



O impacto do Projecto BEPS no Sul global

MICHAEL LENNARD
Dezembro de 2016

- Empresas multinacionais estão, hoje em dia, a evitar a tributação das pessoas jurídicas em valores que rondam, anualmente, os 100 a 240 mil milhões de dólares americanos, por exemplo ao movimentar lucros para zonas de baixa tributação ou de não tributação. Em Outubro de 2015, foi apresentado um plano de acção da OCDE que consistia em 15 medidas específicas. O Projecto BEPS constitui um importante contributo para o combate à má gestão de tributação internacional de consórcios.
- A perda de rendimentos atinge especialmente os países do Sul global, uma vez que estão mais dependentes do imposto sobre o rendimento das pessoas jurídicas do que os países do Norte global. No entanto, os países em desenvolvimento apenas estiveram parcialmente envolvidos na sua elaboração. As medidas específicas do BEPS são, portanto, de relevância diferente para eles. Em particular, há duas questões centrais que permanecem intocadas: o conflito entre o princípio do país de origem e o princípio de residência e a questão dos impostos de retenção (*withholding taxes*).
- Considera-se progresso o facto de que, pelo menos, tenha sido feito um esforço para envolver os países do Sul global na elaboração do projecto. Mas isto teve consequências: a necessidade de cobertura mediática específica de cada país apenas foi reconhecida por uma aliança de países do Sul e pela sociedade civil.
- O projecto BEPS só será bem-sucedido se for possível preencher as lacunas na formulação dos contratos e na legislação, susceptíveis a abusos. No entanto, no desenvolvimento da cooperação fiscal internacional, é importante que os interesses do Sul sejam representados de forma adequada. Os papéis da OCDE, da ONU, do FMI e do Banco Mundial, bem como o planeamento tributário regional e inter-regional, devem ser reconhecidos e respeitados.

Contexto: em que consiste o Projecto BEPS?

O Projecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*; Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros) foi iniciado pela OCDE e pelos países do G20 de modo a actuarem, conjuntamente, contra alguns dos maiores riscos sistémáticos que ameaçam as receitas fiscais provenientes do imposto sobre o rendimento das pessoas jurídicas. A «erosão da base tributária» refere-se à receita fiscal do país: os comportamentos que o Projecto BEPS pretende combater resultam na erosão de receitas fiscais nos países nos quais decorrem as actividades económicas e a criação de valor. O projecto está sobretudo focado em casos em que os lucros são gerados, mas não são tributados – por exemplo, recorrendo a zonas de tributação reduzida ou mesmo até em zonas onde não se cobra tributação.

«A »transferência de lucros« consiste na erosão da base tributária na qual os lucros são artificialmente movidos para fora do país, para zonas de baixa tributação ou de não tributação ou em empresas com prejuízos fiscais líquidos.» As perdas também podem ser transferidas para outros países, onde podem consideradas perdas depreciáveis.

De acordo com estimativas conservadoras da OCDE, o relatório BEPS de 2014 fala de perdas globais de receita entre os 100 e os 240 mil milhões de dólares americanos. Isto corresponde a quatro a dez por cento imposto sobre o rendimento das pessoas jurídicas.¹ O facto de que os países do Sul global estarem mais dependentes do imposto sobre o rendimento está a agravar a visão da OCDE. Outras estimativas mostram os efeitos graves da fraude e da evasão fiscais no desenvolvimento dos países do Sul global, apesar de terem sido usados, em parte, medidas e métodos muito diferentes.²

A OCDE lançou o Projecto BEPS em Julho de 2013 com a intenção de combater as falhas nos regulamentos fiscais internacionais. O relatório final, com 1600 páginas,

foi apresentado em Outubro de 2015. Actualmente, o projecto encontra-se, em grande medida, na fase de implementação.³ Entre as medidas, inclui-se a negociação de um acordo multilateral capaz de tornar mais fácil a implementação de alterações aos acordos de dupla tributação entre os países envolvidos, como seria o caso de uma série de negociações bilaterais.

