

ACORDOS PARA TROCA DE INFORMAÇÕES EM MATÉRIA FISCAL, SUA EVOLUÇÃO E EFICÁCIA: UMA ANÁLISE ECONÓMICA

Miguel Patrício¹

I. OS ACORDOS PARA TROCA DE INFORMAÇÕES EM MATÉRIA FISCAL E SUA EVOLUÇÃO



s denominados “acordos para troca de informações em matéria fiscal” (*Tax Information Exchange Agreements* ou TIEAs) são modelos desenvolvidos pelo *OECD Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information* tendo em vista promover a cooperação internacional em matéria fiscal. Até ao surgimento deste tipo de acordos, em 2000, era já convicção da OCDE, com base, nomeadamente, num relatório de 1998², que certas práticas de *concorrência fiscal (lesiva)* – em particular regimes preferenciais e “*paraísos fiscais*” – eram nocivas para as finanças dos Estados e deviam ser combatidas.³ E esta preocupação não era um exclusivo da OCDE⁴, dado que

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Texto escrito em Setembro de 2018.

² OECD – *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris, OECD, 1998.

³ De uma forma mais efectiva do que com o (anterior) *OECD Standard Magnetic Format* (SMF) usado para a troca de informações em matéria fiscal. De acordo com o relatório de 1998, os “*paraísos fiscais*” passariam a ser identificados através dos seguintes critérios: “1. *No or only nominal taxes (and offering, or being perceived as offering, a place for non-residents to escape tax in their country of residence)*; 2. *Lack of transparency (such as the absence of beneficial ownership information and bank secrecy)*; 3. *Unwillingness to exchange information with the tax administrations of OECD member countries*; and 4. *Absence of a requirement that activity be substantial (transactions may be «booked» in the country with no or little real economic activity)*.” Vd. TOBIN, Gary; WALSH, Keith – “What makes a country a tax haven? An assessment of international standards shows why Ireland is not a tax haven”, in: *The Economic and Social Review*, 44 (3), 2013, p. 403.

⁴ Vd., também, a *Recommendation Of The Council On The Use Of Tax Identification*

também a UE, através da Directiva 2003/48/EC, de 3/6, relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros, viria a estabelecer, de forma inovadora, um mecanismo de troca automática de informações em matéria fiscal entre os seus Estados Membros.

Entre 2000 e 2002, muitos “*paraísos fiscais*” assumiriam compromissos formais no sentido da adopção dos “*standards*” então definidos pela OCDE nesta área. Apenas 7 se recusariam a fazê-lo, tendo o Comité dos Assuntos Fiscais da OCDE elaborado, em Abril de 2002, uma lista com os “*unco-operative tax havens*”: Andorra, Liechtenstein, Libéria, Ilhas Marshall, Mónaco, Nauru e Vanuatu. A pressão resultante da publicação da lista faria com que essas 7 jurisdições acabassem por mudar de posição (as últimas 3 saíram daquela lista em 2009). Nesse mesmo ano de 2002, o *Global Forum on Taxation* (a partir de 2009, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*), que tinha sido criado em 2000, publica o seu *Model Agreement on Exchange of Information in Tax Matters* e, em 2005, fixa os seus próprios “*standards*” para a troca de informações através do *paper* (feito pelo *Joint Ad Hoc Group on Accounts*) *Enabling Effective Exchange of Information: Availability Standard and Reliability Standard*.

Para que os Estados (e, nomeadamente, os “*paraísos fiscais*”) pudessem cumprir com os referidos “*standards*” era necessário que se comprometessem a assinar acordos para troca de informações em matéria fiscal (os já citados TIEAs) com outros Estados. Este tipo de acordos visava, em especial, aqueles casos em que não existiam convenções para evitar a dupla tributação (*Double Taxation Avoidance Agreements* ou DTAs) – uma vez que nestas são habitualmente incluídas disposições relativas à troca de informações entre os Estados signatários –, nem acordos

Numbers In An International Context (1997) e a *Recommendation of the Council on the Use of the OECD Model Memorandum of Understanding on Automatic Exchange of Information for Tax Purposes* (2001).

específicos (os *Exchange of Information Arrangements* ou *EOI Arrangements*), que eram (e são) raros (e poucos exigentes). E, para evitar que os “*paraísos fiscais*” se eximissem a trocar informações de uma forma efectiva, a OCDE impôs a todos os seus Estados membros que assinassem pelo menos 12 TIEAs se não quisessem fazer parte da lista dos *Estados não-cooperantes*. Ainda assim, o número de TIEAs assinados entre 2000 e 2008 manteve-se muito baixo, não chegando a ultrapassar um total acumulado de 50. Contudo, entre os anos de 2009 e 2011 (por razões a que a crise financeira internacional de 2007-08 não terá sido alheia), esse número aumentaria muitíssimo, sendo assinados mais de 450 TIEAs.

Ainda que o exponencial aumento parecesse apontar para o sucesso da estratégia adoptada pela OCDE, rapidamente se percebeu que o mesmo podia traduzir a selecção, por parte dos “*paraísos fiscais*”, de 12 (ou mais) Estados “sem expressão” em termos do número ou da dimensão económica dos residentes que pretendam evadir-se ao fisco dos respectivos países, ou a escolha de outros “*paraísos fiscais*” para assinar tais acordos.

O referido *Modelo* da OCDE de 2002 (que servia como base para a redacção dos TIEAs) visava a troca de informações em matéria fiscal nos seguintes moldes gerais: 1) a informação deveria ser trocada a pedido e não de forma automática; 2) a informação seria trocada apenas quando fosse expectável que essa informação seria relevante para o fisco do Estado que a solicitou; 3) as leis nacionais (por exemplo, ao nível do sigilo bancário) não deveriam restringir ou impedir a troca de informações em matéria fiscal; 4) os Estados deveriam assegurar-se de que as suas Administrações teriam capacidade para obter a informação requerida e para garantir que a informação era fidedigna; 5) os direitos dos contribuintes deveriam ser respeitados, garantindo-se, nomeadamente, que a informação seria trocada de um modo estritamente confidencial.⁵ (Cabe, também, notar que o art. 7.º

⁵ Daqui para diante [e até à referência que é feita a “Katarzina Bilicka e Clemens

do *Modelo* identificava as condições que poderiam permitir uma recusa de troca de informações, e que o art. 9.º admitia a possibilidade de celebração de acordos tendo em vista a partilha de custos relativos à obtenção da informação a trocar⁶).

Embora este *Modelo* não fosse de aplicação obrigatória para os países da OCDE (ou para quaisquer outros), foi, como se disse, correntemente usado como padrão para a feitura e negociação dos TIEAs, em especial quando não existissem DTAs ou quando as DTAs não tivessem disposições relativas a troca de informações (e, ainda, quando essas disposições, mesmo que existissem, ficassem aquém dos “*standards*” da OCDE).

Uma série de estudos foi realizada tendo em vista perceber a geografia e motivos subjacentes a estes acordos de trocas de informações em matéria fiscal. Por ex., Jenny Lighthart e Johannes Vogel⁷, com base na análise de pedidos dirigidos aos Países Baixos (e vice-versa) entre os anos de 1992 e 2005, chegaram à conclusão de que existe uma tendência para partilhar mais dados com países vizinhos ou geograficamente próximos, e que a reciprocidade é (também no campo das informações) um factor importante, pelo que, quanto mais informação for facultada a um Estado estrangeiro, maior será também a probabilidade desse Estado facultar mais informação ao Estado requerente.

Por seu lado, Niels Johannesen e Gabriel Zucman⁸

Fuest”], seguir-se-á, de muito perto, BILICKA, Katarzina; FUEST, Clemens – *With Which Countries do Tax Havens Share Information?* Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 12/11, 2012, pp. 6 e ss. [≈ *International Tax and Public Finance*, 21 (2), 2014, pp. 175-197].

