



**Universidade de Lisboa
Faculdade de Direito**

A troca automática de informações fiscais (AEOI) entre os membros da União Europeia, como forma de combate ao planeamento fiscal abusivo dentro do contexto internacional globalizado, com enfoque na evolução e eficiência da Diretiva 2011/16/EU.

Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica - perfil em Direito Internacional Fiscal.

Trabalho realizado sob a orientação do Professor Doutor Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins

Aluna: Rafaela Rezende (67105)

2025

Resumo:

O combate à fraude e à evasão fiscal é um desafio significativo no direito tributário internacional, especialmente considerando a complexidade das transações globais e o uso crescente de práticas de planejamento fiscal abusivo. Este estudo explora a relação entre fraude fiscal, evasão fiscal e planejamento fiscal abusivo, com foco na importância da troca de informações fiscais internacionais no enfrentamento dessas práticas. Além disso, a pesquisa analisa a evolução das políticas de troca de informações fiscais, particularmente na União Europeia, e os obstáculos que surgem durante a implementação de medidas como a troca automática de informações.

O primeiro capítulo aborda a origem da fraude e da evasão fiscal, fazendo uma distinção clara entre esses conceitos e destacando o planejamento fiscal abusivo como uma prática que contorna as normas tributárias. São discutidas as teorias jurídicas que fundamentam o conceito de fraude fiscal e realizadas análises críticas sobre como o sistema jurídico lida com essas questões. No segundo capítulo, expande-se a discussão sobre a troca de informações fiscais no contexto global, abordando a evolução dessa prática e sua importância para garantir maior cooperação entre os países e combater a evasão fiscal. Diferentes modalidades de troca de informações fiscais são apresentadas, desde a troca espontânea até a automática, sendo analisado o papel dessas estratégias na promoção da transparência tributária.

O terceiro capítulo foca na União Europeia e na implementação da Diretiva 2011/16/EU, que estabeleceu a troca automática de informações fiscais entre os Estados-Membros. São analisados os desafios técnicos, jurídicos e políticos enfrentados pelos países na implementação dessa medida, discutindo os impactos da normativa no combate à evasão fiscal e as limitações dessa troca automática de informações no cenário atual.

A metodologia adotada no estudo é analítica e comparativa, com uma abordagem crítica e interpretativa. O método analítico permite uma revisão detalhada dos conceitos de fraude e evasão fiscal, enquanto o comparativo avalia a evolução das políticas de troca de informações fiscais e as abordagens de diferentes jurisdições. A pesquisa também se baseia em estudos de caso e

na análise da legislação relevante, com o objetivo de identificar lacunas e desafios enfrentados pelos países na implementação dessas políticas, propondo soluções para aprimorar a eficácia da troca de informações fiscais no combate à fraude e evasão fiscal.

Este estudo busca refletir sobre o papel das trocas de informações fiscais como um mecanismo essencial para a construção de um sistema tributário global mais justo e transparente, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de superar os obstáculos técnicos e legais para garantir a efetividade das políticas fiscais internacionais.

Palavras-chave: fraude fiscal, evasão fiscal, planejamento fiscal abusivo, troca de informações fiscais, Diretiva 2011/16/EU.

Abstract

The fight against tax fraud and tax evasion represents a significant challenge in international tax law, especially considering the complexity of global transactions and the growing use of abusive tax planning practices. This study explores the relationship between tax fraud, tax evasion, and abusive tax planning, focusing on the importance of international tax information exchange in addressing these practices. Additionally, the research analyzes the evolution of tax information exchange policies, particularly in the European Union, and the obstacles that arise in implementing measures such as automatic exchange of information.

The first chapter discusses the origins of tax fraud and tax evasion, drawing a clear distinction between these concepts and highlighting abusive tax planning as a practice that circumvents tax rules. It examines the legal theories underpinning the concept of tax fraud and offers critical analysis of how the legal system addresses these issues. The second chapter expands the discussion on the global context of tax information exchange, addressing the evolution of this practice and its importance in ensuring greater cooperation among countries to combat tax evasion. Different forms of tax information exchange are presented, from spontaneous to automatic exchange, with an analysis of the role of these strategies in promoting tax transparency.

The third chapter focuses on the European Union and the implementation of Directive 2011/16/EU, which established automatic exchange of tax information between Member States. The technical, legal, and political challenges faced by countries in implementing this measure are analyzed, as well as the impacts of this regulation in the fight against tax evasion and the limitations of automatic exchange of information in the current scenario.

