

## A CONCORRÊNCIA FISCAL PREJUDICIAL DOS PARAÍSOIS FISCAIS E O DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TERMOS DE TROCA DE INFORMAÇÃO

JOSÉ NEVES CRUZ (\*)

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A vantagem fiscal dos pequenos territórios; 3. Os elementos centrais dos paraísos fiscais; 4. Vantagens do sigilo para os paraísos fiscais; 5. Iniciativas internacionais para aumentar a transparência dos paraísos fiscais; 6. Resistências à eliminação do sigilo: as jurisdições incoerentes; 7. Consequências da persistência do sigilo; 8. Como resolver o problema?; Referências bibliográficas

**RESUMO:** Os modelos económicos sobre a concorrência fiscal internacional demonstram que as jurisdições de dimensão muito pequena têm vantagens quando adotam políticas de redução da tributação. Ou seja, há uma "racionalidade" para a existência de paraísos fiscais, apesar de nestes territórios as taxas de tributação que incidem sobre não residentes serem próximas de zero. Um paraíso fiscal não se caracteriza apenas por baixa tributação, mas também pela garantia de sigilo quanto à identificação dos não residentes detentores de ativos na jurisdição, o que impede as autoridades fiscais domésticas de "punir" — fazendo incidir tributação adicional sobre cada unidade de capital transferida para veículos "offshore" — os ganhos fiscais dos seus contribuintes obtidos nos territórios de baixa tributação. A par dos paraísos fiscais existem algumas jurisdições de grande dimensão económica (jurisdições de sigilo) que garantem o sigilo, ainda que não sejam territórios de reduzida tributação para não residentes, e que podem servir de refúgio aos capitais conseguidos por via da corrupção e de outras atividades ilícitas perpetradas nos países em vias de desenvolvimento. Destarte, mais do que o aproveitamento por parte dos contribuintes de todo o mundo da reduzida tributação dos pequenos territórios, o problema mais nefasto é a falta de transparência quanto à troca internacional de informações em matéria fiscal. Está demonstrado que as consequências do sigilo são graves, designadamente: a permanência de barreiras ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo; o aumento das desigualdades em todos os países; obstaculizar ao desenvolvimento dos países mais pobres; contribuir para a destruição do Estado Social e

(\*) Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e membro do Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE).

o enfraquecimento do sistema democrático em todo o globo. Várias iniciativas internacionais têm sido colocadas no terreno para aumentar a cooperação internacional em termos de troca de informações em matéria fiscal, mas algumas jurisdições continuam a resistir ao abandono do sigilo — talvez por ser fonte de avultados ganhos —, embora sejam signatárias das iniciativas que procuram reduzi-lo (“jurisdições incoerentes”). Alguns exemplos são a Suíça, o Luxemburgo e a Áustria, as quais possuem uma influência substancial no mercado financeiro mundial.

**Palavras-chave:** Paraísos fiscais; jurisdições de sigilo; offshore; cooperação internacional em matéria fiscal

## 1. INTRODUÇÃO

O termo *paraíso fiscal* tem sido usado com muita frequência, sobretudo a partir dos anos 50 do século XX, embora ainda não haja consenso quanto ao seu significado. O conceito está muito associado à concorrência fiscal. Todos os países instituem regimes fiscais preferenciais para proteger ou dinamizar determinados setores, possibilitando-lhes um enquadramento mais favorável para enfrentarem a concorrência mundial. Estes esquemas incluem normalmente reduções nos custos fiscais, flexibilização de regulação e simplificação de regras de modo a atrair investimentos, nomeadamente o capital estrangeiro. Tais privilégios fiscais ocorrem nos vários níveis hierárquicos de governo. Por exemplo, a fixação em Portugal da multinacional Volkswagen, através da empresa Autoeuropa, passou por um conjunto de concessões fiscais do governo nacional, tendo como contrapartida diversos compromissos da empresa. Mas também ao nível municipal, poder-se-á referir como exemplo o caso da localização do centro comercial “El Corte Inglés”, em que, após alguma “concorrência” entre os municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia, o segundo venceu, dado ter apresentado um pacote de privilégios mais atrativo em termos dos requisitos administrativos e baixos custos de fiscalidade local.

Os regimes preferenciais fiscais têm sido lançados como uma “arma” na concorrência internacional para a captação de investimento estrangeiro. A linha entre o que separa um pacote de regimes fiscais preferenciais numa dada jurisdição e um paraíso fiscal é completamente arbitrária, a não ser, porventura, uma questão de grau. Uma orientação para clarificar a separação entre ambos os conceitos é referida em Palan (2010), que dá relevo ao grau de centralidade que a estratégia fiscal relativa a cidadãos, empresas e outras instituições não residentes tem na governação e no desenvolvimento da jurisdição. Ou seja, será um paraíso fiscal uma jurisdição que

deliberadamente direciona a sua legislação para facilitar as transações de não residentes, submetendo-as a níveis fracos de regulação, protegendo-as com a garantia de sigilo quanto às entidades envolvidas e, dessa forma, cooperando pouco na troca internacional de informações em matéria fiscal. As transações nos paraísos fiscais são transações em “offshore”, o que significa que há uma discrepância entre o registo legal do local onde ocorre a transação e o local onde ela efetivamente acontece e, assim, se evita a tributação no local onde a transação tem lugar. Entre os elementos caracterizadores dos paraísos fiscais encontram-se a existência de baixos níveis de tributação dos não residentes e um elevado grau de opacidade quanto à disponibilidade de informação sobre os detentores de ativos e sobre os intervenientes nas transações que neles são registadas (sigilo). A maior parte dos paraísos fiscais desenvolveram-se em zonas muito próximas dos países desenvolvidos, essencialmente em dois espaços geopolíticos: um conjunto que inclui zonas com fortes laços de dependência à Coroa Britânica, sobretudo à “City” de Londres; um conjunto de jurisdições no centro da Europa, incluindo o Chipre, o Luxemburgo <sup>(1)</sup> e o Liechtenstein. Contudo, a par dos paraísos fiscais subsistem na Europa jurisdições de grande dimensão económica, que nem sempre apresentam reduzida tributação, mas que se assemelham aos paraísos fiscais na garantia do sigilo bancário e do sigilo quanto à identificação dos proprietários de ativos, não residentes, como a Suíça e a Áustria <sup>(2)</sup>, e que serão doravante designadas de *jurisdições de sigilo*.

Tendo em conta a importância que os paraísos fiscais e as jurisdições de sigilo adquiriram nos mercados internacionais, tem-se multiplicado a investigação sobre as razões da sua existência, o papel que desempenham e as consequências que produzem na economia mundial. Neste artigo procede-se à análise de alguma literatura sobre este tópico, dando relevância às consequências da preservação do sigilo e aos resultados do esforço de diversas iniciativas internacionais que procuram aumentar a cooperação internacional. Parte-se de uma apreciação da “racionalidade” da existência de paraísos fiscais, caracterizando os seus elementos centrais, e demonstra-se as vantagens que possuem. Abordam-se as dificuldades da comunidade

<sup>(1)</sup> Atualmente o Luxemburgo não é um território de reduzida tributação como os paraísos fiscais, caracterizando-se sobretudo por garantir o sigilo (jurisdição de sigilo).

<sup>(2)</sup> E, presentemente poder-se-á acrescentar o Luxemburgo (cfr. nt.1), tendo em conta a sua dimensão económica e o facto de não manter taxas de tributação próximas de zero.

internacional em estabelecer “punições” que os eliminem. Descrevem-se diversas iniciativas internacionais com o fito de os obrigar a uma maior transparência e faz-se uma avaliação das resistências que ainda persistem, sobretudo ao nível da preservação do sigilo. Por fim, analisam-se as consequências desta atitude pouco cooperante e equacionam-se algumas diretrizes para a resolução do problema.

## 2. A VANTAGEM FISCAL DOS PEQUENOS TERRITÓRIOS

A literatura económica sobre concorrência fiscal entre jurisdições revista por Genschel e Schwarz (2011) indica que a concorrência leva a uma redução da tributação a nível mundial. Segundo estes autores, isto é um resultado desejável, que aumenta a eficiência da economia internacional e corrige a tentação interna das jurisdições de configurarem a tributação doméstica com níveis muito elevados de impostos, com vista à realização de redistribuição, gerando profundas distorções no funcionamento do mercado, e, assim, comprometendo a eficiência na utilização dos recursos económicos. Está plenamente demonstrado na literatura económica que a tributação é fonte de perdas de eficiência <sup>(3)</sup> e que a redistribuição frequentemente é perniciosa, dirigida a favor dos grupos de interesse poderosos <sup>(4)</sup>.