⁶ Vd. OECD – “The 2002 Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters and its Commentary”, in: OECD – *Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions*. Paris, OECD, Second Edition, 2011, pp. 113-114.

⁷ LIGTHART, Jenny E.; VOGET, Johannes – *The determinants of cross-border tax information sharing: A panel data analysis*. Munich, 6th Norwegian-German Seminar on Public Economics, 2009.

⁸ JOHANNESSEN, Niels; ZUCMAN, Gabriel – “The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown” (2012) [≈ *American Economic Journal*:

procuraram identificar um potencial impacto dos TIEAs nos depósitos bancários em “*paraísos fiscais*”. Para esse efeito, usaram dados confidenciais – relativos a depósitos bancários – disponibilizados pelo BIS (*Bank for International Settlements*). Chegariam, contudo, à conclusão de que esses TIEAs apenas conduziram a uma modesta realocação de depósitos entre “*paraísos fiscais*” (não tendo, portanto, ocorrido uma significativa repatriação de fundos).

Como este texto se focará, principalmente, nos TIEAs e no regime do CRS, não se tratará do impacto de outros instrumentos que também visem a troca de informações em matéria fiscal. Contudo, deve notar-se que, também a respeito da referida Directiva 2003/48/EC, diversos estudos foram feitos tendo em vista perceber quais os seus efeitos (embora os mesmos tenham chegado, por vezes, a conclusões diametralmente opostas): por ex., para Thomas Hemmelgarn e Gaëtan Nicodème⁹, aquela Directiva não produziu alterações significativas nos depósitos internacionais ou nos investimentos realizados no âmbito da mesma; contudo, Niels Johannesen¹⁰ notou, com o surgimento da Directiva, uma diminuição nos depósitos de residentes da UE em bancos suíços face aos depósitos desses residentes em países extra-comunitários.

Num outro plano, existe também uma abundante literatura que procura perceber se a competição pela atracção de investidores internacionais incentiva a disponibilização e partilha de informação em matéria fiscal. Por ex., Philippe Bacchetta e María Espinosa assinalam que a partilha voluntária de informações faz-se quando se julga que a mesma atenuará a competição

Economic Policy, 6 (1), 2014, pp. 65-91].

⁹ HEMMELGARN, Thomas; NICODÈME, Gaëtan – *Tax Co-ordination in Europe: Assessing the First Years of the EU-Savings Taxation Directive*. Luxembourg, Taxation Papers, Working Paper No. 18, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

¹⁰ JOHANNESSEN, Niels – “Tax evasion and Swiss bank deposits” (2009) [*Journal of Public Economics*, 111, 2014, pp. 46-62].

fiscal (1995) e que os países mais pequenos tendem a cooperar menos do que os países grandes, dada a maior necessidade dos primeiros em atrair investimento estrangeiro (2000).¹¹ Por seu lado, May Elsayyad e Kai Konrad¹² focam-se na hipótese de um *mega-acordo* entre “*paraísos fiscais*” (e nos efeitos daí decorrentes), tendo concluído que uma solução desse tipo (o “*big bang multilateral agreement*”) traz melhores resultados do que a celebração de acordos entre eles de forma sequencial.

No caso dos TIEAs, Katarzina Bilicka e Clemens Fuest – olhando especialmente para os TIEAs que envolveram pelo menos um “*paraíso fiscal*” (e são a grande maioria dos mesmos) – concluíram que os “*paraísos fiscais*” tendiam a celebrar TIEAs com as jurisdições com as quais possuíam mais estreitas ligações económicas, nomeadamente ao nível do investimento directo estrangeiro ou ao nível das relações de troca. Apesar deste facto, também concluíram que, em média, os “*paraísos fiscais*” tendiam a celebrar cerca de metade do número de acordos celebrados pelos seus respectivos cinco maiores parceiros económicos – pelo que se conclui que existiam TIEAs entre “*paraísos fiscais*” e (alguns dos) Estados *economicamente relevantes* para aqueles, mas não com todos. Os autores notaram, também, a significativa redução no número de TIEAs celebrados pelos “*paraísos fiscais*” após os 12 necessários para evitar a “*lista negra*” da OCDE.

Por seu lado, Julia Braun e Alfons Weichenrieder¹³ analisaram os investimentos de multinacionais alemãs em “*paraísos*

¹¹ BACCHETTA, Philippe; ESPINOSA, María Paz – “Information sharing and tax competition among governments”, in: *Journal of International Economics*, 39 (1-2), 1995, pp. 103-121; BACCHETTA, Philippe; ESPINOSA, María Paz – “Exchange-of-information clauses in international tax treaties”, in: *International Tax and Public Finance*, 7 (3), 2000, pp. 275-293.

¹² ELSAYYAD, May; KONRAD, Kai A. – “Fighting multiple tax havens” (2011) [≈ *Journal of International Economics*, 86 (2), 2012, pp. 295-305].

¹³ BRAUN, Julia; WEICHENRIEDER, Alfons – *Does Exchange of Information between Tax Authorities Influence Multinationals’ Use of Tax Havens?* Mannheim, ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 15-015, 2015, p. 26.

fiscais” e concluíram que a assinatura de TIEAs tende a diminuir as operações efectivadas nesses Estados e territórios, razão pela qual afirmariam que “*that German multinationals use tax haven jurisdictions not only for the low tax rates but also for the secrecy these jurisdictions offer.*”

Mas a *pulsão* para evitar pagar impostos nos Estados de residência podia fazer com que existisse a selecção de “*paraísos fiscais*” em função da inexistência de TIEAs. Essa é, ao que parece, uma potencial razão para a diminuição acelerada na celebração de TIEAs a partir dos 12 necessários. Ficar aquém dos 12 significa ir para a “*lista negra*” – mas evitar essa “*lista*” e, ao mesmo tempo, assegurar – a residentes de Estados com os quais o “*paraíso fiscal*” não tem relações económicas *de monta* – que não haverá TIEAs com estes Estados, poderia ser considerada uma estratégia a adoptar na competição com “*paraísos fiscais*” rivais. Uma estratégia que, ainda assim, poderia pouco ou nada face à concorrência daqueles que, ao que parecia, não se importavam que o seu nome figurasse nessa “*lista*” (caso das Maldivas, Niue [NZ], Nauru, Tonga e Ilhas Virgens Americanas [US], jurisdições com 0 TIEAs e 0 DTAs, ou perto disso... [por ex., as Maldivas só em 2016 é que assinariam um TIEA com a Índia e, em 2017, um DTA com os E.A.U.]).

O que deveria ter parecido evidente em 2000 (data do primeiro TIEA, celebrado entre os EUA e Antígua e Barbuda) só surge como tal a partir de 29/10/2014, quando as trocas de informações ao abrigo dos TIEAs passam a ter que ser facultadas de forma automática e não apenas sob pedido. Na base desta alteração fundamental está o *Modelo para troca de informações tributárias* ou *Norma Comum de Comunicação (Common Reporting Standard* ou CRS).