The methodology used in this study is analytical and comparative, with a critical and interpretative approach. The analytical method provides a detailed review of the concepts of tax fraud and tax evasion, while the comparative method evaluates the evolution of tax information exchange policies and the approaches adopted by various jurisdictions. The research also relies on case studies and the analysis of relevant legislation to identify gaps and challenges faced by countries in implementing these policies, proposing solutions to improve the effectiveness of tax information exchange in combating tax fraud and evasion.

This study aims to reflect on the role of tax information exchange as an essential mechanism in building a more just and transparent global tax system, while acknowledging the need to overcome technical and legal obstacles to ensure the effectiveness of international tax policies.

Keywords: tax fraud, tax evasion, abusive tax planning, tax information exchange, Directive 2011/16/EU.

Índice:

Capítulo 1- Fraude e evasão fiscal – Teoria e Crítica

§1º- Breve explicação sobre a origem da fraude, evasão fiscal e planeamento fiscal abusivo

§2º- Teoria da fraude

Conclusões do Capítulo 1

Capítulo 2- Troca de informações no Contexto Mundial

§1º- Introdução: Por que surgiu a necessidade da troca de informações entre os membros da UE no direito fiscal internacional?

§2º- Breve explicação sobre a troca de informações fiscais no contexto mundial

§3º- Breve explicação sobre as modalidades de troca de informações

Conclusões do Capítulo 2

Capítulo 3- Troca de Informações na Europa - Da Diretiva 2011/16/EU

§1º- Breve evolução

§2º- Da troca automática de informações na Diretiva

§3º- Obstáculos encontrados na troca automática de informações:

Conclusões do Capítulo 3

Capítulo 4- Conclusão

Bibliografia

Capítulo 1- Fraude e evasão fiscal – Teoria e Crítica

§1º- Breve explicação sobre a origem da fraude e evasão fiscal

Os Estados modernos enfrentam problemas sérios com a evasão fiscal e a fraude tributária, necessitando de constante adaptação em suas políticas tributárias.

A tributação, ao longo da história, sempre foi percebida sob uma ótica de restrição e opressão, sendo associada a um instrumento de dominação do Estado sobre o indivíduo. Nesse contexto, a evitação fiscal surge como uma manifestação voluntária do contribuinte, que busca afastar ou retardar o cumprimento da obrigação tributária. Antes de ser analisada sob a perspectiva jurídica, a evitação fiscal deve ser compreendida à luz das determinações psíquicas que influenciam a vontade humana, situando-se no campo da razão prática, onde os indivíduos ponderam suas escolhas à luz de seus interesses e percepções de justiça.

Para entender a motivação subjacente ao comportamento de rejeição ao pagamento de tributos, é necessário examinar as razões que levam o contribuinte a considerar o pagamento de impostos como uma restrição de sua liberdade individual. Esse sentimento de repulsa, que pode se manifestar de maneira individualizada ou como uma percepção coletiva, muitas vezes originando-se da sensação de injustiça na repartição dos encargos fiscais.

A concepção da evasão advém de uma estrutura que ultrapassa o social, atingindo a psique do ser humano, na medida em que consideram a intenção de não pagar impostos um traço inerente à natureza humana, já que a coercitividade na cobrança raramente é vista como algo positivo, algo que o ser humano faz com prazer e voluntariedade. Ao contrário disso, o não pagamento não traz o sentimento de perda material e reforça a impressão de que toda a riqueza acumulada foi mantida. É a própria ideia de acumulação de capital em razão do esforço singular, em detrimento do compartilhamento e da distribuição social.

Muitos cidadãos acreditam que o sistema tributário não observa princípios fundamentais de isonomia e equilíbrio, impondo ônus desproporcionais entre diferentes segmentos da sociedade. Essa percepção é agravada pela constatação de uma dissociação entre o volume de recursos arrecadados e a

qualidade dos serviços públicos oferecidos. A deficiência em áreas essenciais como segurança, saúde, saneamento básico e infraestrutura urbana reforça a impressão de má gestão dos recursos públicos, gerando descrédito e desconfiança em relação à administração estatal. Em consequência, a ideia de que o sistema fiscal é injusto e ineficaz serve como um alibi psicológico e social para a prática da evasão fiscal, legitimando comportamentos de fuga tributária dentro de um contexto de permissividade generalizada.¹

O quadro generalizado de permissividade social em relação à fuga fiscal encontra respaldo nesses sentimentos, tornando mais aceitável, do ponto de vista ético e moral, a adoção de comportamentos voltados à redução ilícita da carga tributária.

Assim, o problema da evasão não advém de uma questão social, política ou cultural de forma isolada, sendo imperioso realizar um estudo aprofundado quanto a complexidade histórica de sua evolução, obscurecendo as dinâmicas institucionais e os interesses geopolíticos que a sustentam.