Não foi a OCDE que inventou as expressões «erosão da base tributária» e «transferência de lucros». Já há muito que são parte dos trabalhos do Comité da ONU de Peritos em Cooperação Internacional para Assuntos Fiscais (UN Committee on Experts on International Cooperation in Tax Matters). Além disso, nos últimos anos tem sido repetidamente sujeita à legislação nacional e ao direito de precedência. No entanto, o Projecto BEPS é uma resposta ambiciosa e notável aos esquemas que as empresas utilizam para enfraquecer as receitas fiscais, embora alguns aspectos extremamente importantes para o Sul global ainda não sejam abordados.

Ainda num estágio inicial do Projecto BEPS, a OCDE notou que as experiências dos países em desenvolvimento com erosão da base tributária e a transferência de lucros e as contramedidas correspondentes podem ser diferentes daquelas nos países industrializados em seis áreas principais:⁴

- a) a natureza do planeamento fiscal internacional pode divergir entre diferentes países;
- b) os países em desenvolvimento podem não dispor dos recursos administrativos necessários para combater a erosão da base tributária e a transferência de lucros (BEPS);
- c) o acesso a informações relevantes é, muitas vezes, difícil;

1. OCDE, «Medição e Monitorização BEPS, Ponto de Acção 11 - Relatório Final de 2015» [Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report] (Outubro de 2015) p. 16, <http://www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm>.

2. Consultar, por exemplo, as estimativas reunidas pela Tax Justice network (rede de Justiça Fiscal): <http://www.taxjustice.net/topics/more/size-of-the-problem/>.

3. Além das negociações sobre o acordo multilateral, a OCDE ainda está a trabalhar numa série de questões BEPS, como a metodologia de distribuição dos lucros.

4. OCDE, «Parte 1 de um Relatório ao Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do G20 sobre o Impacto do BEPS em Países de Baixo Rendimento» [Part 1 of a Report to G20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries] (Julho de 2014) pp. 3-4; <https://www.oecd.org/tax/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>.

d) o desenvolvimento e manutenção de capacidades de implementar regras internacionais altamente complexas, que são necessárias e cuja implementação deixa margem discricionária;

e) a necessidade de vontade política e apoio a medidas eficazes para combater o BEPS nas negociações regionais e

f) Fortes pressões sobre os países em desenvolvimento para atrair investimentos podem resultar numa concorrência fiscal que leva a uma espiral descendente.

A tributação das pessoas jurídicas – o principal foco do pacote de medidas BEPS – constitui uma contribuição mais importante para a receita tributária total nos países do Sul global do que nos países da OCDE. Se o plano BEPS for adaptado às suas necessidades, potencialidades e prioridades, os países em desenvolvimento poderão beneficiar ainda mais do que os países da OCDE e do G20, que lançaram o projecto.

No entanto, o pacote de medidas não leva em consideração questões essenciais que são particularmente importantes para a maioria dos países do Sul global. Entre estas, incluem-se os seguintes tópicos:

- Conflito entre o princípio do país de origem e o princípio da residência nos tratados fiscais – a maioria dos países importadores de capital (para os quais os países em desenvolvimento geralmente contam) querem garantir tantos direitos de tributação interna quanto possível em acordos tributários, caso a actividade económica, como o investimento, tenha lugar no país. Os países exportadores de capitais preferem, regra geral, que apenas o país da sede da empresa (ou seja, ele mesmo) cobre impostos ou que, pelo menos, o direito de tributação do país de origem tenha como tecto um limite baixo. Esta é a principal diferença entre as práticas contratuais dos países em desenvolvimento e as dos países industrializados – entre a *Convenção Modelo das Nações Unidas sobre a Dupla Tributação entre Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento (United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries)* (2011) («Modelo da ONU») e a *Convenção Modelo Relativa aos Impostos sobre o Rendimento e so-*

bre o Capital (Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital) (2014) da OCDE («Modelo da OCDE»).

- Retenção de impostos na fonte (*withholding taxes*) como medida contra a erosão da base tributária e transferência de lucros – esta é uma medida particularmente importante e fácil de gerir (embora monótona) usada pelos países em desenvolvimento para obter receitas fiscais dos fluxos internacionais de capital para efeitos de reserva. Presumivelmente, a sua importância continuará a aumentar no futuro, especialmente na forma de lidar com a receita da economia digital e da prestação de serviços internacional. Um diálogo bem concebido sobre a retenção de impostos poderia reconhecer a sua legitimidade soberana, bem como o seu papel na protecção da matéria colectável, tendo em conta o facto de os sistemas de retenção fiscal debilmente construídos conterem as mais recentes ideias, invenções, serviços e o crescimento de empresas locais necessários à prevenção de atingirem o país. E isso teria implicações para as competências, competitividade e possivelmente até para os clientes locais. Tal abordagem poderia fornecer orientação a todos os envolvidos num sistema tributário.

