REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

MENSAGEM Nº 472, DE 2015

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para o Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária, assinado em Brasília, em 23 de outubro de 2012.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado DOMINGOS NETO

I - RELATÓRIO

Em 23 de outubro de 2012, nesta capital, foi celebrado Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, para o Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária.

Em cumprimento à determinação cogente do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, três anos e oito meses após ter sido firmado pelos dois países esse ato internacional foi encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 472, de 2015, assinada pela Exmª. Srª. Presidente da República Dilma Rousseff, em de 6 de novembro de 2015, e apresentada à Câmara dos Deputados no dia 9 do mesmo mês, sendo distribuída pela Mesa a este colegiado e às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Finanças e Tributação (quanto ao mérito e ao art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (apenas nos termos do art. 54 do RICD).

A proposição está instruída com a Exposição de Motivos Interministerial nº EMI nº 00223/2015 MRE MF, assinada pelo Exmº Sr. Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira e pelo Exmº Sr Ministro da Fazenda Joaquim Vieira Ferreira Levy. Trata-se de um instrumento bilateral, composto por quatorze artigos e precedido por breve preâmbulo.

A síntese desse instrumento é a seguinte:

- 1. no Artigo 1, denominado Objeto e âmbito do Acordo, estipula-se que os Estados-parte prestarão um ao outro assistência, mediante o intercâmbio de informações que possam resultar de interesse para a administração na aplicação do respectivo direito interno relativo aos tributos, objeto do acordo, e tais informações compreenderão aquelas que. previsivelmente, possam ser interessantes para a determinação, liquidação e arrecadação de ditos tributos; assim como para a cobrança e execução de reclamações tributárias, ou a investigação ajuizamento de casos em matéria tributária; devendo essas informações obedecer às disposições do Acordo e serem tratadas de maneira sigilosa segundo o disposto no artigo 8 - mas, no que concerne a direitos e garantias individuais na matéria, reconhecidos às pessoas pela legislação ou prática administrativa da Parte requerida, continuarão sendo aplicáveis sempre que não impeçam ou <u>retardem</u> <u>indevidamente¹</u> o intercâmbio efetivo de informações (de onde se depreende que, caso contrário, poderão ser desconsiderados os direitos e garantias assegurados internamente, nos Estadosparte, caso haja o entendimento - depreendendo-se que seja do Estado requerente - de haver demora na prestação das informações requeridas);
- 2. no Artigo 2, intitulado *Jurisdição*, estipula-se que o Estado requerido *não* estará obrigado a fornecer informações que não estejam em poder de suas

-

Sublinhado acrescentado.

autoridades ou que não estejam em poder ou sob o controle de pessoas que se encontrem sob sua jurisdição territorial;

- 3. no Artigo 3, em dois diferentes parágrafos, referentes aos Tributos abrangidos pela cooperação pretendida:
 - 3.1 delibera-se, no primeiro, a respeito dos tributos envolvidos na cooperação, que, no caso brasileiro, são os tributos da União, seja qual for a sua natureza e denominação, desde que sejam administrados pela Receita Federal brasileira, enquanto, no caso uruguaio, estão abrangidos todos os impostos, seja qual for a sua natureza e denominação;
 - 3.2 especifica-se, no segundo parágrafo, que também serão abrangidos os tributos de natureza idêntica ou substancialmente similares aos do Acordo que se estabeleçam após a sua data de assinatura e que se somem aos atuais ou os substituam; é esclarecido, ainda, que o instrumento em exame será também aplicado aos tributos de natureza análoga que se estabeleçam após a data da assinatura do Acordo e que se somem àqueles em vigor na data de sua celebração, se as autoridades competentes das Partes contratantes assim convierem;
- 4. O Artigo 4, denominado *Definições*, assim dispõe:
 - **4.1.** no primeiro parágrafo, definem-se:
 - [a] Brasil,
 - [b] República Oriental do Uruguai;
 - [c] Parte Contratante;
 - [d] Autoridade Competente (no nosso caso, o Ministro da Fazenda e, para o Uruguai, o Ministro de Economia e Finanças, ou

