

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 435, DE 2016 (MENSAGEM Nº 468/2015)

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo das Ilhas Cayman sobre o Intercâmbio de Informações Relativas a Matérias Tributárias, assinado em Brasília, em 19 de março de 2013.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado IZALCI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 435, de 2016, foi elaborado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, com o intuito de aprovar o texto de Acordo firmado, em 19 de março de 2013, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo das Ilhas Cayman, versando sobre intercâmbio de informações relativas a matérias tributárias.

O Projeto conta com os dispositivos usuais para esse tipo de proposição: o art. 1º aprova o referido Acordo e seu parágrafo único sujeita eventuais emendas ou ajustes complementares que se mostrem gravosos ao patrimônio nacional à aprovação do Congresso Nacional; o art. 2º estabelece a vigência a partir da data de sua publicação.

O Acordo foi encaminhado para apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 468, de 2015, do Poder Executivo, cuja Exposição de Motivos Interministerial nº 171/2015 MRE MF, de 24 de abril de 2015, informa que a iniciativa leva em conta preocupações da autoridade tributária em “combater a fraude e a evasão fiscal, assim como em reduzir o espaço para práticas de elisão ou planejamento fiscal”. Ressalta o documento

que a matéria assume relevância “no contexto internacional atual de busca de maior transparência tributária, de maior cooperação entre as administrações tributárias e de combate ao planejamento tributário agressivo ou abusivo, considerado pelo G-20 como um dos agravantes da crise financeira global pelo efeito de erosão da base tributária dos países e seu impacto negativo nos orçamentos nacionais”.

O Acordo possui doze artigos. Em essência, o Artigo 1 prevê o intercâmbio de informações previsivelmente relevantes para a administração relativas aos tributos visados pelo Acordo. As informações serão trocadas em caráter sigiloso, garantindo-se os direitos e as salvaguardas das pessoas pelas leis ou pela prática administrativa da Parte requerida, na medida em que não afastem ou atrasem indevidamente o efetivo intercâmbio de informações.

O Artigo 3 estabelece que os tributos abrangidos pelo Acordo são: a) no Brasil, o imposto federal sobre a renda; e b) nas Ilhas Cayman, qualquer imposto instituído pelas Ilhas Cayman que seja substancialmente similar ao tributo existente no Brasil.

O Artigo 5, por sua vez, prevê que as informações serão intercambiadas independentemente de a conduta sob investigação constituir crime sob as leis da Parte requerida, caso tal conduta ocorresse em seu território.

Consta, ainda, do Artigo 5 que: “Cada Parte Contratante assegurará que suas autoridades competentes tenham autoridade para obter e fornecer, mediante solicitação: a) informações detidas por bancos, outras instituições financeiras, e qualquer pessoa que atue na condição de agente ou fiduciário, inclusive representantes e fiduciários (“trustees”); e b) informações referentes à propriedade legal e efetiva (“beneficial ownership”) de sociedades, parcerias (“partnerships”), fideicomissos (“trusts”), fundações e outras pessoas, inclusive, informações sobre propriedade relativas a todas essas pessoas em uma cadeia de propriedade, assim como, no caso de fundos ou esquemas coletivos de investimento, informações sobre ações, quotas e outras formas de participação; no caso de fideicomissos (“trusts”), informações sobre instituidores (“settlers”), fiduciários (“trustees”) e beneficiários; e, no caso de fundações, informações sobre os fundadores (“founders”), membros do conselho e beneficiários. Ressalte-se que o Acordo não obriga as Partes Contratantes a obter ou fornecer informações sobre propriedade em relação a

empresas com ações negociadas publicamente ou a fundos ou esquemas públicos de investimento coletivo, a não ser que tais informações possam ser obtidas sem ocasionar dificuldades desproporcionais.

O Artigo 6 prevê que uma Parte Contratante poderá autorizar, nos limites permitidos por suas leis internas, que representantes da autoridade competente da outra Parte Contratante entrem em seu território para entrevistar pessoas e examinar registros, com o prévio consentimento por escrito das pessoas envolvidas.

O Artigo 7 estabelece que a Parte requerida não está obrigada a obter ou fornecer informação que a Parte requerente não poderia obter de acordo com suas próprias leis. Permite, ainda, a negativa de pedido de informações cuja revelação mostre-se contrária à ordem pública.

No que tange à cobertura dos custos envolvidos, o Artigo 9 estabelece que despesas ordinárias administrativas e gerais incorridas no fornecimento de assistência serão custeados pela Parte requerida e custos diretos extraordinários incorridos no fornecimento de assistência serão custeados pela Parte requerente. Se os custos diretos extraordinários do fornecimento de informações com respeito a um pedido específico forem significativos, a autoridade competente da Parte requerida consultar-se-á com a autoridade competente da Parte requerente.

A proposição, que tramita em regime de urgência, vem a esta Comissão, na forma regimental, para verificação da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e do mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso X, alínea h do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

A matéria tratada no Projeto em exame define as condições que presidirão o intercâmbio de informações relativas a matérias tributárias entre o Governo brasileiro e o Governo das Ilhas Cayman.

