

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 467, DE 2015

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e os Estados de Guernsey para o Intercâmbio de Informações Relativas a Matérias Tributárias, celebrado em Londres, em 6 de fevereiro de 2013.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JAIR BOLSONARO

I - RELATÓRIO

A Excelentíssima Senhora Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 467, de 2015, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro da Fazenda (EMI nº 00169/2015 MRE MF), com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, do texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e os Estados de Guernsey para o Intercâmbio de Informações Relativas a Matérias Tributárias, celebrado em Londres, em 6 de fevereiro de 2013.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo igualmente prevista a apreciação da matéria pela Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD), e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

Na Exposição de Motivos conjunta, o Ministro das Relações Exteriores Mauro Luiz Lecker Vieira e o Ministro da Fazenda Joaquim Vieira Ferreira Levy informam que o Acordo em epígrafe objetiva combater a fraude e a evasão fiscal, bem como coibir práticas de elisão ou planejamento fiscal agressivo ou abusivo, ressaltando a relevância de iniciativas como essa no atual contexto internacional, marcado pela busca de maior transparência tributária, de maior cooperação entre as administrações tributárias e de combate a práticas erosivas de sua base arrecadatária.

De especial importância essa tratativa bilateral, pois, como acrescenta a Exposição de Motivos, o sistema tributário de Guernsey é considerado um “paraíso fiscal”, situação que acaba estimulando uma concorrência fiscal e a consequente fuga de capitais em busca de menor onerosidade estatal. Ao final da Exposição, Suas Excelências concluem assegurando que as regras desse Acordo “...são estritas na proteção do sigilo das informações fornecidas por qualquer das Partes, em observância à legislação nacional sobre sigilo fiscal”.

O Acordo sob exame é composto por treze artigos, que apresentamos em apertada síntese.

O **artigo 1** estabelece como objeto do Acordo o intercâmbio de informações que sejam previsivelmente relevantes para a administração e o cumprimento das leis internas das Partes concernentes aos tributos abrangidos pelo instrumento, notadamente aquelas relevantes para a determinação, lançamento ou cobrança de tributos, recuperação e execução de créditos fiscais, investigação de assuntos tributários ou instauração de processo referente a matérias tributárias de natureza criminal. As Partes só estão obrigadas a fornecer informações detidas por suas autoridades ou que possam ser obtidas por pessoas sob sua jurisdição territorial, mas devem ser providas pela autoridade competente da Parte requerida, na forma do Acordo, independentemente da nacionalidade ou residência da pessoa a quem a informação se refere ou da pessoa que a detém. Na garantia do cumprimento de boa-fé do avençado, fica estipulado que os direitos e salvaguardas garantidos pelas leis ou pela prática administrativa da Parte requerida permanecem aplicáveis na medida em que não impeçam ou atrasem indevidamente o efetivo intercâmbio de informações.

O **artigo 2** delimita como tributos cobertos o imposto federal sobre a renda, para o Brasil, e o imposto sobre a renda e o imposto sobre lucros em operações imobiliárias, para Guernsey.

No **artigo 3**, firmam-se as definições relevantes para o Acordo, como o conceito de “pessoa”, “sociedade”, “autoridade competente”, “informação” e “nacional”, consignando-se que os termos nele não definidos terão, em regra, o significado atribuído pela legislação vigente na Parte que o aplicar, prevalecendo, em caso de conflito, o significado dado pela legislação tributária sobre as demais.

O **artigo 4** trata da operacionalização do intercâmbio de informações ao longo de seis parágrafos:

- a) O **parágrafo 1** estabelece que a Parte requerida deve fornecer, a pedido da Parte requerente, as informações em matéria tributária independentemente de a Parte requerida necessitar delas para propósitos tributários próprios ou de a conduta sob investigação consistir em crime segundo suas leis, caso ocorrida em seu território. Entretanto, como condição para a formulação do pedido de informações encontra-se a exaustão dos meios disponíveis à Parte requerente para obtenção desses dados, exceto quando o recurso a essas medidas acarretar dificuldades desproporcionais.
- b) O **parágrafo 2** dita que, se as informações em poder da autoridade requerida não forem suficientes, deve usar, a seu critério, todas as medidas relevantes de coleta de informações necessárias.
- c) O **parágrafo 3** prescreve que, no caso de uma solicitação específica nesse sentido, a Parte requerida pode vir a fornecer informações na forma de depoimentos de testemunhas e cópias autenticadas de registro originais, na extensão permitida por suas leis internas.