Mas o resultado da concorrência fiscal internacional nem sempre é uma maior eficiência. Os modelos de concorrência fiscal internacional explicam que as jurisdições de menor dimensão económica têm vantagem na redução da tributação face às jurisdições de maior dimensão económica, pelo que será de esperar que os paraísos fiscais se localizem nos territórios de pequena dimensão económica. Os territórios pequenos enfrentam uma oferta de capital mais elástica dos que os países grandes, ou seja, se os seus níveis de tributação baixarem, a proporção de novas entradas de capital é muito superior à que se verificará num país de grande dimensão em reação a uma mesma redução da tributação. Repare-se que num país pequeno, em que no momento inicial os níveis de entrada de capitais são

<sup>(3)</sup> Para uma sùmula sobre os custos de eficiência da tributação *vide* Cruz (2008: p. 140-145; p. 206-208).

<sup>(4)</sup> Cfr. Cruz (2009: p. 54-137) sobre o poder de influência dos grupos de interesse para gerar redistribuição favorável aos seus interesses.

reduzidos quando comparados com os que ocorrem nos países de grande dimensão, um, ainda que pequeno, aumento do volume de entrada de capitais externos apresenta, em termos de proporção, um valor superior à situação em que se dá um mesmo aumento, em termos absolutos, de entrada de capitais num país de grande dimensão, pois o valor de partida nesta jurisdição é muito superior. Assim, de acordo com Slemrod e Wilson (2009), os territórios de pequena dimensão económica ganharão muito mais quando reduzem os seus níveis de tributação do que os países de grande dimensão. Então, se as diferenças de dimensão entre as jurisdições é muito grande (como de facto acontece), os países pequenos ficarão bastante melhor quando há concorrência fiscal internacional do que quando esta não existe, pois sem ela seriam praticamente incapazes de atrair fluxos de capital externo. Deste modo, o resultado do modelo de concorrência fiscal internacional indica que, no equilíbrio, as pequenas jurisdições reduzem muito a tributação em comparação com os países de elevada dimensão económica, atraindo um montante desproporcionalmente grande da base fiscal móvel internacionalmente. Destarte, há uma vantagem em “ser pequeno” na concorrência fiscal internacional e aqui reside a “racionalidade” da existência de paraísos fiscais, com níveis de tributação próximos de zero para não residentes. Mesmo não gerando grandes somas de receita fiscal, o acréscimo de atividade financeira inerente à sua atratividade leva, entre outros, ao desenvolvimento de serviços financeiros, à dinamização das atividades de várias profissões liberais, à localização de vários tipos de negócios e ao pagamento de comissões e taxas, o que para essa pequena jurisdição tem um impacto de elevada importância. Numa grande jurisdição esses montantes seriam irrisórios face à perda de receita fiscal inerente à redução da tributação dos não residentes para valores próximos de zero.

Dado que há grandes assimetrias de dimensão entre as jurisdições espalhadas pelo globo, a consequência da concorrência fiscal internacional, proporcionada pela liberalização da circulação internacional de capitais e pela globalização dos mercados financeiros, tem sido uma “corrida para o fundo”, ou seja, cada uma tem procurado atrair capitais através da redução de tributação, atuando por si própria, gerando um problema de “dilema do prisioneiro” em que o resultado final não é o mais eficiente do ponto de vista mundial. Isso significa que as receitas de tributação acabarão por ser demasiadamente baixas em todo o mundo, sendo o montante de bens e serviços públicos disponibilizados inferiores ao ótimo, o que se traduz numa situação de ineficiência e de aumento da desigualdade económica. Este fenómeno tem sido designado de *concorrência fiscal prejudicial*.

O modelo leva a concluir que há uma maior probabilidade de um pequeno território se tornar um paraíso fiscal do que um país de grande dimensão. De facto, Palan (2010) refere resultados empíricos que indicam que um país com uma população inferior a um milhão de cidadãos apresenta uma probabilidade de se tornar um paraíso fiscal de 63% comparativamente a uma probabilidade de 24% nas jurisdições com mais de um milhão de habitantes.

A consequência desta “corrida para o fundo” é a fuga da base fiscal dos países de grande dimensão económica, a generalização de baixos níveis de fornecimento de bens e serviços públicos (eventual destruição do Estado Social nas jurisdições onde ainda existe) e um aumento das desigualdades na distribuição do rendimento, pois são os mais ricos que mais fácil acesso têm à mobilidade da sua base fiscal para os paraísos fiscais e que mais ganham com isso <sup>(5)</sup>.

Dhillon, Wooders e Zissimos (2007) advertem que nem sempre haverá uma “corrida para o fundo”, antes pelo contrário, poderá existir tributação eficiente conjugada com fornecimento de bens públicos eficiente, ou mesmo uma “corrida para cima” dos níveis de tributação, tudo dependendo da prevalência ou não de “free-riding” na procura de bens e serviços públicos. Para estes autores, se as receitas fiscais forem utilizadas no fornecimento de bens públicos que aumentam a produtividade das empresas privadas, ou seja, bens que são apreendidos como de grande valor pelas empresas e pelos contribuintes em geral <sup>(6)</sup>, o problema do “free-riding” na procura de bens públicos desapareceria <sup>(7)</sup>. Nesse caso, a redução de tributação nos paraísos fiscais não conseguiria atrair a base fiscal dos países onde os contribuintes valorizam muito o fornecimento de bens públicos. Este resultado sugere que uma alteração do tipo de provisão

<sup>(5)</sup> Cfr. em Cruz (2012: p. 480 e p. 493-494) a “espiral destrutiva” e suas consequências.

<sup>(6)</sup> Querendo isto dizer que o benefício marginal percebido pelo fornecimento de cada unidade de um bem público é superior ao custo de oportunidade do acréscimo de tributação para financiar a sua provisão.

<sup>(7)</sup> O problema do “free-riding” na procura de bens públicos está associado à sua característica de “não exclusão”, ou seja, não é possível excluir alguém do acesso ao seu consumo e, portanto, de obter benefícios, independentemente de ter ou não contribuído para o financiamento da sua provisão. Assim, torna-se racional não contribuir para o financiamento, ou seja, andar “à boleia” das contribuições dos outros (ser “free-rider”). Quando o bem é muito valorizado pelos contribuintes, o problema do “free-riding” reduz-se. Para aprofundamento *vide* Cruz (2008: p. 93-94).

pública nos países de grande dimensão poderá obviar ao problema dos paraísos fiscais. Contudo, como na generalidade dos países desenvolvidos a maior fatia das receitas de tributação é direcionada a programas distributivos (Estado Social), ou seja, os mais tributados percebem a provisão de bens públicos é direcionada para benefício de outrem, e, por isso, não valorizam os bens públicos acima do custo de oportunidade da tributação, pelo que estão dispostos a mover a sua base fiscal para zonas de menor tributação.

### 3. OS ELEMENTOS CENTRAIS DOS PARAÍDOS FISCAIS

De acordo com Palan (2009), os paraísos fiscais existentes podem ser agrupados em três: paraísos fiscais ligados à Coroa Britânica; paraísos fiscais europeus; novos paraísos fiscais nas economias em transição (Europa de Leste), na América do Sul e em África <sup>(8)</sup>.

Os paraísos fiscais são um fenómeno moderno, que se desenvolveu passo a passo e cujas origens, segundo Palan (2009), se encontram no final do século XIX. Na sua história há três “acontecimentos” de importância fundamental para que surgisse este tipo de “especialização” na procura de vantagens comparativas de índole fiscal. De facto, apenas a partir do final da Primeira Grande Guerra, após tais “acontecimentos”, as jurisdições começaram a desenvolver políticas estruturadas para se tornarem paraísos fiscais. Tal só foi possível num sistema mundial estável no respeito pela soberania dos Estados, tendo estes a possibilidade de legislarem autonomamente num mercado mundial integrado.

O primeiro “acontecimento” que preparou o aparecimento de paraísos fiscais foi a criação por dois Estados norte-americanos, Nova Jersey e Delaware, no século XIX, de um ambiente de regulação das empresas pouco exigente. Ou seja, estes Estados inventaram a técnica de baixa regulação para a criação e operação das empresas de não residentes, sem exigências de registo de identidade dos detentores ou de outros elementos identificativos. Nos anos 20 do século XX alguns cantões suíços copiaram esta prática e introduziram-na na Europa. Hoje em dia a fraca regulação da atividade empresarial é um elemento presente na caracterização de um paraíso fiscal.

<sup>(8)</sup> No sítio “Tax Justice Network”: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/mapa\\_mundi.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/mapa_mundi.pdf), (1-10-2014), é possível ver a distribuição dos paraísos fiscais no planisfério.

O segundo “acontecimento” surge com a criação pelos tribunais britânicos da empresa com residência virtual, ou seja, a permissão de que fossem registadas como britânicas empresas de outras jurisdições, sem que para tal ficassem obrigadas a pagar os impostos exigidos às empresas com residência efetiva. Um caso famoso iniciador passou-se em 1929 com a empresa “Egyptian Delta Landand Investment Co. Ltd. V. Todd”, tendo sido demonstrado que embora a empresa estivesse registada em Londres não exercia atividades nesse território, ficando, por isso, isenta de pagar impostos no Reino Unido. O caso criou um precedente que veio a tornar o Reino Unido num paraíso fiscal. Os tribunais estenderam esta possibilidade a todo o Império Britânico. Atualmente o tratamento diferenciado dado às empresas não residentes, possibilitando-lhes o registo numa jurisdição sem que estejam obrigadas a pagar impostos nessa jurisdição, é um dos elementos centrais dos paraísos fiscais.

