Lugo pelo Senado paraguaio.

Para os pares, houve a quebra do requisito democrático que norteia o bloco, conforme decisão na cidade de Mendoza, na Argentina. Com a suspensão paraguaia se concretizou a adesão da Venezuela, que estava obstada pelo Legislativo do Paraguai. Mesmo com o fim da suspensão, o novo governo paraguaio questiona a entrada e a presidência rotativa da Venezuela e declarou que não participará das cúpulas do bloco até sua deliberação interna sobre o tema (PARAGUAI..., 2013).

Em que pesem tais modificações no Mercosul, diante do recorte temporal da presente pesquisa, os países que integram o bloco são seus membros originários, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No entanto, no cenário de discussões sobre integração econômica em questão há um relevante ator, os Estados Unidos. Embora este tópico se destine ao contexto regional, esta grande potência, também por este prisma, é relevante analiticamente.

2.2.1.1 Estados Unidos

Nos processos de integração nas Américas, os Estados Unidos se destacam. Este país integra o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, habitualmente referido por sua sigla em inglês, NAFTA (North America Free Trade Agreement), juntamente com Canadá e México⁶. Também no ano de 1994, os Estados Unidos lançaram a proposta da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com abrangência continental (exceto Cuba). Este ato se deu por ocasião da Cúpula das Américas⁷.

A ousada proposta da formação de um bloco de integração econômica continental encontrou forte resistência na América Latina e no próprio Congresso estadunidense. Obviamente que a concertação de termos aceitáveis por todos os trinta e quatro países não foi uma tarefa fácil, por razões de diversas ordens. Algumas dificuldades, por exemplo, são ideológicas, políticas, econômicas e culturais. Diante dos obstáculos à ALCA, que não alcançou seus objetivos previstos nos prazos estipulados, esta não se apresenta como uma alternativa factível em curto prazo. O caminho que vem sendo adotado pelos Estados Unidos é a formação de Acordos de Livre Comércio (ALC), negociados bilateralmente.

⁵ Conforme nota oficial do Mercosul, além dos países citados, são Estados Associados ao bloco Chile, Colômbia, Peru, Equador, Guiana e Suriname (MERCOSUL, [2013?]).

⁶ Embora a sigla indique que o bloco é da América do Norte, o mesmo encontra-se aberto a Estados das Américas Central e do Sul (CONGRESSO NACIONAL, [199-]).

⁷ A proposta foi lançada durante a Cúpula das Américas de 1994, quando foram assinados a Declaração de Princípios e o Plano de Ação (CONGRESSO NACIONAL, [200-]).

Estrategicamente é mais interessante este modelo para os Estados Unidos. Primeiramente, para a formação do acordo, basta a negociação com mais um país. Uma vez estabelecido, qualquer alteração não necessita da aquiescência de todo um bloco, podendo ser modificado e operacionalizado mais facilmente. Além do mais, o governo estadunidense tem maior poder de barganha negociando com um único país do que teria ao negociar com um grupo articulado.

Tratado o prisma de Washington quanto à forma de negociação, resta ver a finalidade. Destacam-se a abertura de mercados para seus produtos e serviços, bem como o barateamento e facilitação de acesso a insumos. Um Acordo de Livre Comércio (ALC) se restringe a questões comerciais, não abarcando pontos polêmicos como imigração. Além disso, há a alta competitividade dos produtores estadunidenses, que não tendem a ter problemas na concorrência direta oriunda do acordo. Neste sentido, firmar Acordos de Livre Comércio com países da América Latina é interessante aos Estados Unidos, razão pela qual há um empenho nessa direção, que já rendeu frutos concretos.

Para tanto é imprescindível que outros países tenham se interessado, surgindo a indagação acerca da conveniência para os pares latino-americanos. Há uma grande discussão sobre a questão, tanto pela via continental (ALCA) quanto pela bilateral (ALC, embora possa ser negociado com mais de duas partes).

A situação mexicana, no âmbito do NAFTA, é um caso a parte. Diante da localização privilegiada, próxima a importantes centros de consumo, como a costa pacífica dos Estados Unidos, o norte do México recebeu vultosos investimentos, especialmente industriais. Não obstante, para os demais países, o maior temor é no setor industrial, diante de uma concorrência direta com o avançado parque fabril estadunidense. Nesta perspectiva, países mais industrializados, como a Argentina e o Brasil, tenderiam a ter maiores problemas se eventualmente entrassem em livre comércio com os Estados Unidos.

Para os países latino-americanos pouco industrializados, no entanto, a situação é bem diferente. Como a produção interna é insuficiente para abastecer o mercado nacional, gera-se a necessidade de importar. Esse dispêndio é compensado pela exportação de produtos primários. Para um país com tais características firmar um ALC com os Estados Unidos parece uma decisão razoável. Ter como clientes para seus produtos o maior mercado mundial é interessante, sem contar que estaria abastecido de produtos industriais diversificados e de boa qualidade.

O lado negativo da possibilidade em questão seria sacrificar a incipiente indústria nacional e tornar o país internacionalmente dependente de exportação de produtos primários.

No entanto, no mundo atual, ser industrializado não é mais sinônimo de desenvolvimento. Ainda, em diversas regiões, países com economia primária atingiram bons resultados, por exemplo, a Nova Zelândia, a Noruega e o Chile. Percebe-se que não há um único caminho para o desenvolvimento econômico e social. Portanto, é compreensível que determinados países optem por firmar um ALC com os Estados Unidos também visando seus próprios interesses.

Na América do Sul, o primeiro a firmar um ALC com os Estados Unidos foi o Chile, em uma cerimônia na cidade de Miami, em 2003 (CHILE..., 2003). O país andino se encaixa bem ao perfil mencionado anteriormente. O Chile lidera as exportações mundiais de dez produtos, sendo que todos estes são minerais (iodo, lítio e, principalmente, cobre) ou alimentos (uvas, salmões, trutas, maçãs etc.) (SEPA..., 2012). O governo chileno, em especial a partir do presente milênio, está concentrando sua atenção em estabelecer acordos comerciais com países desenvolvidos e com os principais países emergentes, firmando ALC's com Estados Unidos, União Europeia, Japão, China e Índia (INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2007).

No entanto, para a presente pesquisa, os dois casos mais relevantes de ALC's firmados entre países latino-americanos com os Estados Unidos são o da Colômbia e o do Peru. Estes fazem parte da Comunidade Andina de Nações (CAN), que iniciou negociações para um ALC com o governo estadunidense em 18 de maio de 2004, mas, após dez rodadas de negociações infrutíferas, três membros da CAN (Colômbia, Equador e Peru) decidiram deixar de negociar de forma conjunta, especialmente por divergências sobre agricultura e propriedade intelectual (INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2006).

A via encontrada pelos países sul-americanos, diante das dificuldades inerentes às negociações com diversas partes, foi agir separadamente do bloco de integração regional. Dentre os três países tratados, dois lograram firmar um ALC com os Estados Unidos, a Colômbia e o Peru. Por sinal, ambos já se encontram em vigor e não houve a aquiescência dos demais integrantes da CAN.

Este cenário levou a Venezuela a abandonar a CAN. O presidente Hugo Chávez declarou que “nos retiramos da Comunidade Andina, lamentamos muito, mas ela já não serve mais, o império [referência aos EUA] a destruiu” (CHÁVES..., 2006). A retirada venezuelana foi anunciada em abril de 2006, logo que ocorreram negociações bilaterais com os Estados Unidos, mas teve de aguardar o aviso prévio de cinco anos, conforme as regras estabelecidas, entrando em vigor, do ponto de vista formal, em 22 de abril de 2011 (VENEZUELA..., 2011).

Esta decisão possibilitou que a Venezuela aderisse ao Mercosul, como membro pleno, em 2012.

Cronologicamente, primeiro foi celebrado o ALC entre os governos peruano e estadunidense, em 12 de abril de 2006 (SENADO..., 2007). Cumpridos os trâmites nos dois países, a vigência se iniciou em janeiro de 2009 (TRATADO..., 2009). Por ocasião da assinatura do ALC, na sede da Organização dos Estados Americanos (OEA), o então presidente do Peru, Alejandro Toledo afirmou que “vamos colocar nos Estados Unidos nossas mangas, nossas alcachofras, nossos aspargos, e criar mais empregos” (BACOCINA, 2006). Ou seja, para o país andino, o intuito é promover sua economia primária visando acesso privilegiado ao grande mercado estadunidense.

O ALC entre Colômbia e Estados Unidos iniciou sua vigência em 15 de maio de 2012, após cinco anos travados no congresso estadunidense (ACORDO..., 2012). Ainda foram reforçados os laços de cooperação sobre segurança pública. Segundo a previsão oficial do governo colombiano, 99% (noventa e nove por cento) de seus produtos devem chegar ao mercado dos Estados Unidos sem impostos alfandegários (ENTRA..., 2012).

Até o momento foram tratados os casos de ALC's com os Estados Unidos por quatro países latino-americanos. Mas este não é mais o único fato que os une. Chile, Colômbia, México e Peru formaram, em 6 de junho de 2012, outro bloco de integração regional, a Aliança do Pacífico (AP) (COLOMBIA, [2014?]). Esta pretende eliminar noventa por cento das tarifas entre seus membros (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2013). A Declaração de Cali, de 23 de maio de 2013, estabelece os próximos passos do bloco, com ênfase na economia e cooperação (CALDERÓN et. al., 2013).

Os integrantes da AP são os de maior crescimento na região nos últimos anos e, juntos, correspondem à metade do comércio latino-americano (ORTIZ, 2013). Além disso, o bloco representa a sexta maior economia mundial, com uma previsão de ser a quarta mais relevante em crescimento pelos próximos anos (BBVA..., 2013). A AP vem atraindo atenção e interesse da comunidade internacional, contando com 18 Estados observadores (ALIANZA..., 2013).

É certo que a integração não é um processo fácil, razão pela qual dois de seus membros optaram no passado recente por negociar separadamente. Não obstante, o novo bloco apresenta uma característica mais liberal e pragmática, o que pode facilitar a ação coletiva. O mais relevante é evidenciar que há uma via de desenvolvimento alternativa, que não passa pelos tradicionais blocos sul-americanos (CAN e Mercosul). Esta outra via contempla a formação de ALC com os Estados Unidos e a união dos que adotaram tal

estratégia. O Uruguai, como se verá a seguir, flertou seriamente com esta possibilidade, mas as negociações esbarravam em seu modelo de paraíso fiscal.

2.2.1.2 Negociações do Uruguai com os Estados Unidos

O Uruguai se encaixa ao perfil de economia primária e pequena. Portanto, necessita de adquirir produtos externos para abastecer seu mercado interno. Para não ocasionar um desequilíbrio nas contas nacionais é necessária a obtenção de divisas externas. Estando no Mercosul, os produtos uruguaios mais facilmente atingem mercados relevantes, como o argentino e o brasileiro. Estes, por sua vez, suprem grande parte da pauta de importações.

Como visto, seguir em um bloco de integração regional não é um caminho único na América Latina. Para a Colômbia e o Peru, países que integravam a CAN, a escolha foi se desprender das restrições de negociações multilaterais e negociar bilateralmente com os Estados Unidos. O Uruguai iniciou trajetória similar, que poderia levar o país platense a estabelecer um ALC.

No final do segundo semestre de 2005, membros do gabinete do presidente Tabaré Vázquez já estavam analisando com seriedade a possibilidade de um ALC com os Estados Unidos (URUGUAI..., 2007b). Neste momento havia uma aproximação uruguaia com o governo do Presidente George W. Bush. Logo no início de 2006, o Ministro da Economia do Uruguai, Danilo Astori, afirmou que seu país pretendia negociar ainda naquele ano um ALC com os Estados Unidos. O chefe da pasta afirmou que já existiam conversas e que este tema estava na agenda. Ainda, criticou os maiores sócios do Mercosul (Argentina e Brasil) por “tomarem atitudes bilaterais que prejudicam os países menores” (MARREIRO, 2006). Por fim, afirmou que preferia o modelo econômico chileno que o argentino. Vale lembrar que o Chile foi um dos países que firmou ALC com os Estados Unidos.

Em seguida à declaração do Ministro Astori, a chancelaria publicamente o desautorizou e negou suas afirmações⁸. Tal fato veio para apaziguar as relações com os membros do Mercosul, em especial com a Argentina, que ocupava a presidência temporária do bloco. No entanto, os fatos subsequentes apontam que o Ministro da Economia estava declarando a verdade, mas que o governo uruguaio preferia omitir naquele momento.

Pelas regras do Mercosul, um dos seus membros plenos não pode negociar um ALC bilateralmente e permanecer no bloco, como afirmou o Ministro das Relações Internacionais

⁸ O subsecretário de Integração Econômica da Argentina, Eduardo Sigal, afirmou que em conformidade com a decisão número 32/2000, há restrição institucional a este tipo de negociação, exigindo uma "rápida retificação para evitar confusão e dano ao Mercosul e ao processo de integração". Já o Itamaraty optou, naquele momento, por não comentar as declarações do ministro uruguaio (MARREIRO, 2006).

do Brasil, Celso Amorim (AMORIM..., 2007). Para ele, o coração do Mercosul é ser uma união aduaneira, isto é, ter uma tarifa externa comum. No caso de um ALC, isto seria rompido, gerando a incompatibilidade com a permanência no bloco. Ou seja, caso o Uruguai concretizasse o ALC com os Estados Unidos não poderia permanecer no Mercosul.

Este cenário de incerteza quanto ao modelo de integração do Uruguai foi benéfico a este país. A simples possibilidade de firmar um ALC com os Estados Unidos é apontada como motivação de muitos investimentos externos em 2006, tanto pela compra de empresas uruguaias, quanto por novos empreendimentos. Verifica-se um crescimento substancial no interesse do mercado, em proporção que não existia enquanto o país platino era visto como um sólido integrante do Mercosul, pois nesta situação a Argentina e o Brasil pareciam mais atraentes (URUGUAI..., 2007b).

Com o fracasso da criação da ALCA, que não obteve apoio argentino nem brasileiro, a estratégia comercial dos Estados Unidos para a América do Sul se tornou negociar bilateralmente. Portanto, para o Brasil e a Argentina, a perda de seus sócios menores do Mercosul seria uma clara derrota nesta disputa econômica e política. Não só o Uruguai se insere neste contexto. O Paraguai, também em 2006, estava analisando a possibilidade de um ALC com os Estados Unidos, conforme declarou seu vice-presidente, sob inspiração chilena e mexicana (EUA..., 2006).

Neste contexto, em janeiro de 2007, Uruguai e Estados Unidos firmaram um TIFA, sigla em inglês para tratado marco de investimentos e comércio (URUGUAI..., 2007a). O representante uruguaio foi seu Ministro da Economia, Danilo Astori, figura relevante em todo o processo que culminou no TIFA. Este era visto como um grande passo de aproximação, que podia evoluir para um ALC. Naquele momento, parecia que este realmente seria o desfecho das negociações bilaterais, que levariam à saída do país platense do Mercosul.

Pouco mais de um mês após ser firmado o TIFA já estava agendada uma visita do Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, ao seu colega do Uruguai. Claramente, a postura estadunidense indicava que realmente pretendiam concretizar o ALC. O cenário de disputa por uma decisão estratégica do Uruguai levou a um aumento do poder de barganha deste país.

Neste quadro, o Presidente Lula se antecipou e foi se encontrar com o Presidente Tabaré Vázquez uma semana antes da visita estadunidense, logrando êxito em obter uma mudança de discurso do governo uruguaio. A frase mais marcante decorrente da reunião foi a do Ministro Astori: “Temos que seguir explorando essa possibilidade (de acordo com os Estados Unidos), mas temos que fazer o que for compatível com as regras do Mercosul”

(ROCHA, 2007). Em contrapartida, o Brasil se comprometeu a eliminar entraves à entrada de produtos uruguaios.

As causas apontadas para o Uruguai não firmar um ALC com os Estados Unidos são divergências internas no Frente Amplio (partido governista) e a ferrenha oposição da Argentina e do Brasil (EE.UU...., [2013?]). Para o governo brasileiro, o TIFA não atinge o “coração do Mercosul”, pois este é uma união aduaneira e o TIFA não afeta estas disposições (AMORIM..., 2007). A questão parou em um ponto intermediário. No entanto, a diplomacia dos Estados Unidos ainda insistiu em tal ideia (NOVA..., 2012). Os uruguaios deram sinais que esta ainda não era uma porta fechada, com aumento do interesse oficial pela Aliança do Pacífico e um ALC com os Estados Unidos, o que abriria portas para novos e importantes mercados, como o asiático (EEUU..., [2013?]).

Por fim, podem ser identificados dois modelos de desenvolvimento na América Latina. Um é por meio dos blocos de integração regional (Mercosul e CAN, por exemplo). O outro é por meio do acordo ALC com grandes países, especialmente os Estados Unidos, que culminou na formação de um bloco dos que adotaram tal estratégia (Aliança do Pacífico).

O Uruguai flertou seriamente com a possibilidade de deixar o Mercosul. Como resultado deste processo houve um incremento de investimentos produtivos. Tal fato repercute sobre a discussão da manutenção ou não do modelo de paraíso fiscal. Um país com maior participação produtiva fica menos dependente do sistema financeiro e dos capitais externos advindos deste.

Outro ponto relevante foi a aproximação comercial e política do Uruguai com os Estados Unidos. Após 11 de setembro de 2001, este país comprovou empiricamente que os paraísos fiscais podem ser uma séria ameaça à sua segurança. Adquirindo a securitização lugar de destaque na agenda estadunidense, o modelo uruguaio seria um entrave a uma maior aproximação. Há outro fato que se insere neste contexto, que ficou conhecido como a crise das “papeleras”. Como se verá no tópico seguinte, este fato evidencia o aumento de investimentos produtivos no Uruguai. Além disso, mostra os conflitos internos no Mercosul e a aproximação do governo uruguaio com os Estados Unidos.

2.2.2 Papeleiras

Não se pretende esmiuçar a questão dos investimentos da indústria papelreira no Uruguai e o conflito decorrente. Certamente, esta temática comportaria a elaboração de diversos trabalhos científicos. Serão abordados apenas alguns aspectos que guardam relação com a presente pesquisa.

A indústria papelreira também tentou se instalar no Brasil, mais especificamente na metade sul do estado do Rio Grande do Sul. Barcelos (2010) investigou porque grupos econômicos poderosos que pretendiam efetuar mega investimentos e que contavam com diversos grupos de apoio bem articulados e com amplo apoio político não lograram seus objetivos. Para ele, nesse caso, se destacaram os denominados “atores judiciais”, incluindo os integrantes do Ministério Público e da Magistratura, como relevantes atores para obstaculizar a exploração de celulose no pampa gaúcho. Ressalva-se que, tecnicamente, o Ministério Público não integra o Poder Judiciário.

O autor destaca que houve grande apoio à iniciativa, que chegou a dar alguns passos na direção de se efetivar. Os colossais investimentos foram promovidos como pilares do “desenvolvimento econômico” e que levariam ao “fim do desemprego”. Não obstante, por ação da Procuradoria, o zoneamento da atividade foi levado a especialistas. Os *experts* recomendaram a mudança de rumo, com a vitória da tese ambientalista contrária às indústrias de papel.

No Uruguai, no entanto, as denominadas “papeleras” prosperaram. A cronologia de fatos se inicia em 15 de fevereiro de 2005, quando o governo uruguaio autoriza que sejam levados a cabo investimentos da indústria papelreira (CRONOLOGÍA..., 2013). O grande problema foi a localização das futuras plantas, nas águas binacionais do Rio Uruguai. A implantação se deu na margem uruguaia, em Fray Bentos, estando na oposta à cidade argentina de Gualeguaychú.

Os argentinos questionavam se os empreendimentos trariam danos ambientais e à saúde, além do fato que a autorização se deu em desacordo com o Estatuto do Rio Uruguai. Iniciou-se um grave conflito entre os dois países platenses. Um fato chamou a atenção durante os protestos, o fechamento da Ponte Internacional Libertador General San Martín, por manifestantes argentinos. O conflito passou pelo sistema de solução de controvérsias do Mercosul, pela Corte Internacional de Justiça e contou com a mediação do rei espanhol, perdurando até 2010 (CRONOLOGÍA..., 2013).

Mesmo com os questionamentos, a indústria papelreira se instalou e passou a produzir no Uruguai. Em 2013, este país autorizou um aumento na produção, reativando o conflito. Do lado argentino, o argumento principal era a questão ambiental, a mesma que impediu a fixação da indústria papelreira no Brasil. Pelo lado uruguaio, a principal preocupação era econômica. A primeira planta gerou o maior investimento privado da história do Uruguai (US\$ 1,8 bilhão) e a segunda foi ainda maior (US\$ 1,9 bilhão) (URUGUAY..., 2011a). Os

investimentos geraram um incremento de cerca de US\$ 770 milhões ao PIB uruguaio, o que representava aproximadamente 2% (dois por cento) (PAPELERA..., 2011).