BEPS e os interesses do Sul global

Os países em desenvolvimento podem avaliar melhor a extensão e a eficácia da sua inclusão na concepção das próprias regras BEPS. Não estiveram, decerto, envolvidos na formulação do pacote de medidas e do guião do Projecto BEPS. Porém, desde então, foram levados a cabo esforços muito sérios para envolvê-los.⁵

De qualquer modo, tal inclusão tem certas limitações. Apenas alguns países foram capazes de lidar com o Projecto BEPS e com seu calendário implacável em toda a dimensão. As consultas regionais tiveram um impacto positivo e as administrações fiscais regionais e instituições, como a ONU, desempenharam um papel na representação das posições do Sul global. Mas nada pode substituir a presença no espaço em que o conteúdo é projectado e onde as decisões reais são tomadas. Alguns/Algumas comentadores/as da sociedade civil criti-

5. O compromisso da OCDE sob sua própria perspectiva «Os Países em Desenvolvimento e o BEPS» [Developing countries and BEPS] <http://www.oecd.org/tax/developing-countries-and-beps.htm>.

caram o facto de a participação ter sido feita por convite, e não com base numa acção judicial, e que o processo concedia pouco envolvimento aos países do Sul global em aspectos essenciais.⁶

Visão geral sobre as categorias BEPS

A OCDE classificou as actividades do pacote BEPS de acordo com as suas características. A tabela seguinte mostra os itens que pertencem à respectiva categoria. O resultado geral (ordenado pelo grau decrescente de consenso entre os envolvidos no BEPS) inclui: (i) normas mínimas às quais se comprometem os seguidores dos resultados BEPS e que, em princípio, obrigam a uma alteração da legislação nacional; (ii) um reforço das normas existentes da OCDE (ou seja, recomendações actualizadas da OCDE sobre preços de transferência ou acordos tributários); (iii) a identificação dos melhores exemplos de práticas apresentados aos participantes do BEPS para consideração. Além disso, há outros relatórios sobre os dados do BEPS e sobre a economia digital. A avaliação da relevância de cada item para o Sul global (na tabela »SG«) só pode ser muito generalizada e subjectiva, tendo em conta a variedade de situações e prioridades dos países em desenvolvimento. Segue-se a relevância provável ou ponderada em favor de sistemas de controle menos desenvolvidos. Deve-se ter em mente que alguns dos países nem sequer estão aptos para fazer cumprir as »normas« já existentes contra a redução de lucros e a mudança de lucros. Nestes casos, a aplicação de normas pode ser de grande importância para o Sul global, apesar de poderem ter pouco ou nenhum impacto positivo directo.⁷

6. Consultar, por exemplo, a ActionAid, »O processo BEPS: a incapacidade de beneficiar os países em desenvolvimento« [Developing Countries and BEPS] (26 de Setembro de 2014) http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the_beps_process_-_failing_to_deliver_for_developing_countries_0.pdf; a Eurodad, »G20 – a OCDE convida os países em desenvolvimento para se juntarem às discussões sobre a reforma tributária internacional depois dos países com recursos económicos terem tomado a maior parte das decisões à porta fechada« (27 de Fevereiro de 2016) <https://www.eurodad.org/Entries/view/1546544/2016/02/27/G20-OECD-invites-developing-countries-to-join-discussions-about-international-tax-reform-after-rich-countries-have-taken-most-decisions-behind-closed-doors>.

7. Ver Ernst und Young, Decifrar o BEPS: em que consistem as categorias? [Deciphering BEPS: what do the categories mean?] (2015) <http://taxinsights.ey.com/archive/archive-articles/deciphering-beps-what-do-the-categories-mean.aspx>.