Alguns doutrinadores² afirmam que apesar da vasta produção acadêmica sobre o tema, a compreensão das origens da evasão e da elisão fiscal seguem fragmentadas e limitadas quando enquadradas dentro de um contexto internacional, em razão da predominância de abordagens contemporâneas e descontextualizadas, frequentemente produzidas por economistas, administradores públicos, políticos e juristas que estão de certa forma, focando apenas em determinado período específico da história ou, algumas vezes, os mesmos são partes ou detêm proximidade com os próprios atores do mercado offshore. Assim sendo, esses estudos tendem a deixar de lado a análise histórica, dando preferência aos parâmetros formais, abstrações econômicas que falham na compreensão da evasão fiscal como fenômeno político e estruturalmente enraizado nas estratégias de acumulação capitalista.

Não é segredo que o sistema capitalista se baseia no direito à propriedade privada e no acúmulo de capital, direitos que refletem a idealização e despertam o desejo de conquistar e manter a riqueza. Como resultado, os contribuintes

¹ ROCHA, Joaquim Freitas da. *Introdução ao Planejamento Fiscal: teoria jurídica*. Coimbra: Almedina, 2023. 344 p.

² GUEX, Sébastien; BUCLIN, Hadrien (editores). *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Cham: Springer International Publishing, 2023.

entendem a ver o pagamento de impostos como um fator impeditivo do seu desenvolvimento financeiro e como uma violação do direito fundamental.

Historicamente, a origem dos paraísos fiscais e das práticas transnacionais de evasão fiscal remonta à segunda metade do século XIX, período marcado pelo início da concorrência fiscal entre jurisdições. Desde esse período, os cantões suíços como Genebra, Vaud e Neuchâtel adotavam políticas tributárias voltadas à atração de capital estrangeiro, articulando o turismo de elite ao desenvolvimento de estruturas bancárias protegidas pelo sigilo. Muito antes do reconhecimento da periodização tradicional, que situa o nascimento do sistema offshore apenas nos entreguerras, já havia um mecanismo de competição tributária em curso, manifestando-se na criação deliberada de ambientes regulatórios favoráveis à opacidade e à mobilidade do capital. Tais práticas evoluíram ao longo do século XX, consolidando-se na década de 1970 como parte integrante do processo de financeirização global e da erosão da capacidade arrecadatória dos Estados-Membros.³

Observa-se, portanto, que o principal marco histórico da evasão fiscal se deu no período entreguerras, tendo evoluído durante as décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial e atingiu seu apogeu na década de 1970.

Paralelamente a esse contexto histórico, a fraude fiscal, entendida como uma manifestação explícita da ilegalidade, também acompanhou uma evolução temporal e adaptou-se aos novos instrumentos financeiros e aos avanços tecnológicos que visam a facilitar a ocultação de ativos.

Quando se estuda o período de 1850 a 1914, nota-se uma importante contradição entre teorias que buscam compreender e equilibrar os altos níveis de tributação com a maior incidência de atos de evasão fiscal. Foi possível observar que muito embora as alíquotas tributárias permanecessem, nesse intervalo, em níveis historicamente baixos, quando comparadas às alíquotas tributárias que seriam praticadas após as duas guerras mundiais, o fenômeno da evasão e elisão fiscais já assumia dimensões significativas.

³ GUEX, Sébastien; BUCLIN, Hadrien (editores). *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Cham: Springer International Publishing, 2023.

Na mesma linha e paradoxalmente, a intensificação de locais conhecidos como paraísos fiscais a partir da década de 1970 não ocorreu durante um período de aumento de impostos, mas em um momento de redução deles.

A conclusão óbvia é que a conduta do sujeito passivo, ora contribuinte, não pode ser atribuída, exclusivamente, à pressão fiscal e aos altos impostos. Outros fatores estariam implicitamente relacionados à essa questão e poder-se-iam incluir as estratégias deliberadas das elites econômicas, politicamente fortes, destinadas a manipular a conservar sua riqueza, bem como a limitar a ação redistributiva do Estado, porque mesmo quando as obrigações fiscais eram relativamente modestas, estava presente um alto índice de perda de receitas tributárias⁴.