No que tange aos aspectos de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, releva mencionar que não foram identificados nos termos do Acordo quaisquer disposições passíveis de contrariar o ordenamento orçamentário e financeiro da União.

Ao contrário, a iniciativa tem o cunho de favorecer as ações de fiscalização e de combate à sonegação fiscal na esfera do imposto de renda, e assegurar à Administração Tributária instrumentos mais eficazes para coibir a prática de atos lesivos à ordem tributária com reflexos positivos sobre o nível da arrecadação.

Assim, o Projeto de Decreto Legislativo nº 435, de 2016 é adequado e compatível orçamentária e financeiramente.

No mérito, nosso voto pela aprovação da matéria.

De fato, este Acordo insere-se num novo contexto mundial no que concerne ao combate à fraude e à elisão fiscal, caracterizado pela intolerância à ocultação de renda e patrimônio por parte de contribuintes de grande porte, que, abusivamente, deslocam seus bens e rendimentos tributáveis para jurisdições com tributação reduzida ou inexistente, os chamados “paraísos fiscais”.

Reflexo recente dessa tendência foi a edição do Decreto nº 8.842, de 29 de agosto de 2016, que promulgou a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária, formatada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE e aprovada no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 105, de 14 de abril de 2016.

Na mesma linha, com lastro no Decreto Legislativo nº 146, de 25 de junho de 2015, o Governo baixou o Decreto nº 8.506, de 24 de agosto de 2015, que trata do “Foreign Account Tax Compliance Act” – FATCA, importante acordo com os Estados Unidos da América de troca de informações financeiras.

Agora em discussão o presente Projeto de Decreto Legislativo, que trata de outro parceiro internacional de grande importância - o Governo das Ilhas Cayman –, em especial no que tange ao movimento de capital.

De acordo com a última pesquisa Capitais Brasileiros no Exterior – CBE, divulgada pelo Banco Central e referente ao ano-base de 2015¹, os ativos totais dos brasileiros no exterior são da ordem de US\$388,2 bilhões, sendo US\$292,9 bilhões na forma de investimentos diretos. Destes, algo como US\$58,6 bilhões encontram-se nas Ilhas Cayman, capitais pertencentes a 1.248 investidores, grande parte deles concentrados em atividades financeiras (US\$55,1 bilhões). Chama a atenção também o expressivo volume de depósitos em moeda estrangeira realizados por brasileiros nas Ilhas Cayman (US\$10,8 bilhões).

Promulgado o presente Acordo, o Governo brasileiro terá acesso a informações fiscais e financeiras desses investimentos, inclusive as necessárias para garantir execuções fiscais e investigações penais. Além disso, a Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá realizar fiscalizações tributárias conjuntas com as autoridades das Ilhas Cayman.

Aliás, o efeito positivo da aprovação deste Acordo será imediato, sentido mesmo antes da primeira ação concreta realizada sob seu amparo jurídico, pois será estabelecido um marco simbólico importante. Sonegadores poderão até conseguir o deslocamento do patrimônio oculto para algum outro refúgio, ainda protegido pelo sigilo fiscal e bancário. Mas a adesão das Ilhas Cayman e de tantos outros países com tributação favorecida a acordos como este aponta tendência inequívoca em favor da transparência fiscal, forçando desde já mudança no comportamento dos contribuintes mais renitentes em recolher os tributos devidos.

Assim, a promulgação do presente Acordo por si só induzirá à melhoria no cumprimento voluntário das obrigações tributárias correntes, além de, como já mencionado, facilitar sobremaneira o combate à evasão fiscal, a recuperação de dinheiro expatriado ilícitamente e a condenação penal dos sonegadores, merecendo, portanto, o apoio desta Comissão

Ressalte-se, por oportuno, que o Relator da matéria na CREDN, Deputado Rubens Bueno, fez sérias críticas à parte final do Artigo 1

¹ <http://www4.bcb.gov.br/rex/CBE/Port/ResultadoCBE2015p.pdf> Acesso em 14-9-2016.

do Acordo, onde está previsto que “[o]s direitos e as salvaguardas garantidos a pessoas pelas leis ou pela prática administrativa da Parte requerida permanecem aplicáveis na medida em que não afastem ou atrasem indevidamente o efetivo intercâmbio de informações”. Considerou o trecho inconstitucional e propôs sua retirada quando a matéria tramitasse na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Concordamos com o Nobre Relator em atribuir à CCJC a competência para decidir sobre a constitucionalidade ou não do referido dispositivo.

Todavia, entendemos necessário colaborar com o debate e subsidiar a decisão daquela Comissão, até porque, sob o prisma das finanças públicas, há grande interesse na aprovação do presente Acordo, como mostram as estatísticas antes apresentadas. E, salvo melhor juízo, o afastamento da aplicabilidade do debatido dispositivo pode mostrar-se inconveniente e talvez excessivo.