Coerência	Substância	Transparência
<p>Ponto de Acção 2: neutralizar os efeitos de projectos híbridos (Acção contra o uso de diferenças no tratamento tributário de instrumentos ou unidades de negócios em diferentes países com o objectivo de não tributar os lucros em qualquer lugar).</p> <p>Resultado: foram identificados exemplos de boas práticas para responder aos aspectos legislativos e contratuais.</p> <p>Relevância provável para o Sul global (SG): no geral, baixa. Na maioria dos países do SG, são comuns outras formas de abuso mais dispendiosas.</p>	<p>Ponto de acção 6: prevenção do abuso de acordos (Acção contra o abuso de tratados favoráveis – »Treaty-Shopping«).</p> <p>Resultado: normas mínimas – limitação de reservas de lucros, revisão do propósito da empresa ou ambos.</p> <p>Relevância provável para o SG: no geral, alta a muito alta. »Treaty-Shopping« para vantagens não intencionais é um problema sério para muitos países.</p>	<p>Ponto de Acção 11: medição e monitorização da redução de lucros e da transferência de lucros (Ao melhorar a mensurabilidade da extensão e impacto do BEPS e da eficácia das contramedidas).</p> <p>Resultado: propostas para melhorar a análise sistemática de dados.</p> <p>Relevância provável para o SG: devido à situação de dados limitada no SG, é, no geral, baixa. No entanto, a extensão das perdas pode fazer aumentar a atenção no futuro e encorajar contramedidas ao longo do tempo.</p>
<p>Ponto de acção 3: reforçar as regras de tributação do rendimento (as chamadas regras CFC) (Melhorar a concepção de regras que se destinam a tributar o rendimento líquido em moeda estrangeira das subsidiárias nacionais. Não é mais permitido que a receita seja »estacionada« numa zona de não tributação ou numa área de baixa tributação).</p> <p>Resultado: exemplo de melhores práticas para os países que querem introduzir regras CFG.</p> <p>Relevância provável para o SG: no geral, baixa. Normalmente, há prioridades mais urgentes.</p>	<p>Ponto de acção 7: prevenção do desvio artificial do estatuto de estabelecimento permanente (Antes da tributação poder ser tributada ao abrigo de um acordo de dupla tributação numa actividade agrícola, é necessário verificar se a empresa tem alguma empresa neste país). Este ponto trata de métodos artificiais para contornar a ligação temporal ou espacial na verificação de estabelecimentos permanentes.</p> <p>Resultado: reforço das normas da OCDE através da actualização da Convenção Modelo Fiscal da OCDE.</p> <p>Relevância provável para o SG: baixa a média, em especial dependendo das estruturas e da capacidade da rede fiscal; abordar questões difíceis sobre verificação de estabelecimentos permanentes.</p>	<p>Ponto de acção 12: regras de publicação (Desenvolvimento de recomendações de concepção para regras de divulgação obrigatória de transacções agressivas ou abusivas).</p> <p>Resultado: exemplos de boas práticas de medidas jurídicas nacionais para melhorar o fluxo de informação sobre os riscos fiscais para as administrações fiscais e para a política fiscal.</p> <p>Relevância provável para o SG: baixa a média. Em muitos países do SG, é difícil implementar as prioridades mais urgentes.</p>
<p>Ponto de Acção 4: Depreciação (Por outro lado, as empresas multinacionais estão a transferir a dívida externa, na maior parte das vezes, em países com elevadas taxas tributárias, recorrendo a empréstimos internos para gerar depreciação da taxa de juros, que estão acima do custo do mercado e usam a dívida para gerar receita isenta de impostos).</p> <p>Resultado: exemplos de melhores práticas sobre formas de combate por meios legislativos.</p> <p>Relevância provável para SG: no geral, alta a muito alta. Uma preocupação muito importante.</p>	<p>Ponto de acção 8: decisões relativas aos preços de transferência dos activos intangíveis (Acção contra a transferência de lucros relacionada com pagamentos de activos intangíveis, como a propriedade intelectual).</p> <p>Resultado: normas da OCDE, com actualização dos princípios da OCDE aplicáveis aos preços de transferência.</p> <p>Relevância provável para o SG: de baixa a alta, dependendo da extensão dos activos intangíveis domésticos, como o desenvolvimento de produtos e os valores de comercialização intangíveis ou pagamentos de activos intangíveis mantidos no exterior.</p>	<p>Ponto de Acção 13: documentação do preço de facturação (Lidar com as assimetrias de informação entre a gestão financeira e as empresas multinacionais no que respeita às actividades locais e globais).</p> <p>Resultado: normas mínimas, incluindo um pacote para a implementação de relatórios específicos por país (»Country-by-Country Reporting«).</p> <p>Relevância provável para o SG: alta a muito alta, dependendo da capacidade de analisar dados, avaliação de risco e reacção.</p>