A instalação da indústria de celulose no Uruguai marca um novo capítulo da história econômica do país. Este resultado explica o constante apoio das autoridades de Montevideu. Além disso, há a geração de milhares de empregos e o aumento da circulação de riquezas. Tão grande a importância desse setor econômico que, em 2013, o Presidente Mujica justificou a autorização para o aumento da produção argumentando sua importância para gerar postos de trabalho e se referiu aos empreendimentos como a “galinha dos ovos de ouro” (MUJICA..., [201-]).

Retomando a questão anterior relativa à integração, com a possibilidade de um ALC entre os Estados Unidos e o Uruguai, o país platense já viu seus investimentos produtivos aumentarem. Com o TIFA, houve um incremento nas relações entre estes países, tanto política quanto economicamente. Não obstante, o modelo uruguaio de paraíso fiscal gerava um embaraço. O Uruguai não se fechou à proposta estadunidense e, para incrementar esta relação, o país deveria resolver essa pendência.

Como visto, para os Estados Unidos, a natureza não cooperativa dos paraísos fiscais constitui uma ameaça. Além do mais, muitos dos depósitos efetuados nestas localidades são em dólares estadunidenses, o que beneficia o país emissor. Especificamente, no caso uruguaio, o modelo não era interessante a Washington. Por sua localização e clientela, o real brasileiro era moeda corrente no sistema financeiro e bancário do Uruguai (POLAK, [1996?]). Neste sentido, a condição uruguaia de paraíso fiscal era ainda mais adversa na relação com os Estados Unidos.

Neste cenário, o Uruguai se afastou dos seus parceiros do Mercosul. O ápice se deu durante o conflito com a Argentina, decorrente da questão das indústrias papeleiras. Nesta ocasião, Montevideu cogitou um cenário de guerra, levou seu exército às ruas (TABARÉ..., 2011) e solicitou apoio dos Estados Unidos (FERNÁNDEZ, 2001). Este fato demonstra o maior distanciamento político em relação aos países vizinhos e uma maior convergência com Washington.

Os novos empreendimentos produtivos ocasionam uma mudança relevante na economia uruguaia. Sendo a indústria papeleira a nova “galinha dos ovos de ouro”, abriu-se outra via de desenvolvimento, pautada na produção. A proposta de uma nova reforma tributária evidencia os lucros extraordinários dos exportadores de matérias primas, indicando um novo direcionamento econômico. Esta proposta foi negada por Astori para evitar futuros

efeitos adversos ao setor produtivo. Este se apresenta como centro das atenções de Montevideu que, em 2013, autorizou uma ampliação na produção da indústria papeleira.

Portanto, um substancial incremento do setor produtivo gerou uma grande fonte de divisas internacionais para o Uruguai. Desta forma, o país se tornou menos dependente do setor financeiro, que se privilegiava com o modelo de paraíso fiscal. Por fim, no cenário regional, houve uma aproximação com os Estados Unidos, que adotavam uma postura contrária aos paraísos fiscais. Ainda, os novos investimentos possibilitaram outra via econômica pautada na produção. Neste panorama regional ocorreu a mudança institucional uruguaia que é objeto desta pesquisa. A seção seguinte trata do cenário interno no qual a reforma tributária se efetivou.

2.3 CONTEXTO NACIONAL URUGUAIO

Tratados os contextos internacional e regional, resta a verificação do panorama interno do Uruguai e a sua relação com a reforma tributária que constitui o objeto de estudo da presente pesquisa. No entanto, é preciso estabelecer os limites propostos e que serão analisados. Primeiramente é importante salientar que o estudo da reforma tributária, aqui desenvolvido, não abarca as consequências da mesma e nem seu conteúdo substancial. Há uma interessante discussão sobre se o Uruguai, de fato, deixou de ser um paraíso fiscal. Como visto, o enquadramento ou não depende do conceito que se tenha de paraíso fiscal, sendo esta uma expressão polissêmica.

A OCDE faz a listagem de paraísos fiscais de maior repercussão, com uma subdivisão entre as listas negra (não cooperativos) e cinza (que dispõem de algum grau de cooperação, mas não o suficiente para deixar de ser considerado um paraíso fiscal). Para a OCDE, o Uruguai deixou a lista cinza em dezembro de 2011 (URUGUAY..., 2001). Aqui será seguido o mesmo posicionamento, que o país platino não é mais um paraíso fiscal.

Verificar o teor da reforma tributária apropriadamente é um bom objeto de estudo, para ser analisado pelo prisma do Direito. Este não é caso da presente pesquisa. Relembrando, a definição de paraíso fiscal, em linhas gerais, pode ser resumida em benefícios tributários e não cooperação. Como se verá, com a reforma tributária, houve um ponto final às empresas *offshore* no Uruguai e ocorreram mudanças na taxação, por exemplo, da renda. Portanto, é inegável que passos substanciais foram dados no sentido da transparência e da adoção de um sistema fiscal convencional.

No âmbito político, somente dois fatos merecem maior atenção nesta questão, que são os questionamentos da Argentina e da França. O menos relevante ficou entre os países da foz

do Rio da Prata. Mesmo bem depois da reforma tributária uruguaia entrar em vigor, em agosto de 2012, a Argentina incluiu seu vizinho em uma lista oficial de paraísos fiscais. No caso, é uma lista destas localidades com as quais a República Argentina conseguiu firmar acordos de troca de informação, mas que ainda são tidas como paraísos fiscais (PARA..., 2012). No entanto, o fato de uma localidade estabelecer acordos desta natureza já indica algum grau de transparência.

O segundo fato, este de grande repercussão, também se deu após a reforma tributária. O mesmo foi protagonizado pela presidente francês Nicolas Sarkozy, na reunião do G-20 de 2011. Em tom de ameaça, ele advertiu que os paraísos fiscais estavam com os dias contados e que seriam afastados da comunidade internacional, citando expressamente o Uruguai como uma destas localidades (URUGUAY..., 2011b). Outro país latino-americano foi citado na mesma situação, o Panamá, que rebateu as declarações (PANAMÁ..., 2011). Evidentemente, a posição oficial uruguaia é que o país não é um paraíso fiscal (POR QUÉ..., 2011).

Nesta seção, primeiramente será tratado o modelo uruguaio anterior, qual seja, o de paraíso fiscal. Em seguida será vista a mudança política que levou a esquerda ao poder. Foi, neste momento, que a mudança institucional analisada se efetivou. O último tópico abarca a reforma tributária em si, no qual serão vistos os principais atores, as discussões e a tramitação.

2.3.1 Modelo Anterior

O marco jurídico-tributário uruguaio no modelo de paraíso fiscal foi a Lei nº 11.073, de 26 de junho de 1948. Este diploma legal instituiu as denominadas SAFI's (Sociedad Anónima Financiera de Inversión). Esta sigla designa a nomenclatura para as empresas *offshore* uruguaias. O primeiro artigo da referida lei já destaca que as mesmas devem ter como principal atividade investimentos externos ao território do país. Desta forma, estão de acordo com a expressão *offshore*, no sentido de se referir a operações fora da terra de origem. Na primeira alínea do mesmo dispositivo legal, consta a expressa vedação à emissão de ações por meio de subscrição pública.

Portanto, as SAFI's constituíram uma sociedade para ações externas e com a preservação da identidade dos reais investidores. Além da privacidade, há um regime fiscal especialmente destinado às SAFI's que atendia a determinados patamares de ativos. Pelo ISAFI (Impuesto a las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión), o único imposto devido era uma taxa de 0,3% sobre o patrimônio líquido e sobre o passivo que excedesse o dobro do patrimônio (MODIFICACIONES..., 2010).

Para a caracterização de um paraíso fiscal, os dois critérios fundamentais são benefícios tributários e natureza não cooperativa. A taxação com uma alíquota de apenas 0,3% pode ser considerada simbólica, ainda mais por não incidir sobre a renda. A não cooperação se percebe pela ação anônima. Portanto, por ambos os critérios, a legislação sobre as SAFI's caracterizava o Uruguai como paraíso fiscal.

O Uruguai, portanto, dispunha de uma legislação atrativa aos investidores internacionais. Além disso, era tido como um destino estável e chegou a ficar conhecido como a “Suíça sul americana”. Por sinal, o modelo de paraíso fiscal foi adotado em ambos os países. Ainda na vigência das SAFI's, o Uruguai lançou outra importante estratégia de desenvolvimento, em 17 de dezembro de 1987, com a Lei nº 15.921. Esta legislação criou as zonas francas uruguaias. Pelo diploma legal, estas foram declaradas de interesse nacional, com objetivo de promover investimentos, incentivar a integração econômica internacional e aumentar as exportações e a utilização de mão de obra local.

As zonas francas, que são tanto públicas quanto privadas, podem desenvolver qualquer tipo de atividade comercial, industrial ou de serviços e, portanto, estão direcionadas ao setor produtivo. Para alavancar seu sucesso, o governo de Montevidéu criou toda uma normatização favorável. Nestas localidades há total exoneração de tributos nacionais, incluindo futuras imposições tributárias, além disso, há livre circulação de bens sem qualquer gravame. O Estado se colocou na posição de garantidor desta normativa favorável, respondendo por danos e prejuízos decorrentes dos direitos atribuídos pela lei (URUGUAY, 2010a).

A grande exceção, no que toca às exonerações, diz respeito à seguridade social dos trabalhadores uruguaios que atuem nas zonas francas. Também ficou estabelecido que 25% dos trabalhadores podem ser estrangeiros, sendo que para exceder este percentual há necessidade de consentimento do governo. Desta forma, o Uruguai abre mão de tributos para incrementar seu setor produtivo e gerar empregos. Pelo menos três quartos dos trabalhadores são uruguaios e a estes são garantidos os direitos inerentes à seguridade social. Atualmente, existem doze zonas francas uruguaias (URUGUAY, 2010b). Quase todas se situam nos limites do território do país platino, como na zona costeira e na fronteira com o Brasil.

Portanto, a partir de 1948, o Uruguai se enquadrava no modelo de paraíso fiscal. O primeiro motivo é que sua legislação amparava as SAFI's, que eram a institucionalização de sua natureza não cooperativa, diante do anonimato gerado nas operações por elas levadas a cabo. Ainda, as SAFI's gozavam de um sistema específico de tributação, com pequena alíquota e sem incidir sobre a renda. Durante a vigência deste modelo aprovou-se, em 1987, a

Lei de Zonas Francas. Esta ajudou o setor produtivo e a geração de empregos. Assim, há uma redução da dependência dos recursos oriundos das SAFI's.

Conforme já visto, a OCDE emite as principais listagens nominais de paraísos fiscais. A lista negra se destina aos não cooperativos e a lista cinza aos que já estão caminhando no sentido da transparência, mas ainda são paraísos fiscais. Atualmente, a lista negra está vazia, sendo que o Uruguai foi um dos últimos quatro países a deixá-la⁹, em abril de 2009 (LISTA..., 2009). Isso mostra que houve uma relutância às modificações no modelo. Após sair da lista negra, o país platense passou a figurar na cinza. Em dezembro de 2011, após a mudança institucional e obter dezoito tratados de troca de informações tributárias, a OCDE retirou o Uruguai da lista cinza (URUGUAY..., 2011b).

Por fim, o Uruguai realmente se enquadrava no modelo de paraíso fiscal, mas ainda na vigência deste sistema jurídico-tributário abriu novas portas. Os principais investimentos nas zonas francas somente viriam na década de 2000, quando passou a discutir seriamente a reforma tributária. Verificado o panorama econômico, cabe agora a análise do cenário político.

2.3.2 Mudança Política

Por sua posição estratégica, o território uruguaio esteve em disputa entre portugueses e espanhóis, depois sucedidos por argentinos e brasileiros. O assentamento de origem europeia mais antigo do atual Uruguai é a cidade de Colonia del Sacramento, fundada por portugueses, situada na margem oposta à de Buenos Aires, no Rio da Prata. A atual capital uruguaia, por sua vez, foi fundada por espanhóis, mostrando o cenário de disputa pelo território.

A “banda oriental do Uruguai”, como era conhecida a região, foi recuperada por Portugal em 1816. Com a independência brasileira, em 1822, o território passou a integrar o recém-criado Império do Brasil. A região também era disputada pelas Províncias Unidas do Rio da Prata (nome utilizado após a independência do Vice-Reinado do Rio da Prata, com capital em Buenos Aires). O Reino Unido, grande potência da época, interviu em favor da independência da região, de modo que não aumentasse ainda mais a extensão territorial dos novos países sul-americanos e visando a livre navegação no Rio da Prata. A então “Província Cisplatina”, do Império do Brasil, declarou sua independência em 25 de agosto de 1825, sendo reconhecida em 27 de agosto de 1828 (Tratado de Montevideu).

⁹ Os últimos quatro países a deixarem a lista negra da OCDE foram Uruguai, Costa Rica, Filipinas e Malásia (LISTA, 2009).

O cenário de disputa anterior à independência criou divisões internas, que se refletiram posteriormente. Os que apoiavam o Presidente Manuel Oribe, em 1836, enfrentaram belicamente os simpatizantes do Ex-Presidente Fructuoso Rivera (que governou de 1830 a 1834). Este episódio ficou conhecido como “Batalla de Carpintería”, nos quais os combatentes se dividiram em brancos e colorados (URUGUAY, 20--?). Os primeiros apoiavam o presidente em exercício, se intitulando de defensores das leis. Os segundos se diziam revolucionários e pretendiam retomar o poder, desta vez pelas armas.

A citada divisão se mostrou presente mesmo nos momentos de respeito aos ditames democráticos. Os partidos Colorado e Nacional (anteriormente denominado Partido Blanco) são os denominados tradicionais, históricos ou fundacionais. Desde o início da história independente do Uruguai até a primeira década do Século XXI, estes dois partidos levaram seu país a um cenário de bipartidarismo, somente rompido em governos de exceção.

Para Ferreira (2010), ao se tratar da história política uruguaia, se consolidou a divisão dos partidos políticos em dois grupos, os “tradicionais” e os “de ideias”, embora o autor apresente questionamentos a ambos. Os tradicionais são os partidos Colorado e Nacional, enquanto os “de ideias” são todos os demais. Não obstante, aqui será seguida a nomenclatura usual.

Para Bonino (1985), é impossível qualquer análise da vida política uruguaia no Século XX sem referências ao legado de José Batlle y Ordóñez, figura central do “batillismo” que modelou a vida política, social e econômica de seu país. Batlle, do Partido Colorado, foi eleito presidente por dois mandatos, o primeiro em 1903. Esta ideologia representou a derrocada dos setores agrários tradicionais e a ascensão da burguesia urbana e da classe média, e se caracterizou pela consagração de um amplo conjunto de direitos a todos os cidadãos (incluindo uma eficiente legislação trabalhista) e pela universalização da educação fundamental e média.

Para esta pesquisa, se destaca que o movimento em questão desenvolveu políticas de nacionalização e estatização de determinados setores econômicos e protegeu a indústria nascente com um sistema fiscal favorável às mesmas. O Batillismo foi muito além dos governos de seu criador, sendo mantido posteriormente pelos seus sucessores do Partido Colorado. O “Estado de bem estar” dependia das exportações de carne e lã (BONINO, 1985).

Para Bonino (1985), o Batillismo deixou como herança uma orientação consumista e uma visão hedonista da vida. Esta bonança advinha do campo que, paradoxalmente, havia perdido sua hegemonia política. A herança política de José Batlle y Ordóñez foi disputada por

seus filhos César, Lorenzo e Rafael Batlle Pacheco contra seu sobrinho, Luis Batlle Berres (criado pelo tio, por ser órfão).

Luis Batlle Berres se saiu vitorioso na competição com seus primos e foi eleito vice-presidente em 1946, assumindo a presidência com a morte do titular no ano seguinte. Então, em 1947, chega ao poder o responsável pelo denominado “neobatillismo”. Para esta pesquisa se destaca a aprovação da Lei nº 11.703, de 24 de junho de 1948, durante o governo de Berres (BATLLE..., 2001), que instituiu as SAFI’s, as empresas *offshore* uruguaias. Em 1954, Luis Batlle Berres assim se pronunciou:

Hace algunos meses tuve la oportunidad de viajar por Europa y de ver un poco cómo funcionan esos países. Así llegué hasta Suiza sobre la cual hemos oído hablar mucho. También hemos oído muchas veces que el Uruguay es la Suiza de América. Luego de haber visitado Suiza yo puedo asegurarles que este país puede ser considerado como el Uruguay de Europa (SIERRA, 1979, apud CASTRO, 2009, p. 131).

O cenário de otimismo não era apenas propagado por políticos. Vale lembrar que a citada Suíça, tão comentada e vista como exemplo, era um paraíso fiscal. A primeira metade do Século XX permitiu que o Uruguai aparentasse ter superado a questão social (MORÁS, 2000 apud BENTURA; MARIATTI, 2011). Um símbolo do sucesso era o *slogan* “Como el Uruguay no hay” (RAMA, 1972 apud BENTURA; MARIATTI, 2011, p. 3).

O Partido Colorado ocupou o poder sequencialmente desde 1865 (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA, [2005?]), passando pelos governos de José Batlle y Ordóñez (batillismo) e de seu sobrinho Luis Batlle Berres (neobatillismo). O cenário confortável promovido pelo Partido Colorado começou a apresentar sinais de desgaste a partir da segunda metade do Século XX. Para Bonino (1985), o modelo se amparava nas exportações de carne e lã, sendo vulnerável a flutuações do mercado mundial, que pesaram negativamente ao Uruguai após a Guerra da Coreia.

Diante da crise do modelo do Partido Colorado, os blancos finalmente conseguiram a presidência em 1959 (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA, [2005?]). Desta forma, os colorados conseguiram a façanha de permanecer no poder por quase um século (94 anos, de 1865 a 1959). Assim, superam o Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México, que ocupou a presidência por 71 anos e que, por vezes, é tratado como o partido latino-americano que por mais tempo ocupou o poder (MEXICANO..., 2013).

Há uma inegável influência da família Batlle na política do Uruguai. Ainda no Século XIX, Lorenzo Batlle chegou à presidência, na gestão de 1868 a 1872 (UNIVERSIDAD DE

LA REPUBLICA, [2005?]). Posteriormente, seu filho José Batlle y Ordóñez também se tornou presidente (figura central do batillismo). Herdeiro de seu legado político, seu sobrinho Luis Batlle Berres logrou atingir o mesmo cargo (momento denominado neobatillismo). Por sua vez, seu filho Jorge Batlle também ocupou a presidência, entre 2000 e 2005.

As disputas entre os partidos tradicionais levaram o país a um bipartidarismo que perdurou do fim do Século XIX ao início do XXI. Mesmo com o período autoritário, após o retorno a democracia, os mesmos grupos políticos se mantiveram no poder (BONINO, 1985). Este período se encerrou com o governo de Jorge Batlle, pois na eleição subsequente outro partido chegou à presidência.

Em 31 de outubro de 2004, Tabaré Ramón Vázquez Rosas, do Frente Amplio, venceu as eleições presidenciais no primeiro turno (URUGUAI, [2005?]), assumindo o cargo em 1º de março de 2005. Este fato quebrou o bipartidarismo existente. Para esta pesquisa, o grande destaque é a sua reforma tributária, que retirou o Uruguai da condição de paraíso fiscal. Este tema será visto, em detalhes, no tópico seguinte. O personagem central durante a reforma foi o então ministro da Economia, Danilo Astori, do mesmo partido.

Além da reforma, outros pontos de grande repercussão da gestão Vázquez foram a questão da indústria papelreira e a aproximação com os Estados Unidos, ambos já tratados em tópicos específicos. Também se destacou o ministro José Mujica, que ocupou a pasta de Pecuária, Agricultura e Pesca, setor que historicamente é de grande relevância no país.

A vitória do Frente Amplio é considerada um fato histórico que rompeu com o bipartidarismo tradicional e colocou a esquerda não somente no governo, mas como principal partido político do sistema uruguaio (MOREIRA, 2006). No pleito seguinte, o Frente Amplio se manteve no poder. A chapa foi formada por dois destacados ex-ministros. Mujica se tornou presidente, tendo como vice Astori. Este é o governo atual.

Diante da nova configuração política, que desbancou os partidos tradicionais, estes iniciaram um processo de convergência em 2013, que pode levar o Uruguai a um novo bipartidarismo (BOTTINELLI, 2013). Desta forma, estariam unidos, de um lado, o Partido Colorado e o Partido Nacional, superando uma rivalidade histórica. Do outro lado, a nova grande agremiação política, o Frente Amplio, que detém a vantagem de estar no poder.