- representantes autorizados dessas autoridades);
- [e] pessoa (pessoas físicas "e as sociedades e qualquer outro agrupamento de pessoas");
- [f] sociedade ("qualquer pessoa jurídica ou qualquer entidade que se considere pessoa jurídica para fins tributários");
- [g] sociedade cotada em bolsa (subespécie das sociedades em geral, que engloba as sociedades anônimas);
- [h] classe principal de ações;
- [i] mercado de valores reconhecido ("qualquer mercado de valores convencionado entre as autoridades competentes das partes contratantes");
- [j] fundo ou plano de investimento coletivo ("qualquer veículo de investimento coletivo, independentemente de sua forma jurídica");
- [k] tributo ("qualquer tributo aplicável ao presente acordo");
- [I] Parte Requerente (Estado-parte que solicitar as informações);
- [m] Parte requerida (Estado-parte a quem as informações forem solicitadas);
- [n] medidas para coletar informações (leis e procedimentos administrativos ou judiciais que permitam a um Estado-parte obter e fornecer as informações solicitadas);
- [o] informações;
- [p] assuntos penais, fiscais (conduta intencional suscetível de persecução judicial);
- [q] Direito Penal ("todas as disposições legais penais definidas como tais pelo Direito interno, independentemente de que se encontrem compreendidas na legislação fiscal, no código penal ou em outros corpos de leis" portanto, também na Constituição);

- [r] nacional (quais pessoas físicas e jurídicas serão consideradas nacionais tanto de um, quanto de outro Estado-parte, para a aplicação do acordo em exame);
- **4.2.** no segundo parágrafo, ressalva-se que os termos não abrangidos pelas definições estabelecidas, no primeiro parágrafo, serão considerados conforme a legislação em vigor em um e outro Estado-parte, em cada momento considerado.
- 5. no Artigo 5, intitulado Intercâmbio de informações a pedido, em seis parágrafos, os dois Estados-parte estabelecem que:
 - 5.1. o Estado requerido fornecerá, mediante solicitação, as informações requeridas, nos termos do Artigo 1, devendo tais informações ser trocadas, independentemente de a conduta sob investigação constituir tipo penal de acordo com as leis do Estado demandado:
 - 5.2. mesmo que as informações disponíveis, no Estado requerido, não sejam suficientes para o atendimento da demanda do Estado requerente, o Estado requerido deverá envidar esforços para obtê-las e fornecê-las ao Estado requerente, independente de o Estado requerido necessitar ou não dessas informações por razões legais de ordem interna ou seja, mesmo que o Estado requerido não necessite de informações a ele solicitadas, deverá utilizar a sua máquina de apuração e investigação para obter essas informações para o Estado requerente;
 - 5.3. esse parágrafo contém uma reserva legal: "Se expressamente solicitado pela autoridade competente da Parte requerente, a autoridade competente da Parte requerida fornecerá as informações com fundamento neste artigo, na extensão permitida por suas leis internas, na forma de depoimentos de testemunhos e de cópias autenticadas de documentos originais";
 - 5.4. no quarto parágrafo, comprometem-se, as duas Partes, de forma cogente (mediante o uso da expressão garantirá) que suas autoridades competentes obtenham e

forneçam ("...poderão obter e fornecer"...2) as seguintes informações:

- [a] "que estejam em poder de bancos, ou outras instituições financeiras e de qualquer qualidade pessoa que atue na de representante ou fiduciário. incluídos os agentes designados e fiduciários";
- [b] informações relativas "à propriedade de sociedades. sociedades de pessoas. fideicomissos, fundações, e outras pessoas, incluídas, com as limitações estabelecidas no Artigo 2, informações referentes a todas as pessoas que compõem uma cadeia de propriedade; no caso de fideicomissos. informações sobre os fideicomitentes, os fiduciários e os beneficiários: e. no caso de fundações, informações sobre os fundadores, os membros do conselho da fundação e os beneficiários":
- 5.5. o quinto parágrafo tem caráter procedimental, e nele estão arrolados os documentos com os quais a Parte requerente deverá instruir o pedido a ser feito à Parte requerida, quais sejam:
 - [a] a identidade da pessoa submetida à inspeção ou investigação;
 - informações declaração sobre [b] as solicitadas e forma pela qual as informações deverão ser prestadas pelo Estado requerido;
 - [c] finalidade fiscal do pedido formulado;
 - [d] motivos pelos quais se acredita que as informações se encontrem em poder do Estado requerido;
 - [e] na medida em que sejam conhecidos, nome e endereço de toda a pessoa em cujo poder se acredite estarem informações

de obtê-las e o dever de repassá-las, segundo as regras do acordo e das demais normas legais.

requeridas. Aliando-se esse dispositivo aos demais do texto convencional, tem-se que, desde que as informações sejam requeridas, à administração a quem é feita a demanda é concedido o poder-dever

A utilização da expressão "poderá" indica norma de natureza jurídica tipicamente dispositiva, que está

no âmbito do poder discricionário da administração ("A discricionariedade administrativa pode ser apresentada como a liberdade conferida pela lei ao administrador público para a adoção da melhor solução para o caso concreto, com vista à realização das finalidades legais, em razão do juízo de conveniência e de oportunidade da administração pública", explica Lucas Furtado, em seu Curso de Direito Administrativo, p. 657. Belo Horizonte: Fortium, 2010). A sua utilização, no dispositivo convencional, indica que os Estados-parte detêm o poder de obter e de fornecer as informações

solicitadas;

- [f] "uma declaração no sentido de que o pedido está em conformidade com o direito e práticas administrativas da requerente; de que, se as informações solicitadas se encontrassem sob a jurisdição Parte reauerente. sua autoridade competente estaria em condições de obter as informações segundo seu próprio direito ou no curso normal de sua atividade administrativa": e, ainda, que o pedido é consentâneo com o instrumento em tela:
- [g] "uma declaração no sentido de que a Parte requerente utilizou todos os meios disponíveis em seu próprio território para obter as informações, exceto aqueles que dariam origem a dificuldades desproporcionais";
- **5.6.** As informações requeridas deverão ser fornecidas ao Estado requerente assim que possível e, para garantir celeridade, o Estado requerido deverá:
 - [a] acusar, por escrito, o recebimento do pedido e comunicar eventuais defeitos nele encontrados;
 - [b] em caso de impossibilidade de obter ou fornecer as informações no prazo de noventa dias contados do recebimento do pedido, o Estado requerido deverá disso informar o Estado requerente, "seja por enfrentar obstáculos ao fornecimento das informações, seja por negar-se a fornecê-las, informará imediatamente à Parte requerente, explicando as razões da impossibilidade, a natureza dos obstáculos ou os motivos de sua negativa";

6.no **Artigo 6**, intitulado *Fiscalizações tributárias no* **exterior**, em quatro parágrafos, delibera-se:

6.1 sobre a possibilidade de o Estado requerido permitir que representantes da autoridade competente do Estado requerente entrevistem e examinem documentos no Estado requerido, desde que permitido pelo direito interno da Parte requerida e uma vez que haja, nesse sentido, consentimento escrito das pessoas submetidas à

fiscalização ou investigação – em caso afirmativo, o dispositivo estabelece os procedimentos a serem adotados;