O terceiro “acontecimento” dá-se com a aprovação em 1934 da legislação suíça sobre o sigilo bancário. Este ficou sob a proteção da lei penal, ou seja, a nova lei exigia que se garantisse sigilo absoluto relativamente às contas bancárias abertas em território suíço. O termo “absoluto” significava proteção relativamente aos pedidos de informação de qualquer governo (incluindo o suíço), sob pena de se estar a cometer uma infração criminal.

Mas, para além destes três “acontecimentos”, que podem ser vistos como os “ingredientes” que permitem “cozinhar” um paraíso fiscal, faltava ainda um enquadramento capaz de os habilitar a conferir vantagens fiscais às empresas e contribuintes não residentes. Esse contexto propício apareceu com o desenvolvimento do mercado financeiro “offshore”, designado à época de “Euromarket”, sediado na Praça de Londres. Em setembro de 1957 começou a ser aceite pelo Banco de Inglaterra a visão de que as transações realizadas por bancos britânicos em relação a um credor ou a um devedor não residentes no Reino Unido não deviam ser oficialmente registadas como tendo ocorrido no Reino Unido, para efeitos regulatórios, mesmo que tivesse sido registada na Praça de Londres. A partir deste entendimento o “Euromarket”, que se caracterizava por ser um mercado interbancário financeiro entre o Banco de Inglaterra e bancos comerciais britânicos relativos a transações de não residentes, passou a ficar fora da regulação do Banco de Inglaterra. Mas, dado que as transações se faziam na Praça de Londres, nenhuma outra autoridade regulava este mercado, tornando-se efetivamente num mercado “offshore”, ou seja, não regulado por qualquer banco central. O desenvolvimento do “Euromarket” na cidade

de Londres acabou por ser o meio de consolidação de uma economia integrada “offshore”, centrada em Londres, mas abrangendo todos os territórios da Império Britânico, onde se contam muitas pequenas jurisdições que se vieram a tornar paraísos fiscais importantes. Em 1964 juntaram-se ao “Euromarket” três grandes bancos americanos — o Citibank, o Chase Manhattan e o Bank of America.

Com todos os ingredientes e o enquadramento adequado, durante a segunda metade do século XX muitas jurisdições aprovaram legislação permissiva para a atividade empresarial de não residentes, altamente protetora do sigilo bancário e assim se desenvolveram estratégias de consolidação de paraísos fiscais. A dimensão que estes atualmente possuem nas transações internacionais é enorme. Segundo Christensen (2012, p. 328), os paraísos fiscais envolvem transações “offshore” que representam mais de metade de todo o crédito bancário internacional. Além disso, um terço do investimento direto estrangeiro envolve transações nos paraísos fiscais e mais de metade do comércio mundial está registado nesses territórios. Estima-se ainda que cerca de um bilião de euros/ano correspondem à soma das perdas de receita fiscal no mundo em virtude do aproveitamento das vantagens proporcionadas pelos paraísos fiscais.

#### 4. VANTAGENS DO SIGILO PARA OS PARAÍÇOS FISCAIS

Apesar das grandes vantagens associadas aos reduzidos níveis de tributação, provavelmente a maior atração dos paraísos fiscais reside no facto de proporcionarem a garantia de sigilo quanto à identidade das entidades não residentes envolvidas nas transações que neles ocorrem.

Christensen (2012) fez uma análise aos níveis de sigilo das jurisdições e verificou que a grande maioria das mais opacas correspondem a economias de pequena dimensão e pequeno território, conhecidas como paraísos fiscais, sendo que, porém, também concluiu que alguns países de grande dimensão económica apostaram no sigilo, com enorme sucesso na atração de capitais, sem terem enveredado pela tributação reduzida<sup>(9)</sup>. Foi o caso,

<sup>(9)</sup> Como referido *supra*, usa-se para estas jurisdições a denominação *jurisdições de sigilo*, para as distinguir dos *paraísos fiscais*. Não foi esta a opção de Christensen (2012) que trocou o termo paraísos fiscais por jurisdições de sigilo, porque estava interessado em evidenciar a importância do sigilo. Na verdade a não garantia de sigilo permite a possibilidade de “punição” pelas autoridades domésticas dos contribuintes que fazem transações

desde logo, da Suíça, da Áustria, da Bélgica <sup>(10)</sup> e também da Florida, Nevada e Wyoming, nos Estados Unidos da América. Estas jurisdições não têm menos sucesso do que os paraísos fiscais na atração de capitais, antes pelo contrário, como oferecem elevados níveis de confiança — quanto à governação, à ausência de corrupção, ao respeito pelas instituições e pelas leis-, catalisam muito dinheiro de entidades e pessoas não residentes que não querem a sua identidade revelada às autoridades domésticas.

Balaceando os resultados do modelo de concorrência fiscal internacional, que, por um lado, apresenta como resultado negativo da redução de tributação — essencialmente provocada pelos paraísos fiscais- uma provisão ineficiente (abaixo do ótimo) de bens e serviços públicos <sup>(11)</sup> e, por outro lado, tem como resultado positivo refrear a instituição de sistemas tributários domésticos excessivamente redistributivos, que causariam grandes ineficiências nos mercados devido a uma provisão de bens e serviços públicos excessiva, poder-se-á esperar que a redução de tributação não seja um problema tão grave como o sigilo. Este dá cobertura ao branqueamento de capitais, para além de criar barreiras à investigação sobre a saída de grandes montantes de capital dos países mais pobres, obtidos fraudulentamente a partir da corrupção e do crime organizado.

De facto, a garantia do sigilo torna as jurisdições atrativas para transações financeiras internacionais ilícitas. Masciandaro (2005) e Schwarz (2011) demonstram que o branqueamento de capitais está associado a jurisdições com baixos níveis de regulação e protetoras do sigilo, com baixa cooperação na troca internacional de informações.

Repare-se que o sigilo cria uma vantagem comparativa na atração de capitais, por duas vias. Por um lado, as entidades envolvidas em atividades ilícitas encontram no sigilo a garantia de proteção contra a possibilidade de ser descoberto um vínculo entre a sua identidade e as infrações que lhes proporcionam grandes montantes de rendimento, pois a identidade dos proprietários dos montantes transferidos não é revelada às autoridades. Por outro lado, é o sigilo que permite a existência de vantagens na redução de tributação pelos paraísos fiscais. Sem proteção do sigilo as autoridades

---

“offshore”, pelo que os paraísos fiscais para se manterem atrativos necessitam também de garantir o sigilo. Destarte torna-se operativa a distinção entre jurisdições de sigilo (sigilo) e paraísos fiscais (reduzida tributação + sigilo).

<sup>(10)</sup> Que tem vindo progressivamente a tornar-se mais cooperante na troca de informações em matéria fiscal.

<sup>(11)</sup> Como indicado *supra*.

domésticas poderão “punir” o planeamento fiscal dos contribuintes que usufruem de vantagens fiscais nos paraísos fiscais, desde que consagrem na sua legislação o entendimento de que tais esquemas de planeamento fiscal são abusivos, constituindo elisão fiscal, por contrariar os princípios fundamentais dos seus sistemas tributários, designadamente os princípios da igualdade horizontal e vertical <sup>(12)</sup>. Tendo conhecimento da base fiscal desses contribuintes através da troca de informações fiscais entre as jurisdições envolvidas, as autoridades domésticas poderão tributá-los *à posteriori* (“punição”), de forma a garantir o cumprimento dos referidos princípios. Assim, mesmo para as jurisdições pequenas, que põem a tónica na reduzida tributação dos não residentes, o sigilo é importante, para que as vantagens fiscais não venham a ser anuladas. Destarte, os paraísos fiscais tendem a manter níveis elevados de opacidade e a resistir à cooperação internacional em matéria fiscal.

Tendo em conta as vantagens proporcionadas pelo sigilo <sup>(13)</sup>, de acordo com Palan (2009) e Christensen (2012), reside na sua proteção o cerne das dificuldades para combater os problemas de branqueamento de capitais, da elisão fiscal, da fuga de capitais ilícitos dos países menos desenvolvidos, da desigualdade dos sistemas tributários dos países desenvolvidos (cada vez mais assentes na tributação sobre a classe média e média-baixa), da dificuldade em fornecer bens e serviços públicos essenciais nos países pobres, entre outros. A análise subsequente procurará demonstrar que, apesar de todos os passos já dados no aumento da cooperação internacional em matéria fiscal e no combate ao financiamento do terrorismo e ao branqueamento de capitais, as resistências à eliminação do sigilo continuam a ser muito fortes. Há mesmo várias jurisdições que estão dispostas a abdicar da vantagem propiciada pela reduzida tributação, aceitando a imposição de taxas liberatórias elevadas, desde que lhes seja permitido continuar a não revelar a identidade dos proprietários não residentes e dos intervenientes nas transações de capital, de modo a não ser possível traçar uma ligação entre esses ativos e aqueles que, após o cotejo de todas as entidades intermediárias e “entrelaçadas”, são os seus últimos titulares.