O próprio presidente Mujica afirmou que a aliança dos partidos tradicionais para a disputa eleitoral no Município de Montevideu já é um primeiro passo de um novo bipartidarismo (AGILDA, 2013). O Frente Amplio está se preparando para este cenário de união de adversários poderosos. Para as eleições nacionais de 2014, seu candidato será

novamente Vázquez (GIL, [2013?]), que foi quem conseguiu romper o anterior bipartidarismo e levou a esquerda ao poder.

Retomando os pontos já tratados, se percebe que a política fiscal historicamente acompanha as grandes mudanças econômicas no Uruguai. A incipiente industrialização no início do século passado foi protegida por um sistema fiscal favorável, durante o batillismo. O neobatillismo, por sua vez, instituiu as SAFI's, com amplos benefícios tributários. Posteriormente, com a criação das zonas francas, o setor produtivo foi estimulado com um regime fiscal diferenciado. Por fim, com a grande ruptura política advinda da vitória do Frente Amplio, houve uma grande modificação no modelo econômico existente. Ou seja, a política fiscal em diversos momentos, não somente no estudado, é um instrumento pelo qual se vale o governo uruguaio.

Para esta pesquisa é fundamental destacar que, conforme verificaram Dharmapala e Hines Jr (2006), uma das características menos prováveis de se encontrar em um paraíso fiscal é a origem socialista. Pode-se depreender que o modelo em questão e o pensamento político de esquerda são de difícil compatibilidade. No caso uruguaio, foi exatamente quando o Frente Amplio chegou ao poder, com uma orientação esquerdista no espectro ideológico, que o país deixou de ser um paraíso fiscal.

Vale lembrar que a vitória da esquerda foi considerada histórica, marcando uma ruptura na vida política uruguaia. Neste sentido, não era de se esperar, na seara econômica, uma continuidade. O que mais caracterizava o país nesta área era ser um paraíso fiscal, fruto da gestão colorada do neobatillismo. Somado a isto, por ser um governo esquerdista, já era de se esperar certa aversão ao modelo. Cabe agora verificar, em maiores detalhes, como se deu a reforma tributária que marcou esta ruptura.

2.3.3 Processo da reforma tributária

Antes de iniciar uma análise da reforma tributária em si é fundamental destacar que a mesma não trata exclusivamente do modelo de paraíso fiscal. Este era apenas um dos diversos itens em discussão no bojo de uma ampla modificação institucional. Diversos pontos da tributação uruguaia estavam sendo debatidos. Isso gera uma dificuldade analítica. O fato de um determinado partido ou setor social se posicionar a favor da reforma não significa, necessariamente, que seja especificamente contra o modelo de paraíso fiscal. Isto representa, tão somente, estar de acordo com um conjunto de mudanças no qual um dos pontos é o objeto de estudo desta pesquisa. O mesmo vale para um posicionamento contrário à reforma, pelo mesmo motivo.

Diante do fato supramencionado, a reforma tributária será vista parcialmente, com destaque para a sua parte que tratava o modelo de paraíso fiscal. Isto é benéfico, pois este foi um dos temas centrais no debate político uruguaio em seu período. Uma análise integral extrapolaria os limites propostos para este trabalho. A fonte primordial de consulta de dados é a versão *online* de El Observador, por sua ampla cobertura da reforma tributária e pela disponibilização integral das informações.

Feitas estas ponderações, pode-se adentrar ao tema em si. É importante lembrar que o modelo de paraíso fiscal não passou incólume a críticas nos anos de sua existência. Um fato curioso se deu na gestão do colorado de Jorge Batlle. Fontes oficiais governistas declararam que estavam sendo avaliadas modificações nas SAFI's, diante de acusações de que as mesmas serviam de suporte a atividades ilícitas (BATLLE..., 2001).

No entanto, desde esse período, quando ainda imperava o bipartidarismo tradicional no Uruguai, a crítica não era somente interna. A Deputada da Assembleia Silvana Charlene publicamente pediu modificações legais sobre as SAFI's, sustentando que as mesmas consistiam em um “instrumento legal para evadir y lavar dinero” (BATLLE..., 2001). A legisladora é integrante do Frente Amplio. Ou seja, esta agremiação política já se posicionava contra o modelo de paraíso fiscal mesmo antes de assumir o poder.

O projeto de reforma tributária começou ainda na gestão colorada. Em 02 de julho de 2003 foram publicadas as linhas gerais do mesmo, que previa a unificação de impostos, taxava algumas atividades até então isentas e baixava a alíquota do imposto de valor agregado (GOBIERNO..., 2003). Como se percebe, o tema das SAFI's não foi tratado. Enquanto o projeto já tramitava no Legislativo, o deputado do Partido Colorado José Amorín declarou que a reforma tributária era o tema mais aberto entre todos que estavam em debate e o governo buscava consenso sobre ele (LA REFORMA..., 2003).

Após 1º de março de 2005, no governo Tabaré Vázquez, o tema da reforma se torna central na política uruguaia. Em 08 de novembro de 2005 já se delineavam os principais pontos da reforma do Frente Amplio. A mesma contemplava os seguintes pontos: a eliminação de 15 tributos, prevendo a exoneração de 60% (sessenta por cento) dos salários e aposentadorias; a proibição das SAFI's; e a redução da renda empresarial (EXPECTATIVA..., 2005). Como se percebe, com a questão das SAFI's, a modificação do modelo de paraíso fiscal era um ponto central da proposta frenteamplista.

No entanto, a maior repercussão do projeto se deu sobre outros pontos, que afetavam o eleitorado de forma mais direta, como a forma de financiamento da saúde pública. As críticas ao projeto, defendido, sobretudo, por Astori, vinham tanto da oposição quanto de setores do

partido governista. No final de novembro de 2005, segundo Astori, já haviam sido apresentados os grandes delineamentos da reforma e que seu intuito era melhor distribuir a carga tributária (ASTORI..., 2005a). Em março do ano seguinte, o projeto foi aprovado pelo Conselho de Ministros e depois dirigido ao Parlamento, sendo apresentado por Astori (ASTORI..., 2006b). Como se vê, há ampla participação do Executivo, por meio de seus ministérios.

Em 2006, o Comitê Executivo Nacional do Partido Colorado emitiu comunicado que qualificava a reforma tributária como injusta (PARTIDO..., 2006). Para os colorados, a taxaço de produtos e serviços básicos, antes desonerados, afetaria toda a população e representava um golpe nos mais humildes. Ainda, destacaram que a grande penalizada seria a classe média, diante do novo patamar de renda que passaria a ser taxado.

Em março do mesmo ano, Astori se reuniu com lideranças de distintas tendências de seu partido em defesa da reforma tributária (ASTORI..., 2006c). Como se percebe, o tema não era consensual. Grande exemplo disso foi o fato de legisladores do próprio Frente Amplio apresentarem projeto alternativo ao defendido por Astori (LEGISLADORES..., 2006). Até a metade de 2006 não se logrou um acordo interno no partido governista sobre a reforma (ECONOMÍA..., 2006).

O próprio presidente Vázquez defendeu uma discussão com amplitude sobre o tema, uma vez que o projeto afetaria fortemente a vida dos uruguaios, justificando a longa tramitação do mesmo (VÁZQUEZ..., 2006). Em setembro de 2006, o então ministro Mujica, futuro presidente, liderava uma ala que defendia modificações na reforma tributária, em especial sobre o imposto de renda de atividades empresariais e sobre os aportes patronais (DIPUTADOS..., 2006b).

A versão final do projeto de reforma tributária começou a ser redigida no início de outubro de 2006, pelos deputados do Frente Amplio que integravam a Comissão das Fazendas, conjuntamente com a equipe econômica (REDACTARÁN..., 2006). A partir deste momento, a reforma começou a ter seus contornos definitivos. O ministro Astori foi interpelado na mesma comissão acerca das modificações ocorridas, sendo que os partidos tradicionais apoiaram a necessidade de maiores esclarecimentos (INTERPELARÁN..., 2006).

É importante salientar que, embora tenha ocorrido um amplo debate público sobre a reforma tributária, a parte desta que tratava do modelo de paraíso fiscal gerou pouca discussão. O líder do setor interno do Frente Amplio que defendia modificações no projeto era o ministro Mujica. Este continuava defendendo mudanças na taxaço dos empresários

(ASTORI..., 2006a). Para superar as diferenças entre as tendências do partido, seu presidente se mobilizou para destravar o avanço do projeto (BROVETTO..., 2006).

Finalmente, em 1º de novembro de 2006, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, com o apoio da bancada governista (DIPUTADOS..., 2006a). Com pequenas alterações, após a aprovação, o mesmo foi encaminhado para o Senado. Os blancos se posicionaram contra, em especial sobre a alíquota do imposto ao valor agregado (IVA), defendendo sua redução.

Para o Ministério da Economia e Finanças, os objetivos primordiais da reforma impulsionada pelo governo eram: simplificação do sistema tributário, reduzindo o número de impostos e os de baixa arrecadação; revisão das exonerações e exceções fiscais; e a introdução gradual do imposto de renda de pessoas físicas (QUÉ ES..., 2006). Sobre este último ponto, o diretor geral de impostos afirmou ser um ponto de grande dificuldade de aprovação e que a reforma marcaria uma mudança muito profunda (LA REFORMA..., 2006a).

A reforma tributária levada a cabo pelo governo Vázquez se apresentava como um dos elementos de uma modificação mais ampla na economia uruguaia. Durante a tramitação do projeto, o ministro Astori deu grande destaque à aprovação de financiamento para a instalação da indústria papeleira, que representava o maior investimento privado da história do país (LA REFORMA..., 2006b).

No dia 12 de dezembro de 2006, o projeto também foi aprovado no Senado, somente com votos da bancada frenteamplista. Isso evidencia a força política do partido governista, que não dependia de outras agremiações políticas para levar a cabo suas pretensões. Para os partidos tradicionais, a reforma foi qualificada como “fiscalista”, pois teria por finalidade aumentar a arrecadação, em especial com o imposto de renda, que prejudicaria particularmente a classe média (APRUEBAN..., 2006).

A aprovação no Senado sofreu apenas uma modificação, necessitando, assim, ser ratificada pelos deputados, levando a imprensa a qualificar o debate sobre a reforma tributária como “incansável” (INCANSABLE..., 2006). Com a aprovação definitiva, pelo Legislativo, o projeto se converteu na Lei nº 18.083, publicada no Diário Oficial nº 27.163, no dia 18 de janeiro de 2007.

Após isso, somente restava a regulamentação da lei, pelo Poder Executivo. Isto ocorreu em abril de 2007, por meio de decretos presidenciais (VÁZQUEZ..., 2007). Mesmo nesta fase, a oposição continuava a lutar contra a reforma tributária. O deputado José Amorín Batlle, do Partido Colorado, liderou a luta contrária, argumentando que a mesma afetaria a

classe média e que seu partido sempre foi contra o imposto de renda de pessoas física (LISTA..., 2007).

A última regulamentação da reforma tributária ocorreu em 18 de junho de 2007 (DEFINEN..., 2007). Esta data é bem próxima da vigência da referida lei que, conforme seu art. 113, iniciou em 1º de julho do mesmo ano. Não obstante, esta data somente se referia aos dispositivos legais para os quais outra data não fosse estabelecida. Para as SAFI's, a partir da vigência da lei (julho de 2007), sua criação ficou proibida (art. 4º). Para as já existentes foi estabelecido o prazo até o final de 2010 para a sua adaptação ao sistema jurídico-tributário convencional. Este é o marco final da presente pesquisa.

Ao se analisar todo longo processo de discussão e de tramitação da reforma tributária se percebe que a mesma foi sendo lapidada em sua caminhada. Muito se debateu e questionou, tanto entre governo e oposição quanto entre distintas tendências do partido governista. A mudança institucional se deu no bojo de uma alteração mais profunda, da qual o presente objeto era apenas uma parte. A maior repercussão, no entanto, não foi em relação ao modelo de desenvolvimento, mas sobre pontos que afetavam diretamente o eleitorado. A questão dos paraísos fiscais já se delineava, desde o início, como um ponto pacífico que seria, inevitavelmente, modificado. O Frente Amplio já se posicionava neste sentido mesmo antes de chegar ao poder. Então, já se esperava que, uma vez alcançada à presidência por este partido, a reforma tributária contemplaria uma ruptura em relação à legislação das SAFI's.

Por fim, não é possível atribuir a reforma tributária, que levou ao abandono do modelo de paraíso fiscal, a nenhum fato isoladamente. Há, no entanto, toda uma junção de fatores que colaboraram para a decisão política analisada, desde o plano internacional, passando pelo regional e chegando ao nacional. Tal análise será feita acuradamente no capítulo derradeiro, oportunidade na qual será possível verificar o enquadramento empírico ao referencial teórico utilizado.

CAPÍTULO 3

A TOMADA DE DECISÃO URUGUAIA

O presente trabalho de pesquisa tem por objeto a decisão política uruguaia de abandonar o modelo de paraíso fiscal. A pergunta a ser respondida é exatamente sobre a motivação desta mudança institucional. A hipótese se subdividiu em dois planos. No externo, aventou-se a possibilidade de um cenário internacional adverso e de grande pressão contra os paraísos fiscais. No interno, vislumbrou-se a incompatibilidade entre este modelo e um governo de esquerda.

O objetivo geral da pesquisa é analisar os fatores que influenciaram a decisão uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal. Diante deste objetivo geral, bem como do recorte temporal (que termina com a entrada em vigor da reforma tributária no que toca às SAFI's – Sociedad Anonima Financiera de Inversion – a versão uruguaia de empresa *offshore*), percebe-se que a análise não abarca as consequências da mudança institucional.

O fato de analisar somente o momento da modificação em si se compatibiliza com o referencial teórico de Anthony Downs (1999), que concentra sua atenção no mesmo. Eventualmente, foram tratados fatos que extrapolaram os limites propostos. Isso se justifica quando os mesmos são analiticamente relevantes, mas sem a pretensão de esgotá-los. Por exemplo, no caso uruguaio é importante para a compreensão do objeto abordar o momento anterior à adoção do modelo e seus desdobramentos, ainda que em breves pinceladas.

Também foram tratados fatos posteriores aos limites propostos, pelos mesmos motivos. Ao tratar da contextualização, fatos ulteriores reforçam certos argumentos e, portanto, merecem ser mencionados. A atual pretensão do governo estadunidense de ainda negociar um ALC com Montevideú, por exemplo, corrobora com o fato que no momento analisado não se tratava de mera especulação, mas de uma possibilidade concreta. Não obstante, o presente trabalho se limita a expor certos fatos que extrapolam as delimitações estabelecidas, sem a pretensão de aprofundamento ou de maiores explicações.

O presente capítulo tem por finalidade analisar os elementos empíricos do segundo capítulo à luz dos pressupostos teóricos do primeiro. Desta forma, pretende-se fundamentar as considerações finais, apresentadas ao findar deste desenvolvimento. Conforme sua nomenclatura, este capítulo se dedica à verificação da tomada de decisão uruguaia, no caso de abandonar o modelo de paraíso fiscal. Os argumentos, assim como nos capítulos anteriores, serão apresentados de forma decrescente. Isto é, partindo do cenário mais amplo (externo) para o mais reduzido (interno).

3.1 FATORES EXTERNOS QUE INFLUENCIARAM A DECISÃO

Este tópico se destina a analisar os fatores externos que influenciaram a decisão política uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal. Teoricamente, o mais relevante é verificar o poder explicativo do referencial escolhido diante do objeto de estudo aqui tratado.

3.1.1 A influência do contexto internacional

Para responder à pergunta problema, acerca da motivação uruguaia de abandonar o modelo de paraíso fiscal, foi formulada uma hipótese que se subdivide em dois planos. Um destes é o internacional, que passa a ser analisado. A resposta inicialmente apontada é que o cenário externo, adverso aos paraísos fiscais, contribuiu para a mudança institucional no Uruguai.

Conforme discutido no capítulo anterior, havia um cenário confortável aos paraísos fiscais, que foi fortemente abalado por dois fatos que tiveram como protagonistas, involuntariamente, os Estados Unidos. O primeiro se deu com os ataques de 11 de setembro de 2001 e o segundo com a crise financeira a partir de 2008.

Neste novo cenário, a OCDE teve um papel destacado. Sua definição de paraísos fiscais e suas listagens nominais decorrentes são as principais referências internacionais. Além do mais, a organização não se limita a identificar estas localidades, estando na linha de frente para que estas abandonem seu modelo de paraíso fiscal.

O trabalho de Downs (1999) não é muito propício para a análise do cenário internacional, uma vez que o autor se centra em aspectos internos. Não obstante, será apresentada reflexão sobre os paraísos fiscais a partir da ótica do autor em questão. Ainda, no que toca ao suporte teórico, serão retomados os estudos sobre regimes internacionais.

3.1.1.1 Qualidade da cooperação

Após os ataques de 11 de setembro de 2001 e em meio à crise internacional, foi realizada a reunião do G-20 em Londres, no início de 2009, com fortes objeções à atuação dos paraísos fiscais. A OCDE, em janeiro de 2014, publicou um relatório sobre os avanços obtidos após esta cúpula (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, [2012?]). Foram firmados mais de trezentos acordos de troca de informações e transparência, nos moldes da OCDE. Todos os países mais relevantes economicamente se comprometeram com padrões de transparência, incluindo os

que integram a própria OCDE e os do G-20. Além disso, se destaca a drástica redução numérica dos paraísos fiscais.

Vale lembrar que, conforme apontam os estudiosos especializados em paraísos fiscais, esta redução numérica é vista com parcimônia em âmbito acadêmico. Como os valores depositados nos paraísos fiscais permanecem o mesmo, aponta-se que o dinheiro migrou dos que se adequaram aos padrões internacionais de transparência para os que permanecem menos cooperativos. Neste cenário, os restantes tendem a ter uma lucratividade muito maior que obtinham antes e, assim, se torna cada vez mais difícil que os mesmos decidam modificar seu modelo.

Ao final do relatório mais recente da OCDE, ao tratar das perspectivas do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações, foi destacada uma mudança de rumo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, [2012?]). Até então, a atenção se direcionava para a obtenção de acordos de cooperação em matéria fiscal. Agora, o foco é a efetivação das normas estabelecidas nos acordos. Isso marca uma profunda ruptura.

O caso uruguaio se enquadra muito bem neste cenário. O país somente saiu da lista negra da OCDE em 2009. Somente restavam quatro jurisdições, dentre estas o Uruguai. Ou seja, o país permaneceu até o último momento na mesma. Para sair da lista cinza, Montevideu agiu com precisão cirúrgica para firmar os dezoito tratados de troca de informações necessários, contemplando localidades como a Groelândia e deixando de lado Argentina e Brasil.

A intenção parece ser muito mais não ser internacionalmente tratado como paraíso fiscal que efetivamente cooperar em matéria fiscal. No entanto, esta medida se mostrou eficaz ante uma classificação que destacava o número de acordos de troca de informações. Desta forma, o país passou a não ser tratado como paraíso fiscal pela listagem mais relevante internacionalmente e ainda não estava juridicamente obrigado a colaborar com os governos vizinhos.

Um fato que chama a atenção é Montevideu ter utilizado a possibilidade de firmar um tratado de troca de informações como forma de aumentar seu poder de barganha em negociações comerciais. Era fato público que havia particular interesse da Argentina em obter informações de investimentos de seus cidadãos no país vizinho. O governo uruguaio utilizou a possibilidade de “colaborar” para obter vantagens econômicas. De certa forma seria uma maneira de compensar os prejuízos no setor financeiro abrindo portas para o setor produtivo.

A OCDE, por meio do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações, vinha se concentrando em obter acordos de cooperação fiscal. Nesta empreitada, a organização obteve sucesso. No entanto, como se percebe, não basta simplesmente a existência de acordos.

Outra dificuldade decorrente do critério numérico é que os acordos de cooperação fiscal normalmente são firmados pelo Executivo, mas demandam ratificação do Legislativo. Ou seja, uma determinada localidade pode ter se comprometido a prestar informações, mas sua efetivação só se dará com a incorporação do referido acordo à legislação doméstica.

A exigência de prova pré-constituída de crime para que seja efetivada a quebra dos sigilos fiscal e bancário também pode ser outro entrave de ordem prática. Muitas vezes, a comprovação demanda a obtenção destas informações previamente, inviabilizando qualquer investigação.