- 6.2 quanto à possibilidade de, mediante solicitação escrita do Estado requerente, o Estado requerido autorizar, na medida permitida por seu direito interno, que a autoridade competente do Estado requerente esteja presente durante fiscalização a ser realizada pelo Estado requerido;
- 6.3 relativamente à ressalva legal, expressa nos seguintes termos: "A autoridade competente da Parte requerida poderá, nos casos previstos nos parágrafos 1 e 2, recusar, sem indicação de motivo, a solicitação formulada pela autoridade competente da Parte requerente";
- 6.4 sobre o procedimento a ser adotado entre Estado requerente e Estado requerido, na hipótese de ser aceito o pedido formulado pelo requerente.
- 7. no Artigo 7, denominado *Possibilidade de recusar um pedido*, os dois Estados-parte estipulam, em seis parágrafos:
 - **7.1.** que "não se exigirá da Parte requerida que obtenha ou forneça informações que a Parte requerente não poderia obter em virtude de sua própria legislação para fins da administração ou aplicação de sua legislação tributária";
 - 7.2. que as disposições do instrumento em pauta "...não imporão a uma Parte contratante a obrigação de fornecer informações que revelem segredos comerciais, empresariais, industriais ou profissionais, ou um processo industrial";
 - **7.3.** que quaisquer dos Estados-parte não imporá a uma Parte contratante "a obrigação de obter ou fornecer informações que poderiam revelar comunicações sigilosas entre um cliente e um

- advogado ou outro representante legal reconhecido, quando ditas comunicações":
- [a] forem "produzidas com o fim de solicitar ou prestar assessoramento jurídico", ou
- [b] forem "produzidas para fins de sua utilização, em um procedimento jurídico, em curso ou previsto"
- **7.4.** que o Estado requerente poderá recusar "um pedido de informações se a comunicação das mesmas for contrária à ordem pública ("ordre public");
- 7.5. que um pedido de informações não poderá ser recusado por existir controvérsia quanto à reclamação tributária que deu origem ao pedido;
- 7.6. que um pedido de informações poderá ser recusado pelo Estado requerente se forem solicitadas para administrar cumprimento a um dispositivo de sua lei tributária, ou a qualquer exigência conexa, que discrimine um nacional do Estado requerido em comparação com um nacional Estado requerente do nas mesmas circunstância.
- 8. no Artigo 8, denominado Sigilo, os dois Estados comprometem-se a tratar as demandas "...como sigilosas e somente poderão ser reveladas às pessoas ou autoridades (incluídos os tribunais e órgãos administrativos) sob a jurisdição da Parte contratante encarregados da gestão ou arrecadação dos tributos compreendidos no presente Acordo, procedimentos declaratórios ou executivos relativos a ditos tributos ou da resolução dos recursos relativos mesmos"; aos ademais. "essas pessoas autoridades somente utilizarão tais informações para os fins previstos no presente Acordo. Poderão revelar as informações em procedimentos judiciais públicos ou nas decisões judiciais. As informações não poderão ser reveladas a nenhuma outra pessoa, entidade, autoridade ou a qualquer outra jurisdição sem o expresso consentimento por escrito da autoridade competente da Parte requerida";
- 9. no Artigo 9, denominado Custos, decidem os dois

exceto quando houver decisão Estados que, expressa em sentido contrário, "os custos ordinários prestação de assistência serão incorridos na suportados pela Parte requerida e os custos extraordinários incorridos prestação de na assistência (inclusive os custos de contratação de consultores externos com relação a um litígio judicial ou de outro tipo) serão suportados pela Parte requerente", estabelecendo-se, ainda, que os dois Estados-parte deverão ter consultas recíprocas periódicas a respeito