- d) O **parágrafo 4** preceitua que cada Parte deve assegurar a disponibilidade de: (i) informações detidas por bancos, outras instituições financeiras e qualquer pessoa, incluindo agentes e fiduciários, agindo na condição de representante ou fiduciário; (ii) informações referentes à propriedade legal e efetiva de sociedades, parcerias, fundações e outras pessoas, inclusive, no caso de fundo ou esquema de investimento coletivo, informações sobre ações, quotas e outras formas de participação; (iii) no caso de fideicomissos, informações relativas aos instituidores, fiduciários e beneficiários.
- e) O **parágrafo 5** dispõe que os pedidos de informações devem ser formulados com o maior detalhamento possível e especificar, por escrito, um conjunto de elementos, como a identidade da pessoa sob exame ou investigação, o período a que se referem as informações solicitadas, a finalidade tributária da requisição, as razões que levam a crer que as informações sejam previsivelmente relevantes para a administração tributária e que estejam em posse da Parte requerida, bem como uma declaração de conformidade do pedido com as leis e práticas administrativas da Parte requerente e de prévia exaustão dos meios de obtenção disponíveis em seu próprio território.
- f) O **parágrafo 6** prescreve que a Parte requerida deve sinalizar o recebimento da solicitação e empreender os melhores esforços para encaminhar as informações no menor tempo possível.

No **artigo 5**, parametriza-se a fiscalização tributária no exterior sob a égide do Acordo. A Parte requerente pode apresentar solicitação, com antecedência razoável, para que a Parte requerida permita a entrada de representantes da autoridade da Parte requerente em seu território a fim de

entrevistar pessoas físicas e examinar registros, desde que haja consentimento prévio, por escrito, dos indivíduos e outras pessoas envolvidas, informando-se o local e horário pretendido para a diligência. Além disso, a Parte requerida pode consentir com pedido para que representantes da autoridade requerente estejam presentes em uma fiscalização no território da outra Parte, apontando, para esse efeito, os procedimentos e condições exigidos. Resguarda-se a autoridade da Parte requerida para tomar todas as decisões relativas à condução da fiscalização.

O **artigo 6** cuida da possibilidade de recusa de uma solicitação de informação quando: o pedido não for feito em conformidade com o Acordo; a Parte requerente não houver esgotado, dentro de limites razoáveis, os meios disponíveis em seu território para obter as informações; a revelação das informações for contrária à ordem pública da Parte requerida; o dispositivo da legislação tributária, ou exigência conexa, da Parte requerente em que se basear o pedido estabelecer discriminação entre um nacional ou cidadão da Parte requerida em comparação com um nacional ou cidadão da Parte requerente nas mesmas condições. Contudo, não cabe a recusa do pedido sob o fundamento de que a pretensão tributária encontra-se em disputa na Parte requerida.

O dispositivo ainda exclui da avença a obrigação de fornecer: (i) informações sujeitas a privilégio legal, segredo comercial, empresarial, industrial ou profissional, nem operação comercial; e (ii) informações que, se estivessem na jurisdição da Parte requerente, estariam indisponíveis às suas próprias autoridades, conforme a sua legislação ou o curso normal da prática administrativa.

O **artigo 7** disciplina a obrigação de sigilo sobre todas as informações fornecidas e recebidas pelas autoridades competentes das Partes, acrescentando que elas não devem ser utilizadas para propósitos diversos ou reveladas a autoridades (incluindo tribunais judiciais e entes administrativos) com competência de propósitos diversos daqueles estabelecidos no artigo 1, sem o consentimento expresso por escrito da autoridade requerida, nem ser reveladas a qualquer outra jurisdição. Dentro desses propósitos, as informações podem ser reveladas em procedimentos públicos de tribunais ou em decisões judiciais.

O **artigo 8** estabelece que, em regra, os custos ordinários incorridos na prestação de assistência devem ser suportados pela Parte requerida e os custos extraordinários (incluindo custos de contratação de consultores externos em conexão com litígio judicial ou de outro tipo) devem ser arcados pela Parte requerente. Pelo **artigo 9**, os pedidos de assistência e suas respostas são formulados em inglês.