---

<sup>(12)</sup> Sobre estes princípios *vide* Cruz (2008: p. 128-129).

<sup>(13)</sup> O sigilo deve ser entendido de forma abrangente, ou seja, não apenas o sigilo bancário, mas também o sigilo quanto à identificação dos proprietários e intervenientes em operações “offshore” e até o sigilo profissional, designadamente a extensão com que cada jurisdição entende limitar o direito ao sigilo dos operadores que estão envolvidos nestas operações financeiras.

## 5. INICIATIVAS INTERNACIONAIS PARA AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA DOS PARAÍÇOS FISCAIS

De acordo Hampton e Christensen (2002) e Hardouin (2011), globalmente tem aumentado a pressão para combater a falta de cooperação internacional em matéria fiscal, havendo várias iniciativas<sup>(14)</sup> que têm sido avançadas para ultrapassar os problemas causados pelo sigilo, sobretudo pelo G20, em especial sob a liderança do G8<sup>(15)</sup>.

Muito concisamente, a OCDE desde 1998 tem produzido uma agenda rigorosa e exigente para que todas as jurisdições se comprometam no aumento de troca de informações em matéria fiscal, usando um padrão de referência (“standard”) muito rigoroso nos tratados de troca de informações (Tax Information Exchange Agreements — TIEAs)<sup>(16)</sup>.

Uma iniciativa que se destaca, ainda no âmbito da OCDE, e sobre a qual há avaliações qualitativas ao comprometimento dos países aderentes, é o “Fórum Global em Transparência e Trocas de Informação em Matéria Fiscal” (doravante “Global Forum”). Este fórum já vinha a trabalhar o tema desde 2000, mas por iniciativa do G20, a partir de setembro de 2009, tornou-se uma organização internacional, atualmente com 122 membros, que se comprometeram a assumir os termos de referência da OCDE (o “standard” nos TIEAs e um aumento da transparência em matéria fiscal<sup>(17)</sup>). O “Global Forum” procede a uma avaliação aos membros (“in-depth peer

<sup>(14)</sup> Cfr. Cruz (2012, p. 485-488) para uma revisão a várias iniciativas internacionais.

<sup>(15)</sup> O Grupo dos 20, ou G20, é constituído pelos ministros das finanças e chefes dos Bancos Centrais das 19 economias mais ricas do mundo: os G8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia); os países emergentes (Brasil, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia); a União Europeia (representada pela presidência rotativa da UE e pelo Banco Central Europeu). O Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e os Comitês Monetário e Financeiro Internacional e de Desenvolvimento também participam nas reuniões do G20.

<sup>(16)</sup> Os principais requerimentos do padrão de referência estão inscritos no Artigo 26 do Modelo da OCDE de Convenção Fiscal e no Modelo de Acordo de Troca de Informações em Matéria Fiscal, de 2002 e no “OECD Agreement on Exchange of Information on Tax Matters”. A OCDE obrigou os paraísos fiscais a fazerem estes tratados cumprindo o “standard” e faz revisões ao seu cumprimento, tendo chegado a publicar listas dos incumpridores. Elaborou uma lista negra das jurisdições que não realizassem pelo menos 12 acordos TIEAs. Para mais informações ver <http://www.oecd.org/ctp/harmfultaxpractices/2082215.pdf> (1-10-2014).

<sup>(17)</sup> Os termos de referência podem ser consultados em OECD (2010).

review process”)<sup>(18)</sup>. As revisões incluem duas fases: a Fase 1 que consiste em revisões que analisam a adaptação do sistema jurídico e das instituições da jurisdição aos termos de referência da OCDE. (100 revisões completadas); a Fase 2 que é constituída por revisões que analisam a troca de informações na prática. (50 revisões completadas). O “Global Forum” trabalha para que se estabeleça um patamar de igualdade na troca de informações abrangendo também países que ainda não se juntaram à organização.

Anteriormente ao “Global Forum” — cerca de duas décadas antes —, em 1989, sob a liderança dos Estados Unidos, com objetivos diferentes da troca de informações em matéria fiscal, essencialmente centrados no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, estabeleceu-se a organização internacional FATF (Financial Action Task Force), na qual também há avaliações entre os membros. Presentemente esta organização tem 36 membros, ou seja, 34 jurisdições (onde se inclui Portugal) e duas organizações regionais que representam os maiores centros financeiros do globo. A FATF produziu um conjunto de recomendações nos domínios do sistema penal, da ação judicial, da regulação das atividades financeiras e da cooperação internacional<sup>(19)</sup>. Embora os membros sejam apenas 36, são 180 as jurisdições que se comprometeram com as recomendações da FATF<sup>(20)</sup>. Até ao momento verificaram-se três rondas de avaliações, estando em curso a quarta ronda.

A União Europeia deu início à instituição de um sistema automático de troca de informações em matéria fiscal com a diretiva EUSTD — (“EU Saving Taxes Directive” 2003/48/EC) de 23 de junho de 2003<sup>(21)</sup>, trans-

<sup>(18)</sup> No sítio da OCDE, em <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (1-10-2014), é possível aceder à informação sobre os resultados das revisões aos diferentes países e sobre o estado de implementação de recomendações.

<sup>(19)</sup> Cfr. FATF (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: the FATF recommendations*. 127 pp. Consultado em <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/internationalstandardscombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html> (3-10-2014).

<sup>(20)</sup> Mais informações podem ser vistas em <http://www.fatf-gafi.org/>. (1-10-2014).

<sup>(21)</sup> Transposta para Portugal pelo Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março, em vigor desde Julho de 2005. Esta diretiva dizia apenas respeito a informações sobre juros, tendo-se seguido outras diretivas relativas a outros tipos de rendimento — por exemplo, a Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2011, transposta para Portugal pelo Decreto-Lei n.º 61/2013 de 10 de maio, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade veio aprofundar a obrigatoriedade de trocas de informações entre os Estados

posta em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março. Contudo, as principais jurisdições de sigilo da União Europeia — Áustria, Bélgica e Luxemburgo- e quase todos os paraísos fiscais dependentes da soberania dos Estados membros resolveram ficar de fora, adotando um sistema de transição que não revela informações sobre os proprietários dos rendimentos, mas aplicam uma taxa liberatória na tributação das entidades que auferem rendimentos nesses países e residem noutro Estado membro <sup>(22)</sup>. Além disso, a Diretiva não se aplica a pessoas (incluindo cidadãos de países da União Europeia) que residam fora da UE <sup>(23)</sup>.

Também os Estados Unidos implementaram um sistema de troca automática de informações em matéria fiscal com os países onde residam cidadãos norte-americanos, através do FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), que entrou em vigor em Julho de 2014. Nele está prevista a troca automática de dados com relevância fiscal para evitar a elisão fiscal de cidadãos norte-americanos que obtêm rendimentos fora dos Estados Unidos, em qualquer jurisdição do mundo <sup>(24)</sup>. Esta iniciativa foi desenvolvida em conjunto com alguns países da União Europeia — a França, a Alemanha, a Itália, Espanha e o Reino Unido —, que delinearam um modelo para a implementação do FATCA. Os países que não aderiram a esta troca de informações automática com os Estados Unidos terão como consequência a implementação de uma retenção na fonte pela aplicação de taxa de liberatória de 30% aos rendimentos de entidades norte-americanas com rendimentos nos países não aderentes. Isto poderá fazer sair o investimento americano destes países, a não ser que os seus detentores estejam

---

Membros da União Europeia, alargando a troca automática de informações aos rendimentos de trabalho e de propriedade (imóveis).

<sup>(22)</sup> O que é uma confirmação de que o problema é o sigilo e a resistência à sua eliminação.

<sup>(23)</sup> Em 18 de março de 2015 a Comissão Europeia apresentou um pacote sobre transparência fiscal que prevê a troca automática de informações ao nível dos acordos fiscais transfronteiros (que envolvem grandes empresas e Estados). A sua efectivação marca nova era no combate por parte das empresas. Em 19 de março de 2015 a Comissão Europeia concluiu um ambicioso acordo com a Suíça em que este país passará a trocar informações fiscais e bancárias automaticamente com os Estados-membros da UE a partir de 2018. Desta forma acabará a possibilidade de os residentes da UE esconderem rendimentos não declarados nas contas bancárias dos bancos suíços.

<sup>(24)</sup> O acordo de troca automática de informações inclui salários, juros, dividendos e afeta os titulares das contas dos bancos que tenham ativos nos EUA. A partir de Janeiro de 2017, a venda de ações, por exemplo, fica sujeita a uma penalização de 30%, assim como qualquer pagamento de origem americana a um país não cooperante.

essencialmente interessados na manutenção do sigilo. Será interessante seguir o ritmo de adesão das diferentes jurisdições a este sistema automático de troca de informações para inferir sobre o interesse central: o sigilo ou a redução de tributação? Há já um conjunto de 100 países que manifestaram disposição em assinar o acordo de troca automática de informações, contudo várias jurisdições apenas concordaram de forma genérica, sem o formalizar.