Coerência	Substância	Transparência
<p>Ponto de Acção 5: práticas fiscais nocivas (Acção contra os regimes preferenciais de capitais móveis que afectem as receitas de outros países onde esteja a decorrer a actividade económica actual).</p> <p>Resultado: <i>normas mínimas que incluem a necessidade de substância em regime preferencial.</i></p> <p>Relevância provável para o SG: <i>no geral, média a alta, tanto em termos de preocupação de práticas fiscais prejudiciais como para garantir a substância que protege contra a presunção de práticas fiscais prejudiciais.</i></p>	<p>Ponto de acção 9: risco de preço de liquidação e capital (Acção contra a transferência de lucros pela manipulação de riscos e de capital, que são transferidos para o exterior a fim de limitar os ganhos obtidos na Alemanha)..</p> <p>Resultado: <i>reforço das normas da OCDE através da actualização das regras contabilísticas da OCDE.</i></p> <p>Relevância provável para o SG: <i>alto a muito alto, com um foco mais forte em seu conteúdo económico (substance over form).</i></p>	<p>Ponto de acção 14: resolução de litígios (Melhorar a eficácia dos mecanismos de resolução de litígios)</p> <p>Resultado: <i>normas mínimas para os procedimentos de comunicação (disposições para a resolução de litígios sobre tratados fiscais) e obrigação de 20 países (da OCDE) de voltarem à comissão arbitragem obrigatória nos tratados fiscais.</i></p> <p>Relevância provável para o SG: <i>baixa a média. É improvável que os países em desenvolvimento desejem mudanças. No SG, no entanto, a pressão é exercida a fim de melhorar os procedimentos de comunicação. Do mesmo modo, os 20 países da OCDE obrigados estarão sob pressão para se comprometerem com a comissão arbitragem obrigatória.</i></p>
	<p>Ponto de Acção 10: Preços de alocação - negócios responsáveis pelo risco (Inclui orientação relativa a: atribuição de lucros em cadeias de valor globais, transacções de mercadorias, custos para gestão e estabelecimento principal) cção contra a transferência de lucros relacionada com pagamentos de activos intangíveis, como a propriedade intelectual).</p> <p>Resultado: <i>reforço das normas da OCDE através da actualização das directrizes de preços de compensação da OCDE.</i></p> <p>Relevância provável para o SG: <i>no geral, alto a muito alto, especialmente desde que estes tópicos são uma causa de particular preocupação em muitos países do SG.</i></p>	
<p>Ponto de acção 1: economia digital (tema transversal) (trata dos problemas decorrentes da digitalização de actividades económicas ou que adquirem carácter de urgência)</p> <p>Resultado: <i>não é recomendada nenhuma opção específica para taxar a economia digital - monitorização contínua e relatórios.</i></p> <p>Relevância provável para o SG: <i>actualmente, no geral, baixa a média.</i></p>		
<p>Ponto de acção 15: desenvolvimento de um instrumento multilateral (tema transversal) (utilização de um instrumento multilateral para a inclusão de relações contratuais com o BEPS para evitar negociações bilaterais separadas)</p> <p>Resultado: <i>o texto está, actualmente, a ser negociado.</i></p> <p>Relevância provável para o SG: <i>depende da participação e se o mecanismo é usado para adiar a prática dos países do SG: longe do modelo da ONU (ou modelo do »país de origem«), que é mais favorável para os países com predominância de importação de capital (Modelo de »residência«), o que é mais vantajoso para os países predominantemente exportadores de capitais.</i></p>		

As consequências do processo BEPS para o Sul global

As vantagens

Para o Sul global, o processo BEPS oferece algumas vantagens claras:

- O processo, pelo menos na superfície, tem em consideração a necessidade de integrar os países do Sul global na tomada de decisões sobre as regras que os afectam. Mesmo que se possa perguntar se isso levou a profundas consequências, estes compromissos notáveis são um passo em frente no estabelecimento de normas. Nos países do Sul global, despertarão a expectativa saudável de que as normas envolvidas são legitimadas pela sua participação e pelo seu consentimento, e que não existe, certamente, »tributação (regras fiscais) sem representação«;
- A manifestação de interesses comuns entre as autoridades fiscais garante que a redução de lucros e a transferência de lucros sejam combatidas de forma concertada, especialmente porque houve falta de cooperação e coordenação entre os países que provocaram a fraude e a evasão fiscais;
- Atenção acrescida à questão de saber se uma solução pode ser efectivamente gerida nas condições de um país em desenvolvimento;
- A identificação de informações específicas do país é uma resposta louvável aos apelos dos países em desenvolvimento e da sociedade civil. Este é um passo em frente, embora a quantidade de informação recolhida seja menor do que aquela que muitos partidários tinham solicitado – criticou-se que a informação não deve ser pública nem tão otimizada que os relatórios (tal como solicitado por alguns) identifiquem empresas individuais e que um limite alto seja definido para a aplicabilidade de certas empresas multinacionais.
- A aliança entre países em desenvolvimento e a sociedade civil foi decisiva nos relatórios específicos de cada país na integração nos resultados BEPS. Enquanto a última usou o seu poder de campanha, o primeiro contribuiu para a legitimidade soberana. Este é um sinal importante e uma oportunidade de desenvolvimento para futuras normas;

- Desenvolvimentos, como ter melhor em conta as alocações de lucros na avaliação de transferências de lucro, evidenciam a consciência de que há problemas. São necessários métodos que capazes de tributar os lucros nos países em desenvolvimento onde há actividade económica e valor agregado, mesmo que não haja uma base local comparável. No entanto, a complexidade de uma distribuição de lucros não deve ser subestimada;
- As melhores directrizes sobre o tratamento de critérios de comparabilidade, tais como as especificidades do mercado local (incluindo poupanças a partir de »vantagens de localização«), as sinergias entre trabalhadores e grupos de empresas multinacionais em matéria de preços de transferência podem ser muito úteis para os países em desenvolvimento;
- Os administradores tributários dos países do Sul global beneficiam, em sentido mais amplo, da cooperação prática com os colegas do Sul e do Norte. É provável que isso tenha efeitos positivos a longo prazo sobre a experiência e a autoconfiança;
- A oportunidade de aprender com a experiência dos outros é expandida por abordagens legislativas comuns e outras.

Possíveis desvantagens

Evidentemente, o processo BEPS também tem algumas desvantagens potenciais. A sua importância difere de país para país:

- O envolvimento diferente de alguns países em desenvolvimento no processo poderia ser sobrevalorizado como um sinal de aceitação global. Uma »maioria silenciosa« poderia ser ainda menos ouvida;
- No caso de uma »solução de pacote«, como o processo BEPS, pode ser difícil para alguns países calcular os custos totais e o benefício global, especialmente porque uma grande parte do processo BEPS ainda não foi realizada. A pressão para participar é compensada pelo facto de »os países e áreas tributárias interessados em aderir à nova estrutura da OCDE devem comprometer-se com o pacote abrangente BEPS e sua implementação consistente. Além disso, também devem pagar uma

taxa anual de adesão para cobrir o custo do quadro de referência».⁸

■ A OCDE está a desenvolver o seu próprio «sistema operacional» em torno do projecto BEPS, que se baseia num conjunto de medidas desenvolvidas pela OCDE sob operação de um secretariado da OCDE e implementado e controlado pelos Comitês de Desenvolvimento da OCDE, mas com a participação de outros utilizadores que acedem mais ou menos ao sistema operacional. Os trabalhos de análise referidos no ponto 11 são efectuados pela OCDE. Para alguns países do Sul global, a questão será saber se este sistema operacional satisfaz adequadamente as suas necessidades e prioridades, se está estruturalmente orientado para um alcance global (especialmente porque envolve países não pertencentes à OCDE que são convidados, a seu critério, por órgãos dos países membros da OCDE, como o Conselho de Administração, para fóruns relevantes) e se é compatível com o sistema operacional a que estão acostumados, ou seja, um mais alinhado ao sistema países de origem, como no âmbito do Modelo da ONU.