O CRS é um (novo) “*standard*” de troca automática de informações em matéria fiscal e financeira, desenvolvido pela OCDE a partir de 2012¹⁴, com o qual se visa um combate mais

¹⁴ De forma mais detalhada, pode dizer-se que se trata de um “*standard*” que visa a

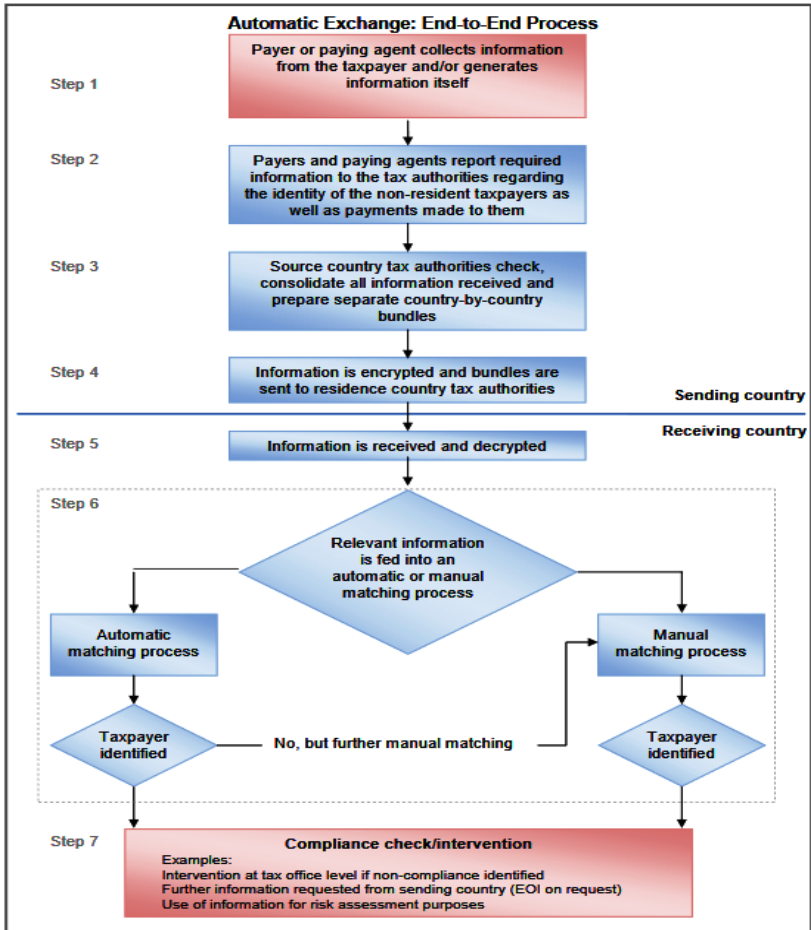
efectivo à evasão fiscal. Um objectivo que parece estar a caminho de ser bem sucedido, dado que, no final de Agosto de 2018, o Acordo Multilateral para Troca de Informação Fiscal (*Multilateral Competent Authority Agreement* ou MCAA) já tinha 103 signatários. Note-se, ainda, que, também para garantir a efectiva implementação do CRS na UE, foi aprovada, em Dezembro de 2014, a Diretiva 2014/107/UE (DAC2).¹⁵

De acordo com a seguinte tabela, elaborada pela OCDE¹⁶, o processo de troca automática de informações por si delineado pode ser dividido em 7 etapas:

transmissão periódica e sistemática de informações fiscais de contribuintes pelos Estados de origem dos rendimentos para os Estados de residência, envolvendo diversas categorias de rendimentos como, por ex., dividendos, juros, *royalties*, salários ou pensões. Outras informações podem ser facultadas ao abrigo deste mecanismo como alterações de residência, aquisição de imóveis ou reembolsos de IVA (ou imposto equivalente).

¹⁵ Utilizando o exemplo português – onde a troca automática é obrigatória desde 1/1/2016 (nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11/10 – diploma que consagra, em simultâneo, no ordenamento nacional, as normas jurídicas essenciais para a regulamentação complementar do artigo 16.º do RCIF (Regime de Comunicação de Informações Financeiras), para a transposição da referida DAC2 (Diretiva 2014/107/UE do Conselho, de 9/12/2014), e para a implementação do CRS –, o novo regime implica que as instituições financeiras, no âmbito da sua actividade, devem identificar os seus clientes que residam nos Estados aderentes ao CRS, e enviar à Administração Tributária (AT), até 31/7 de cada ano, a informação dos rendimentos pagos ou colocados à disposição desses clientes durante o ano anterior, bem como o património (“*conta de elevado valor*”: mais de US\$ 1M no caso de pessoa singular) detido junto da instituição financeira a 31/12 desse ano. Por sua vez, a AT enviará a informação recebida das instituições financeiras portuguesas para as autoridades competentes do Estado de residência dos clientes residentes nos países aderentes ao CRS. De salientar, também, a recente Lei n.º 98/2017, de 24/8, que estabelece uma obrigação, recíproca e automática, de comunicação pela AT, das informações relativas a decisões fiscais prévias transfronteiriças e de acordos prévios sobre preços de transferência efectuados com as autoridades fiscais de cada Estado-Membro quando visem grupos internacionais.

¹⁶ Vd. OECD – *Automatic Exchange of Information. What It Is, How It Works, Benefits, What Remains to be Done*. Paris, OECD, 2012, p. 11.



As vantagens da troca automática são visíveis, na prática, por um dos exemplos concretos dados pela própria OCDE: em 2009, a Noruega recebeu, via troca automática de informações ao abrigo de DTAs com outros Estados, dados relativos a rendimentos obtidos no estrangeiro por noruegueses. Os dados que apontavam para valores acima de um determinado limiar foram confrontados com os dados que tinham sido apresentados ao fisco norueguês pelos cidadãos investigados. As conclusões dessa investigação foram esclarecedoras: em 38,7% dos casos

verificou-se que existia rendimento tributável na Noruega que não tinha sido declarado.¹⁷

As grandes vantagens do CRS face a outros mecanismos de troca automática de informações (vd. artigo 26.º da Convenção Modelo da OCDE; artigo 6.º da Convenção relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal da OCDE/Conselho da Europa; ou, ainda, em acordos bilaterais nessa matéria, incluídos ou não em DTAs) são: o facto do CRS pretender a maior cobertura possível, abarcando não apenas os Estados da UE como também os da OCDE e, ainda, outros que queiram aderir ao *Modelo* (em meados de 2018 já eram mais de 100 jurisdições); o facto do CRS permitir uniformizar os procedimentos de identificação de contribuintes e reporte de informações de índole fiscal relativas a património, rendimentos ou ganhos de investimentos obtidos em países diferentes da residência fiscal desses contribuintes; o facto do CRS permitir uniformizar os dados passíveis de troca automática, o processo aplicável ao envio e à recepção dos mesmos e o formato apropriado para a sua codificação e descodificação; e o facto de, face à “*Directiva da Poupança*” (Directiva 2003/48/CE, de 3/6¹⁸), o CRS ter um alcance maior relativamente aos rendimentos informados e às pessoas e entidades abrangidas.

Apesar do avanço notável – e pioneiro à escala internacional – que representa o CRS, certo é que não tem, até à data, aplicação universal. A referida troca automática tem lugar apenas entre os signatários do CRS.¹⁹ Se, por ex., um dos Estados é signatário do CRS e o outro não é, não haverá troca automática

¹⁷ *Idem*, p. 20.

¹⁸ Que foi, entretanto, revogada pela Diretiva (UE) 2015/2060, de 10/11.

¹⁹ E, mesmo neste caso, poderá não haver troca automática, visto que o MCAA (vd. *Annex E*) permite às jurisdições signatárias escolherem com quem querem entrar numa tal troca. Assim, a mesma tem lugar apenas entre jurisdições que se escolham uma à outra (e as recusas não são publicitadas pela OCDE). A lista com os actuais “*activated exchange relationships for CRS information*” (e respectivos instrumentos legais usados) pode ver-se em: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/>

de informações em matéria fiscal entre eles – apenas, eventualmente, troca espontânea ou troca a pedido de um deles.