Atenta a fatos como estes, a OCDE pretende mudar de foco, não concentrando sua atenção apenas no quantitativo, mas contemplando também o qualitativo. A organização pretende se centrar, a partir de agora, na efetividade da cooperação. Tal perspectiva pode se refletir também sobre a Academia. No atual cenário, se nenhuma jurisdição está na lista negra da OCDE, significa que todas em alguma medida têm abertura em âmbito fiscal. Não obstante, existem grandes diferenças nesta mesma categoria analítica. Fazer tal verificação, da “qualidade da cooperação”, constitui um interessante objeto para futuras pesquisas.

Na Ciência Política aconteceu um fato análogo em relação à democracia. Diante da grande quantidade de países nesta categoria e das substanciais diferenças entre os mesmos, pesquisadores como Leonardo Morlino passaram a investigar a “qualidade da democracia”. A utilização conjunta de critérios objetivos e substantivos, por eles empregados, poderá ser o caminho a ser trilhado nas novas pesquisas na seara fiscal. Respectivamente seriam instituições (leis e acordos) e a efetividade das mesmas.

Todos os acordos de troca de informações em matéria fiscal criam regimes internacionais. Portanto, o estudo destes é de grande relevância para o estudo da temática dos paraísos fiscais, que será tratada no tópico seguinte.

3.1.1.2 Regimes e institucionalização

Os regimes internacionais são uma forma de institucionalização específica para o plano externo. Ainda que inexista uma regulamentação que trate dos paraísos fiscais, diante da divisão analítica aqui empregada, é possível perceber avanços.

Pelo flanco da tributação são poucos os acordos e não se vislumbra uma mobilização global neste sentido. Os regimes desta seara normalmente possuem uma forte característica regional. Pelo flanco da cooperação internacional em matéria fiscal a situação é outra. Esta temática vem sendo muito debatida na comunidade internacional e seus avanços são perceptíveis. A OCDE é um ator relevante neste processo, especialmente por promover o Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações e ter um dos modelos de tratado de cooperação mais difundidos.

A existência de um regime internacional voltado para a transparência impacta nas localidades que adotam o modelo de paraíso fiscal. Ainda que inexistam meios de coerção nos moldes do direito doméstico, existem consequências adversas aos que ficam na contramão dos ditames advindos dos regimes internacionais.

Qualquer modificação institucional interna nos paraísos fiscais passa pela decisão dos mesmos, amparados na soberania ou na autonomia legislativa. Não obstante, os constrangimentos externos influenciam nesta escolha. Sobretudo os paraísos fiscais que, por suas características intrínsecas, tendem a ser pequenos e dependentes externamente. Por isso, eles têm uma preocupação maior com os regimes internacionais. Um embargo econômico, por exemplo, traz adversidades para qualquer país, mas, para um paraíso fiscal, o embargo tende a ser desastroso.

A influência do plano externo é notável no caso dos paraísos fiscais. Enquanto havia um cenário favorável, os mesmos se multiplicaram e, quando a situação se inverteu, ocorreu uma drástica redução. O caso uruguaio, de abandonar o modelo, se deu neste cenário adverso. Diversas outras localidades trilharam o mesmo caminho a partir de então. Portanto, é inegável a influência externa para a mudança no Uruguai.

A modificação institucional interna é influenciada pelo regime internacional que, por sua vez, é uma forma específica de institucionalização. Portanto, a explicação não se dá exclusivamente por fatores internos ao Uruguai e o plano externo possui grande relevância na decisão. Do ponto de vista teórico, a premissa básica do Institucionalismo, que instituições importam e são relevantes para o comportamento dos atores, está presente no caso investigado.

3.1.1.3 Downs e os paraísos fiscais

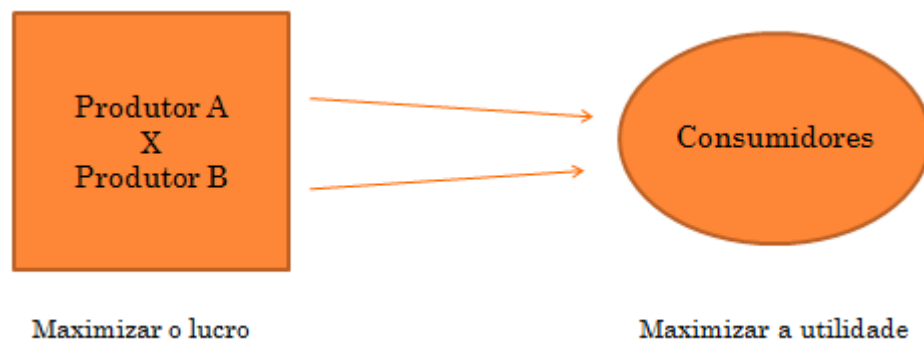
É clara a influência da Economia na obra de Anthony Downs (1999), sendo nesta área do conhecimento sua formação. Inclusive pelo título de seu livro mais relevante, Uma Teoria

Econômica da Democracia, onde se percebe a ponte proposta pelo autor entre a Economia e a Ciência Política.

Segundo Downs (1999), há regras claras para prever o comportamento de atores econômicos, especialmente a relação entre consumidores e produtores racionais. O foco de seu trabalho foi estabelecer uma relação semelhante, também amparada na racionalidade, para prever a ação governamental.

Para a economia clássica, os produtores racionais disputam a preferência dos consumidores racionais. Os primeiros visam maximizar seus lucros, por exemplo, reduzindo a utilização de insumos por unidade de produto valorizado. Os segundos visam maximizar sua utilidade, por exemplo, gastando menos recursos para adquirir um determinado produto. Tal situação é apresentada na figura 01 indicada a seguir.

Figura 01 - Produtores e consumidores racionais

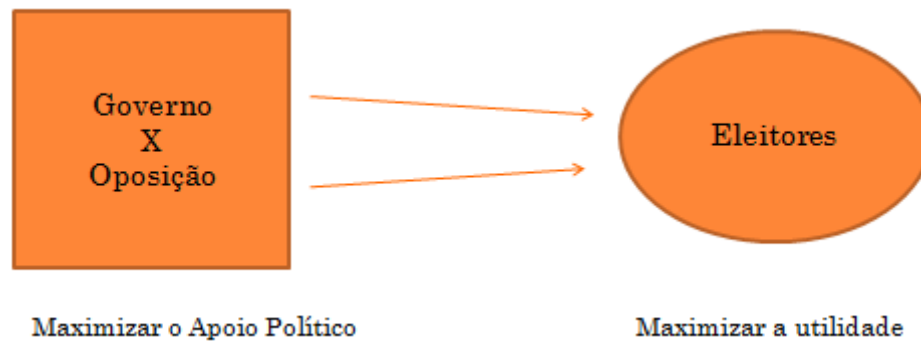


Fonte: Autoria própria.

Partindo da racionalidade dos atores econômicos é possível identificar padrões que, por sua vez, possibilitam a previsibilidade. Downs aplica a mesma sistemática para os atores políticos em uma democracia.

Neste cenário, governo e oposição disputam a preferência dos eleitores, conforme figura 02. Os primeiros visam maximizar seu apoio político, pois assim seus integrantes poderão usufruir de benesses inerentes à ocupação de cargos eletivos, visando renda, prestígio e poder. Os eleitores visam maximizar sua utilidade política, isto é, o retorno da atividade governamental para si mesmos.

Figura 02 – Atores políticos racionais

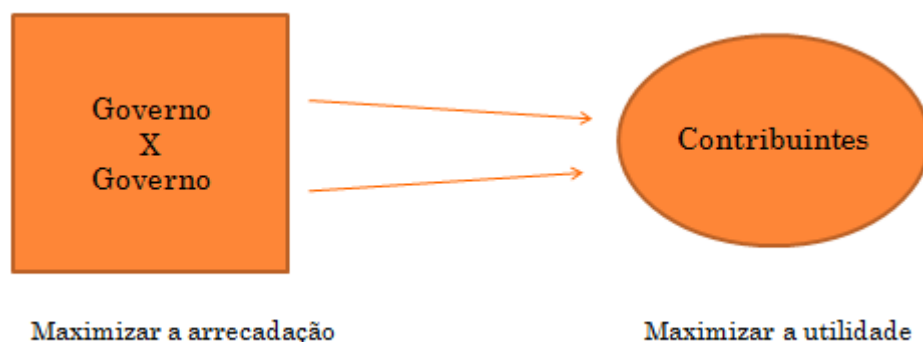


Fonte: autoria própria.

Desta forma, o polo destinado aos produtores racionais foi ocupado pelo governo e oposição, enquanto o eixo dos consumidores racionais foi preenchido pelos eleitores. Na visão de Downs (1999), as políticas públicas são para os governos apenas um meio de maximizar o apoio político, nunca um fim em si mesmo.

No caso do objeto de estudo, sendo a política fiscal uma das políticas públicas, em tese, ela deve seguir a mesma linha de raciocínio. Portanto, à luz da visão downsiana, é possível refletir sobre a temática dos paraísos fiscais. Downs (1999) destaca o aspecto da arrecadação e de orçamento para os governos. Os recursos são importantes para os governos e utilizarem para tentarem maximizar seu apoio político, seu verdadeiro fim, por meio da implementação de políticas. No entanto, obtê-los por meio da tributação acarreta na perda de votos.

Figura 03 – Governos racionais disputando tributos



Fonte: autoria própria.

Nesta perspectiva, o governo de uma localidade com território pequeno, com reduzida população e poucas atividades econômicas, poderia suprir sua necessidade de recursos

visando atrair contribuintes de outras localidades, oferecendo melhores condições. Esta é a lógica por trás da ação dos paraísos fiscais.

A denominação *offshore* é empregada para designar as empresas sediadas nestas localidades. Como se percebe pela nomenclatura, essas empresas se destinam a atividades fora da terra de origem, ou seja, existem para atuar no exterior. Os demais governos também precisam de recursos, visando suas respectivas maximizações de apoio político. Há, portanto, um cenário de competição internacional por recursos tributários, conforme indicado na figura 03.

O contribuinte, por sua vez, visa maximizar sua utilidade, desembolsando o mínimo possível de recursos a título de tributos para desenvolver suas atividades privadas. Portanto, alguns desses, especialmente os que mais teriam que pagar em suas localidades de origem, poderiam, por meio de planejamento tributário, direcionar seus negócios para locais mais atrativos, como os paraísos fiscais.

Este cenário faz com que os governos que perdem recursos se oponham aos paraísos fiscais, especialmente os que possuem uma tributação mais elevada. Quanto maior a voracidade fiscal do governo, mais se torna atrativa ao contribuinte a busca de uma alternativa externa. Portanto, a temática dos paraísos fiscais pode ser entendida a partir dos pressupostos de Downs (1999). Assim, verificado o plano externo e sua relevância para a decisão de mudança institucional uruguaia, a partir de agora serão vistos os cenários regional e local.

3.1.2 Influência do contexto regional

Downs (1999) já inicia seu livro com uma interessante reflexão sobre o destacado papel do governo na economia. Alguns dos aspectos mencionados pelo autor são os gastos públicos, a política de comércio exterior, a regulamentação das atividades domésticas e a tributação. No caso do cenário regional, se percebe que realmente a ação governamental possui um caráter de grande relevância sobre a cena econômica. Não obstante, será apontado um caso que, empiricamente, isso não se verificou.

A análise regional neste trabalho se subdivide em duas partes. Em ambos os casos tratados se percebe uma aproximação política e econômica de Montevideu com Washington, além de um afastamento uruguaio de seus pares sul-americanos. Além disso, os dois trouxeram investimentos produtivos que possibilitaram um novo modelo de desenvolvimento, diminuindo a dependência do sistema financeiro que o país se beneficiava enquanto paraíso fiscal. Ao final deste tópico também será tratada a adequação do Uruguai ao perfil médio destas localidades.

3.1.2.1 Integração regional e ideologia

O Uruguai esteve muito próximo de romper com o Mercosul e firmar um ALC com os Estados Unidos. Em 2006, o país platense recebeu diversos investimentos produtivos (URUGUAI..., 2007b), simplesmente pela perspectiva da concretização do acordo com Washington. O mercado apostava nisso e previa uma valorização após a entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio (ALC). Vale lembrar que o ano de 2006 foi um período de muitas discussões sobre a reforma tributária que seria aprovada no ano seguinte. Havia a perspectiva uruguaia de seguir um caminho semelhante ao do México, Peru, Colômbia e Chile. Não obstante, uma maior aproximação com os Estados Unidos esbarraria no modelo de paraíso fiscal.

Com o TIFA (sigla em inglês para tratado marco de investimentos e comércio) firmado entre Estados Unidos e Uruguai no início de 2007, a possibilidade de evolução dessa relação para um ALC estava cada vez mais próxima. Outro ponto que colaborava a favor deste caminho era a posição do Ministro Astori, figura central no governo Vázquez, que levou a cabo a reforma tributária.

Cogitava-se que o ALC seria acertado por ocasião da vinda do presidente George W. Bush ao Uruguai. Astutamente, Lula se antecipou e logrou uma modificação no discurso uruguaio. Para isso, o brasileiro teve de ceder e se comprometer a eliminar entraves à entrada de produtos uruguaio. O cenário de disputa aumentou o poder de barganha do país platino, colocando-o em uma posição privilegiada para negociar.

Mesmo após mudar de posição, o ministro Astori publicamente afirmou que a negociação com os Estados Unidos iria continuar. O TIFA é um grande exemplo do estreitamento de laços entre Montevideu e Washington, ainda que não tenha evoluído para um ALC. Neste cenário, o modelo de paraíso fiscal, que era mal visto pelos Estados Unidos, seria um empecilho.

Percebe-se a aproximação entre Montevideu e Washington, sendo que no tema do tópico seguinte, sobre as papeleiras, o cenário foi o mesmo. Conforme declarou o Presidente Vázquez, após deixar a presidência, o país se preparou até mesmo para um cenário de guerra com a Argentina, que se opunha aos investimentos. O mandatário afirmou que levou seu exército às ruas e que buscou apoio militar dos Estados Unidos. No entanto, em momento algum, afirmou ter cogitado retroceder e atender às reivindicações argentinas.

Em ambos os casos se evidencia um afastamento uruguaio dos seus pares do Mercosul e uma grande aproximação com os Estados Unidos. Interessante verificar que, neste

momento, o Uruguai, assim como a Argentina e o Brasil, tinham governos de esquerda. Ainda assim, Tabaré Vázquez se inclinou em direção ao governo Bush, situado do lado oposto no espectro ideológico.

Downs (1999) reflete sobre a questão ideológica, sobretudo do ponto de vista interno. Para o autor, esta é uma arma na disputa pelo poder e não há uma carga normativa. Isso é coerente com sua visão que as políticas em si são apenas um meio, não um fim em si mesmo. O presente trabalho também segue uma linha não normativa em relação ao objeto, os paraísos fiscais.

Como visto, os posicionamentos são permeados de forte carga ideológica. Em linhas gerais, uma visão mais a esquerda tende a ser contrária aos paraísos fiscais enquanto uma mais à direita mais favorável. A abordagem aqui empregada colabora para uma análise isenta. Caso contrário, poderia haver um enviesamento já de início na pesquisa.

Um trabalho que investigasse a decisão de um país de deixar de ser um paraíso fiscal e que se posicionasse contra esta via certamente tenderia a tecer elogios à escolha de abandonar um sistema nefasto. Da mesma forma, a defesa dos paraísos fiscais tenderia a criticar a equivocada decisão do governo esquerdista que abandonou este eficiente modelo.

Portanto, ao não adotar uma carga normativa, este trabalho se compatibiliza com o referencial teórico escolhido. Por isso, a abordagem se centra em aspectos mais objetivos, como a legalidade, e se esquivava de pontos que fogem ao escopo da pesquisa, como a moralidade da ação dos paraísos fiscais.

Retomando a visão de Downs (1999) sobre a ideologia, a mesma é vista sobre dois aspectos, quais sejam o do eleitor e o dos partidos. Em relação ao primeiro, seu principal atributo está em reduzir o custo de informação. Diante da grande dificuldade de ordem prática do eleitor relacionar cada uma das muitas decisões políticas e de se aprofundar nelas, a ideologia pode encurtar esse caminho. Quando o eleitor racional identifica que um determinado partido melhor o representa, basta ele apoiá-lo. A ruptura deste apoio somente pode acontecer com novas informações.

Em relação aos partidos, a ideologia é vista como uma forma de identificação com determinados segmentos sociais, visando que estes lhe tragam mais votos. Desta forma, um partido representa certo grupo que, por sua vez, lhe dá seus votos. Considerando que os partidos visam maximizar seu apoio político e que neste campo a “moeda” é o voto, estes tendem a manter uma coerência ao longo do tempo, para evitar prejuízos nas urnas. Não obstante, para Downs (1999), prevalece o pragmatismo. Se em dada situação o partido tiver

de optar em manter a coerência ideológica ou maximizar seus votos, o mesmo tende a se pautar pela última ação.

Portanto, no modelo de Downs (1999), embora a ideologia tenha lugar, não há um caráter normativo e prevalece o pragmatismo advindo da racionalidade. Neste sentido, a ação do Uruguai se compatibiliza com o referencial teórico. Se negociar com os Estados Unidos serve para maximizar o apoio político interno do governo uruguaio, esta ação é racionalmente recomendada. Assim, ainda que ideologicamente possa parecer incoerente, sem uma carga normativa na análise não há qualquer óbice.

Com sua negociação com Washington, o Uruguai já recebeu os investimentos produtivos que esperava e ansiava por um estreitamento ainda maior nesta relação. Isso aumentou o poder de barganha de Montevideú e, para continuar alinhado ao Mercosul, o Brasil cedeu e facilitou a entrada de produtos de seu parceiro austral. Mesmo assim, o governo uruguaio deixou claro que um ALC com os Estados Unidos não era uma porta fechada. Ou seja, há grande racionalidade na ação de Montevideú, ao negociar com dois lados e poder optar pelo que lhe seja mais conveniente.

Outro aspecto mostra a preponderância da razão sobre a ideologia. O Uruguai agiu com precisão cirúrgica para atender aos requisitos da OCDE e, primeiramente, deixou a lista negra e, depois, a cinza. O país firmou a quantidade necessária de acordos de intercâmbio de informações tributárias, privilegiando jurisdições com as quais não tem relevantes relações. Isso possibilitou a Montevideú deixar as listas da OCDE e, ainda, continuar usufruindo por mais algum tempo das benesses do modelo.

Vale lembrar que o Uruguai retardou firmar acordos de troca de informações com a Argentina e o Brasil, que são seus sócios relevantes e de onde partiam muitos de seus investidores. Para seus vizinhos obterem dados de seus interesses, como visto, mais uma vez o Uruguai queria concessões ao seu setor produtivo. Isso mostra que a ideologia não era o fator que norteava a ação uruguaia, mas sim a racionalidade. Em todos os momentos, o país negociou e obteve vantagens ao seu setor produtivo, que era a nova aposta do governo do Frente Amplio.

O presente trabalho, em compatibilidade com o referencial teórico utilizado de Downs (1999), não adentra aos pormenores da questão ideológica uruguaia, que evidentemente extrapolam os objetivos aqui propostos. O Frente Amplio aqui é considerado um partido de esquerda, ainda que, para posições mais radicais, não seja bem assim. Para o ex-dirigente tupamaro, Jorge Zabalza, este é apenas o discurso, pois, na prática, Mujica, seu ex-companheiro de guerrilha, governa à direita (AZNÁREZ, 2014).

Para Zabalza, Tabaré, Mujica e Astori têm plena coincidência do atual “Uruguai produtivo”, que é pautado na plantação de soja transgênica com agrotóxicos, na silvicultura e na mineração, gerando um país absolutamente dependente das corporações e governado pelo capital estrangeiro (AZNÁREZ, 2014).

A mudança institucional impulsionada pelo Frente Amplio, que rompeu com o modelo de paraíso fiscal, poderia parecer uma decorrência da ascensão ao poder de um governo de esquerda. Neste sentido, a alteração seria uma forma de privilegiar o setor produtivo, em detrimento da dependência de recursos externos no financeiro. Não obstante, o novo modelo, em grande parte, foi financiado pelo capital estrangeiro, especialmente na silvicultura. Ou seja, o cenário de dependência permaneceu.

Ainda que de forma dependente de recursos externos, a mudança de privilegiar a produção poderia ser considerada uma política de esquerda? Esta indagação é uma questão controvertida. No que toca à maior geração de empregos e renda sim. No entanto é discutível se a busca por um “crescimento a qualquer preço”, desconsiderando questões como a sustentabilidade, poderia ser considerada uma bandeira de esquerda.

Esta é uma interessante discussão, mas que não se compatibiliza com o referencial teórico eleito, no qual a ideologia é vista de forma não normativa. Com a verificação dos fatos concretos é visível um caráter pragmático nas ações governamentais uruguaias. Tal como no argumento de Downs (1999), havendo o choque entre a ideologia e a possibilidade de aumento do apoio político, este prevalece. Portanto, neste aspecto, a visão do autor empiricamente se confirmou.