Conforme o **artigo 10**, as dificuldades e dúvidas sobre a aplicação ou interpretação do Acordo entre as Partes devem ser resolvidas, em princípio, por entendimento mútuo entre as respectivas autoridades. Pontua ainda o **artigo 11** que, se essas autoridades considerarem apropriado, também pode ocorrer a troca de conhecimentos técnicos, o desenvolvimento de novas técnicas de auditoria, a identificação e o estudo de novas áreas de descumprimento das obrigações tributárias.

Nas disposições finais, o **artigo 12** estabelece as condições para a vigência do Acordo e o alcance temporal dos seus efeitos, ao passo que o **artigo 13** define a possibilidade de denúncia e a salvaguarda do sigilo sobre as informações já obtidas e compartilhadas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A globalização econômica e a maior facilidade de movimentação do capital impactaram a política fiscal adotada pelos países e a relação entre os diferentes sistemas tributários domésticos. Valendo-se dessa mobilidade, cada vez mais, pessoas jurídicas passaram a estabelecer redes de negócios e transações em jurisdições com baixa tributação ou países com regime fiscal privilegiado de modo a se esquivar de suas obrigações tributárias. O combate a práticas de evasão fiscal e elisão agressiva passa a ser identificado progressivamente com a própria garantia aos princípios da igualdade tributária e da capacidade contributiva.

Nesse sentido, a erosão da base fiscal e a ocultação de potenciais crimes transnacionais foram alguns dos elementos que impeliram a comunidade internacional na elaboração de diversos estudos nas décadas de

1970 e 1980 para aprimorar a cooperação internacional em assuntos tributários. Essa cooperação – que remonta ao final do século XIX, com um acordo de compartilhamento de informações entre o Império Austro-Húngaro e a Prússia, e à década de 1920, com a adoção do Modelo de Genebra para evitar a dupla tributação – ganha densidade a partir das primeiras convenções da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada em 1963, as quais se voltavam para evitar a dupla tributação, mas já incluíam a possibilidade de troca de informações em matéria tributária. Essas convenções modelares acabaram se difundindo como diretriz para um grande número de tratados bilaterais e multilaterais sobre a matéria. O Brasil, inclusive, já assinou 33 avenças para evitar a dupla tributação com inspiração nesses modelos, sendo que 29 delas estão em vigor e preveem algum grau de troca de informações.

Bilateralmente, o País tem celebrado uma série de acordos para troca de informações que seguem o modelo da OCDE, um dos quais se encontra em vigor, isto é, aquele firmado com os Estados Unidos, estando os demais em processo de internalização, incluindo-se entre estes os acordos com Bermuda, Ilhas Cayman, Jersey, Reino Unido, Suíça, Uruguai e Guernsey, que estamos a examinar.

Os Estados de Guernsey, que, juntamente com Jersey e Ilhas de Man são conhecidas como Ilhas do Canal (da Mancha), constituem uma dependência da Coroa Britânica com autogoverno em matéria legislativa, administrativa, judicial, fiscal e de controle migratório e aduaneiro, não fazendo parte do Reino Unido da Grã-Bretanha e Reino Unido. Com território de 78 km² e população de cerca de 68 mil habitantes, suas línguas oficiais são o inglês e o francês e sua economia concentra-se em serviços financeiros, como bancos, gestão de fundos de investimento e seguros, mas também engloba o turismo, a manufatura e a horticultura.

O governo britânico é responsável pela defesa e as relações internacionais de Guernsey, embora, de acordo com o Acordo Quadro para Desenvolver a Identidade Internacional de Guernsey, firmado em 2007, o Reino Unido tenha se obrigado a não agir internacionalmente em nome das Dependências da Coroa sem prévia consulta. Especialmente no caso da conclusão de tratados internacionais, Guernsey pode receber uma delegação de poderes para negociar e concluir avenças internacionais, nomeadamente em áreas de interesse em que possua autonomia, como a tributária. Havendo

assumido compromissos junto à OCDE no campo do intercâmbio de informações em matéria tributária, o governo britânico julgou adequado fornecer plenos poderes a Guernsey para negociar e concluir esse tipo de acordo. Com tal propósito, essa Ilha do Canal vem concluindo um grande número de Acordos de Troca de Informação, incluindo o instrumento que ora apreciamos.