Embora se pudesse suspeitar que seriam só os “*paraísos fiscais*” aqueles que não pretenderiam aderir ao CRS, existem também outros Estados e territórios que resistem à troca automática do referido *standard*. Usando dados facultados pelo “*TheBanks.EU*”²⁰, poderíamos dividir esses Estados e territórios nas seguintes 4 categorias:

- Estados europeus que actualmente não admitem realizar a troca automática de informações em matéria fiscal: 1) Arménia; 2) Bielorrússia; 3) Bósnia-Herzegovina; 4) Geórgia; 5) Santa Sé (Cidade-Estado do Vaticano); 6) Cazaquistão; 7) Macedónia; 8) Moldávia; 9) Montenegro; 10) Sérvia; e 11) Ucrânia.

- “*Paraísos fiscais*” (centros financeiros “*off-shore*”), de acordo com a definição do FMI, que actualmente (a partir de Setembro de 2017 ou de Setembro de 2018) fazem troca automática de informações em matéria fiscal ao abrigo de acordos bilaterais. São, ao todo, 25 Estados ou territórios, mas destacam-se, aqui, aqueles que, tendo já recebido informações de terceiros Estados desde Setembro de 2017, nada enviaram até à data: 1) Bermudas [GB] (já recebeu informações 49 vezes); 2) Ilhas Caimão [GB] (49); 3) Ilhas Virgens Britânicas [GB] (48); 4) Ilhas Turcas e Caicos [GB] (46); 5) Montserrat [GB] (44); e 6) Anguilla [GB] (38).

- Estados e territórios que não têm acordos bilaterais com terceiros Estados para envio ou recepção automática de informações em matéria fiscal: 1) Antígua e Barbuda; 2) Aruba [NL]; 3) Azerbaijão; 4) Bahamas; 5) Bahrain; 6) Barbados; 7) Brunei; 8) Chile; 9) Ilhas Cook [NZ]; 10) Curaçao [NL]; 11) Dominica; 12) Gana; 13) (Ilhas de) Granada; 14) Hong Kong [CN]; 15) Israel; 16) Kuwait; 17) Líbano; 18) Macau [CN]; 19) Ilhas Marshall; 20) Nauru; 21) Niue [NZ]; 22) Paquistão; 23)

²⁰ Vd. <https://thebanks.eu/articles/countries-which-will-not-automatically-exchange-account-information>

Panamá; 24) Catar; 25) Rússia; 26) São Cristóvão e Nevis; 27) Arábia Saudita; 28) Sint Maarten [NL]; 29) Trindade e Tobago; 30) Turquia; 31) Emirados Árabes Unidos; e 32) Vanuatu.

- Estados e territórios que não têm acordos bilaterais com terceiros Estados para envio automático de informações em matéria fiscal: 1) Anguilla [GB]; 2) Belize; 3) Bermudas [GB]; 4) Ilhas Virgens Britânicas [GB]; 5) Ilhas Caimão [GB]; 6) Costa Rica; 7) Indonésia; 8) Montserrat; 9) Santa Lúcia; 10) São Vicente e Granadinas; 11) Samoa; e 12) Ilhas Turcas e Caicos [GB].

Todos os Estados e territórios referidos (com exceção da Arménia, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Geórgia, Santa Sé, Macedónia, Moldávia, Montenegro, Sérvia, Ucrânia, Dominicana, Trindade e Tobago e Brunei) comprometeram-se, à data de Agosto de 2018, a aderir à troca automática do CRS, esperando-se que as suas primeiras trocas automáticas de informações em matéria fiscal tenham lugar em Setembro de 2018 (mas há Estados como, por ex., a Nigéria ou o Perú que adiaram o compromisso para 2019 ou 2020; e há, ainda, vários outros Estados como, por ex., Ucrânia ou Cazaquistão que não avançaram ainda com uma data para iniciar as trocas...).²¹

A lista completa de jurisdições (Estados ou territórios) que não realizaram, até à data de Agosto de 2018, a referida troca automática de informações eleva-se, apesar dos esforços desenvolvidos pela OCDE com o CRS, a 145, entre os quais se incluem, por estranho que possa parecer (ou talvez não), os EUA.

²¹ Sobre a influência que a publicação regular de uma “*lista negra*” e uma “*lista cinzenta*” da UE relativa aos *Estados não-cooperantes* (*EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*) pode ter tido num maior compromisso com o CRS, com a Convenção Multilateral sobre a Assistência Administrativa em Matéria Fiscal da OCDE ou com os “*standards*” mínimos do Plano de Acção BEPS: DOURADO, Ana Paula – “The EU black list of third-country jurisdictions”, in: *Intertax*, 46 (3), 2018, pp. 178 e ss.. Mesmo assim, a 25/5/2018 (data da última actualização das listas), sete jurisdições constavam, ainda, da “*lista negra*” (Samoa Americana [US], Guam [US], Namíbia, Palau, Samoa, Trindade e Tobago e Ilhas Virgens Americanas [US]), e outras 65 da “*lista cinzenta*”...

É certo que os EUA têm (para além de múltiplas DTAs com disposições que prevêm a troca automática de informações em matéria fiscal) o FACTA²² e, por via deste, assinaram, desde 2012, *Inter Governmental Agreements* (IGAs) com numerosos Estados e territórios (há, actualmente, IGAs com quase 100 jurisdições) visando a troca de informações em matéria fiscal; mas também não é menos certo que, até à data, os EUA são o único Estado que explicitamente recusa comprometer-se com o CRS – o que levanta problemas no plano da reciprocidade (dada a genérica promessa de reciprocidade das IGAs; note-se que as IGAs podem até revestir natureza não-recíproca: “*Model 1B*”). Por outro lado, também se têm colocado dúvidas relativamente à protecção dos direitos de privacidade dos contribuintes (ou dos segredos industriais), bem como sobre a real equivalência das informações trocadas ao abrigo das referidas IGAs...

Note-se, contudo, que não é apenas a circunstância das informações em matéria fiscal serem trocadas automaticamente que melhora os níveis de transparência. Mesmo que a informação não seja trocada automaticamente, é também desejável que aquela que é trocada a pedido seja disponibilizada em moldes que garantam a referida transparência e a sua uniformização de acordo com o *standard* reconhecido internacionalmente (que é o chamado “*standard on Exchange Of Information on Request*” ou

²² A Lei de Conformidade Tributária de Contas Estrangeiras (*Foreign Account Tax Compliance Act* ou FATCA) foi aprovada em 2010 e corresponde ao actual capítulo 4 do IRS ou *Internal Revenue Code* em vigor nos EUA. Este diploma legal tem como principal objectivo reforçar a prevenção e o combate à evasão fiscal por parte de sujeitos passivos norte-americanos não isentos de imposto, no que concerne aos rendimentos auferidos e aos activos financeiros detidos fora do território dos EUA. Para esse efeito, o FATCA exige que as entidades financeiras estrangeiras assumam um compromisso formal perante o IRS norte-americano no sentido de procederem à identificação e reporte anual de todas as suas contas cuja titularidade pertença a “*US Persons*” (assim definidas pela legislação norte-americana). No âmbito do mencionado FACTA, Portugal e os EUA celebraram, em 6/8/2015, um IGA (aprovado através da Resolução da Assembleia da República n.º 183/2016, de 17/6) visando a regulamentação da troca de informações quanto a determinadas contas financeiras mantidas em instituições financeiras sediadas em Portugal ou nos EUA.

EOIR standard).