A OCDE desenvolveu uma outra iniciativa importante, designada de Convenção Revista relativa à Assistência Mútua em Matéria Fiscal (“Amended Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters”). A Convenção original foi escrita em 1988 pela OCDE e pelo Conselho da Europa e foi revista por Protocolo em 2010. Esta revisão procurou dar resposta às exigências do G20 de a alinhar com os termos de referência da OCDE e para a abrir a todos os países, incluindo os países em desenvolvimento, de modo a que possam beneficiar de um ambiente de maior transparência <sup>(25)</sup>. A Convenção é considerada o instrumento mais importante em vigor que delinea todas as formas de cooperação fiscal. A Convenção Revista foi disponibilizada para assinatura em 1 de junho de 2011 <sup>(26)</sup>. Até ao momento cerca de 68 países assinaram a Convenção, o que não lhe confere ainda um estatuto de regulação eficaz a nível mundial. Espera-se, contudo, que isso aconteça com a progressiva assinatura de mais jurisdições. A Convenção providencia o instrumento ideal para implementar rapidamente a troca automática de informações.

Com esse fito a OCDE propôs-se a desenvolver um plano para estabelecer um padrão uniforme para todo o mundo na implementação de um modelo de troca automática de informações em matéria fiscal. O objetivo foi estabelecer uma plataforma multilateral para a troca efetiva estandarizada de informações entre todas as jurisdições do mundo. Foi o próprio “Global Forum” que em setembro de 2013 iniciou um grupo (grupo “Automatic Exchange Of Information” — grupo AEOI) para estudar a

---

<sup>(25)</sup> Para mais informações sobre a Convenção: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm> (1-10-2014).

<sup>(26)</sup> Portugal aprovou pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2014, de 16/09 a Convenção relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal, adotada em Estrasburgo, em 25 de janeiro de 1988, conforme revista pelo Protocolo de Revisão à Convenção relativa à Assistência Mútua em Matéria Fiscal, adotado em Paris, em 27 de maio de 2010.

criação de um sistema automático de troca de informações em matéria fiscal que cumprisse o padrão de referência da OCDE. Este grupo envolve todos os membros do “Global Forum” e observadores para trabalharem juntos <sup>(27)</sup>. O grupo procurará ajudar os países em desenvolvimento a identificar as suas necessidades de assistência técnica, restrições de capacidade e limitações de recursos, de modo a poderem participar e a beneficiarem do AEOI. Tal é necessário para ser assegurada a confidencialidade das informações trocadas e uma utilização apropriada das mesmas.

No “Meeting of the OECD Council at Ministerial Level”, realizado em Paris em 6 e 7 de maio de 2014, foi adotada a “Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters” <sup>(28)</sup>. Em 21 de julho de 2014 foi apresentada a versão final completa do novo padrão de referência para a troca automática de informações em matéria fiscal (“Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters”) <sup>(29)</sup>, o qual exige que cada governo obtenha informação detalhada das suas instituições financeiras e a troque automaticamente com outras jurisdições numa base anual <sup>(30)</sup>. Atualmente, mais de 70 jurisdições (entre as quais Portugal) <sup>(31)</sup> já se comprometeram com a implementação do sistema de

<sup>(27)</sup> Incluiu os países da UE que estiveram envolvidos no modelo norte-americano, consagrado no FATCA, o qual influenciou o trabalho produzido pelo grupo.

<sup>(28)</sup> Pode ser consultada em <http://www.oecd.org/mcm/MCM-2014-Declaration-Tax.pdf> (3-10-2014). Entre os declarantes encontra-se a Suíça e a Áustria.

<sup>(29)</sup> Cfr. OECD (2014 *a*).

<sup>(30)</sup> Os níveis de informação abrangidos são muito detalhados, incluindo não só todos os tipos de rendimento, como informações contabilísticas e, muito importante, informações sobre a identidade última dos detentores dos ativos ou capitais: “Reportable accounts include accounts held by individuals and entities (which includes trusts and foundations), and the standard includes a requirement to look through passive entities to report on the individuals that ultimately control these entities.”, cit. em <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automaticexchange.htm> (3-10-2014).

<sup>(31)</sup> Inclui muitos paraísos fiscais e jurisdições de sigilo, contando-se entre eles o Chipre, o Liechtenstein, a Bélgica, a Holanda, o Reino Unido e várias pequenas jurisdições dependentes da sua soberania, as Ilhas Caimão e as Ilhas Virgens Britânicas. Mas a Suíça e a Áustria não fizeram parte dos adotantes iniciais — (Lista dos adotantes iniciais a partir da “Joint Statement by the Early Adopters Group”, obtido em <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-early-adopters-statement.pdf> (3-10-14): “Argentina, Belgium, Bulgaria, Colombia, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, the Faroe Islands, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, India, Ireland, Italy, Korea, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Malta, Mauritius, Mexico, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Seychelles, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, and the United Kingdom; the UK’s Crown Dependencies of Isle of Man, Guernsey and Jersey; and

troca automática segundo o padrão de referência. Este é um passo fundamental para o enfraquecimento do “poder” do sigilo e consequente aumento da transparência internacional. Contudo, não deve ser olvidado que não haverá uma diferença fundamental se em vez de cerca de 80 paraísos fiscais que garantem o sigilo passarem a existir apenas 20, pois a liberdade de circulação de capitais permitirá que este menor número atraia muito mais capital e eleve a rentabilidade da estratégia de manutenção do sigilo, tornando-a muito mais tentadora.

O projeto BEPS (“Base Erosion Profit Shifting”), estabelecido em 12 de fevereiro de 2013, é outra iniciativa importante da OCDE para combater a elisão fiscal proporcionada pelo uso dos paraísos fiscais pelas multinacionais. Em julho de 2013 foi definido um plano de ação para alinhar a tributação das multinacionais com a atividade económica por elas desenvolvida. De facto, estas grandes empresas internacionais têm exercido um planeamento fiscal agressivo, usando a sua presença em diversas jurisdições para mover a sua base fiscal de forma a aproveitarem as taxas de tributação muito baixas, ou mesmo taxas de nível zero, dos paraísos fiscais. Os resultados deste tipo de planeamento contrariam os princípios fundamentais dos sistemas tributários, designadamente o princípio da capacidade contributiva, pois estas entidades apesar de serem muito lucrativas acabam por ser tributadas a taxas muito inferiores a outros contribuintes com níveis de rendimento inferiores, ferindo o princípio da igualdade.

Como se vê, nos últimos anos têm-se multiplicado os esforços internacionais para apertar o cerco às vantagens, vistas como desiguais e fontes de destruição de valor social, proporcionadas pela baixa tributação e pelos elevados níveis de sigilo dos paraísos fiscais e jurisdições de sigilo. É apropriado, por isso, questionarmo-nos acerca dos resultados obtidos e se haverá resistências a estas iniciativas, sendo certo, porém, que algumas ainda estão no início, não sendo possível para já inferir sobre a existência de mudanças. É o caso do sistema automático de troca de informações a ser implementado globalmente que, a efetivar-se, será determinante para a resolução do problema. Contudo, com base nas iniciativas que já incor-

the UK’s Overseas Territories of Anguilla, Bermuda, the British Virgin Islands, the Cayman Islands, Gibraltar, Montserrat, and the Turks & Caicos Islands”. Para mais informações sobre o conteúdo do “Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters” consultar <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/automatic-exchange.htm> (3-10-2014).

poraram avaliações, nomeadamente o “Global Forum” e a FATF, é possível perceber se algo está verdadeiramente a mudar ou se persistem fortes resistências escondidas sob uma “capa de boas intenções”.

## 6. RESISTÊNCIAS À ELIMINAÇÃO DO SIGILO: AS JURISDIÇÕES INCOERENTES

Sendo inegável que têm sido conseguidos progressos substanciais, apesar destes esforços a situação está longe de estar resolvida. Isso é demonstrado pelos resultados obtidos nas avaliações do “Global Forum” e da FATF <sup>(32)</sup>.

Começando pelo “Global Forum”, como indicado *supra* este implica duas fases de avaliação: Fase 1 — mudança institucional e legislativa; Fase 2 — troca de informações em matéria fiscal na prática. Na Fase 1 atribui-se as seguintes classificações para cada um dos itens que compõem esta avaliação <sup>(33)</sup>: “In Place”, se o país cumpre plenamente os objetivos; “In Place But”, se apenas cumpre parcialmente; “Not In Place”, se não os cumpre. Relativamente à Fase 2 as classificações podem ser: “Compliant”, se o país efetivamente troca informações em matéria fiscal de acordo com o padrão de referência; “Largelly Compliant”, se globalmente o “standard” é cumprido, estando ainda em falta alguns elementos de somenos importância; “Partially Compliant”, ainda existem aspetos de grande importância que não cumprem o padrão de referência <sup>(34)</sup>; “Non-Compliant”, a jurisdição não cumpre minimamente o padrão de referência na troca de informações em matéria fiscal. Na Fase 2 a escala de classificações é aplicada em cada um dos itens e com base nos resultados de todos eles calcula-se uma classificação global para cada jurisdição.