Retomando a questão da não concretização de um ALC entre Montevideu e Washington, este é um exemplo da reflexão de Downs (1999) sobre o destacado papel do governo sobre a cena econômica. Embora a expectativa do mercado fosse sua efetivação, levando a uma onda de investimentos no Uruguai com a expectativa de uma rápida valorização, o fator político foi determinante. No item seguinte, esta constatação será novamente testada empiricamente.

3.1.2.2 Papeleiras

A questão da instalação da indústria papelreira no Uruguai pode ser vista sob dois prismas, o interno e o regional. No presente trabalho, optou-se pela segunda possibilidade, tratando do conflito entre os dois países da foz do Rio da Prata. No entanto, como se verá, o impacto econômico doméstico foi mais relevante para a decisão uruguiaia.

Primeiramente é interessante verificar o trabalho de Barcelos (2010) sobre a tentativa de instalação de mega investimentos em silvicultura no pampa gaúcho. Segundo este autor, o poder econômico (empresas) e o político estavam aliados para viabilizar sua efetivação. Não obstante, a questão foi levada para o Judiciário e atores relevantes, como membros do Ministério Público e da Magistratura, valendo-se de *experts* na área ambiental, impediram os investimentos.

Este trabalho não visa aprofundar esta discussão, mas apenas constatar que a silvicultura de grandes proporções almejou se instalar na metade sul do Rio Grande do Sul e foi, judicialmente, impedida. Entretanto, a situação foi oposta no território vizinho, o Uruguai, sendo esta modificação analiticamente muito relevante. O argumento central dos argentinos que se opuseram à silvicultura era a preocupação ambiental, o mesmo que no Brasil impediu a instalação destes investimentos. Além disso, argumentavam que a ação unilateral uruguaia em águas binacionais colidia com o Estatuto do Rio Uruguai.

A partir de Downs (1999) é possível analisar este cenário. O autor inicia seu livro com a reflexão sobre o papel preponderante do governo sobre a cena econômica. Para os fins aqui propostos é preciso considerar que, embora haja uma confusão terminológica em relação à distinção entre governo e Estado, será seguido o padrão proposto pelo autor, exposto a seguir.

Para Downs (1999), a eleição tem por finalidade, em uma democracia, a seleção de um governo para a próxima gestão. Portanto, neste prisma, os integrantes da magistratura e do Ministério Público, que obtêm seus cargos por concurso público de provas e títulos (pelo menos no Brasil), integram o Estado, mas não o governo.

No caso brasileiro, segundo Barcelos (2010), o governo estadual do Rio Grande do Sul e governos municipais daquela unidade federativa estavam aliados às empresas de silvicultura, visando à instalação de grandes investimentos. Ou seja, o poder político estava junto com o poder econômico. Não obstante, os dois foram preteridos em âmbito judicial.

No modelo proposto por Downs (1999), o governo possui total liberdade econômica, somente não podendo adentrar nas questões políticas, como, por exemplo, agir para deliberadamente prejudicar os opositores ou impedir a liberdade de expressão dos eleitores. Portanto, do ponto de vista puramente econômico, o governo é livre. Desta forma, no modelo de Downs (1999), o governo decide se uma determinada atividade econômica será permitida e, sendo, pode optar por nacionalizá-la, privatizá-la ou adotar um modelo intermediário.

Esta visão de governo economicamente livre, no caso brasileiro, não se verificou. Como visto, os governantes foram preteridos judicialmente e não conseguiram viabilizar os

investimentos da silvicultura. No Uruguai, o governo logrou êxito em seu intuito e, nesse caso, se enquadrou ao modelo de Downs (1999).

O caso do Brasil poderia ser mais bem entendido a partir de estudos de Direito Constitucional. Durante a fundação ou refundação de um Estado ocorre a criação de sua Carta Magna, pautada pelo denominado “poder constituinte originário”. Este é, em tese, ilimitado. Claro que a positivação de dispositivos constitucionais não tem o condão de, por si só, conduzir à efetivação imediata das normas, especialmente as de cunho apenas programático. Portanto, até a promulgação de uma constituição, a visão de Downs (1999) se adequaria.

Sob a égide de uma constituição democrática, que consagre a repartição tripartite do poder, não há tamanha autonomia governamental. No caso do Brasil, isso se torna perceptível, especialmente pela ação dos denominados por Barcelos (2010) “atores judiciais”, incluindo magistrados e membros do Ministério Público (embora estes não integrem o Poder Judiciário).

No início do livro de Downs há uma interessante reflexão sobre a relevância do papel governamental na cena econômica e que este estava negligenciado na Academia. Seus argumentos são coerentes e, de fato, há uma grande relevância analítica dos Poderes Executivo e Legislativo. Não obstante, o Poder Judiciário também possui um grande impacto e deve ser considerado.

Portanto, nos planos internos vistos do Brasil e do Uruguai, no último caso, o modelo de Downs (1999) manteve seu poder explicativo, enquanto no primeiro não. Isso não significa que, no caso uruguaio, o Poder Judiciário e o Ministério Público não sejam atores relevantes, mas apenas que, no caso analisado, sua participação na decisão não merece destaque. Cabe, ainda, refletir sobre a liberdade de ação econômica a partir do conflito entre os países da foz do Rio da Prata.

É fato que, no contexto internacional, não existam mecanismos de coerção semelhantes ao do Direito Interno, especialmente diante da igualdade jurídica entre os Estados. Cabe aqui a mesma consideração acerca dos regimes internacionais, nos quais a adesão de uma jurisdição passa por sua aquiescência, pautada em sua soberania ou autonomia legislativa. Como visto, no caso dos paraísos fiscais, um regime sobre transparência em matéria fiscal depende da adesão destas localidades.

No caso uruguaio, a decisão de abandonar seu modelo de desenvolvimento, mesmo sofrendo pressão internacional, veio do governo do país, em conformidade com sua soberania. Da mesma forma ocorreu com a decisão de instalar a indústria papeleira. Por sinal, como se verá adiante, uma decisão afetou a outra.

Ainda que possa ter ocorrido um desrespeito ao previsto no Estatuto do Rio Uruguai, com uma ação unilateral do governo da margem oriental, isso não o impediu de levar a cabo seus planos. Ainda que as partes tenham recorrido a diversas instâncias de resolução de conflitos internacionais, os mesmos não dispõem de meios de coação semelhantes aos encontrados em âmbito interno. Do lado argentino, por exemplo, também houve um desrespeito ao Direito Internacional, com o fechamento da Ponte Internacional Libertador General San Martín.

Portanto, a ampla autonomia econômica do governo prevista no modelo de Downs (1999) internamente pode encontrar um óbice na ação judicial. No plano externo, no entanto, diante da inexistência de mecanismos análogos, com os mesmos mecanismos de efetivação de suas decisões, o cenário previsto por Downs (1999) é mais bem enquadrado.

Como adiantado, a decisão sobre garantir a instalação das papeleiras e a de abandonar o modelo de paraíso fiscal possuem conexão entre si. Primeiramente é importante destacar que, conforme visto no capítulo anterior, estas decisões foram tomadas pelo governo Tabaré Vázquez. Este foi o primeiro presidente do Frente Amplio, partido de esquerda no Uruguai. O mandatário anterior foi Jorge Batlle (2000 a 2005). O modelo de paraíso fiscal foi instituído pelo pai de Jorge Batlle, o também presidente Luis Batlle Berres, em 1948. Portanto, esta via de desenvolvimento era um importante marco das políticas coloradas e da família Batlle, que por gerações ocupou o poder no Uruguai.

Para Downs (1999), o governo visa maximizar seu apoio político, isto é, obter o máximo possível de votos no pleito seguinte para se manter no poder. Por sua vez, cada eleitor está preocupado com sua renda de utilidade advinda das ações governamentais. Portanto, os dois polos não se preocupam com as políticas públicas como um fim em si mesmas, mas como um meio para a obtenção de seus verdadeiros fins. No entanto, a função social é atingida, pois o governo visará direcionar suas ações para atender aos anseios da maior parte dos eleitores.

Um aspecto relevante destacado por Downs (1999) é que ainda que uma reeleição não signifique que a próxima gestão será exatamente igual à anterior ou que a vitória da oposição não leve à continuidade, a vitória da situação representa um desejo de continuidade, enquanto o triunfo dos seus opositores indica um desejo de mudança.

Portanto, o governo do Frente Amplio chegou ao poder diante de uma perspectiva de modificações por parte dos eleitores. Sendo o modelo de paraíso fiscal um grande marco de seus adversários colorados, seu abandono encontra pleno suporte no modelo de Downs (1999). O Frente Amplio chegou ao poder logo após o filho do instituidor do modelo de

paraíso fiscal perdê-lo. Portanto, uma ruptura no modelo econômico dos colorados e da família Batlle se justifica.

A vitória frenteamplista é considerada histórica, até então um fato único na história política uruguaia. Não foi somente a tomada do poder pela esquerda, mas uma ruptura do bipartidarismo entre as agremiações políticas fundacionais. Ou seja, não foi uma mudança entre grupos que frequentemente se alternam no poder, mas uma ruptura de um padrão advindo de longa data. Nesta perspectiva, havia a expectativa por modificações mais incisivas.

Sendo o modelo de paraíso fiscal um grande marco do grupo alijado do poder, sua modificação seria no campo econômico algo a altura da ruptura ocorrida no campo político. Não obstante, deste modelo advinham recursos relevantes para o Erário e para as relações privadas. É importante destacar que a lógica básica do voto, por parte do eleitor, se centra em fatores econômicos no modelo de Downs (1999).

Ainda que o governo almejasse a mudança, outra fonte de recursos e empregos era necessária. Neste sentido, a oferta de vultosos investimentos de empresas papeleiras era desejável. Estes representaram os maiores aportes de recursos privados da história uruguaia, gerando milhares de postos de trabalho e divisas. Ou seja, com a silvicultura, o Uruguai podia trilhar um novo caminho para o desenvolvimento. Isso representa uma modificação da área financeira para a produtiva.

A adoção dessa via e o abandono da anterior foram de grande relevância política no Uruguai. Primeiramente, a reeleição do Frente Amplio significa, no modelo de Downs (1999), a aprovação líquida das ações governamentais. Ou seja, em linhas gerais, a maioria do eleitorado ratificou as mudanças. Inclusive os que lideraram as pastas de maiores mudanças obtiveram grande destaque.

Danilo Astori, figura central da reforma tributária, ocupou no governo Vázquez o Ministério da Economia e Finanças. O Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca foi ocupado por José Mujica. Na eleição seguinte, este foi eleito presidente, enquanto aquele foi seu vice. A própria formação da chapa é representativa: ficou acima o que representa o setor produtivo, que teve grande destaque com a silvicultura, estando o setor financeiro abaixo.

No governo de Jose Mujica, dois fatos chamam a atenção para o grande impacto da instalação da silvicultura de grandes proporções no Uruguai. O primeiro é que o presidente se refere a esta como a “galinha dos ovos de ouro” (MUJICA, [201?]) e novamente sujeitou entrar em conflito com a Argentina autorizando a expansão das atividades.

O segundo fato foi que se cogitou uma segunda reforma tributária visando aumentar a arrecadação sobre “lucros extraordinários”. Não obstante, a proposta não foi levada adiante, temendo o governo que tal medida afastasse novos investimentos no país. Isso mostra que o país visa uma efetiva reconfiguração econômica, pautada na produção.

Portanto, neste aspecto, o modelo de Downs (1999) se compatibilizou com o caso analisado. Primeiramente, em relação à tendência de maiores modificações com a vitória da oposição. Como visto, tal decisão não se dá aleatoriamente, sendo também pautada racionalmente. Tendo surgido outra via de desenvolvimento, que supriria os recursos e os empregos da anterior, uma mudança substancial se tornou possível.

A conclusão, em relação ao contexto regional, é que a ação uruguaia se pautou preponderantemente pela racionalidade e não pela ideologia. A vitória histórica da oposição representava um desejo de mudança e uma alteração substancial era de se esperar. Sendo o modelo de paraíso fiscal um marco das políticas anteriores, sua substituição seria algo representativo.

A ação governamental uruguaia indica uma maior preocupação em não ser taxado de paraíso fiscal que efetivamente colaborar, especialmente com seus grandes vizinhos. Em todos os momentos que pôde, o governo de Montevideu negociou e obteve vantagens para seu setor produtivo, agora sua nova aposta. Neste sentido, o grande destaque foi a silvicultura de grandes proporções que possibilitou uma transição segura para um novo modelo de desenvolvimento.

3.1.2.3 Uruguai enquanto paraíso fiscal sul-americano

Até o momento, a explicação para a alteração no modelo de desenvolvimento uruguaio foi vista pelo plano externo, incluindo sua dimensão internacional e a regional. No item seguinte será visto o prisma interno. Não obstante, a análise não poderia prescindir de uma verificação que tratasse apenas de contextos, mas adentrasse em especificidades do modelo de paraíso fiscal.

Sobre esta temática se destaca o trabalho de Dharmapala e Hines Jr (2006), que quantitativamente estabelece as características habitualmente encontradas nos paraísos fiscais. Uma possível explicação para o abandono do modelo pelo governo uruguaio poderia ser o descompasso entre as características encontradas no Uruguai diante das que predominam entre as localidades que adotam esse modelo.

A verificação do enquadramento uruguaio ao perfil médio dos paraísos fiscais definido pelos autores acima, portanto, é uma forma de comparar o Uruguai com outros exemplos de

paraísos fiscais e de verificar se o país teria as condições consideradas adequadas para permanecer dentro desse sistema tributário. Para os fins propostos, primeiramente serão vistas as principais características de paraísos fiscais identificadas pelos pesquisadores para que, em seguida, se analise se o Uruguai se adapta ao mesmo.

Diversos indicadores apontam vantagens na adoção do sistema jurídico-tributário em questão. Surge a indagação acerca da motivação de ser um modelo pouco difundido, mesmo com um cenário favorável. Uma possível resposta pode vir da pesquisa de Dharmapala e Hines Jr (2006), que identificam as características mais presentes nos paraísos fiscais. Como se verá, são raras as localidades que conseguem se enquadrar neste padrão.

Os paraísos fiscais são menores, pouco populosos e mais ricos (DHARMAPALA; HINES JR, 2006). O que mais chama a atenção nestas localidades é sua boa governança, drasticamente superior às demais localidades. As características mais prováveis neste modelo são: economias abertas, proximidade de algum país exportador de capital, ilhas com população vivendo predominantemente na costa, sistema parlamentarista, língua inglesa, origem britânica e substancialmente menos recursos naturais. As características menos prováveis são: países encravados, origem francesa, escandinava ou socialista.

Cabe, então, verificar o enquadramento uruguaio a estas características. Esta verificação não será com base nos mesmos indicadores utilizados pelos autores, pois sua análise minuciosa fugiria ao escopo deste trabalho. Portanto, a partir das conclusões apresentadas com base em estudos quantitativos, aqui será feita uma verificação qualitativa.

Dentre as indicações gerais apresentadas pelos autores, em comparação com os demais países sul-americanos, o Uruguai se encaixa perfeitamente. Serão priorizados dados atualizados e não os do tempo da reforma tributária. Não obstante, não há prejuízo à pesquisa, pois não ocorreram modificações relevantes. Além do mais, eventuais modificações escapam ao recorte analítico deste trabalho.

O território do Uruguai é de apenas 176.215 km², sendo o segundo menor país do subcontinente, perdendo apenas para o Suriname. Ainda, por estar entre a Argentina e o Brasil, os dois maiores, fica mais destacada sua pequena área. A população uruguaia, em 2013, é estimada em 3,3 milhões de pessoas (ESTADOS UNIDOS, 2014). Desta forma, dos doze países sul-americanos, o Uruguai ocupa a décima posição, somente superando o Suriname e a Guiana. Quanta à situação econômica, o Uruguai se destaca na América do Sul. Sua renda per capita, em 2012, foi de US\$ 16.200 (ESTADOS UNIDOS, 2014), e está entre as maiores do subcontinente. Portanto, o Uruguai se enquadra nos principais critérios dos

paraísos fiscais, podendo ser considerado como pequeno territorialmente, pouco populoso e rico.

Em relação à boa governança, sua importância é vital para tornar a localidade confiável para a atração de capitais externos. O investidor se ampara em dois fatores principais na escolha de onde aplicar seus recursos, que são a expectativa de lucro e o risco. O retorno em juros dos investimentos feitos em paraísos fiscais é muito baixo, pois são considerados extremamente estáveis. Ou seja, é uma opção de baixo risco ou conservadora.

Um ponto de destaque neste aspecto é o grande respeito ao estado de direito. A existência de regras claras e respeitadas é importantíssima para dar segurança jurídica aos investimentos. Em relação à mencionada “clareza” não se trata de visar à transparência das ações levadas a cabo, muito pelo contrário. Significa, tão somente, que as disposições institucionais são conhecidas e seguidas. Ou seja, o investidor tem clareza quanto às “regras do jogo” para decidir onde aplicar seus recursos.

Neste aspecto, o Uruguai se enquadra bem. Até mesmo no momento de transição em estudo, ocasionado pela reforma tributária, isso se verificou. A mudança institucional foi ampla e publicamente discutida, constituindo um cenário de alerta sobre uma possível mudança. Ainda, mesmo quando esta se concretizou, por meio da Lei nº 18.083, foi dado um razoável prazo para a vigência das alterações, resguardando seus investidores. Assim, os mesmos tiveram tempo hábil para se readaptar e não foram surpreendidos por uma mudança institucional.

Em relação ao respeito às regras institucionais, um indicador utilizado é o índice de percepção da corrupção. Neste aspecto, o Uruguai se destaca positivamente, tendo um dos melhores índices do mundo. Dos países sul-americanos, em 2013, o país platino ocupa a melhor colocação, além de estar entre os vinte melhores do mundo¹⁰.

O respeito ao estado de direito é um dos principais aspectos da estabilidade política, de grande relevância na análise de risco para investidores. Entretanto, outros prismas da estabilidade também são importantes, como o econômico e o social. Como visto, o Uruguai ocupa uma posição confortável economicamente. Isto se reflete em seus indicadores sociais. Um bom exemplo é seu IDH elevado, apenas superado regionalmente por Argentina e Chile (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013). Portanto, o Uruguai está bem colocado em relação à governança e estabilidade.

¹⁰O Uruguai está na décima nona posição, empatado com os Estados Unidos, com a pontuação 73 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013).

Até o momento, o Uruguai se enquadra bem ao que são os paraísos fiscais, em linhas gerais. Resta ver as características mais e menos prováveis. Iniciando pelas de menor probabilidade, o país platino não é um país encravado, muito pelo contrário. Sua localização é estratégica e aberta. Primeiramente, por ser banhado pelo Oceano Atlântico já não poderia ser considerado como de difícil contato com o restante do mundo.

Sobre a localização, há ainda a relevante questão dos rios que margeiam o país, como o Prata e o Uruguai. Tamanha a importância destas vias fluviais que as mesmas são denominadas como região do “litoral” pelos argentinos. Anteriormente, esta compreendia as províncias argentinas da Bacia do Rio da Prata (Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Formosa e Santa Fe) e os atuais Paraguai e Uruguai. A nomenclatura litorânea indica a dimensão e relevância destes rios.

O nome oficial do país – República Oriental do Uruguai – é uma clara referência ao rio homônimo. O mesmo marca sua posição geográfica em relação a ele, ou seja, a parte oriental (leste) da margem do Rio Uruguai. Portanto, definitivamente não se trata de um país encravado.

Outro ponto que compatibiliza o Uruguai com o perfil médio dos paraísos fiscais é não ter origem francesa ou escandinava. Não obstante, há um ponto que chama a atenção e gera um desvio ao padrão até aqui encontrado. Em relação à questão socialista, foi exatamente no momento que o país teve seu primeiro governo situado à esquerda no espectro ideológico que a reforma tributária se concretizou. Este ponto será mais bem explorado no item seguinte.

Em relação às características mais prováveis de serem encontradas em paraísos fiscais, algumas estão presentes e outras não. Por não ter origem britânica, a língua inglesa não ser oficial no país e o sistema parlamentarista não ser adotado (sistema presidencialista), o Uruguai se afasta do perfil médio.

Algumas características aproximam o Uruguai do padrão normalmente encontrado em paraísos fiscais. O país tem uma economia aberta e está próximo de dois grandes países exportadores de capital, a Argentina e o Brasil. O Uruguai não é uma ilha, mas possui semelhanças. A leste se encontra o Oceano Atlântico, ao sul, o Rio da Prata e, a oeste, o Rio Uruguai. Ao norte, nos seus limites com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul, a oeste está o Rio Quaraí e a leste a Lagoa Mirim. Portanto, por muito pouco, o Uruguai não é, de fato, uma ilha, mas apresenta semelhanças com um território insular.