Nesse sentido, o *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* tem realizado “*peer reviews*” aos seus Estados e territórios membros (mais de 140 jurisdições) visando apurar se nestes tal *standard* é cumprido. No fim da avaliação, o *Global Forum* atribui *ratings* em função do grau de cumprimento que tiver sido detectado. Como se pode ver pelo seguinte quadro²³, com “*ratings*” actualizados a Junho de 2018 (estima-se que a “*second round of reviews*” estará concluída em 2021²⁴), existem, também aqui, grupos de Estados e territórios em condições bem distintas:

Overall Rating Following Peer Reviews against the standard of EOIR (as at July 2018)		
Ratings based on First round of reviews	Ratings based on Second round of reviews	Overall rating See details of ratings for each element
China (People's Republic of), Colombia, Finland, Iceland, Korea, Lithuania, Mexico, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden	Estonia, France, Guernsey, Ireland, Isle of Man, Italy, Jersey, Mauritius, Monaco, New Zealand, Norway, San Marino	Compliant
Albania, Argentina, Aruba, Austria, Azerbaijan, Bahrain, Barbados, Belize, Botswana, Brazil, British Virgin Islands, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Chile, Cook Islands, Cyprus, Czech Republic, El Salvador, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Gabon, Georgia, Gibraltar, Greece, Grenada, Hong Kong (China), Israel, Kenya, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Macao (China), Malaysia, Malta, Mauritania, Montserrat, Morocco, Netherlands, Nigeria, Niue, Pakistan, Poland, Portugal, Romania, Russia, Senegal, Singapore, Slovak Republic, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saudi Arabia, Seychelles, Switzerland, Turks and Caicos Islands, Uganda, United Kingdom, Uruguay	Australia, The Bahamas, Belgium, Bermuda, Canada, Cayman Islands, Denmark, Germany, Hungary, India, Indonesia, Jamaica, Japan, Philippines, Qatar, Unites States	Largely Compliant
Andorra, Antigua and Barbuda, Costa Rica, Dominica, Dominican Republic, Guatemala, Federated States of Micronesia, Lebanon, Nauru, Panama, Samoa, United Arab Emirates, Vanuatu		Provisionally* Largely Compliant
Anguilla, Sint Maarten, Turkey	Curaçao, Ghana, Kazakhstan	Partially Compliant
Marshall Islands		Provisionally* Partially Compliant
Trinidad and Tobago**		Non Compliant

²³ Retirado do site <http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/ratings/>

²⁴ A “*First round of reviews*” (que permite a atribuição do “*EOIR rating round 1*”) teve lugar entre 2010 e 2016 (no quadro do chamado “*2010 Schedule*”). A “*Second round of reviews*” (no quadro do chamado “*2016 Schedule*”) iniciou-se no segundo semestre de 2016. A avaliação de Portugal para a atribuição do seu “*EOIR rating round 2*” está agendada para o primeiro semestre de 2020.

Em resumo: actualmente, mais do que a quantidade de acordos celebrados para troca de informações em matéria fiscal (ou do que o tipo de informação disponibilizada através desses acordos), realmente importante é, para a transparência de procedimentos e para o efectivo combate à evasão fiscal, a uniformização desses procedimentos.

Tal uniformização permite a avaliação eficaz e rigorosa do grau de cumprimento dos *standards* internacionais; e pode limitar “comportamentos desviantes” de Estados ou territórios que não queiram aplicar tais *standards* (ou que queiram fingir que também os aplicam ou, ainda, que queiram aplicar *standards* alternativos alegadamente tão ou mais rigorosos do que aqueles aos quais aderiu a maioria dos Estados).

O MCAA constitui, assim, um marco fundamental para a alteração do paradigma anterior (de trocas de informações espontânea e, mais frequentemente, a pedido), mas, como se viu, outros passos (para além do mero alargamento do número de signatários) são necessários para que esta troca automática seja efectiva – e não seja, também ela, habilmente contornada por proclamações dúplices.

II. OS ACORDOS PARA TROCA DE INFORMAÇÕES EM MATÉRIA FISCAL E SUA EFICÁCIA

Para evitar tais *habilidades*, é necessário garantir que a troca de informações em matéria fiscal será realizada de um modo que – ainda que garantindo todos os direitos (nomeadamente fundamentais) que devem ser salvaguardados – impeça a sua utilização como um instrumento para ludibriar Estados ou Organizações Internacionais, ou para diminuir ou anular, de uma forma ardilosa²⁵, a transparência fiscal que (quase) todos os

²⁵ Sobre o uso da “*teoria dos jogos*” (e sobre as suas limitações) para explicar a complexidade das razões subjacentes às estratégias de evasão fiscal (que são, por sua vez, uma das razões maiores para evitar ou contornar acordos para troca de informações em matéria fiscal), apontando-se, antes, para a importância da “*tax morale*” e dos

Estados e territórios dizem praticar e defender.

A este respeito, há pelo menos duas variáveis cujo impacto deve ser considerado e que podem minar o êxito das trocas automáticas ao abrigo do CRS: 1) o impacto que os custos de obtenção de informação podem ter no efectivo cumprimento das exigências do CRS, em especial pelos países em desenvolvimento; e 2) o risco de criação de novos instrumentos financeiros que possam contornar as obrigações decorrentes da adesão ao CRS (como é o caso, por exemplo, de certos *Occupational Retirement Schemes* [ORSs], fundos de pensões para residentes em Hong Kong [CN], classificados pelas autoridades locais como sendo investimentos “*low risk*” do ponto de vista do risco de evasão fiscal – caso este que, naturalmente, levantou suspeitas à OCDE, dado que os ORSs permitem que estrangeiros não residentes celebrem contratos de trabalho *fantasmas* com empresas locais e, por essa via, coloquem quaisquer rendimentos ou outro tipo de contribuições, seja qual for a sua dimensão, em “*esquemas*” à margem da fiscalização do CRS)²⁶.

Com efeito, qualquer que seja o tipo de troca adoptado (espontânea, “espontânea compulsória” [vd. “*Action 5*” do Plano

factores que a determinam, vd.: TORGLER, Benno – “To evade taxes or not to evade: that is the question”, in: *The Journal of Socio-Economics*, 32, 2003, pp. 283-302. Por seu lado, adoptando a “*teoria dos jogos*” para tentar perceber quando e por que razão(ões) os “*paraísos fiscais*” decidem esconder ou partilhar informação com Estados que não sejam “*paraísos fiscais*”: KONRAD, Kai A.; STOLPER, Tim – “Coordination and the fight against tax havens”, in: *Journal of International Economics*, 103, 2016, pp. 96-107.

²⁶ Este é apenas um exemplo, entre outros que poderiam ser dados, tais como: o protelamento para 2019 da divulgação automática de informações relativas a “*contas de elevado valor*”, permitindo, ainda, que fiquem à margem de investigações e divulgação as contas que contenham pelo menos US\$ 50.000 em títulos da dívida pública de Andorra...; ou, como tem sucedido com bancos de Hong Kong e Singapura, classificar, sistematicamente, as “*trading companies*” como “*Active NFE [Non-Financial Entities]*” sem fazer a avaliação de activos (permitindo, por esta via, que tais empresas possam escapar ao CRS...). Não é, assim, de estranhar que a OCDE tenha, no seu *site*, um formulário (que pode ser preenchido de forma anónima) para que qualquer pessoa possa denunciar “*potential schemes, products and/or structures that may be used for circumventing reporting under the Common Reporting Standard*”.

de Acção BEPS], a pedido ou automática) – seja no âmbito de acordos bilaterais para troca de informações em matéria fiscal, incluídos ou não em DTAs, ou em cumprimento de TIEAs ou do CRS –, parece inquestionável que o maior obstáculo à efectiva troca e ao aumento da transparência nesta sede está na possibilidade de: 1) Estados e territórios poderem escapar a “*listas negras*” fingindo um cumprimento das regras que não é efectivo ou pleno; e 2) particulares, “*intermediários*” ou empresas encontrarem (ou inventarem) meios ardilosos de escapar ao cumprimento das regras, nomeadamente as que decorrem do CRS.