É que o referido texto teve como fonte o modelo proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, cujas versões em inglês, espanhol e português seguem abaixo:

*The rights and safeguards secured to persons by the laws or administrative practice of the requested Party remain applicable to the extent that they do not **unduly** prevent or delay effective exchange of information.²*

*Los derechos y garantías reconocidos a las personas por la legislación o la práctica administrativa de la Parte requerida seguirán siendo aplicables siempre que no impidan o retrasen **indebidamente** el intercambio efectivo de información.³*

*Os direitos e as salvaguardas garantidos a pessoas pelas leis ou pela prática administrativa da Parte requerida permanecem aplicáveis na medida em que não afastem ou atrasem **indevidamente** o efetivo intercâmbio de informações.*

² <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/2082215.pdf> Acesso em 15-9-2016.

³ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/37975122.pdf> Acesso em 15-9-2016.

Como faz parte de um modelo padrão, trata-se de texto já consagrado no âmbito do Direito Internacional, sendo evidente que os países que integram a OCDE seguem o Estado Democrático de Direito.

Ademais tal redação, qualificada pelo advérbio “indevidamente” (“unduly”, “indebidamente”), parece mais vocacionada a prevenir aquilo que corriqueiramente é chamado de “abuso do direito”, expressão muito criticada pela doutrina nacional, mas que sintetiza de forma inequívoca o instituto jurídico, positivado no Brasil desde a aprovação do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), nos termos do seu art. 187:

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Também podemos citar a “litigância de má fé”, combatida em vários dispositivos do novo Código do Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

É possível, então, alinhar uma linha de interpretação que enxergue a parte final do Artigo 1 como uma espécie de remédio para o “abuso de direito” ou “litigância de má fé”, somente aplicável em caso de exercício de direito de forma excessiva, irregular, de má fé, realizada apenas para postergar ou inviabilizar a troca de informações, em analogia ao previsto nos nossos Códigos.

Note-se que o próprio Acordo oferece remédios para que a Parte requerida se recuse a prestar informações cujo desvelamento afronte seu ordenamento jurídico. Tais salvaguardas estão no parágrafo 3 do Artigo 5 e no parágrafo 4 do Artigo 7:

Artigo 5

Intercâmbio de Informações a Pedido

3. *Caso especificamente solicitado pela autoridade competente da Parte requerente, a autoridade competente da Parte requerida fornecerá informações sob este Artigo, **na extensão permitida por suas leis internas**, na forma de depoimentos de testemunhas e cópias autenticadas de registros originais.*

Artigo 7

Possibilidade de Recusar um Pedido

4. A Parte requerida **poderá negar** um pedido de informações se a revelação das **informações for contrária à ordem pública** (“ordre public”).

Como se vê, a autoridade tributária brasileira somente fornecerá informações solicitadas a pedido da autoridade das Ilhas Cayman nos limites estabelecidos por nossas leis internas. Ademais, o fisco nacional poderá negar pedido em desacordo com os cânones da ordem pública, assim entendidos os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal e pelo arcabouço jurídico pátrio.

Salvo melhor juízo, é nesse contexto mais amplo que se deve interpretar a parte final do artigo 1 do Acordo.

Também deve ser ressaltada a necessidade de se homogeneizar o entendimento da Casa sobre o assunto. Em 3 de agosto deste ano, a CREDN aprovou parecer favorável ao Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça para o Intercâmbio de Informações sobre Matéria Tributária (Projeto de Decreto Legislativo nº 486, de 2016 – Mensagem nº 128, de 2016), cuja redação do parágrafo 4 do Artigo 1 é idêntica à constante da parte final do Artigo 1 do Acordo ora apreciado, inclusive porque a fonte original é exatamente a mesma: o modelo da OCDE acima transcrito.

Entretanto, para a elaboração do Projeto de Decreto Legislativo nº 486, de 2016, não foi feita nenhuma observação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo pelo Relator da matéria, Dep. Bruno Covas. Portanto, até como forma de uniformizar o entendimento da matéria por parte do Congresso Nacional, entendemos que não devam ser impostas restrições à aprovação integral do presente Projeto de Decreto Legislativo.

Evidentemente, nossa manifestação não tem como objetivo substituir, mas sim colaborar com a discussão no colegiado da CCJC, cumprindo, contudo, ressaltar, uma vez mais, o grande interesse do Governo brasileiro em não prejudicar ou retardar a aplicação de acordos de intercâmbio de informações tributárias como este. É por meio desses instrumentos que governos de países ou dependências com tributação favorecida e regimes fiscais privilegiados, inclusive os enquadrados como “paraísos fiscais” pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na Instrução

Normativa RFB nº 1.037, de 4 de junho de 2010, buscam adequar-se às novas normas internacionais que exigem maior transparência das transações financeiras e das informações fiscais, com óbvio proveito das Partes contratantes.

Pelas razões expostas, voto pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Decreto Legislativo nº 435, de 2016, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em de outubro de 2016.

Deputado IZALCI
Relator