- 10. no Artigo 10, intitulado *Idioma*, acertam os Estadosparte que os pedidos a serem efetuados entre ambos poderão ser redigidos tanto em espanhol, quanto em português;
- 11.no Artigo 11, pertinente a outros convênios ou acordos internacionais, os dois Estados-parte convencionam que as possibilidades de assistência estabelecidas no instrumento em exame, não limitarão aquelas outras que tenham ou venham a ser firmadas em outros atos internacionais relacionadas à cooperação em questões fiscais;
- 12. os Artigos 12, 13 e 14 contêm, por sua vez, as disposições finais de praxe em instrumentos congêneres, quais sejam:
 - solução de controvérsias (a serem dirimidas, sob a forma de procedimento amigável, conforme estabelecido no Artigo 12);
 - entrada em vigor do instrumento que, nos termos do Artigo 13, respeitará o princípio constitucional da anualidade, no que concerne às demandas e questões fiscais;
 - vigência, que se estenderá até que o instrumento venha a ser denunciado por qualquer das partes, nos termos e segundo os procedimentos acordados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 223, de 2015, que instrui a mensagem presidencial, assevera-se que o texto do acordo que estamos a examinar "...atende aos interesses do País, levando 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. Tais práticas são especialmente relevantes no contexto internacional atual de busca de maior transparência tributária, de maior cooperação entre as administrações tributárias e de combate ao planejamento tributário abusivo, considerado pelo G-20 como um dos agravantes da crise financeira global".³

O acordo que estamos a examinar segue, ponto a ponto, o modelo sugerido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Trata-se, na verdade, de uma tradução para o português daquele texto-padrão, com muito poucas alterações e diminutas adaptações⁴.

Na visão da OCDE, existem três categorias de listas de classificação de Estados nacionais, no que concerne à sua estrutura e/ou contribuição como categorias de PTFs (paraísos fiscais em sentido amplo), quais sejam a Lista Negra, a Lista Cinza e Lista de Centros Financeiros não-cooperativos:

A <u>Lista Negra</u> (Black List) consiste no rol de Estados que ignoram as autoridades fiscais estrangeiras, não cooperando internacionalmente para trocas de informações fiscais.

A <u>Lista Cinza</u> (Grey List) representa os países e territórios dependentes que, supostamente, não adotam o princípio da transferência fiscal como padrão, mas com tendências à adoção de tal medida, cumprindo com as recomendações da OCDE.

A terceira categoria, <u>Lista</u> <u>de</u> <u>Centros</u> <u>Financeiros</u> <u>não-cooperativos</u> (Non cooperative financial centers) é formada por Estados que não compõem as duas listas anteriores, ou seja, não estão na Lista Negra e nem na

Vide modelo disponível em: < http://www.oecd.org/ctp/harmful/2082215.pdf > Acesso em: 10 dez. 2015

^

Acesso em: 11 dez. 15 Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2EB5457EC474DD829 8392BFDE54B9230.proposicoesWeb2?codteor=1410343&filename=MSC+472/2015 >

Lista Cinza. (Botelho, 2013, p.88)⁵

Para esse autor, "De acordo com a Rede de Justiça Fiscal, o Uruguai está incluído entre os paraísos fiscais mais ativos da sociedade internacional, sendo inclusive a única nação sul-americana analisada no estudo. De acordo com a OCDE, o Uruguai representa um dos países suspeitos de não colaborar com a transparência tributária, questionando-se inclusive os mecanismos de acordos internacionais bilaterais para troca de informações como forma de coibir a existência de paraísos fiscais".⁶

Todavia, mostrando a sua intenção de se adequar ao sistema de transparência internacional, aquela nação coirmã firma compromisso bilateral com o Brasil nesse sentido, nos estritos termos do modelo de ato internacional sugerido pela OCDE.

A esse modelo, todavia, em face do ordenamento jurídico pátrio, há de se fazer um reparo no período final do Artigo 1 do texto do Acordo em exame, a saber:

"Os direitos e garantias reconhecidos às pessoas pela legislação ou prática administrativa da Parte requerida continuarão sendo aplicáveis sempre que não impeçam ou retardem indevidamente o intercâmbio efetivo de informações".