Em relação ao instrumento sob análise, cuida-se de um acordo bilateral de troca de informações em matéria tributária inspirado no paradigma proposto pela OCDE, constatando-se ao longo de seus dispositivos a preocupação em balancear a efetividade no atendimento aos pedidos da Parte requerente com os correspondentes pressupostos de admissibilidade de tais pedidos segundo a legislação da Parte requerida.

A assistência recíproca em matéria tributária ora proposta respeita os princípios: da *equivalência*, pelo qual o Estado interpelado não pode fornecer informações que lhe forem requeridas por outro Estado caso não possa obtê-las segundo suas próprias disposições nacionais; da *subsidiariedade*, segundo o qual o Estado requerente somente pode requerer assistência depois de exauridas as possibilidades de obter informações por meio de procedimentos internos; da *reciprocidade*, que limita o alcance da assistência recebida ao limite da assistência a que obrigado; da *especialidade*, o qual estabelece que a informação recebida para determinado fim não poderá ser utilizada para finalidade diversa, salvo quando houver permissão expressa do Estado que forneceu; da *confidencialidade*, que veda à autoridade requerente a revelação a terceiros países ou a particular da informação recebida no escopo da cooperação; e, por fim, da *boa-fé*, pressuposto de qualquer avença internacional.

Como apontado no Relatório, a assistência mútua incluirá o intercâmbio de informações relevantes, relativas aos tributos incidentes sobre a renda, incluindo a determinação, lançamento, execução, cobrança ou recuperação de tais tributos e a investigação de assuntos tributários ou a instauração de processo referente a matéria tributárias de natureza criminal em relação às pessoas concernentes. O atendimento das solicitações pela Parte requerida independente da nacionalidade ou local de residência das pessoas concernidas, da necessidade das informações requeridas pelas suas próprias autoridades fiscais ou da tipicidade penal da conduta ensejadora do pedido caso ocorrida em seu território.

É importante ressaltar que o acordo prevê a troca de informações não apenas em posse das autoridades públicas, mas também informações detidas por bancos, demais instituições financeiras e qualquer pessoa agindo na condição de representante ou fiduciário, bem como informações referentes à propriedade legal e efetiva de sociedades, parcerias e outras pessoas.

No intuito da maior flexibilidade e efetividade da cooperação, o Acordo também prevê a possibilidade de representantes da Parte requerente entrarem no território da Parte requerida a fim de entrevistar pessoas e examinar registros, com o consentimento prévio das pessoas envolvidas, e até de estarem presentes no curso de uma fiscalização conduzida pela Parte requerida, que sempre retém o controle sobre as decisões a ela atinentes.

Por outro lado, são salvaguardadas hipóteses de recusa a um pedido de assistência, entre outros fundamentos, pela lesão à ordem pública; pela sujeição das informações requeridas a privilégio legal ou a segredo comercial, empresarial, industrial ou profissional, ou a processo comercial; e, ainda, pela existência, na legislação que embasa a solicitação, de situações jurídica de discriminação de um nacional da Parte requerida em comparação com um nacional da Parte requerente, nas mesmas circunstâncias.

Quanto à confidencialidade dos dados e documentos intercambiados, o instrumento prevê a transferência do sigilo das informações, que não poderão ser usadas para fim diverso do solicitado sem prévio consentimento nem reveladas a qualquer outra jurisdição, devendo ser disponibilizadas apenas a pessoas ou autoridades concernentes ao pedido, embora não se restrinja sua revelação em procedimentos públicos em tribunais ou em decisões judiciais.

Em síntese, o instrumento sob exame integra um esforço global de cooperação internacional em matéria tributária que segue um modelo cada vez mais difundido de assistência mútua em prol da transparência fiscal e do combate aos crimes contra a ordem tributária de viés transnacional.

Desse modo, a internalização desse Acordo contribuirá para o aprimoramento da administração tributária no Brasil, possibilitando às autoridades brasileiras o acesso a informações tradicionalmente indisponíveis

aos fiscos nacionais e permitindo às autoridades de Jersey avançar no seu intento de atingir padrões internacionais de transparência e regulação financeira.

Feitas essas ponderações, reputamos que o presente Acordo atende ao interesse nacional, razão pela qual voto pela APROVAÇÃO do texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e os Estados de Guernsey para o Intercâmbio de Informações Relativas a Matérias Tributárias, celebrado em Londres, em 6 de fevereiro de 2013, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de fevereiro de 2016.

Deputado JAIR BOLSONARO
Relator

Deputado JAIR BOLSONARO
Relator