Compreendendo os riscos de acordos que visem contornar a aplicação do CRS, a OCDE, na sequência da Declaração de Bari de 13/5/2017, publicou, em Março de 2018, o *Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*²⁷, com o qual pretende limitar as possibilidades de realização desses “arranjos”. Não é um documento de cumprimento obrigatório, mas é provável que seja adoptado (mas com que brevidade?) pelos membros do CRS. De acordo com a *Rule 1.1*, “a «*CRS Avoidance Arrangement*» is any Arrangement for which it is reasonable to conclude that it is designed to circumvent or is marketed as, or has the effect of, circumventing CRS Legislation or exploiting an absence thereof”.

O comentário à *Rule 1.1*.²⁸ explicita melhor o teor desta: “An Arrangement [...] circumvents CRS Legislation where it avoids the reporting of CRS information to the jurisdiction(s) of residence of a taxpayer in a way that undermines its intended policy, including by: - exploiting the absence of CRS Legislation or inadequate implementation of such legislation; - exploiting the absence of a CRS exchange agreement with one or more jurisdiction(s) of tax residence of such taxpayer; - undermining or exploiting weaknesses in the due diligence procedures applied

²⁷ OECD – *Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*. Paris, OECD, 2018.

²⁸ Vd. *idem*, p. 24.

by a Financial Institution under CRS Legislation; or - otherwise undermining the intended policy of the CRS.”

No entanto, e apesar destes esforços meritórios, não parece ser difícil encontrar formas de contornar o CRS. Desde logo porque, como refere Nick Shaxson²⁹, as “*listas negras*” da OCDE sobre Estados e territórios não-cooperantes possuem uma dimensão política que tende a absolver “*paraísos fiscais*” dentro da própria UE, já para não falar de importantes parceiros económicos desta, como os EUA (que, como se viu, não aceita o CRS) ou a Suíça (que, segundo o *Financial Secrecy Index* da *Tax Justice Network* [ou TJN], apesar de comprometida com o regime do CRS a partir de 2018, tem procurado limitar a troca automática a países com os quais tem uma maior proximidade política).

Com efeito, o contraste é evidente entre o número e a dimensão (seja política ou económica) dos Estados e territórios que figuram nas listas da OCDE³⁰ e da UE³¹, e o número e dimensão dos Estados e territórios que figuram no *ranking* da TJN (de 2018)³² (em especial, a dimensão dos que ocupam os primeiros dez lugares desse *ranking*):

²⁹ “Will the OECD tax haven blacklist be another whitewash?”, publicado no *site* da *Tax Justice Network*: <https://www.taxjustice.net/2016/07/20/oecd-another-go-hopeless-politicised-tax-haven-blacklisting/>

³⁰ <https://www.oecd.org/tax/transparency/brief-and-FAQ-on-progress-on-tax-transparency.pdf>

³¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/eu_list_fact-sheet_en.pdf

³² <https://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2018-results>. Note-se que, das 112 jurisdições que figuram no *ranking* elaborado pela *Tax Justice Network* (TJN), apenas 8 – Reino Unido (mas só se não se considerarem os “*Overseas Territories*” e as “*Crown Dependencies*”...), Itália, Espanha, Bélgica, Suécia, Brasil, Lituânia e Eslovénia – conseguiram ficar abaixo dos 50% no “*Secrecy Score*” (onde 0% significa total transparência e 100% total opacidade). Nenhuma atingiu valor igual ou inferior a 40%...



Non-cooperative jurisdictions for tax purposes

Alphabetical order
American Samoa
Bahrain
Guam
Marshall Isl.
Namibia
Palau
St. Lucia
Samoa
Trinidad & Tobago

[Cooperative Jurisdiction]
(Not included in the list of
“Non-cooperative
jurisdictions”)



Financial Secrecy Index

Ranking
1. Switzerland
2. USA
3. Cayman Isl.
4. Hong Kong
5. Singapore
6. Luxembourg
7. Germany
8. Taiwan
9. UAE
10. Guernsey



Overall Ratings of the Global Forum Peer Reviews

Non-Compliant
Trinidad & Tobago
Partially Compliant
(...)
Provisionally Largely Compliant
UAE
(...)
Largely Compliant
Cayman Isl.
Germany
Guernsey
Hong Kong
Luxembourg
Singapore
Switzerland
USA
(...)
Unreviewed / Not a member
Taiwan

Segundo a lista elaborada pela OCDE (atualizada à data de Setembro de 2017), e como se disse acima, só a Trindade e Tobago é que foi atribuído o “overall rating” de “Non Compliant”; no caso da lista da UE (atualizada à data de 5/6/2018), já só existem 7 jurisdições *não-cooperantes*³³: Samoa Americana [US]; Guam [US]; Namíbia; Palau; Samoa; Trindade e Tobago; e Ilhas Virgens Americanas [US].

É inquestionável que Estados e territórios como Trindade e Tobago ou as Ilhas Virgens Americanas [US] (ou a Namíbia ou a Samoa Americana [US], entre outros) têm evitado, por vezes de uma forma ostensiva, quaisquer compromissos internacionais em matérias de transparência fiscal (seja com o CRS, com os TIEAs, com o Plano de Acção BEPS, ou até com meras

³³ http://www.consilium.europa.eu/media/35568/st_6237_2018_rev_2_en.pdf

DTAs) mas eles não são, com certeza, os “*elefantes na loja de porcelanas*”...

Como bem refere, a este respeito, a TJN³⁴, “*the EU and the OECD point fingers at jurisdictions that may indeed be more secretive than the top 10 jurisdictions in the Financial Secrecy Index. But is that really where action is most urgently needed? If Trinidad and Tobago and four other jurisdictions blacklisted by the EU became fully transparent, global financial secrecy would be reduced only by 3%, since all of these jurisdictions have only 0.15% of the market of offshore financial services – the global impact would be negligible. In contrast, if the Top 10 jurisdictions of the Financial Secrecy Index became more transparent, the impact would be huge because these are responsible for almost a third of all global financial secrecy, since they represent almost 60% of all offshore financial services.*”

Outra forma de contornar o CRS passa, como se assinalou acima, por “jogar” com as regras estabelecidas pela OCDE e, assim, poder escapar às “*listas negras*”. Para não constar destas “*listas*” parece bastar: i) um *rating* de “*largely compliant*” ou melhor; ii) assumir um mero compromisso para com o CRS; e iii) assinar a Convenção relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal da OCDE/Conselho da Europa (*Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* ou CMAAT)³⁵.

Ora, como se viu, qualquer destes critérios pode ser subvertido ou contornado: i) “*largely compliant*” pode até ser considerado um *ranking* a manter, *sine die*, se a “*lista negra*” não passar (como devia) a indicar todos os Estados e territórios que não atingem o *rating* “*compliant*”; ii) assumir um compromisso para com o CRS não significa, *ipso facto*, cumpri-lo (como se

³⁴ https://www.financialsecrecyindex.com/infographics/FSI_vs_TaxHaven_lists-Financial.pdf

³⁵ Sobre a cooperação ao abrigo desta CMAAT, vd., por exemplo: AMORIM, José de Campos – “A troca internacional de informações em matéria fiscal”, in: *Cadernos de Direito Actual*, 5, 2017, pp. 311 e ss..

viu nos exemplos, já acima dados, de protelamentos da data de início da troca automática³⁶ ou, ainda, de selecção de Estados com quem se realiza a referida troca ou a troca atempada); e iii) assinar a CMAAT, na versão original ou revista, ou o Protocolo de Revisão de 2010, não é o mesmo que ratificar a CMAAT revista – à data de 28/8/2018, dos actuais 125 participantes, 17 tinham assinado o citado Protocolo (ou a Convenção revista) mas ainda não tinham procedido à ratificação.³⁷

Parece evidente que a vantagem económica (e de transparência) que representou a troca automática estabelecida no CRS face aos TIEAs³⁸ pode, no entanto, não produzir os bons resultados esperados pela OCDE, em especial se a insistência de uns quantos poucos Estados ou territórios em ficar à margem se prolongar no tempo, permitindo a estes beneficiar da menor concorrência que agora sofrem de outros “*paraísos fiscais*”, apesar de estarem mais isolados no contexto internacional. Tal situação só mudará, crê-se, se a estes forem impostas (mas por quem?³⁹)

³⁶ Usando a “*teoria dos jogos*” para investigar as razões para a recusa do (ou para a escolha do momento em que os “*paraísos fiscais*” iniciam o) cumprimento de “*standards*” internacionais: PERRETI, Patrice; PULINA; Giuseppe; ZANAJ, Skerdilajda – *Tax havens compliance with international standards: a temporal perspective*. Luxembourg, CREA Discussion Paper 2016-07, 2016.