Um percurso para a cooperação internacional em questões fiscais?

A OCDE contribuiu de forma importante e competente para reforçar o lado das receitas e reequilibrar o desequilíbrio no mundo da tributação. Ao centrar-se nesta questão, o trabalho sobre o projecto BEPS mostrou que a importância de um ajustamento a favor do país em que a actividade económica tem lugar (como no Tratado Modelo de Taxas da ONU) continua a crescer num mundo cada vez mais digital. Em contrapartida, o princípio da tributação aplicado à empresa está a tornar-se numa sombra, que pode ser visível, mas que nunca pode ser realmente apreendido.

Uma saída é provavelmente reconhecer as deficiências práticas de construções como o Princípio *Arm's Length* (Princípio da Plena Concorrência) no combate às mudanças de lucro, especialmente no caso dos países em desenvolvimento, onde não há dados comerciais comparativos. Em vez disso, devem encontrar-se maneiras

de eliminar as deficiências que se podem gerir e criar um justo equilíbrio entre os interesses dos contribuintes e do Estado. Neste momento, este justo equilíbrio é muito difícil de alcançar para os países do Sul global e as diferenças de recursos (por exemplo, o número de peritos, dinheiro, TI e bases de dados) e o nível de informação são demasiado grandes quando comparadas entre as multinacionais e as autoridades dos países em desenvolvimento. As lacunas na elaboração de contratos e na legislação que permitem abusos são muito difíceis de eliminar a curto prazo. Os países do Sul global, muitas vezes, não dispõem de recursos legais para resolver muitos desses casos e o Projecto BEPS não aborda esta importante questão.

O projecto BEPS e o respectivo apoio técnico constituem um avanço potencialmente eficaz no combate a estas deficiências. É importante entender o preenchimento dessas lacunas como um indicador-chave do sucesso do Projecto BEPS. Caso contrário, existe o risco de um sistema de controlo global bidireccional que permite aos países ricos em TI criarem uma troca automática de informações que é inatingível para muitos países do Sul global. Pior ainda, os políticos poderiam, devido à sua própria visão de futuro, chegar à conclusão de que a possibilidade de troca automática de informações é a norma. Isso poderia levá-los a desenvolver regras, cronogramas e modalidades cada vez menos relacionados com o mundo do Sul global. A ocasião de tais diferenças agradaria muito aos praticantes da evasão fiscal.

Existe ainda outra lacuna fundamental, que foi prevista no contexto do BEPS, mas nunca totalmente abordada. Se o impacto nesta área for positivo ou negativo, o tempo o mostrará. Trata-se da lacuna no desenvolvimento de normas. As chamadas normas globais podem não funcionar no contexto dos países em desenvolvimento para os quais não foram concebidas, apesar de toda a boa vontade nesse sentido. Se, no final do processo BEPS, for reforçada uma base que culturalmente cimenta a OCDE, de facto, como o centro das normas internacionais na lei fiscal, do apoio administrativo, da interpretação, da supervisão e do apoio técnico e se esta fundação não for adaptada à arquitectura dos países em desenvolvimento, existe o risco de os países do Sul global nem sequer participarem. Ou então vêem a participação como incompleta e não ficam com a impressão de que os dados são completamente sua »propriedade«, independentemente do tamanho em que a sua perícia

8. OCDE, «Antecedentes: Quadro Inclusivo para a Implementação do BEPS» [Background Brief: Inclusive Framework for BEPS Implementation], (Março de 2016) p. 1; <https://www.oecd.org/tax/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>.



científica e virtuosismo técnico possa consistir. A base de um sistema fiscal global unificado não ficará correctamente reforçada e a estrutura transformar-se-á num espaço vital de risco e de desperdício de recursos para administradores, consultores e contribuintes.

Parte da pressão política pode ser removida da questão ao promover-se o papel de organizações, como a ONU, que são abrangentes e universais. Além disso, o trabalho da OCDE é avaliado, deste modo, de acordo com o seu desempenho, especialmente quando se relaciona (como é frequentemente) com as realidades e prioridades do Sul global. Esta avaliação aliviou os 34 membros da OCDE que planeiam constantemente a aplicabilidade universal.