Sobre a concentração da população na faixa costeira não resta dúvida que o Uruguai é um caso típico. Considerando a costa atlântica e as margens do Rio da Prata, 70% (setenta por cento) de sua população vivem nesta área, que concentra 75% (setenta e cinco por cento) do

seu PIB nacional (LA POBLACIÓN..., 2010). Um exemplo é Ciudad de la Costa, na zona metropolitana de Montevidéu que, na década de 1990, teve 93% (noventa e três por cento) de crescimento demográfico. Por fim, no que toca aos recursos naturais, o Uruguai pode ser considerado um país intermediário. Não há uma riqueza em minérios, combustíveis fósseis, mas há abundância de água doce e terras propícias para atividades como a pecuária e, mais recentemente, a silvicultura.

Portanto, o Uruguai se enquadra na maioria das características mais presentes nos paraísos fiscais, conforme trabalho de Dharmapala e Hines Jr (2006). Desta forma, este país não constitui um desvio do padrão normalmente encontrado, o que poderia explicar sua não adaptação ao modelo e a consequente mudança institucional. Por conseguinte, se torna ainda mais importante a análise do cenário interno, que passa a ser tratado.

3.2 FATORES INTERNOS QUE INFLUENCIARAM A DECISÃO

Ao se verificar o panorama externo, se percebe um cenário adverso aos paraísos fiscais. Diante deste novo quadro, estas localidades se adaptaram. A lista negra da OCDE está vazia, mostrando que todas as jurisdições possuem pelos menos algum grau de cooperação. Não obstante, o mesmo não se pode dizer da lista cinza da OCDE, revelando que, embora o panorama externo seja o mesmo, os efeitos sobre cada jurisdição não foram uniformes. Ainda que haja uma inegável influência externa, a mesma não é capaz de explicar, *per si*, a mudança institucional uruguaia.

Portanto, a verificação do cenário interno é essencial para a compreensão do caso analisado. Além do mais, este é o ponto mais adequado para a conexão entre a parte teórica do trabalho e a empírica, uma vez que Downs (1999) se centra no plano nacional. Alguns pontos que poderiam ser abordados sobre a perspectiva interna, mas já foram tratadas em outros tópicos, aqui não serão novamente tratados.

O cenário anterior à reforma já foi abordado no capítulo anterior, com destaque para dois pontos. O primeiro foi a instituição das SAFI's, denominação para as empresas *offshore* uruguaias, em 1948. Com a reforma tributária, as mesmas foram extintas, tendo de encerrar suas atividades ou se converter em outras formas societárias, sem os mesmos benefícios tributários e de anonimato.

O segundo ponto destacado foi a instituição das zonas francas, em 1987. Esta mudança institucional facilitou, anos depois, a instalação de grandes investimentos em silvicultura. Embora este não seja o objeto de estudo, este fato influenciou a tomada de decisão analisada,

sendo analiticamente relevante. Verificado o panorama econômico, o cerne das atenções se dirigiu ao cenário político, que será visto nos itens seguintes.

3.2.1 Mudança Política

O destaque neste ponto foi a grande mudança política que conduziu o Frente Amplio à presidência. Basta lembrar que o mesmo foi considerado histórico, marcando uma ruptura com uma longa tradição política. Para Downs (1999), a vitória da oposição significa desejo de maiores mudanças por parte do eleitorado. A mudança no modelo de paraíso fiscal se encaixa bem neste cenário.

Anthony Downs, possivelmente por ser estadunidense, se dedica mais aos regimes democráticos bipartidários. Historicamente, o Uruguai se configurou como bipartidário, tendo os tradicionais partidos Colorado e Nacional polarizado as disputas políticas.

Pelo axioma do interesse pessoal, que pauta o modelo de Downs (1999), o eleitor racional tende a votar no partido que lhe trará mais benefícios, denominados utilidade. Portanto, o eleitor vota visando maximizar sua “renda de utilidade”. Diante de um cenário bipartidário, a análise é simples. O eleitor votará no partido que imagina que mais lhe beneficiará se ocupar o poder na próxima gestão.

Há uma tendência do comportamento do eleitor conforme este enxergue sua renda de utilidade, isto é, seus benefícios privados advindos da atividade governamental. Se este considerar este fator alto, tende a votar no partido da situação, enquanto se considerá-lo baixo tende a apoiar a oposição (DOWNS, 1999). Um exemplo foi o Partido Colorado ter permanecido no poder por décadas, apresentando resultados vistos como satisfatórios, e ter perdido para os Blancos. Este era o cenário enquanto perdurou o bipartidarismo tradicional.

No modelo proposto por Downs (1999), o cenário se torna mais complexo quando existem mais de dois partidos, pois o eleitor não precisa somente estimar sua renda de utilidade, mas deve considerar como votarão os demais eleitores. Caso não consiga fazer esta previsão, vota no partido de sua preferência, tal como no bipartidarismo. Se não, tem de levar em conta seus pares para decidir. Este é o cenário no qual o Frente Amplio logrou vencer as eleições presidenciais no primeiro turno.

No multipartidarismo, o eleitor não vota necessariamente no partido de sua preferência. Ainda que determinado partido seja o que lhe traria mais renda de utilidade, se o mesmo não tiver chances reais de vencer, tende a ser preterido na hora do voto. A finalidade da eleição é a escolha do próximo governo e, se o voto não influir nesta decisão, ele perde sua

razão de ser. Neste caso, no qual o partido preferido não tenha chance, o eleitor escolhe, dentre os que podem vencer o pleito, qual lhe é mais favorável.

No modelo de Downs (1999), a exceção a este comportamento se dá com o chamado “voto orientado para o futuro”. Este ocorre quando o eleitor vota em uma agremiação partidária que não tenha chance no pleito atual, mas que seu voto possibilitará um fortalecimento político que, em outra eleição, possa levar à vitória. O último caso se configuraria com o voto no Frente Amplio nos tempos nos quais imperava o bipartidarismo entre os fundacionais. Com o fortalecimento do partido, o mesmo conseguiu, em 2005, chegar ao poder.

No primeiro governo do Frente Amplio, tendo Vázquez na presidência, a reforma tributária aqui analisada foi levada a cabo. Parte desta tratava do modelo de paraíso fiscal, o qual o país abandonou por meio desta mudança institucional. No pleito subsequente, os frenteampelistas se mantiveram no poder, desta vez tendo José Mujica como chefe do Poder Executivo.

Não se pode afirmar que a reforma tributária, que em seu bojo alterou o modelo de paraíso fiscal, tenha sido o fator decisivo para a reeleição do Frente Amplio. Para Downs (1999), a vitória da situação representa a aprovação líquida das ações governamentais. Isso significa que a maioria dos eleitores aprovou o conjunto de medidas tomadas. Desta forma, um determinado eleitor poderia ser contra modificar o modelo vigente e ainda assim votar no partido que tomou tal decisão, caso considere no geral que o governo lhe foi favorável.

Diante dos recortes temporais desta pesquisa, a análise das consequências da reforma tributária escapa aos objetivos propostos. Além do mais, o referencial teórico escolhido, de Anthony Downs (1999), se centra nos meios para se alcançar determinados objetivos, não nos seus êxitos e consequências. Desta forma, tanto pelo recorte quanto pela base teórica tal análise extrapola os limites desta pesquisa.

Para este trabalho, basta a citação que o conjunto de medidas governamentais tomadas obteve aprovação do eleitorado, razão pela qual, no pleito seguinte, o Frente Amplio conseguiu permanecer no poder. No entanto, breves pinceladas de alguns fatos relevantes posteriores possibilitam uma melhor análise do poder explicativo da teoria utilizada.

Como já visto no capítulo 2, as duas vitórias sequenciadas deste partido levaram a um processo de convergência entre as agremiações políticas tradicionais. Estas, superando uma rivalidade secular, já se uniram para rivalizar com o Frente Amplio na prefeitura da capital. Este cenário conduziu o Uruguai a um bipartidarismo, desta vez com outra configuração.

Este cenário, no modelo de Downs (1999), facilita a decisão do eleitor, que não precisa considerar como devem votar os seus pares, mas somente qual dos lados lhe é mais favorável. Outro ponto interessante para ser analisado é a união de rivais históricos, outrora inimigos políticos que chegaram a recorrer às armas e guerrear entre si.

Para Downs (1999), os partidos políticos visam maximizar seu apoio político, pois assim seus integrantes poderão ocupar cargos eletivos que possibilitam atingir seu verdadeiro fim, obter renda, prestígio e poder. Portanto, os políticos estão preocupados com seus objetivos privados, sendo o desenvolvimento de políticas apenas o meio de atingi-los.

Retomando o caso uruguaio, os integrantes dos partidos tradicionais sempre gozaram das benesses inerentes a ocupar cargos eletivos. Uma vez que tenham sido alijados do poder pelo Frente Amplio, o cenário se inverteu, ainda mais com a reeleição deste partido. Portanto, é racional que os tradicionais, agora diante de um inimigo comum, se unam contra este, para que tenham chances reais de superá-lo nas urnas.

Downs (1999) argumenta que a coerência ideológica tende a ser preterida quando colide com o pragmatismo da maximização de votos. Mais uma vez se percebe este cenário na vida política uruguaia. A união dos fundacionais, como meio de aumentar suas chances eleitorais é, portanto, racional. Se a mesma logrará êxito em retomar o poder, no entanto, foge ao que se propõe o autor, que não trata dos fins ou êxitos.

Visto e analisado o cenário de mudanças políticas, resta agora a verificação do processo de reforma tributária. O próximo tópico encerra esta seção, possibilitando que se adentre nas considerações finais.

3.2.2 Processo de reforma tributária

O primeiro ponto destacado na reforma tributária é que esta não tratou exclusivamente do modelo de paraíso fiscal, abarcando também outros temas como imposto de renda de pessoas físicas, tributação das empresas, forma de financiamento da saúde pública etc. A denominação aqui empregada, tratando a reforma como “processo”, melhor se adéqua à realidade fática, uma vez que já havia impulso semelhante no governo colorado anterior e, na gestão de Vázquez, a mesma tramitou por um longo prazo.

Downs (1999), ao tratar da tomada de decisão política, se dedica mais a estabelecer uma relação racional para o financiamento da atividade governamental. Os gastos públicos tendem a aumentar o apoio político do governo. Além do mais, o financiamento destes, por exemplo, pela tributação, retira votos. Enquanto esta relação for benéfica em votos, o governo tende a gastar.

O modelo de paraíso fiscal pode ser pensado a partir desta linha de raciocínio. O governo, com o mesmo, obtém recursos que podem ser aplicados em políticas que rendem votos. Neste sentido, a mudança institucional que alterasse o modelo, por si só, tenderia a levar à diminuição do apoio político do governo. Como o objetivo deste é exatamente o oposto, tal atitude não seria racional.

Entram em cena dois elementos já tratados. O primeiro é que a mudança política gerada pela vitória da oposição tende a gerar maiores modificações em relação ao governo anterior. A segunda é que, no caso uruguaio, o setor produtivo supriu a lacuna do modelo anterior, possibilitando uma mudança confortável.

Quanto ao modelo de paraíso fiscal em si, este é uma política. Vale lembrar que, no modelo de Downs, os dois polos (partidos e eleitores) não tem por fim a implementação de políticas públicas, mas dos benefícios individuais advindos delas. Portanto, se uma eventual modificação no modelo viesse a atender os anseios da maioria do eleitorado, a decisão seria racional.

O modelo de paraíso fiscal constitui, como visto, um mecanismo de atração de capitais internacionais. O mesmo é pouco expressivo na geração de empregos, pois, em geral, somente gera demanda por advogados e contadores. Por sua vez, o setor produtivo, como a silvicultura, gera uma grande demanda de força de trabalho. Como salientou Barcelos (2000), o setor foi divulgado no Brasil como a fórmula para o fim do desemprego.

Neste sentido, a substituição do modelo beneficiou uma quantidade muito maior de eleitores no Uruguai. Mesmo que os investimentos sejam em zonas francas, os direitos de seguridade social dos trabalhadores não são afetados pela lei que instituiu as mesmas. Ou seja, foram criados milhares de postos de trabalho, com as amplas garantias previstas na legislação laboral uruguaia. Ainda que perdidos votos com o abandono do modelo anterior, o novo modelo pautado na produção favoreceu o aumento no apoio político do governo. Desta forma, pode-se considerar a decisão racional.

Para Downs (1999), a melhor estratégia para o governo é tomar cada decisão conforme o desejo da maioria dos eleitores. Embora isso não seja certeza de vitória, como pondera o autor, facilita que o governo maximize seu apoio político. Não obstante, o eleitor somente tem como manifestar seu apoio ou seu desacordo nas eleições periódicas, não a cada momento. Portanto, a avaliação será do conjunto de “ações líquidas marginais”, nos termos do autor.

Com isso, o governo não precisa pautar todas suas ações pelo princípio da maioria, pois basta que, no conjunto, mais agrade que desagrade o eleitorado. Embora a reforma tributária tenha sido um tema central na política de Vázquez, outras ações foram levadas a

cabo. Desta forma, a mesma era apenas uma parcela deste cenário. Por sua vez, a questão do modelo de paraíso fiscal foi apenas uma fração desta mudança institucional maior. Tal situação torna complexa a análise deste ponto em particular, uma vez que era apenas um segmento de uma discussão muito mais ampla.

Como a eleição visa selecionar o governo seguinte, para Downs (1999), a análise deve se dirigir ao futuro imediato. Assim, a avaliação do eleitor se pautaria pela expectativa de continuidade do Frente Amplio no poder com o que se esperava que fariam os partidos opositores se chegassem ao mesmo. O partido governista atingiu o seu objetivo, conforme o referencial teórico, pois se reelegeu. Portanto, obteve a aprovação líquida marginal do eleitorado, sendo difícil mensurar o exato peso da mudança no modelo de paraíso fiscal. No entanto, pelo prisma da geração de emprego, parece racionalmente acertada a substituição do modelo de paraíso fiscal por um incremento no setor produtivo.

O modelo de Downs (1999), como afirmado pelo próprio autor, apresenta certas limitações que o mesmo julga necessárias para que seja possível a previsibilidade das ações governamentais, embora sejam admitidas eventuais exceções. Dentre as limitações apresentadas, duas serão tratadas aqui para a análise do caso uruguaio. A primeira é a relação com o Legislativo e, a segunda, a visão do autor sobre os partidos políticos.

No primeiro ponto, Downs (1999) apresenta algumas restrições que seu modelo não adentra, como a formação de maiorias legislativas e a existência de votações intermediárias na atividade legiferante. Desta forma, o partido ou a coalizão que obtém a maioria dos votos controla todo o poder político em sua gestão.

A reforma tributária é um grande exemplo de votação intermediária, caso este não tratado no modelo de Downs (1999). Neste, o governo eleito teria amplos poderes para efetivar qualquer mudança institucional que não afetasse as regras do jogo político. No entanto, no caso analisado, a longa tramitação demonstra que, na prática, isso não foi tão simples.

Outra limitação do modelo de Downs (1999) é não tratar da necessidade de formação de maiorias legislativas. Na reforma em análise, este ponto não foi um empecilho para o governo Vázquez levar a cabo suas pretensões. Como visto, a aprovação no Senado se deu somente com os votos da bancada do Frente Amplio, evidenciando o grande poder político do partido.

A reforma tributária foi qualificada pela imprensa como “incansável” devido a sua longa tramitação e infindáveis debates. Como visto, a dificuldade não era a de *quorum* legislativo para a aprovação, já que havia um grande peso político do partido no poder. Então,

como se justifica tamanha morosidade? A resposta está em outro fator que Downs (1999) não aprofunda em seu modelo, as relações intrapartidárias.

A teoria proposta por Downs (1999) visa juntar o objetivo formal dos partidos políticos, que é a formulação e execução de políticas públicas, com os fins privados de seus integrantes, que é busca de renda, prestígio e poder. Este é um ponto dificilmente analisado, pois, pelo menos nos discursos, o objetivo formal é sempre destacado, ainda que de fato o objetivo dos atores políticos possam ser outros.

Neste aspecto, pelo menos um fato chama a atenção no caso uruguaio. Mujica vem sendo rotulado de presidente mais pobre do mundo, por seu estilo de vida austero. Mesmo assim, ainda que não aparente ter uma grande renda diante do cargo eletivo que ocupa, certamente, possui grande poder. Além do mais, seu prestígio e visibilidade aumentaram por sua forma de lidar com seus bens materiais. Portanto, mesmo nesse caso, tal análise demandaria uma investigação que escapa aos objetivos propostos neste trabalho.

Em relação às relações intrapartidárias, como adiantado, o modelo de Downs (1999) não a esmiúça e, para permitir a previsibilidade de ações, presume que o partido aja como uma unidade. Por agir e pensar de forma uniforme, o autor admite que trata o partido tal como se fosse uma única pessoa.

Como já tratado, o grande palco de debates para a viabilização da reforma tributária foi dentro do próprio Frente Amplio. Disputas entre distintos segmentos internos, descompasso entre a ação dos ministérios, intervenções do presidente, manifestações da executiva do partido são algumas nítidas comprovações da relevância analítica das relações internas do governo e dos partidos que o compõem. Portanto, neste aspecto, claramente o modelo de Downs (1999) não pode abarcar a realidade concreta estudada.

Em relação ao último ponto, é preciso ponderar que, no entanto, a ação do Frente Amplio nas votações se deu de forma coesa. Ou seja, houve um amplo debate intrapartidário, com grandes divisões, mas, no parlamento, o cenário foi diverso. É preciso frisar que, assim como os demais planos, o interno, por si só, também não explica o fato estudado.

Por fim, cabe lembrar o desenvolvimento do trabalho até o momento. No primeiro capítulo foram tratados os aspectos teóricos desta pesquisa. No segundo, foi a vez do objeto ser aprofundado. Neste capítulo, os elementos empíricos levantados foram usados para testar o referencial teórico escolhido. Desta forma, já é possível adentrar na última parte desta dissertação, que trata das considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação não apresenta uma conclusão definitiva, mas as discussões e as análises feitas permitem responder a pergunta acerca da motivação para a decisão uruguaia de abandonar o modelo de paraíso fiscal. A hipótese foi subdividida em duas perspectivas. A externa tratou do cenário internacional adverso aos paraísos fiscais. A interna abordou a incompatibilidade de modelo em questão com um governo de esquerda. Inicialmente é preciso destacar que nenhum fato pode ser apontado, isoladamente, como a motivação da mudança institucional analisada. O mesmo pode-se dizer dos planos tratados, que são o internacional, o regional e o nacional. Portanto, empiricamente há uma resposta multicausal.

Antes de adentrar na divisão analítica deste trabalho, dividida nos três citados planos, é preciso comentar a tentativa de chegar a uma resposta a partir de elementos intrínsecos ao próprio modelo de paraíso fiscal. Uma possível explicação poderia ser o não enquadramento uruguaio ao perfil geral dos paraísos fiscais. Para a definição deste, foi utilizado o trabalho de Dharmapala e Hines Jr (2006). Desta verificação, foi possível constatar que o Uruguai se enquadra na maioria das características encontradas no perfil médio dos paraísos fiscais. Portanto, foi descartada uma explicação por esta linha. Não obstante, era imprescindível que a mesma fosse efetuada.

Em relação à primeira parte da hipótese, que aventava um cenário externo difícil para os paraísos fiscais, a mesma foi confirmada neste trabalho. Portanto, os constrangimentos internacionais pelos quais passaram os paraísos fiscais foram relevantes para a tomada de decisão analisada. Conforme tratado, havia um cenário bastante confortável aos paraísos fiscais que foi abalado por dois fatos protagonizados, involuntariamente, pelos Estados Unidos. Os mesmos são os ataques de 11 de setembro de 2001 e a crise financeira a partir de 2008. A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foi o grande destaque na luta contra os paraísos fiscais.

Não cabe aqui a exaustiva explanação já desenvolvida. Mas resta evidente que houve uma considerável pressão contra os paraísos fiscais, o que influenciou no caso estudado e em muitos outros. Diante deste cenário, ocorreu o esvaziamento da lista negra da OCDE. Desta forma, se percebe que todas as jurisdições hoje possuem algum grau de colaboração em matéria tributária. Como visto, o Uruguai permaneceu na lista negra da OCDE até o seu fim, tendo saído na última revisão que a deixou vazia. Isso mostra que há um cenário adverso aos paraísos fiscais, mas que o impacto específico sobre cada localidade não é uniforme.