³⁷ São eles: 1) Antígua e Barbuda; 2) Arménia; 3) Brunei; 4) Burkina Faso; 5) República Dominicana; 6) El Salvador; 7) República da Macedónia; 8) Gabão; 9) Jamaica; 10) Quénia; 11) Kuwait; 12) Libéria; 13) Marrocos; 14) Paraguai; 15) Filipinas; 16) Catar e... 17) EUA.

³⁸ A inoperância prática dos TIEAs é exemplificada, por ex., em SULLIVAN, Martin – “Lessons from the last war on tax havens”, in: *Tax Notes*, 116, 2007, na p. 332: “*The Bahamas-U.S. TIEA provides that requests for tax information must be in writing and contain specified details that include the name of the person, the type of information requested, the period for which the information is requested, the likely location of the information, the applicable U.S. federal tax law, whether the matter is criminal or civil in nature, and the reasons for believing that the requested information is «foreseeably relevant or material» to U.S. tax administration. To make use of a TIEA with this limitation, the U.S. government must go through a cumbersome process – and know the name of the suspected tax evader! So, on-request information exchange only corroborates and embellishes existing evidence.*”

³⁹ Uma incapacidade que aparece reconhecida no *Information Brief* de 12/11/2011 do *Global Forum* (vd.

sanções económicas significativas.

Em resumo: parece evidente que, quer através do CRS, quer através da CMAAT revista, o “cerco” vai-se “apertando” para os Estados e territórios que queiram escapar a trocas automáticas de informação. Estes instrumentos – bem como outros, como, p. ex., a muito recente Convenção Multilateral para Prevenir a Erosão das Bases Tributáveis e a Transferência de Lucros (*Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS* ou MLI), que entrou em vigor em 1/7/2018 – representam passos muito importantes no sentido de uma maior transparência e no combate efectivo à evasão fiscal. Mas – utilizando uma linguagem em sentido figurado – o “jogo” da transparência só ficará nivelado quando todos os “jogadores” jogarem de acordo com as mesmas regras – o que, como se viu, não sucede actualmente porque há “jogadores” que continuam a “jogar” fora das 4 linhas (e porque há “jogadores” que, estando dentro do campo, estão também a “jogar” um “jogo paralelo”, quase sem que ninguém perceba...).

Um derradeiro ponto que tem gerado algum debate – e que poderia colocar em causa a avaliação global (positiva) dos esforços desenvolvidos pela OCDE – prende-se com o impacto da troca de informações nos níveis de investimento directo estrangeiro (*Foreign Direct Investment* ou FDI) e no combate à evasão fiscal.

O debate resulta da existência de posições discordantes que, fundadas ou não em estudos empíricos, apontam, conseqüentemente, para conclusões opostas. Assim, se, por exemplo, para autores como John McLaren⁴⁰, até mesmo com a

https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/OECD_Global_Forum_Sep_12_Peer_Reviews.pdf): “neither the Global Forum nor the OECD has the power to impose sanctions on countries that do not implement the standards. Individual countries whether OECD or non-OECD will decide for themselves what actions they consider necessary to ensure the effective enforcement of their tax laws.”

⁴⁰ Vd. MCLAREN, John – “Exchange of information agreements with tax havens: how will this affect the rights of non-resident taxpayers and investors?”, in: *Journal of the Australasian Tax Teachers Association*, 5 (1), 2010, p. 136.

“introduction of TIEAs, non-resident taxpayers and Multi National Enterprises (MNEs) face a greater possibility of having their financial details disclosed to the tax authorities in their country of residence [and, therefore, this] directly impacts on the future of tax havens and OFCs [Offshore Financial Centres] because the greater the threat of disclosure, the less non-resident taxpayers will use tax havens to hide financial assets and income” (e, para Fabian Barthel *et al.*⁴¹, também as DTAs “are indeed positively associated with foreign investment in the host country”); já, por ex., para autores como Paul Baker⁴², “DTTs [= DTAs] do not have any effect on FDI” (e, para Bruce Blonigen e Ronald Davies⁴³, “treaty formation most likely does not increase FDI activity between members and may in fact decrease it”).

Focando-se, especificamente, no impacto da troca de informações (mais do que na celebração de TIEAs ou DTAs que contenham cláusulas a esse respeito) no FDI, Joh Rohan e Lukáš Moravec⁴⁴ concluem que os resultados obtidos na sua investigação às multinacionais checas “are mostly in agreement with Braun and Weichenrieder’s (2015), Baker’s (2014), Coupé *et al.*’s (2009), and Blonigen *et al.*’s (2014) results. However, they mentioned that TIEAs and DTAs have had either a negative impact or no impact on foreign direct investments because of MNCs’ [Multinational Corporations] re-domiciliation from tax havens to another non-contracted jurisdiction after the conclusion of tax information exchange instruments. On the other

⁴¹ Vd. BARTHEL, Fabian; BUSSE, Matthias; NEUMAYER, Eric – “The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data”, in: *Contemporary Economic Policy*, 28 (3), 2010, pp. 366-377.

⁴² Vd. BAKER, Paul L. – “An analysis of double taxation treaties and their effect on foreign direct investment”, in: *International Journal of the Economics of Business*, 21 (3), 2014, pp. 341-377.

⁴³ Vd. BLONIGEN, Bruce A.; DAVIES, Ronald B. – *Do Bilateral Tax Treaties Promote Foreign Direct Investment?* Cambridge (MA), NBER Working Paper 8834, 2002.

⁴⁴ Vd. ROHAN, Joh; MORAVEC, Lukáš – “Tax information exchange impact on FDI: tax havens case study”, in: *Saint Louis University Law Journal*, 62, 2017, pp. 193-202.

hand, our results prove that Czech MNCs remaining in preferential tax jurisdictions after conclusion of TIEAs/DTAs increase an amount of their foreign direct investments.”

Com efeito, parece estar-se na presença de um óbvio *trade-off* para as MNCs: as MNCs beneficiam de condições fiscais mais favoráveis após a celebração dos TIEAs ou DTAs e se, como sucede com as MNCs checas, existir uma taxa elevada (no caso, 35%) para dissuadir a transferência de fundos para “*paraísos fiscais*” sem TIEAs/DTAs, as MNCs checas tendem a aumentar o seu FDI nos Estados ou territórios contratantes; ao invés, se a legislação for permissiva para as suas MNCs, será inevitável a transferência de fundos para os referidos “*paraísos fiscais*” e, conseqüentemente, uma redução do seu FDI nos Estados ou territórios com os quais tenham sido celebrados TIEAs/DTAs.⁴⁵ Os autores citados destacam, ainda, a importância do anonimato para as MNCs: “*according to Braun and Weichenrieder’s 2015 research, Krejčí’s 2016 research, and our previous research, approximately 44% of MNCs, whose owners are from preferential tax jurisdictions, are seated in tax havens for anonymity protection reasons.*” (p. 201).