<sup>(32)</sup> Como referido atrás, estas duas iniciativas internacionais incluem a avaliação entre membros e, por essa via, disponibilizam resultados sobre o comprometimento das jurisdições implicadas com os objetivos definidos.

<sup>(33)</sup> A descrição da metodologia de avaliação e dos itens que a compõem pode ser vista em OECD (2011), obtido em [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/implementing-the-tax-transparency-standards/revised-methodology-for-peer-review-and-non-member-reviews\\_9789264110496-5-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/implementing-the-tax-transparency-standards/revised-methodology-for-peer-review-and-non-member-reviews_9789264110496-5-en) (6-10-2014)

<sup>(34)</sup> Por exemplo, quando o prazo para disponibilizar informações ultrapassa largamente os 90 dias.

Entre os diversos itens que são avaliados os mais relevantes dizem respeito ao sigilo que, como foi indicado, é o aspeto central causador de problemas em termos de destruição de valor social, ou seja, de perdas de bem-estar e criação de desigualdades na economia mundial. Destarte, os resultados que se apresentam a seguir relativamente à Fase 1 dizem respeito aos dois itens da metodologia de avaliação que estimam o nível de opacidade da jurisdição: “Ownership information criterion” (OWNERSHIP) <sup>(35)</sup>, segundo o qual as jurisdições devem disponibilizar a todas as entidades relevantes informação quanto à identidade dos detentores de propriedade e realizar todos procedimentos requeridos pelas autoridades competentes para ser possível a troca dessas informações em tempo útil; “Accounting criterion” (ACCOUNTING) <sup>(36)</sup>, segundo o qual as jurisdições devem assegurar que são mantidos registos contabilísticos fiáveis e acessíveis a todas as entidades relevantes e realizar todos procedimentos requeridos pelas autoridades competentes para ser possível a troca dessas informações em tempo útil.

De facto, quando uma dada jurisdição não revela quem são os detentores últimos dos ativos ou capitais, ou quando as autoridades não exigem às entidades que nela operam a existência de registos contabilísticos fiáveis e sua disponibilização em tempo útil, diz-se que a jurisdição em causa é *opaca*, ou seja, não cooperante internacionalmente em matéria fiscal, ainda que tenha sido signatária de iniciativas internacionais que procuram aumentar transparência.

Os dados apresentados a seguir foram obtidos em OECD (2014 b). Começando por uma perspetiva global ainda subsistem 14 jurisdições, entre as 100 avaliadas na Fase 1, que no critério OWNERSHIP estão classificadas com “Not In Place” e 18 jurisdições, nas 100 avaliadas, que no critério ACCOUNTING estão classificadas com “Not In Place”. Daqui se conclui que a opacidade ainda é elevada na economia mundial. Além disso, das 100 jurisdições avaliadas na Fase 1, 60 jurisdições não obtiveram “In Place” no critério OWNERSHIP.

No Quadro 1 é possível ver o conjunto de paraísos fiscais que não cumprem os critérios relativos ao “sigilo” face ao que seria exigido na

<sup>(35)</sup> “Jurisdictions should ensure that ownership and identity information for all relevant entities and arrangements is available to their competent authorities.”

<sup>(36)</sup> “Jurisdictions should ensure that reliable accounting records are kept for all relevant entities and arrangements.”

Fase 1, a qual, lembre-se, se cinge apenas a alterações legislativas e institucionais e ainda nada exige quanto à troca de informações na prática. Estes dados revelam as jurisdições que mantêm uma associação entre a reduzida tributação e o sigilo, o que lhes confere uma vantagem comparativa na atração de capitais.

**Quadro 1** — Pequenos territórios de reduzida tributação e reduzida dimensão económica (paraísos fiscais) com elevados níveis de opacidade (classificação “Not In Place” na Fase 1 no critério OWNERSHIP ou no critério ACCOUNTING).

OWNERSHIP	ACCOUNTING
<i>Brunei</i>	Anguila
Costa Rica	Antigua e Barbuda
Guatemala	Belize
<i>Ilhas Marshall</i>	<i>Brunei</i>
<i>Nauru</i>	Dominica
<i>Panamá</i>	Dubai (Emiratos Árabes Unidos)
	Gibraltar
	Grenada
	Ilhas de Cook
	<i>Ilhas Marshall</i>
	Montserrat
	<i>Nauru</i>
	<i>Panamá</i>
	Santa Lúcia
	São Vicente e Grenadines
	Samoa
	Vanuatu

A *itálico* os que não cumprem ambos os critérios.

Contudo, o problema mais grave é o facto de algumas jurisdições com grande dimensão nos mercados financeiros também continuarem a apresentar uma grande opacidade segundo o critério OWNERSHIP<sup>(37)</sup> (jurisdições de sigilo), sendo que várias ou pertencem ao G20, ou estão ligadas a um dos seus membros. Isto não deixa de ser inesperado dado que, como se viu, têm sido estes países a liderar a instituição de várias iniciativas internacionais para combater o problema.

As jurisdições ligadas ao G20 que na avaliação da Fase 1 no critério OWNERSHIP foram classificadas como “Not In Place” são a Suíça, a Áustria, o Luxemburgo e o Liechtenstein. Quando cruzamos estes dados com os níveis de perceção de corrupção nestes países e o seu esforço para controlar esse fenómeno (dados do “Corruption Perceptions Index — CPI — obtidos pela organização “Transparency International<sup>(38)</sup>”) surpreende que jurisdições que “teimam” em salvaguardar o sigilo (baixa transparência) façam elevados esforços para o aumento da transparência no que diz respeito ao controlo da corrupção (Quadro 2)<sup>(39)</sup>.

<sup>(37)</sup> Tratam-se de jurisdições que cumprem o critério ACCOUNTING dado que o não cumprimento deste critério (ter registos de contabilidade fiáveis e disponíveis para consulta) expressa um elevado atraso na organização económica. Na realidade, no que se refere ao nível de opacidade (“sigilo”) em jurisdições desenvolvidas o critério relevante é OWNERSHIP, ou seja, não revelação da identidade dos detentores de propriedade “estacionada” ou transacionada em “offshore”.

<sup>(38)</sup> Dados podem ser consultados em <http://www.transparency.org/> (25-09-14).

<sup>(39)</sup> Portugal não se encontra neste rol, pois está classificado no critério OWNERSHIP com “In Place But” [OECD Peer review report of Portugal : Global Forum, 2013: pp. 7-8, em <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/PT#latest> (6-10-2014)], não apresentando a classificação “In Place” devido a:

— “Bearer Shares” — “Information identifying the owner of such bearer shares is generally available with the tax authority but the filing obligation may not ensure (...) can be provided in a timely manner to enable Portugal to effectively exchange information.”;

— “Professional Secrecy Law” — “(...) access to information held by lawyers and solicitors which are protected by professional law (...) may unduly restrict the access of information by the competent authorities in certain circumstances.”

No critério ACCOUNTING Portugal está classificado com “In Place”. Na ordenação CPI-2013 Portugal ocupa 33.<sup>a</sup> posição no total das 177 jurisdições e o percentil de controlo de corrupção é 81%.

**Quadro 2** — Jurisdições ligadas ao G20 com classificação “Not In Place” no critério OWNERSHIP na Fase 1 de avaliação pelo “Global Forum”, a respetiva ordenação no CPI — 2013, que abrangeu 177 países, e o percentil de controlo de corrupção <sup>(40)</sup>.

“Not In Place” em OWNERSHIP	CPI — 2013 (em 177 jurisdições)	Percentil de Controlo da Corrupção
Áustria	26.º	92%
Liechtenstein	?	?
Luxemburgo	11.º	95%
Suíça	1.º	98%

O CPI — 2013 não autonomiza valores para o Liechtenstein.

Continuando com a análise do documento OCDE (2014 *b*), passando para os 50 relatórios das jurisdições que já foram avaliadas na Fase 2, ou seja, em que se pode vislumbrar se estão efetivamente a cooperar na troca de informações em matéria fiscal, o Quadro 3 revela que se mantém a mesma disparidade entre a falta de transparência pela reduzido comprometimento com a troca de informações na prática e a elevada transparência no que diz respeito ao controlo da corrupção <sup>(41)</sup>. Repare-se que todas as jurisdições incluídas no Quadro 3, com a exceção das Seicheles, são membros ou estão ligadas ao G20 <sup>(42)</sup>, o que salienta a existência de uma *incoerência*: jurisdições que se incluem entre as mais ativas no impulso a iniciativas que combatem o sigilo são simultaneamente resistentes a esse desiderato.

<sup>(40)</sup> Indicador que também é estimado pela “Transparency International” e que pode ser obtido em <http://www.transparency.org/> (25-09-14).

<sup>(41)</sup> A Suíça e o Liechtenstein constam do Quadro 2, mas não figuram no Quadro 3, porque ainda não foram objeto de avaliação na Fase 2.