A drástica redução numérica dos paraísos fiscais, os mais de trezentos acordos de cooperação firmados nos moldes da OCDE, a união desta organização com o G-20 contra estas localidades são alguns exemplos deste quadro contrário às localidades que adotam este modelo de desenvolvimento. Ainda que existam ressalvas quanta à efetividade e maior ponderação em âmbito acadêmico, é inegável que hoje a situação é bem mais complicada para os paraísos fiscais do que se verificava no fim do século passado.

Neste cenário desfavorável ao modelo até então utilizado pelo Uruguai ocorreu sua modificação institucional. Portanto, inegável sua influência. Como consequência natural, vieram acordos de troca de informações fiscais com outras localidades. Tecnicamente, isto seria a criação de um regime internacional. Conforme visto, para que se concretize um regime é necessário que as jurisdições decidam acatá-lo, com base em sua soberania ou autonomia legislativa.

Ainda que haja uma grande pressão internacional contra os paraísos fiscais, somente uma modificação na legislação interna e a adesão a um regime internacional de transparência e cooperação em matéria tributária levariam a uma mudança efetiva. Portanto, a análise não pode prescindir do fator interno, que passa a ser visto.

A hipótese se subdividiu em dois planos. No internacional, como visto, houve a confirmação da mesma. Resta agora verificar sua dimensão local, que atribuíra a mudança à incompatibilidade entre um governo de esquerda e o modelo de paraíso fiscal. Vale lembrar que foi justamente no momento que um governo com este perfil ideológico chegou ao poder que ocorreu a mudança institucional aqui estudada.

Dharmapala e Hines Jr (2006) apontam que uma das características menos prováveis de se encontrar em um paraíso fiscal é a origem socialista. A ideologia de esquerda em geral e paraísos fiscais são de difícil compatibilização. Neste sentido há, a princípio, plausibilidade na hipótese. A questão da ideologia no caso concreto foi vista em diversas passagens, tanto no contexto regional quanto no nacional. No plano regional, dois aspectos se destacam: a integração regional e a crise das papeleiras.

Nos dois casos mencionados, o panorama é o mesmo. Ainda que o governo uruguaio estivesse mais próximo ideologicamente de países vizinhos, como a Argentina e o Brasil, houve um cenário de afastamento de seus pares do Mercosul. Ao mesmo tempo, Vázquez se aproximou muito do governo George W. Bush, com perfil ideológico em sentido oposto. Em relação à integração regional, a aproximação entre Montevideu e Washington foi clara, sendo o TIFA (sigla em inglês para tratado marco de investimentos e comércio) sua principal materialização. Acreditava-se que o próximo passo uruguaio seria o rompimento com o

Mercosul e a formalização de um Acordo de Livre Comércio (ALC). A decisão de romper com um bloco sul-americano e firmar um ALC com os Estados Unidos não era novidade na região, já que a Colômbia e o Peru já tinham feito isso antes.

Nesta relação entre Vázquez e Bush, a ideologia foi preterida pelo pragmatismo. Com o episódio de Lula se antecipar ao estadunidense e ir ao Uruguai antes, o ALC acabou não se concretizando. Fato interessante foi que, neste acordo, os uruguaiois obtiveram benefícios para a entrada de seus produtos no Brasil. Portanto, a desistência não foi ideológica, muito pelo contrário. Ainda, percebendo que este cenário de disputa aumentava seu poder de barganha, o Uruguai, publicamente, declarou que a possibilidade de um ALC com os Estados Unidos ainda não era uma porta fechada. Em todos os momentos, a supremacia do pragmatismo é evidente.

Em relação à crise das papeleiras, o cenário é o mesmo. Montevideú aceitou a instalação de grandes investimentos em silvicultura, com suas plantas industriais, às margens do Rio Uruguai. Na outra margem estava a Argentina, que não aceitava tal decisão alegando uma série de irregularidades. No auge do conflito, Vázquez se preparou até mesmo para um cenário de guerra e buscou apoio em seu aliado Bush.

Outra vez há um cenário de alianças incongruentes ideologicamente e pautadas em interesses recíprocos. Vázquez estava em um momento de profundo distanciamento da Argentina, tendo recorrido aos Estados Unidos. Tudo isso se deu para proteger os interesses econômicos decorrentes dos investimentos da silvicultura. Estes investimentos, por sinal, foram relevantes para o rompimento com o modelo de paraíso fiscal. Esta foi uma válvula de escape interessante para suprir a lacuna que seria deixada pelo setor financeiro, possibilitando uma transição não traumática. Neste momento, inclusive, mais uma vez a racionalidade está acima da ideologia.

Enquanto existiram localidades na lista negra de paraísos fiscais da OCDE, o Uruguai esteve na mesma. O país resistiu até o último momento a qualquer mudança. Fato interessante foi a forma pela qual o Uruguai logrou deixar a lista cinza desta organização internacional. Montevideú cumpriu a determinação da OCDE e firmou dezoito tratados sobre troca de informações tributárias, mas priorizou localidades distantes ou que adotaram o mesmo modelo, como Groelândia, Malta e Suíça. Na prática, isso identifica um desejo de não ser internacionalmente taxado de paraíso fiscal e continuar, de fato, não colaborando em matéria tributária. Assim, poderia continuar aproveitando as vantagens do modelo e se esquivar de pressões internacionais.

A reforma tributária terminou em 2007 e o Uruguai somente deixou a lista cinza da OCDE no fim de 2011. Portanto, há muitos anos, o país já dispunha de meios institucionais para uma maior cooperação, faltando vontade política para firmar acordos desta natureza. Os mesmos demoraram a ser firmados e, quando foram, se deu com parceiros economicamente inexpressivos. Por fim, o Uruguai se dispôs a negociar com seus vizinhos interessados em obter dados sobre investimentos de seus nacionais, com destaque para a Argentina. No entanto, Montevideu condicionou tal fato à concessão de benefícios ao seu setor produtivo.

De forma alguma se percebe o intuito ideológico em colaborar com outros países, fruto de uma visão de esquerda oposta ao modelo de paraíso fiscal. Não há, por exemplo, um argumento que estas localidades possibilitam que os ricos e as empresas diminuam sua parcela de contribuição tributária, em detrimento dos mais pobres. O que marcou o governo Vázquez, tanto em relação ao modelo de paraíso fiscal quanto nos outros fatos narrados, foi seu utilitarismo.

Mais uma vez, este trabalho não se presta a fazer uma análise normativa, em compatibilidade com o referencial teórico. Basta a constatação que a ideologia não foi um fator decisivo para o abandono do modelo de paraíso fiscal. Portanto, a parte da hipótese que vislumbrava esta possibilidade foi empiricamente negada.

Este trabalho possuía em seu início apenas uma hipótese, que se subdividia em dois planos. Portanto, não existiam hipóteses concorrentes. Isto se verificou ao longo do trabalho, uma vez que não se pode atribuir somente a um fator ou mesmo a um só plano a resposta integral. Há, então, uma resposta multicausal. Da subdivisão efetuada, a que tocava ao plano externo foi confirmada, enquanto a do interno negada.

Com as considerações finais no que toca à empiria resta verificar se o referencial teórico escolhido, de Anthony Downs (1999), manteve seu poder explicativo. O autor em questão é um dos mais influentes politólogos do Século XX, se destacando por aplicar pressupostos de racionalidade típicos da Economia na Ciência Política. Após sua obra, diversos trabalhos surgiram. Em geral, mesmo os que seguiram sua linha de raciocínio apararam certas arestas. Diversos pesquisadores atribuem a fatores subjetivos o destaque para a compreensão do fenômeno político, gerando críticas teóricas. Outros, a partir de casos concretos, rebatem empiricamente os pressupostos de Downs (1999).

O procedimento racional, tal como apontado por Downs (1999), realmente se apresenta como mais moroso. Primeiramente, em seu modelo, os atores têm apenas um objetivo. Em seguida, devem ser identificadas todas as possibilidades de ação, sendo estas classificadas ordinalmente. Por ser racional, o ator escolhe a primeira, achando ser esta a mais

adequada à consecução de seus objetivos. Realmente parece pouco provável que em situações que demandam uma resposta imediata, como um escândalo ou um fato inesperado, o cauteloso processo racional seja efetuado. Não obstante, como indica Ferreira (2003), para as “macro-decisões” políticas, a racionalidade teria maior espaço.

A decisão uruguaia quanto ao seu modelo de desenvolvimento, que foi o de deixar de ser um paraíso fiscal, claramente promove uma reorientação do Estado e se configura como uma decisão “macro”. Neste sentido, o presente trabalho se torna uma oportunidade para testar a teoria na seara onde se pensa que a mesma ainda mantenha seu poder explicativo. Downs (1999) inicia seu livro com a interessante reflexão sobre o destacado papel do governo sobre a cena econômica. Esta constatação não é unânime, pois para o marxismo, por exemplo, esta relação é inversa. Sem aprofundar esta discussão, se pode dizer que, pelo menos no caso uruguaio, há grande influência governamental na área privada.

O maior destaque é a política fiscal, que historicamente acompanha as grandes mudanças econômicas no Uruguai. No início do século XX, a incipiente industrialização foi protegida por um sistema fiscal favorável, durante o batillismo. Durante o neobatillismo foram instituídas as SAFI's, (Sociedad Anónima Financiera de Inversión) com amplos benefícios tributários. Posteriormente vieram as zonas francas, beneficiando o setor produtivo com um regime fiscal diferenciado. No século XXI, foi a vez da ruptura com o padrão existente, com mudanças na seara tributária e societária, que constitui o objeto desta pesquisa.

Quando o Uruguai obstruiu o ALC com os Estados Unidos, isso se deu na contramão do mercado, que já estava especulando ao prever um aumento nos negócios. Provavelmente, outros setores que se beneficiavam do Mercosul podem ter ficado satisfeitos. Mas, seja para um lado ou para o outro, o poder de decisão não está no mercado, mas na política. Neste sentido, o caso uruguaio reforça o argumento de Downs (1999).

A teoria de Downs (1999) não trata de fatos como a necessidade de formação de maioria parlamentar, votações ao longo da gestão e relações intrapartidárias. Em regra, parece que o modelo encontra suporte na realidade. Normalmente, o Executivo logra obter apoio no Legislativo. Os cargos majoritários tendem a ser obtidos por partidos maiores, que normalmente conseguem uma bancada legislativa expressiva. Para atrair outras agremiações partidárias ainda existem expedientes como a concessão de cargos e liberações de recursos por indicação destas. Assim, o Executivo tende a ter maioria parlamentar, levando o governo a vencer as votações intermediárias.

As relações intrapartidárias, embora possam gerar grandes debates e disputas de bastidores, tende a ser coesa em sua ação externa. Em regra, existem normativas que

constrangem legisladores de tendências partidárias minoritárias a acompanharem a posição majoritária. Portanto, há uma tendência do cenário político, nestes aspectos, se adequar ao modelo de Downs (1999).

Ainda que o presente objeto de estudo se enquadre a este cenário, em linhas gerais, foi necessário um aprofundamento no estudo das relações intrapartidárias. Especialmente no Frente Amplio não se verificou, de forma alguma, uma unidade de pensamento e ação em relação à reforma tributária. Na verdade, o grande palco de discussões se deu em âmbito intrapartidário. Um exemplo interessante foi a aprovação da reforma tributária exclusivamente com votos da legenda governista na câmara alta. Isso reforça o argumento que o Executivo tende a ter uma bancada expressiva. Ainda que o Frente Amplio internamente tenha se dividido ao debater a temática, sua ação externa foi coesa. Assim, o cenário de Downs (1999) foi parcialmente verificado.

Para Downs (1999) há uma tendência de maiores mudanças quando a oposição logra atingir o poder. No presente caso este argumento se verificou. A histórica vitória do Frente Amplio representou uma grande ruptura política. Neste novo governo, a reforma tributária foi uma modificação institucional à altura no campo econômico.

Por fim, no que toca ao referencial teórico escolhido, o mesmo explica parcialmente o objeto de estudo. Sua maior contribuição se deu em relação a privilegiar a racionalidade em detrimento da ideologia, que foi fundamental para rejeitar a segunda parte da hipótese. Portanto, pelo menos na “macro-decisão” política estudada, a obra de Downs (1999) manteve parcialmente seu poder explicativo.

Findo o presente trabalho, abrem-se duas possibilidades de pesquisas posteriores, que guardem relação com o objeto investigado. A primeira é a análise das consequências da decisão política uruguaia de deixar de ser um paraíso fiscal. Este seria um segundo passo no estudo do caso aqui tratado. A segunda é a qualidade da cooperação. Com o esvaziamento da lista negra da OCDE, todas as jurisdições do mundo se encontram na mesma categoria analítica de “cooperativos em matéria fiscal”. Portanto, existem substanciais diferenças entre estas localidades que precisam ser mensuradas e analisadas em futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

- ACORDO de livre comércio entre Colômbia e EUA entra em vigor em maio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 abr. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1076457-acordo-de-livre-comercio-entre-colombia-e-eua-entra-em-vigor-em-maio.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ADACHI, Vanessa. Fora do alcance do Fisco, Delaware seduz empresas brasileiras. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 jun. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/469933/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 20 jan. 2013.
- AFFONSO, Iago Ricardo; et al. Os regimes internacionais de combate aos paraísos fiscais: uma análise crítica. **Sinus**, 2014. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.
- AGILDA, Leandro. Mujica afirma que Uruguay se dirige a un “nuevo bipartidismo”. **Portal del Sur**, [S. l.], 23 set. 2013. Disponível em: <<http://portaldelsur.info/2013/09/uruguay-bipartidismo/>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ALIANÇA do Pacífico recebe elogios e atenção da comunidade internacional. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 out. 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2013/10/21/alianca-do-pacifico-recebe-elogios-e-atencao-da-comunidade-internacional/>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ALIANZA del Pacífico acepta a cinco países como nuevos observadores. **RPP**, Lima, 05 nov. 2013. Disponível em: <http://www.rpp.com.pe/2013-11-05-alianza-del-pacifico-acepta-a-cinco-paises-como-nuevos-observadores-noticia_645442.html>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ALIANZA DEL PACÍFICO. **Grupo Comercio e Integración**. [S. l.], 2013. Disponível em: <<http://alianzapacifico.net/comercio-e-integracion/>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- AMORIM diz que tratado de livre comércio Uruguai-EUA não condiz com Mercosul. **UOL**, [S. l.], 26 jan. 2007. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2007/01/26/ult35u51441.jhtm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ANDREWS, Chistina W. Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v48n2/a02v48n2.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2013.
- APRUEBAN en general Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 12 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/73346/aprueban-en-general-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- ASTORI al Parlamento por reforma tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 10 out. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/31191/astori-al-parlamento-por-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

ASTORI criticó idea de Vázquez y del Partido Comunista. **El Observador**, Montevidéo, 12 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/108808/astori-critico-idea-de-vazquez-y-del-partido-comunista/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

ASTORI: "Nosotros no podemos fracasar con la reforma tributaria". **El Observador**, Montevidéo, 28 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/26714/astori-nosotros-no-podemos-fracasar-con-la-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

ASTORI presenta la reforma tributaria a la Mesa Política del FA. **El Observador**, Montevidéo, 14 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/34754/astori-presenta-la-reforma-tributaria-a-la-mesa-politica-del-fa/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

ASTORI presentó ante el Parlamento el proyecto de reforma tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 15 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/44168/astori-presento-ante-el-parlamento-el-proyecto-de-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

ASTORI y legisladores del FA acordaron variantes en proyecto de reforma tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 11 maio 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/76068/astori-y-legisladores-del-fa-acordaron-variantes-en-proyecto-de-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

AZNÁREZ, Carlos. Entrevista com Jorge Zabalza, histórico ex dirigente Tupamaro do Uruguai. **O Diário**, [S. l.], 23 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.odiarario.info/?p=3254>>. Acesso em: 11 maio 2014.

BACOCINA, Denize. Peru assina acordo de livre comércio com EUA. **BBC Brasil**, São Paulo, 13 abr. 2006. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/04/060412_euaacordoperubacocina.shtml>. Acesso em: 26 abr. 2014.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300005>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BARRERA, Pedro Pablo; G. GALVIS, José Carlos P. Centros Financeiros Offshore. **Universidad Rosario**, Bogotá, 2007. Disponível em: <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/837/80094224.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

BARROSO, Luís. O apoio de Salazar a Ian Smith. Uma análise poli-heurística. **Relações Internacionais**, [S. l.], 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/ri/n25/n25a09.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

BATISTA, Weverton F. Paraísos fiscais e offshore – são bons ou ruins. **Yimg**, 2009. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22722198/1569663310/name/Trabalho-Para%C3%ADsos+fiscais-Offshore.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BATLLE evalúa modificar la ley sobre sociedades de inversión. **La Red 21**, [Montevideo], 21 ago. 2001. Disponible em: <<http://www.lr21.com.uy/politica/53363-batlle-evalua-modificar-la-ley-sobre-sociedades-de-inversion>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

BBVA Research: La Alianza del Pacífico será la cuarta economía que más contribuirá al crecimiento mundial. **Gestión**, Lima, 14 nov. 2013. Disponible em: <<http://gestion.pe/economia/bbva-research-alianza-pacifico-cuarta-economia-que-mas-contribuira-al-crecimiento-mundial-2081090>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

BENTURA, J Pablo; MARIATTI, Alejandro. Orientación y límites a la intervención del Estado. La integración como demarcación de la intervención asistencial. In: Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 10. 13-14 set. 2011, Montevideo. **Anais eletrônicos...** Montevideo: Universidad de la República, 2011. Disponible em: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Bentura-Mariatti.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

BONINO, Luis Costa. Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay. **Política Uruguaya**, Montevideo, abr. 1985. Disponible em: <<http://www.politicauruguay.com/uy/CPTyMRU.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, 2001. Disponible em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000200008>. Acesso em: 02 maio 2014.

BOTTINELLI, Oscar A. El proceso de convergencia de los partidos tradicionales. Hacia un nuevo bipartidismo. **Factum**, Montevideo, 26 abr. 2013. Disponible em: <<http://www.factum.edu.uy/node/940>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

BRASIL. Instrução Normativa SRF nº 1.037, de 04 de junho de 2010. Relaciona países ou dependências com tributação favorecida e regimes fiscais privilegiados. **Receita Federal [do Brasil]**, [S. l.], 04 jun. 2010. Disponible em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2010/in10372010.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Planalto**, Brasília, 25 out. 1966. Disponible em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

BROVETTO comenzó ronda en sectores para buscar aprobación de Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevideo, 25 out. 2006. Disponible em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/74490/brovetto-comenzo-ronda-en-sectores-para-buscar-aprobacion-de-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

CALDERÓN, Juan Manuel Santos et al. Declaración de Cali. **Alianza del Pacífico**, Cali, 23 maio 2013. Disponible em: <<http://alianzapacifico.net/documents/cali.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

CASTRO, Ana María Buriano. Uruguay 1968: una nueva mirada histórica cuarenta años después. **Haol**, [Montevideo], n. 19, p. 129-138, primavera 2009. Disponible em:

<<http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/303/291>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

CHÁVES considera irrevogável saída da Venezuela da Comunidade Andina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107067.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

CHILE e EUA assinam acordo de livre comércio. **BBC Brasil**, São Paulo, 06 jun. 2003. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/030606_chilepc.shtml>. Acesso em: 22 abr. 2014.

CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. **Doispontos**, Curitiba/São Carlos, v. 5, n. 2, p. 143-168, out. 2008. Disponível em <http://www.academia.edu/193551/CODATO_Adriano._Quando_o_Brasil_era_moderno_o_Estado_antes_da_crise_do_Estado>. Acesso em: 30 abr. 2014.

COLOMBIA. Cancillería – Ministerio de Relaciones Exteriores. **Alianza del Pacífico**. Bogotá, [2014?]. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

CONGRESSO NACIONAL [do Brasil]. **Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA**. Brasília, [199-?]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/NAFTA.htm>>. Acesso em: 08 maio 2014.

CONGRESSO NACIONAL [do Brasil]. **Área de Livre Comércio das Américas - ALCA**. Brasília, [200-?]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/ALCA.htm>>. Acesso em: 08 maio 2014.