Este *trade-off*, equacionado pelas MNCs, não sofre grandes alterações à luz dos CMAAT e CRS, razão pela qual, para além do “cercos” internacional da OCDE (e dos melhoramentos que podem/devem ser introduzidos para tornar estes novos instrumentos de troca de informações mais eficazes), se mostra também necessário que os Estados com mais (e mais poderosas) MNCs aperfeiçoem as suas legislações nacionais⁴⁶, tendo em

⁴⁵ Vd. ROHAN, Joh; MORAVEC, Lukáš – “Tax information exchange influence on Czech based companies’ behavior in relation to tax havens”, in: *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 65 (2), 2017, pp. 721-726.

⁴⁶ Uma ideia que se encontra originalmente em ADDISON, Timothy V. – “Shooting blanks: the war on tax havens”, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16 (2), 2009, pp. 702-727. Note-se, contudo, que ela era afirmada como uma alternativa aos TIEAs, que T. Addison considerava, com razão, “*largely symbolic*”. Mas daí a dizer que (quaisquer) “*information exchange agreements are a reactionary policy and will neither truly eliminate nor curb tax evasion through tax haven states*” vai um grande

vista limitar, na medida do possível, as hipóteses de desvio de fundos para o (mais do que provável) futuro “cluster” dos empedernidos incumpridores dos novos *standards* internacionais relativos à transparência e troca de informações em matéria fiscal.⁴⁷



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ADDISON, Timothy V. – “Shooting blanks: the war on tax havens”, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16 (2), 2009, pp. 702-727.
- AMORIM, José de Campos – “A troca internacional de informações em matéria fiscal”, in: *Cadernos de Direito Actual*, 5, 2017, pp. 303-318.
- BACCHETTA, Philippe; ESPINOSA, María Paz – “Exchange-of-information clauses in international tax treaties”, in: *International Tax and Public Finance*, 7 (3), 2000, pp. 275-293.
- BACCHETTA, Philippe; ESPINOSA, María Paz – “Information sharing and tax competition among governments”, in: *Journal of International Economics*, 39 (1-2), 1995, pp. 103-121.
- BAKER, Paul L. – “An analysis of double taxation treaties and their effect on foreign direct investment”, in:

passo... com o qual não concordamos.

⁴⁷ No mesmo sentido, vd., por ex., KEEN, Michael; KONRAD, Kai A. – “The theory of international tax competition and coordination”, in: AUERBACH, Alan J. *et al.* (Eds.) – *Handbook of Public Economics. Volume 5*. Amsterdam, Elsevier, 2013, a p. 314: “once a large number of tax havens have exited from this business, the rents that accrue to those that remain increase. It then becomes ever more difficult to convince those remaining tax havens to exit. The outcome may be one in which a smaller set of havens is operative, charging higher fees and acquiring a larger share of the accounting profits that are generated from business activities in nonhaven countries.”

- International Journal of the Economics of Business*, 21 (3), 2014, pp. 341-377.
- BARTHEL, Fabian; BUSSE, Matthias; NEUMAYER, Eric – “The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data”, in: *Contemporary Economic Policy*, 28 (3), 2010, pp. 366-377.
- BILICKA, Katarzina; FUEST, Clemens – *With Which Countries do Tax Havens Share Information?* Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 12/11, 2012 [≈ *International Tax and Public Finance*, 21 (2), 2014, pp. 175-197].
- BLONIGEN, Bruce A.; DAVIES, Ronald B. – *Do Bilateral Tax Treaties Promote Foreign Direct Investment?* Cambridge (MA), NBER Working Paper 8834, 2002.
- BRAUN, Julia; WEICHENRIEDER, Alfons – *Does Exchange of Information between Tax Authorities Influence Multinationals’ Use of Tax Havens?* Mannheim, ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 15-015, 2015.
- DOURADO, Ana Paula – “The EU black list of third-country jurisdictions”, in: *Intertax*, 46 (3), 2018, pp. 178-180.
- ELSAYYAD, May; KONRAD, Kai A. – “Fighting multiple tax havens”, in: *Journal of International Economics*, 86 (2), 2012, pp. 295-305.
- HEMMELGARN, Thomas; NICODÈME, Gaëtan – *Tax Co-ordination in Europe: Assessing the First Years of the EU-Savings Taxation Directive*. Luxembourg, Taxation Papers, Working Paper No. 18, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
- JOHANNESSEN, Niels – “Tax evasion and Swiss bank deposits”, in: *Journal of Public Economics*, 111, 2014, pp. 46-62.
- JOHANNESSEN, Niels; ZUCMAN, Gabriel – “The end of bank

- secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown”, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1), 2014, pp. 65-91.
- KEEN, Michael; KONRAD, Kai A. – “The theory of international tax competition and coordination”, in: AUERBACH, Alan J. *et al.* (Eds.) – *Handbook of Public Economics. Volume 5*. Amsterdam, Elsevier, 2013, pp. 257-328.
- KONRAD, Kai A.; STOLPER, Tim – “Coordination and the fight against tax havens”, in: *Journal of International Economics*, 103, 2016, pp. 96-107.
- LIGHTHART, Jenny E.; VOGET, Johannes – *The determinants of cross-border tax information sharing: A panel data analysis*. Munich, 6th Norwegian-German Seminar on Public Economics, 2009.
- MCLAREN, John – “Exchange of information agreements with tax havens: how will this affect the rights of non-resident taxpayers and investors?”, in: *Journal of the Australasian Tax Teachers Association*, 5 (1), 2010, pp. 117-136.
- OBERSON, Xavier – “International exchange of information on rulings”, in: DANON, Robert (Ed.) – *Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). Impact for European and International Tax Policy*. Zürich, Schulthess, 2016, pp. 509-536.
- OECD – “The 2002 Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters and its Commentary”, in: OECD – *Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions*. Paris, OECD, Second Edition, 2011, pp. 103-148.
- OECD – *Automatic Exchange of Information. What It Is, How It Works, Benefits, What Remains to be Done*. Paris, OECD, 2012.
- OECD – *BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices – Terms of Reference and Methodology for the Conduct of the Peer*

- Reviews of the Action 5 Transparency Framework*. Paris, OECD, 2017.
- OECD – *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report*. Paris, OECD, 2015.
- OECD – *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris, OECD, 1998.
- OECD – *Inclusive Framework on BEPS. Progress Report July 2016-June 2017*. Paris, OECD, 2017.
- OECD – *Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*. Paris, OECD, 2018.
- PERRETI, Patrice; PULINA; Giuseppe; ZANAJ, Skerdilajda – *Tax havens compliance with international standards: a temporal perspective*. Luxembourg, CREA Discussion Paper 2016-07, 2016.
- ROHAN, Joh; MORAVEC, Lukáš – “Tax information exchange impact on FDI: tax havens case study”, in: *Saint Louis University Law Journal*, 62, 2017, pp. 193-202.
- ROHAN, Joh; MORAVEC, Lukáš – “Tax information exchange influence on Czech based companies’ behavior in relation to tax havens”, in: *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 65 (2), 2017, pp. 721-726.
- SULLIVAN, Martin – “Lessons from the last war on tax havens”, in: *Tax Notes*, 116, 2007, pp. 327-337.
- TOBIN, Gary; WALSH, Keith – “What makes a country a tax haven? An assessment of international standards shows why Ireland is not a tax haven”, in: *The Economic and Social Review*, 44 (3), 2013, pp. 401-424.
- TORGLER, Benno – “To evade taxes or not to evade: that is the question”, in: *The Journal of Socio-Economics*, 32, 2003, pp. 283-302.
- WINKLEMAN, Tyler J. – “Automatic information exchange as

a multilateral solution to tax havens”, in: *Indiana International & Comparative Law Review*, 22 (1), 2012, pp. 193-217.