Ora, os direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados, por cláusulas constitucionais pétreas, não podem ser objeto de condicionantes ou de flexibilização. Assim, com base em alegação de demora no fornecimento de informações pelo Estado, não há como se restringir direitos e garantias reconhecidos às pessoas, sob pena de ofensa direta às normas constitucionais vigentes arduamente conquistadas e tão caras ao País.

Ademais, quem poderá aferir o período de tempo que constituiria um retardamento indevido no fornecimento de informações pelo Estado requerido? Em outras palavras: qual o critério temporal para que os

_

BOTELHO, Martinho Martins. *Países com Tributação Favorecida e as Listas da OCDE: O Caso do Uruguai*. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR - Brasil. Ano IV, n° 9, jan/jun 2013Acesso em 12 de dezembro de 2015 Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima9/anima9-6-PAISES-COM-TRIBUTACAO-FAVORECIDA-E-AS-LISTAS-DA-OCDE-O-CASO-DO-URUGUAI-Martinho-Martins-Botelho.pdf>

⁶ Id, ibidem.

direitos e garantias constitucionais aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas, em matéria tributária, possam ser desconsiderados?

Para coibir eventual leniência nesse sentido, há os remédios jurídicos próprios previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Imagina-se que o mesmo ocorra no Uruguai. Ademais, a retirada da parte final do Artigo 1 do Acordo em nada prejudicaria a aplicação do conteúdo normativo do instrumento, ou seja, a expressão pode ser suprimida sem causar prejuízo à finalidade precípua do texto pactuado.

De outro lado, caso não seja suprimida a parte final do Artigo 1 do Acordo, muito provavelmente a matéria será submetida ao Poder Judiciário brasileiro, onde tenderá ser julgada ofensiva aos direitos e garantias constitucionais do contribuinte.

Eventuais considerações da OCDE a respeito desse tópico, que recomendem formatos para a sua aplicação pelos Estados, constituem mera doutrina jurídica, que, em face da existência de normas constitucionais expressas, não teriam como subsistir (*in claris interpretatio cessat*).

Nesse sentido, ao apontar o problema existente, o Congresso nada mais está a fazer do que exercer o seu legítimo papel, ou seja o seu poder-dever no sistema constitucional de freios e contrapesos (incisos I, V, X e XI do art. 49 da Constituição Federal).

Frise-se, uma vez mais, que a retirada do último período do Artigo 1 do Acordo em nada prejudica a sua aplicação, inclusive no que concerne à celeridade da cooperação pretendida, que pode ser garantida mediante a utilização de outros mecanismos existentes no direito interno brasileiro.

Assim sendo, a ressalva ora proposta apenas garante que o aval legislativo concedido à matéria em pauta seja feito nos termos e limites do ordenamento jurídico interno, de forma a garantir a boa-fé nas negociações internacionais e a não induzir em erro o Estado-parte que pactua com o Brasil, que poderia crer estar em vigor texto normativo insuscetível de aplicação interna, no momento em que fosse acionada qualquer instância do Poder Judiciário com o fito de restabelecer direitos e garantias individuais.

VOTO, dessa forma, pela concessão de aprovação legislativa ao texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para o Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária, assinado em Brasília, em 23 de outubro de 2012, nos termos da proposta de decreto legislativo anexada, em que faço ressalva ao Artigo 1, *in fine*, do texto convencional, dele retirando o último período.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado DOMINGOS NETO Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2015 (MENSAGEM Nº 272, DE 2015)

Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para o Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária, assinado em Brasília, em 23 de outubro de 2012.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para o Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária, assinado em Brasília, em 23 de outubro de 2012, ressalvado o último período do Artigo 1, a saber: "Os direitos e garantias reconhecidos às pessoas pela legislação ou prática administrativa da Parte requerida continuarão sendo aplicáveis sempre que não impeçam ou retardem indevidamente o intercâmbio efetivo de informações".

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer emendas ou ajustes complementares ao Acordo que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado DOMINGOS NETO Relator