CRISTO, Alessandro. Juiz arquiva inquérito sobre off shore no Uruguai. **Revista Consultor Jurídico**, [S. l.], 28 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jan-28/justica-arquiva-inquerito-comecou-invasao-escritorios-2005>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

CRONOLOGÍA del conflicto por la papelera Botnia-UPM. **Espectador**, [S.l.], 02 out. 2013. Disponível em: <<http://www.espectador.com/internacionales/275152/cronologia-del-conflicto-por-la-papelera-botnia-upm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

DEFINEN detalles de la reforma tributaria. **El Observador**, Montevideú, 18 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/16900/definen-detalles-de-la-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

DHARMAPALA, Dhammika. HINES JR., James R. Which countries become tax havens? **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, 2006. Disponível em: <<http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/DharmapalaHines2006.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

DIEZ, María Teresa Magallón. La implementación de la nueva gestión pública a partir del enfoque neoinstitucionalista: entre la eficiencia y la legitimidad. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9. nov. 2004, Madrid. **Anais eletrônicos...** Madrid: CLAD,

2004. Disponível em: <[https://www.yumpu.com/es/document/view/12558173/la-
implementacion-de-la-nueva-gestion-publica-a-uam-iztapalapa](https://www.yumpu.com/es/document/view/12558173/la-implementacion-de-la-nueva-gestion-publica-a-uam-iztapalapa)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

DIPUTADOS aprobó proyecto de reforma tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 01 nov. 2006. Disponível em: <[http://www.elobservador.com.uy/noticia/22993/diputados-aprobo-
proyecto-de-reforma-tributaria/](http://www.elobservador.com.uy/noticia/22993/diputados-aprobo-proyecto-de-reforma-tributaria/)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

DIPUTADOS del Frente Amplio comienzan a redactar modificaciones a la reforma tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 12 set. 2006. Disponível em: <[http://www.elobservador.com.uy/noticia/19716/diputados-del-frente-amplio-comienzan-a-
redactar-modificaciones-a-la-reforma-tributaria/](http://www.elobservador.com.uy/noticia/19716/diputados-del-frente-amplio-comienzan-a-redactar-modificaciones-a-la-reforma-tributaria/)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ECONOMÍA y legisladores del FA aún no alcanzaron acuerdo por Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 27 jun. 2006. Disponível em: <[http://www.elobservador.com.uy/noticia/68247/economia-y-legisladores-del-fa-aun-no-
alcanzaron-acuerdo-por-reforma-tributaria/](http://www.elobservador.com.uy/noticia/68247/economia-y-legisladores-del-fa-aun-no-alcanzaron-acuerdo-por-reforma-tributaria/)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

EE.UU. ve posible negociar un TLC con Uruguay. **El País**, Montevidéo, [2013?]. Disponível em: <[http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/negociacion-tlc-uruguay-estados-unidos-
posibilidad.html](http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/negociacion-tlc-uruguay-estados-unidos-posibilidad.html)>. Acesso em: 28 abr. 2014.

ELSAYYAD, May. KONRAD, Kai A. Fighting multiple tax havens. **Journal of International Economics**, [S.L.], 2012. Disponível em: <[http://www.sciencedirect.com/science/
article/pii/S0022199611001176](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199611001176)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

ENTRA em vigor tratado de livre comércio entre Colômbia e EUA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 maio 2012. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1090399-entra-
em-vigor-tratado-de-livre-comercio-entre-colombia-e-eua.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1090399-entra-em-vigor-tratado-de-livre-comercio-entre-colombia-e-eua.shtml)>. Acesso em: 26 abr. 2014.

EUA querem tratado de livre comércio com países do cone sul. **Estadão**, São Paulo, 07 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2006/not20060207p33462.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

ESTADOS UNIDOS. Central Intelligence Agency. **Uruguay**. [S. l.], 15 abr. 2014. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

EXPECTATIVA y cautela ante la reforma tributaria del gobierno. **El Observador**, Montevidéo, 08 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.elobservador.com.uy/noticia/23070/expectativa-y-cautela-ante-la-reforma-
tributaria-del-gobierno/](http://www.elobservador.com.uy/noticia/23070/expectativa-y-cautela-ante-la-reforma-tributaria-del-gobierno/)>. Acesso em: 14 abr. 2013.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, [São Leopoldo]. **Anais eletrônicos...** [São Leopoldo]: ANPUH, 2007. Disponível em: <[http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%E9rgio%20Ara%FAjo%
20Fernandes.pdf](http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%E9rgio%20Ara%FAjo%20Fernandes.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

FERNÁNDEZ, Nelson. Uruguay evaluó una guerra por Botnia. **La Nación**, [Buenos Aires], 12 out. 2011. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/1413919-cont-uruguay-evaluou-na-guerra-con-la-argentina-por-las-papeleras>>. Acesso em 15 abr. 2014.

FERREIRA, André Lopes. Partidos tradicionais e partidos de idéias no Uruguai: uma crítica conceitual. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 9., 2010, [Goiânia]. **Anais eletrônicos...** [Goiânia]: Universidade Federal de Goiás, 2010. Disponível em: <<http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/Ferreira%20AL.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Racionalismo & macro política x incrementalismo & micro política. **Achegas**, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/cinco/dimas_f_2.htm#_ftn6>. Acesso em: 17 dez. 2012.

FREITAS, Henrique M. R. ; MACADAR, Arie Anne; MOSCAROLA, Jean. Na busca de um método quanti-qualitativo para estudar a percepção do tomador de decisão. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 20., 23-25 set. 2006, Angra dos Reis. **Anais eletrônicos...** Angra dos Reis: ANPAD, 2006. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/gianti/files/artigos/1996/1996_038_ENANPAD.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2014.

FRIEDMAN, Milton. Capitalism and Freedom. **Liberty Fund**, [S.l.], mar. 2013. Disponível em: <http://files.libertyfund.org/files/2492/Friedman_CapitalismFreedom1961.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2013.

GIL, Valeria. Tabaré Vázquez dio el sí y será el candidato del Frente Amplio. **El País**, Montevideu, [2013?]. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/tabare-vazquez-dio-sera-candidato-frente-amplio.html>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

GOBIERNO busca consenso para reforma tributaria. **El Observador**, Montevideu, 02 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/23119/gobierno-busca-consenso-para-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

GONTIJO, Arimar Colen; MAIA, Cláudia Santos Castro. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 13-30, out-dez 2004. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/~michel/docs/Artigos_e_textos/Tomada_de_decisao/tomada%20de%20decisao.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, [São Paulo], n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2014.

HINES JR, James R. Tax Havens. **Office of Tax Policy Research**, [Ann Arbor], maio 2007. Disponível em: <<http://www.bus.umich.edu/otpr/WP2007-3.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Tradução de Regina D'Angina. 3 ed. São Paulo: Ícone, 2008.

INCANSABLE debate sobre Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevideo, 13 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/66750/incansable-debate-sobre-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Acordos bilaterais de livre comércio do Chile: um exemplo a ser seguido?** Genebra, jun. 2007. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/12463/>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Peru aprova acordo de livre comércio com EUA.** Genebra, jul. 2006. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/5419/>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

INTERPELARÁN a Astori por Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevideo, 10 out. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/66979/interpelaran-a-astori-por-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

JOBIM, Marcelo F. Ação global contra os paraísos fiscais fracassa. **Nelson Franco Jobim**, maio 2012. Disponível em: <<http://nelsonfrancojobim.blogspot.com.br/2012/05/acao-global-contra-paraissos-fiscais.html>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

LA POBLACIÓN costera uruguaya aumenta, deteriorando dramáticamente al Plata. **La Red 21**, [Montevideo], 09 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.lr21.com.uy/comunidad/419771-la-poblacion-costera-uruguaya-aumenta-deteriorando-dramaticamente-al-plata>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

LAPOUGE, Gilles. Guerra aos paraísos fiscais. **Estadão**, São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,guerra-aos-paraissos-fiscais,1044740,0.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

LA REFORMA Tributaria equilibrará la carga impositiva. **El Observador**, Montevideo, 14 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/30924/la-reforma-tributaria-equilibrara-la-carga-impositiva/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

LA REFORMA tributaria es el tema "más abierto" de la agenda parlamentaria. **El Observador**, Montevideo, 04 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/15915/la-reforma-tributaria-es-el-tema-mas-abierto-de-la-agenda-parlamentaria/>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

LA REFORMA tributaria incentivará la inversión. **El Observador**, Montevideo, 22 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/36375/la-reforma-tributaria-incentivara-la-inversion/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

LEGISLADORES del FA aprobaron proyecto alternativo de Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevideo, 22 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/62887/legisladores-del-fa-aprobaron-proyecto-alternativo-de-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

LEONE, José Antonio Rivas. El Institucionalismo y la revalorización de las instituciones. **Reflexión Política**, Bucaramanga, n. 9, p. 37-46, jun. 2003. Disponível em:

<<http://biblma.pcp.mx/archivos/Neoinstitucionalismo%20y%20revalorizacion.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

LIMA, José Antônio. Quais são os maiores paraísos fiscais do mundo? **Revista Época**, São Paulo, out. 2011. Disponível em: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/ofiltro/tag/suica/>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

LINDBLON, Charles E. **O processo de decisão política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LISTA 15 presentó campaña contra Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 27 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/43475/lista-15-presento-campana-contra-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

LISTA negra da OCDE já não tem nenhum país. **Diário de Notícias**, [Lisboa], 07 abr. 2009. Disponível em: <http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=1194066#AreaComentarios>. Acesso em: 26 abr. 2014.

LUCENA, Andréa Freire de. Regime internacional: aspectos conceituais relevantes. In: LUCENA, Andréa Freire de (Org.). **Regimes Internacionais Temas Contemporâneos**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 13-32.

MARREIRO, Flávia. Uruguai flerta com EUA e causa mal-estar. **Folha de São Paulo**, Buenos Aires, 07 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0701200624.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

MEIRELES, Fernando. Teoria da escolha racional: limites e alcances explicativos. **Caos**, João Pessoa, n. 22, p. 52-61, dez. 2012. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/207764021/7-Teoria-Da-Escolha-Racional-Fernando-Meireles>>. Acesso em: 02 maio 2014.

MENDOZA, Guillermo Farfán. El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. **Polis**, Iztapalapa, v. 3, n. 1, p. 87-124, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72630105>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

MERCOSUL. **Quem somos**. Montevidéo, [2013?]. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4002&site=1&channel=secretaria&seccion=3>. Acesso em: 08 maio 2014.

MERCOSUR. **Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático**. Montevidéo, 12 jul. 2013. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5610/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2014.

MEXICANO PRI é partido que governou mais tempo na América Latina. **G1**, [S.l.], 02 jul. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/07/pri-do-mexico-o-partido-que-governou-por-mais-tempo-na-america-latina.html>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

MODIFICACIONES en las SAFI. **El País**, Montevidéo, 19 abr. 2010. Disponível em: <http://historico.elpais.com.uy/suple/economiamercado/10/04/19/ecoymer_483138.asp>. Acesso em: 26 abr. 2014.

MOREIRA, Assis. Brasil reluta mas adere a bloco global de combate à evasão. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 out. 2009. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=59216>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

MOREIRA, Constanza. Final del Juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevidéo, v. 15, n. 1, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892006000100012>. Acesso em: 26 abr. 2014.

MUJICA reconoce que el acuerdo con UPM-Botnia es para dar trabajo a los uruguayos. **Notimerica**, Montevidéo, [201-]. Disponível em: <<http://www.notimerica.com/politica/noticia-argentina-uruguay-mujica-reconoce-aceptado-acuerdo-upm-botnia-ofrecer-trabajo-uruguayos-20131004185522.html>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 95-121, jan. jul. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6593/5319>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

NOVA embaixadora dos EUA no Uruguai chega de olho em tratado de livre comércio. **Opera Mundi**, Montevidéo, 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/19952/nova+embaixadora+dos+eua+no+uruguai+chega+de+olho+em+tratado+de+livre+comercio.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

O DINHEIRO vai para o paraíso. **Época Negócios**, São Paulo, n. 76, p. 25, jun. 2013.

OLIVEIRA, Deise de. Crise de confiança se sobrepõe a pacote dos EUA e arrasa mercados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 out. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u453047.shtml>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do desenvolvimento humano 2013**. [S. l.], 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A progress report on OECD work on tax havens**. Paris, [2012?]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/ctp/harmful/aprogressreportonoecdworkontaxhavens.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD 50th Anniversary Vision Statement**. Paris, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mcm/48064973.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

ORTIZ, Délis. México, Colômbia, Chile e Peru estabelecem bloco de livre comércio. **G1**, Buenos Aires, 25 maio 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2013/05/mexico-colombia-chile-e-peru-estabelecem-bloco-de-livre-comercio.html>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

PANAMÁ también se defiende de acusación de “Paraíso fiscal”. **El Observador**, Montevidéo, 12 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/213100/panama-tambien-se-defiende-de-acusacion-de-paraíso-fiscal/>>. Acesso em: 09 abr. 2013.

PAPELERA Montes del Plata elevará en 770 millones de dólares el PIB uruguayo. **La Información**, Montevidéo, 16 nov. 2011. Disponível em: <http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/empresas/papelera-montes-del-plata-elevara-en-770-millones-de-dolares-el-pib-uruguayo_pZmxUJ1GxFZ5pEeX3HiRm6/>. Acesso em: 26 abr. 2014.

PARA Argentina, Uruguay aún es un “paraíso fiscal”. **El Observador**, Montevidéo, 24 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/231061/para-argentina-uruguay-aun-es-un-paraíso-fiscal/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

PARAGUAI não irá a cúpulas do Mercosul até aprovar entrada da Venezuela. **R7**, [São Paulo], 04 nov. 2013. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/internacional/paraguai-nao-ira-a-cupulas-do-mercossul-ate-aprovar-entrada-da-venezuela-04112013>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

PARTIDO Colorado cataloga la reforma tributaria como una ley injusta. **El Observador**, Montevidéo, 29 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/52256/partido-colorado-cataloga-la-reforma-tributaria-como-una-ley-injusta/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300005&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 abr. 2014.

PINTO, Edson. **Lavagem de capitais e paraísos fiscais**. São Paulo: Atlas, 2007.

POLAK, Sergio. Companhias Offshore. **Portal Tributário**, [S. l.], [1996?]. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/offshore.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

POR QUÉ Uruguay no es un paraíso fiscal. **El Observador**, Montevidéo, 06 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/212652/por-que-uruguay-no-es-un-paraíso-fiscal/>>. Acesso em: 09 abr. 2013.

PRESIDENTE francês quer erradicar paraísos fiscais. **Globo**, [Rio de Janeiro], 10 de abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/04/hollande-quer-erradicar-paraísos-fiscais.html>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

QUÉ ES una reforma tributaria. **El Observador**, Montevideu, 09 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/36314/que-es-una-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

RECEITA amplia lista de países considerados “paraísos fiscais” e inclui a Suíça. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jun. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/746711-receita-amplia-lista-de-paises-considerados-paraisos-fiscais-e-inclui-suica.shtml>>. Acesso em: 02 ago. 2013.

REDACTARÁN proyecto final de reforma tributaria. **El Observador**, Montevideu, 02 out. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/23672/redactaran-proyecto-final-de-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 10, p. 89-100, jan. jul. 2012. Disponível em: <<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/04.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

ROCHA, Janes. Acordo Uruguai-EUA seguirá regra do Mercosul. **G1**, Colônia de Sacramento, 27 fev. 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1470779-9356,00.html>. Acesso em: 26 abr. 2014.

SANDAL, Nukhet A. ZHANG, Enyu. JAMES, Carolyn C. JAMES, Patrick. Poliheuristic Theory and Crisis Decision Making: A Comparative Analysis of Turkey with China. **Canadian Journal of Political Science**, 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=82438>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

SENADO dos EUA aprova tratado de livre comércio com o Peru. **G1**, [S. l.], 04 dez. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL204389-5602,00-SENADO+DOS+EUA+APROVA+TRATADO+DE+LIVRE+COMERCIO+COM+O+PERU.html>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

SEPA con qué productos Chile lidera las exportaciones mundiales. **Cooperativa CL**, Santiago, 12 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/sepa-con-que-productos-chile-lidera-las-exportaciones-mundiales/2012-11-12/095307.html>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

STEFANI, Anderson. A legalidade do intercâmbio internacional de informações tributárias. **Universidade Federal de Santa Catarina**, Florianópolis, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/legalidade-dointerc%C3%A2mbio-internacional-de-informa%C3%A7%C3%B5es-tribut%C3%A1rias>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

TABARÉ justificó la hipótesis de una guerra con Argentina: “Amenazaron con ocupar la planta”. **Clarín**, [Buenos Aires], 12 out. 2011. Disponível em

<http://www.clarin.com/politica/Gueleguaychu-pueden-Uruguay-analizado-Argentina_0_571143061.html>. Acesso em 05 abr. 2014

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, [São Paulo], n. 58, p. 225-255, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

TORDJMAN, Jérémy. G20 tenta eliminar sigilo bancário após combater paraísos fiscais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, set. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/dinheiro/ult91u628618.shtml>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2013**. [S. l.], 2013. Disponível em <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>>. Acesso em 09 maio 2014.

TRATADO de livre comércio entre EUA e Peru entra em vigor. **Abril**, São Paulo, 16 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.abril.com.br/noticias/economia/tratado-livre-comercio-eua-peru-entra-vigor-240739.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. **Presidentes de Uruguay - Listado de presidentes de la República (1830-2005)**. Montevidéo, [2005?]. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=566&CatId=86&SubCatId=113>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

URUGUAI e EUA assinam acordo de cooperação comercial. **BBC Brasil**, São Paulo, 25 jan. 2007. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2007/01/070125_uruguai_eua_dg.shtml>. Acesso em 26 abr. 2014.

URUGUAI mais perto de acordo de livre comércio com os EUA. **Estadão**, São Paulo, 14 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2007/not20070114p18968.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY. Administración Nacional de Educación Pública. **19 de setiembre de 1836: Batalla de Carpintería. Nacen las divisas blanca y colorada**. [Montevidéo], [20--?]. Disponível em: <<http://www.uruguayeduca.edu.uy/Portal.Base/Web/verContenido.aspx?ID=204396>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

URUGUAY capta la mayor inversión de su historia con nueva planta papelera. **ABC**, Montevidéo, 18 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/internacionales/uruguay-capta-la-mayor-inversion-de-su-historia-con-nueva-planta-papelera-209146.html>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY es un paraíso fiscal. **El Observador**, Montevidéo, 04 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/212567/34uruguay-es-un-paraiso-fiscal34/>>. Acesso em: 09 abr. 2013.

URUGUAY. Ley nº 11.073, de 30 de junio 1948. Ley de Sociedades Anónimas. **Parlamento [del Uruguay]**, Montevidéo, 30 jun. 1948. Disponível em:

<<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=11073&Anchor=>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY. Ley n° 15.921, de 26 enero 1988. Ley de Zonas Francas. **Parlamento [del Uruguay]**, Montevidéo, 26 jan. 1988. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15921&Anchor=>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY. Ley n° 18.083, de 18 de enero 2007. Sistema Tributario – Se derogan, crean y modifican diversas normas. **Parlamento [del Uruguay]**, Montevidéo, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18083&Anchor=>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY. Ministerio de Economía y Finanzas. **Por qué elegir las zonas francas en Uruguay**. [Montevidéo], 18 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.zfrancas.gub.uy/espanol/porqueuruguay/index.html>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY. Ministerio de Economía y Finanzas. **Zonas francas en Uruguay**. [Montevidéo], 18 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.zfrancas.gub.uy/espanol/zfuruguay/>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

URUGUAY. Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. **Presidente Tabaré Vázquez Curriculum vitae**. Montevidéo, [2005?]. Disponível em: <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez01.htm>. Acesso em: 28 abr. 2014.

URUGUAY salió de la lista gris de la OCDE. **El Observador**, Montevidéo, 15 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/215156/uruguay-salio-de-la-lista-gris-de-la-ocde/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

VÁZQUEZ confía en que se aprobará la Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 21 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/48544/vazquez-confia-en-que-se-aprobara-la-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

VÁZQUEZ firma los tres decretos reglamentarios de la ley de Reforma Tributaria. **El Observador**, Montevidéo, 24 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/74500/vazquez-firma-los-tres-decretos-reglamentarios-de-la-ley-de-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

VENEZUELA deixa a Comunidade Andina das Nações na sexta-feira. **Estadão**, São Paulo, 21 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,venezuela-deixa-a-comunidade-andina-das-nacoes-na-sexta-feira,709395,0.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

VERGARA, Rodolfo. Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. **Perfiles Latinoamericanos**, Xochimilco, n. 3, p. 119-144, dez. 1994. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/115/11500307.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

WOOD, Danyelle de Lima. FRANCO, Geisa Cunha. A Tentativa de Criação de um Regime Internacional de Combate à Corrupção no Mundo Globalizado: o Papel dos Estados e das

Organizações Internacionais. In: LUCENA, Andréa Freire de (Org.). **Regimes Internacionais Temas Contemporâneos**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 133-152.

ZURBRIGGEN, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 26, n. 1, p. 67-83, 2006. Disponível em:
<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004>.
Acesso em: 30 abr. 2014.