Neste sentido, seria uma expressão de razão política quando um projecto sucessor do BEPS respeitar os papéis da OCDE, da ONU, do FMI e do Banco Mundial, bem como da tributação regional e inter-regional. Isso também inclui apoiá-los nos seus processos de trabalho de forma coordenada, mas sem um único órgão de coordenação. O papel da sociedade civil, das empresas, dos consultores e, naturalmente, dos países é crucial para responsabilizar as organizações internacionais e regionais.

Tal ecossistema é mais adequado para preservar o legado do Projecto BEPS e o trabalho associado de outros órgãos, que muitas vezes são menos respeitados, mas que são igualmente sistemáticos e de extrema importância.

Também apoiaria a «pesquisa e desenvolvimento» noutras questões que são importantes para o Sul global e que não foram incluídas no Projecto BEPS. Assegurar-se-ia de que ideias e exemplos de boas práticas nesta área pudessem fluir tanto no Sul como em ambas as direcções entre o Sul e o Norte.

O reconhecimento político, a manutenção, o apoio adequado e a provisão de fundos para órgãos como o Comité Fiscal da ONU, equipados com conhecimentos globais e foco especial nas realidades e esperanças do Sul global são o motor que impulsiona o Sul e o Norte. Além disso, se for reconhecida a contribuição potencial e as restrições estruturais das instituições adaptadas ao Norte, bem como a necessidade de equilibrar as instituições na sua credibilidade e resposta, será assegurado um fluxo para o Sul igualmente atractivo.

A necessidade de uma verdadeira cooperação internacional em questões fiscais num mundo cada vez mais interligado vai ao encontro do apelo cada vez mais urgente aos países em assumir a responsabilidade pelas consequências internacionais das suas políticas e legislações tributárias e das chamadas «Análises *Spillover*» sobre o impacto noutros países, em particular nos países em desenvolvimento, como a promoção activa do «*Treaty-Shopping*» e de outras formas de redução de lucros ou então alimentar a espiral descendente que prejudica todos os envolvidos, que força os países a enfraquecer as suas próprias bases tributárias ao criarem-se regularmente incentivos fiscais prejudiciais.⁹

9. Sobre os efeitos fiscais externos, consultar: FMI (Relatório de Avaliação) «Repercussões na Tributação Internacional de Pessoas Jurídicas», [Spillovers on International Corporate Taxation] (9 de Maio de 2014).



Sobre o autor

Michael Lennard é o Director da Secção de Cooperação Internacional em Assuntos Fiscais do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas e Secretário do Comité Fiscal das Nações Unidas. Anteriormente, foi responsável pelas questões fiscais internacionais na OCDE e pela Administração Tributária Australiana. No Gabinete Australiano de Direito Internacional, foi responsável pelas áreas de comércio internacional, investimento e direito internacional. Teve formação na Universidade da Tasmânia, na Universidade Nacional da Austrália e em Cambridge. O seu contacto é lennard@un.org. As opiniões expressas neste texto reflectem a opinião do autor e nem sempre correspondem aos pontos de vista das Nações Unidas.

Impressão

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global e Desenvolvimento
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Alemanha

Responsável:
Thomas Mättig | Coordenador Projecto de Globalização

Telefone: +49-30-26935-7415 | Fax: +49-30-26935-9246
<http://www.fes.de/GPol/en>

Solicitações/Contacto:
Christiane.Heun@fes.de

O uso comercial de todos os suportes publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem o consentimento escrito da FES.

Política e Desenvolvimento Global

O departamento de Política e Desenvolvimento Global da Friedrich-Ebert-Stiftung promove o diálogo entre o Norte e o Sul e promove o debate público e político sobre as questões internacionais na Alemanha e na Europa. Ao promover uma plataforma para a discussão e consulta visamos fazer aumentar a consciência das interdependências globais, cenários de desenvolvimento das futuras tendências e formulação de recomendações políticas. Esta publicação constitui parte da linha de trabalho »Política de Comércio«, responsável: Thomas Maettig, thomas.maettig@fes.de.

Os pontos de vista expressos nesta publicação não são necessariamente os defendidos pela Friedrich-Ebert-Stiftung.

Esta publicação é impressa em papel de floresta sustentável.



ISBN
978-3-95861-702-5