<sup>(42)</sup> A Áustria, o Chipre e o Luxemburgo como membros da União Europeia, a Turquia como membro autónomo e as Ilhas Virgens como ligadas por soberania a um membro da União Europeia.

**Quadro 3** — Jurisdições que obtiveram como classificação global na Fase 2 “Non-Compliant” ou “Partially Compliant”, o respetivo lugar na ordenação do CPI — 2013 e o percentil de controlo da corrupção

“Non-Compliant” ou “Partially Compliant”	CPI — 2013 (em 177 jurisdições)	Percentil de Controlo da Corrupção
Áustria	26.º	92%
Chipre	31.º	83%
Ilhas Virgens (Britânicas))	?	?
Luxemburgo	11.º	95%
Seicheles	47.º	65%
Turquia	53.º	58%

O CPI — 2013 não autonomiza valores para as Ilhas Virgens (Britânicas).

Seria de esperar que os países que mais controlam a corrupção e que se pautam por ser menos corruptos fossem os mais propícios à transparência fiscal e financeira. Porque continuam a resistir à cooperação internacional na troca de informações em matéria fiscal? O que ganham com isso?

Como se depreenderá da análise seguinte, as “jurisdições incoerentes” possuem uma grande vantagem na atração de elevados volumes de capital, grande parte dele com origens ilícitas, que se move à procura de um enquadramento de confiança e do sigilo, o qual é uma fonte de benefícios avultados para as instituições financeiras e para as empresas que operam nessas jurisdições.

## 7. CONSEQUÊNCIAS DA PERSISTÊNCIA DO SIGILO

Le e Rishi (2006) demonstraram empiricamente que existe uma ligação entre a corrupção e a fuga de capitais. Para onde se deslocarão os capitais que saem dos países com elevados níveis de corrupção? Não será admissível presumir que esses capitais procuram o sigilo, para depois serem branqueados?

Para onde seguirão os lucros obtidos no tráfico de armas, de droga e no crime organizado? Será desadequado pressupor que necessitam da

garantia do sigilo quanto à não revelação da identidade dos proprietários, para não ser possível ligá-los ao atos ilícitos?

Neste cenário, países pouco corruptos, mas que se mantêm como jurisdições de sigilo, atraem muito dinheiro e sustentam a impunidade da corrupção e do crime organizado que depaupera muitas nações no mundo. Com isso aumentam a sua riqueza e ao mesmo tempo enfraquecem a capacidade de desenvolvimento dos países mais pobres.

O branqueamento de capitais é o corolário de atividades ilícitas que geram avultadas somas de dinheiro, as quais devem ser posteriormente introduzidas no sistema financeiro e na economia como dinheiro “limpo”. Como foi referido atrás, a FATF tem produzido recomendações que procuram impedir que os capitais obtidos de forma ilícita possam ser branqueados. Se todas as nações do mundo tivessem incorporado as suas recomendações dificilmente as jurisdições de sigilo seriam inundadas com esse tipo de dinheiro. Contudo, ainda persistem muitas jurisdições que não incorporam plenamente as recomendações da FATF e que poderão “alimentar” as jurisdições de sigilo. É, pois, importante averiguar quais as jurisdições que continuam a não cooperar, onde se localizam e qual o seu nível de controlo da corrupção. Tal é possível pela análise dos resultados das três rondas de avaliação promovidas pela FATF e pelo cruzamento dessa informação com os resultados do CPI-2013 <sup>(43)</sup>.

A FATF identificou várias jurisdições que ainda evidenciam deficiências que põem em risco o sistema financeiro internacional. O Quadro 4 indica-as, assim como à posição respetiva no CPI-2013 e o percentil no controlo à corrupção.

<sup>(43)</sup> Consultado em <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-june-2014.html> (25-09-14)

**Quadro 4** — Jurisdições com deficiências na incorporação das recomendações da FATF, o seu posicionamento no CPI-2013 e o seu percentil no controlo da corrupção

Jurisdições com deficiências FATF	CPI-2013 (posição em 177 jurisdições)	Percentil de controlo da corrupção	Jurisdições com deficiências FATF	CPI-2013 (posição em 177 jurisdições)	Percentil de controlo da corrupção
Afganistão	175.º	1%	Irão	144.º	20%
Albânia	116.º	41%	Myanmar	157.º	0%
Angola	153.º	4%	Nicarágua	127.º	23%
Argélia	94.º	38%	Paquistão	127.º	12%
Argentina	106.º	40%	Panamá	102.º	45%
Camboja	160.º	8%	Sudão	174.º	4%
Coreia do Norte	175.º	3%	Síria	168.º	15%
Cuba	63.º	46%	Uganda	140.º	21%
Etiópia	111.º	28%	Iémen	167.º	11%
Equador	102.º	20%	Zimbabue	157.º	2%
Indonésia	114.º	27%	<i>Média dos valores</i>	<i>125</i>	<i>20%</i>

Comparando os valores do CPI-2013 e do percentil de controlo da corrupção do Quadro 3 com os do Quadro 4 percebe-se bem a diferença, pois neste último aparecem jurisdições com elevados índices de corrupção em que pouco se faz para a controlar, contrariamente ao que acontece nas jurisdições apresentadas no primeiro. Ou seja, as jurisdições com mais deficiências no cumprimento das recomendações da FATF (controlo do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo) apresentam elevados níveis de corrupção e localizam-se sobretudo em África, na Ásia

e na América Central ou do Sul. Estas regiões correspondem às zonas mais pobres do globo.

Destes dados se depreende, em primeiro lugar, que o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo ainda não estão sob controlo. Em segundo lugar, os dados indiciam que as fontes de capitais ilícitos que se dirigem para as jurisdições de sigilo são países em desenvolvimento, com instituições frágeis no controlo da corrupção.

**Quadro 5** — Saída de capitais ilícitos dos países em desenvolvimento por regiões

Paises em desenvolvimento por Região	(1) Saída de capitais ilícitos 2001-2010 (valores cumulativos), por Região (milhares de milhões de dólares)	(2) = (1) em percentagem do PIB de 2012 (2011 para MONA)	(3) Ordenação de (2)
África Subsariana	357,4	0,0277	2.º
Ásia	3444,8	0,0273	3.º
Europa de Leste	396,1	0,021	4.º
MONA (Médio Oriente e Norte de África)	556,5	0,036	1.º
América Latina e Caraíbas	877,6	0,016	5.º
Todos os Países em Desenvolvimento	5632,3	0,024	-----

Fonte: Kar e Freitas (2012). PIBs consultados em <http://www.worldbank.org> (7-10-14).

O Quadro 5 revela que os países em desenvolvimento de África (Norte e Subsariana), em proporção do seu PIB, são os mais afetados com a saída de capitais ilícitos para a “sombra global” do sistema financeiro. Consta-se que há um peso desproporcionado da saída de capitais ilícitos do continente africano. Uma vez que grandes montantes de capital não são

sujeitos à tributação (corrupção e crime organizado) e saem impunemente destes países, sem possibilidade de retorno (protegidos pelo sigilo), as bases fiscais destes países — que já são pequenas, dada a pobreza da população— ficam muito depauperadas. Este facto é preocupante, pois como as jurisdições de sigilo constituem na prática uma barreira ao repatriamento de capitais ilícitos, é de esperar que os países pobres fiquem estrangulados na sua capacidade de prover as suas populações com serviços públicos e infraestruturas públicas essenciais (saneamento básico, hospitais, escolas, vias de comunicação, policiamento, etc.). Fuest e Riedel (2010) obtiveram contraprova empírica da saída de capitais dos países em desenvolvimento para os paraísos fiscais e jurisdições de sigilo. De acordo com Mthuli Ncube, vice presidente do Banco Africano de Desenvolvimento: “For over 30 years (1980-2009), close to US \$1.4 trillion were drained out of Africa.”<sup>(44)</sup>. Depreende-se que o sigilo significa atração de muito dinheiro, motivando a resistência à sua eliminação nas “jurisdições incoerentes”.

Resulta desta análise que as jurisdições de sigilo contribuem para o enfraquecimento do Estado de Direito e da Democracia, pois ajudam à impunidade dos corruptos e acolhem transações onde estão envolvidas instituições prestigiadas, públicas e privadas, políticos, bancos, advogados, grupos de elite e multinacionais.

Os paraísos fiscais pouco cooperantes internacionalmente produzem não só malefícios nos países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos, na medida em que o acesso à redução de tributação que proporcionam não é igual para todos, mas está sobretudo reservado aos contribuintes com mais recursos e às empresas, levando a que os sistemas tributários domésticos acabem por incidir desproporcionalmente sobre a classe média, os trabalhadores e os mais pobres, colocando em risco a sustentabilidade do Estado Social.

Em suma, as “jurisdições incoerentes” e os paraísos fiscais que mantêm elevados níveis de opacidade facilitam o branqueamento de capitais, são uma fonte de aumento das desigualdades em todos os países, um obstáculo ao desenvolvimento dos países mais pobres e um fator de destruição do Estado Social e de enfraquecimento do sistema democrático.

<sup>(44)</sup> Extrato do artigo: “Hemorrhage of illicit capital flows in Africa” May, 29th 2013, consultado em <http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/hemorrhage-of-illicit-financial-flows-in-africa-11859/> (7/08/2013)

## 8. COMO RESOLVER O PROBLEMA?

Slemrod e Wilson (2009) defendem que o mundo ficaria melhor se os paraísos fiscais de grande dimensão e as jurisdições de sigilo aumentassem a sua transparência no que diz respeito ao sigilo, não sendo necessário que os territórios de pequena dimensão deixassem de ser zonas de reduzida tributação, pois têm uma vantagem competitiva face às jurisdições de grande dimensão, pelas razões já referidas, demonstradas no modelo da concorrência fiscal internacional. Estes autores referem que será muito difícil uma eliminação completa dos paraísos fiscais e que estes abdicuem do sigilo, pois de outra forma as autoridades domésticas, conhecendo a situação fiscal dos contribuintes, corrigiriam domesticamente o planeamento fiscal, considerando-o elisão fiscal. Esta correção pode ser vista como uma “punição” daqueles que recorrem aos paraísos fiscais — e indiretamente dos próprios paraísos fiscais, que ficam menos atrativos —, pois trata-se de impor uma “penalidade” fazendo incidir uma taxa de tributação doméstica por cada unidade de capital movimentada para um paraíso fiscal.

Para Rosenzweig (2010-2011) a “punição” da mobilidade da base fiscal para os paraísos fiscais não resolverá o problema. Para o autor a existência deste tipo de “punições” não desincentivará que os países se tornem paraísos fiscais, pois o efeito da correção irá aumentar a procura de formas de redução de tributação. Só “punindo” todo e qualquer instrumento fiscal capaz de atrair capital internacionalmente se poderia obter algum sucesso no desincentivo à existência de paraísos fiscais, mas isso contendaria com a maior neutralidade fiscal que se pretende da mobilidade internacional de capitais, para evitar as distorções fiscais domésticas. Ou seja, havendo liberdade de circulação de capitais, a qual exige alguns princípios mínimos de neutralidade fiscal, a “punição” só incentivará uma procura mais aguerrida de novos paraísos fiscais e de novos instrumentos fiscais capazes de reduzir a tributação. Adicionando a isto o facto de que o capital tende a mover-se dos países mais pobres para os países mais ricos, como tem sido empiricamente demonstrado, num mundo em que se incentiva a liberdade de circulação de capitais, os países mais pobres ficarão com bases fiscais muito reduzidas. Para contornarem esse problema não lhes resta alternativa senão tornarem-se jurisdições de reduzida tributação, de modo a conseguirem um mínimo de atratividade de capital estrangeiro. Assim, de acordo com Rosenzweig (2010-2011), a forma de estancar o aparecimento de novos paraísos fiscais e de reduzir o número

dos existentes passará pelos países com maior capacidade de atração de capital estrangeiro (os mais desenvolvidos) instituírem compensações às jurisdições mais pequenas e mais pobres, em troca de estas não enveredarem por redução de tributação e manutenção de sigilo. O autor nada prevê para o caso das jurisdições de sigilo que não concorrem na atração de capitais por via da baixa tributação, mas pela garantia do sigilo. Contudo, estas jurisdições são desenvolvidas e não estão desproporcionalmente sujeitas ao problema da falta de atratividade de capitais, pelo que a solução de compensação em troca da eliminação do sigilo não parece adequada. Por outro lado, a “punição” por correção doméstica da tributação também não se aplica, pois estas jurisdições não são atrativas por apresentarem reduzida tributação. Daí que apenas parece restar, para estes casos, uma forte pressão internacional, mais dura do que a que se tem verificado até ao momento, para passarem à prática os compromissos que constam das iniciativas internacionais em que são signatárias.

Elsayyad e Konrad (2012) demonstram que uma política faseada ou sequencial de combate aos paraísos fiscais está condenada ao fracasso. A eliminação de alguns paraísos fiscais só aumentará a lucratividade dos remanescentes, tornando-os mais relutantes e mais resistentes a abandonar a sua condição. Estes autores defendem o “big-bang” de um acordo multilateral global, na linha dos objetivos da OCDE com o projeto de instituição de um sistema automático de troca de informações, baseado num único padrão de referência mundial. O problema desta solução é a falta de preparação e escassez de meios de muitas jurisdições e a dificuldade em envolver todas as jurisdições num desiderato comum, quando se sabe que algumas ganharão e outras perderão. Mais uma vez, fica a questão da necessidade de um sistema multilateral de compensações a acompanhar o sistema multilateral de troca de informações. Mas, embora alguns passos já tenham sido dados relativamente ao segundo, quase nada foi pensado ou realizado em relação ao primeiro. Além disso, o problema do “free-riding” coloca-se nesta situação, pois a soberania e a autonomia territorial impedem que se possa impor autoritariamente uma solução. Ora, sem incentivos à cooperação, o que levará uma jurisdição a abdicar das suas vantagens competitivas?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Christensen, John (2012). The hidden trillions: secrecy, corruption, and the offshore interface. *Crime, Law and Social Change*, 57 (3): 325–343.
- Cruz, José Neves (2008). *Economia e política: uma dialéctica na escolha pública*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Cruz, José Neves (2009). *A Influência da burocracia e dos grupos de interesse na escolha pública: revisão de estudos do século XX e uma aplicação empírica aos municípios portugueses e galegos*. Coimbra: CIJE.
- Cruz, José Neves (2012). Jurisdições de sigilo: a verdadeira identidade dos paraísos fiscais, o que mudou? *Revista Portuguesa de Contabilidade*, II (8), 473-500.
- Dhillon, Wooders e Zissimos (2007). Tax competition reconsidered. *Journal of Public Economic Theory*, 9 (3), 391–424.
- Elsayyad, May e Konrad, Kai A. (2012). Fighting multiple tax havens. *Journal of International Economics*, 86 (2), 295–305.
- FATF (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: the FATF recommendations*. Consultado em <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/internationalstandardscombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html> (3-10-2014).
- Fuest, Clemens e Riedel Nadine (2010). Tax evasion and tax avoidance in developing countries: the role of international profit shifting. *Oxford University Centre For Business Taxation, Said Business School WP 10/12*, 46 pp.
- Genschel, Philipp e Schwarz, Peter (2011). Tax competition: a literature review. *Socio-Economic Review*, 9 (2), 339-370.
- Hampton, Mark e Christensen, John (2002). Offshore pariahs? Small island economies, tax havens, and the re-configuration of global finance. *World Development*, 30 (9), 1657–1673.
- Hardouin, Patrick (2011). The aftermath of the financial Crisis: Poor compliance and new risks for the integrity of the financial sector. *Journal of the Financial Crime*, 18 (2), 148-161.
- Kar, Dev e Freitas, Sarah (2012). *Illicit financial flows from developing countries: 2001-2010. Global Financial Integrity*, consultado em [http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries\\_2001-2010-HighRes.pdf](http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2001-2010-HighRes.pdf) (7-10-2014)
- Le, Quan V. e Rishi, Meenakshi (2006). Corruption and capital flight: an empirical assessment. *International Economic Journal*, 20 (4), 523-540.
- Masciandaro, Donato (2005). False and reluctant friends? National money laundering regulation, international compliance and non-cooperative countries. *European Journal of Law and Economics*, 20 (1), 17-30.
- OECD (2010). *Terms of Reference: to monitor and review progress towards transparency and exchange of information for tax purposes*. Consultado em <http://www.oecd.org/ctp/44824681.pdf> (1-10-2014).
- OECD (2011). *Revised methodology for peer reviews and non-member reviews*. Consultado em, [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/implementing-the-tax-transparency-standards/revised-methodology-for-peer-review-and-non-member-reviews\\_9789264110496-5-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/implementing-the-tax-transparency-standards/revised-methodology-for-peer-review-and-non-member-reviews_9789264110496-5-en) (6-10-2014).
- OECD (2014 a). *Standard for automatic exchange of financial account information common reporting standard*. Consultado em <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf> (3-10-2014).
- OECD (2014 b). *Tax transparency 2013: report on progress*. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Taxes Purposes. Consultado em <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFannualreport2013.pdf> (25-09-2014).
- Palan, Ronen (2009). *History of tax havens*. Consultado em <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/history-of-tax-havens> (1-10-2014).
- Palan, Ronen (2010). Financial centers: the British Empire, City-States and Commercially-Oriented politics. *Theoretical Inquiries in Law*, 11 (1), 142-167.
- Rosenzweig, Adam H. (2010-2011). Why are there tax havens? *William & Mary Law Review*, 52, 923-996.
- Slemrod, Joel e Wilson, John D. (2009). Tax competition with parasitic tax havens. *Journal of Public Economics*, 93 (11-12), 1261–1270.
- Schwarz, Peter (2011). Money launderers and tax havens: two sides of the same coin? *International Review of Law and Economics*, 31 (2), 37-47.