Essas práticas, cada vez mais sofisticadas, foram acompanhadas pela construção de um verdadeiro mercado internacional onde a evasão e elisão fiscal passaram a ser possíveis e implicitamente estimuladas pela concorrência entre jurisdições, não apenas entre Suíça e Bélgica, mas também entre os cantões suíços como Zurique e Glarus, onde se evidenciou um movimento estatal ativo de incentivo a tais comportamentos. Nessas jurisdições, o caso não foi apenas relacionado à tolerância tácita de condutas sonegadas, mas também por meio de políticas fiscais propositadamente desenhadas para atrair capitais e empresas, em muitas ocasiões em detrimento da arrecadação de países vizinhos⁵.

O sigilo bancário, a oferta de anonimato, a recusa categórica à cooperação fiscal internacional e a criação de regimes especiais para holdings e empresas de caixa postal são exemplos notórios de instrumentos colocados à disposição desses sujeitos passivos tributários. Os paraísos fiscais passaram a ser locais de refúgio financeiro protegidos pelas jurisdições internas e pela legislação interna para captação de investimentos estrangeiros.

Assim, o fim do século XIX e início do XX marca uma primeira fase caracterizada pelo surgimento dos paraísos fiscais. A consolidação e proliferação desses regimes no período entreguerras compõem uma segunda fase, em que as

⁴ GUEX, Sébastien; BUCLIN, Hadrien (editores). *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Cham: Springer International Publishing, 2023

⁵ GUEX, Sébastien; BUCLIN, Hadrien (editores). *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Cham: Springer International Publishing, 2023.

disparidades fiscais se acentuam. A terceira fase, no pós-Segunda Guerra, é marcada pela expansão e sofisticação desses mecanismos, culminando na explosão do uso de paraísos fiscais nos anos 1970, quarta etapa, em um contexto de desregulamentação global e queda das alíquotas sobre a renda e herança. A quinta e atual fase, ainda em curso, parece caracterizar-se por uma tensão entre a manutenção da opacidade e os esforços internacionais de regulação e transparência, liderados por organismos multilaterais como a OCDE. Este percurso histórico demonstra que a evasão e a elisão fiscais não são práticas isoladas ou tampouco constituem pequenos desvios de um único contribuinte passivo, são práticas que estão enraizadas nas estruturas dinâmicas do capitalismo e são impulsionadas por políticas estatais fundamentadas pela lógica da competição internacional. Evidentemente, trata-se de uma corrida por investimentos em recursos internos que compromete a soberania fiscal de forma holística.

Desfazer o mito do nexa automático entre carga tributária e evasão é essencial para compreender o caráter político e ideológico da construção e perpetuação dos paraísos fiscais.

Falar sobre a fraude e sobre as teorias de fraude dentro da temática da troca de informações fiscais no contexto internacional é essencial porque essas teorias fornecem o substrato para entender as motivações, os mecanismos e as condições que favorecem a prática de ilícitos tributários.

No campo jurídico, o enfrentamento da evitação fiscal encontra inúmeros obstáculos que dificultam uma atuação eficaz por parte do Estado. Três fatores principais podem ser apontados como causas dessas dificuldades: o déficit de juridicidade, a deficiência técnica da legislação e as ambiguidades terminológicas presentes no ordenamento tributário⁶.

Déficit de juridicidade refere-se à incapacidade do sistema jurídico de enquadrar adequadamente certos comportamentos em normas claras e específicas. Muitas condutas relacionadas ao planejamento tributário são tratadas como meras operações técnicas, sem a necessária avaliação de sua conformidade ética e jurídica. Em razão disso, conflitos surgem e acabam por ser resolvidos, muitas vezes, de maneira casuística, pela Administração Tributária ou pelo Poder

⁶ ROCHA, Joaquim Freitas da. *Introdução ao Planejamento Fiscal: teoria jurídica*. Coimbra: Almedina, 2023. 344 p.

Judiciário, sem que se estabeleçam parâmetros sólidos para a definição do que é lícito ou ilícito no planejamento fiscal.

A deficiência técnica legislativa, por sua vez, constitui um sério entrave à compreensão adequada das normas tributárias. As leis fiscais, em geral, pecam pela linguagem excessivamente complexa, por redações prolixas e pela falta de sistematicidade. Muitas vezes, as normas apresentam enunciados vagos, definições esparsas e termos técnicos utilizados de forma inadequada ou imprecisa. Esse cenário gera insegurança jurídica e dificulta a identificação das zonas que distinguem a conduta permitida daquela que configura abuso fiscal.

As ambiguidades terminológicas agravam ainda mais o problema. A ausência de uma linguagem científica precisa e consistente compromete a clareza necessária para a delimitação dos direitos e obrigações dos contribuintes. Sem a devida precisão técnico-jurídica, cria-se um ambiente propício à proliferação de interpretações divergentes e de práticas que se aproveitam das brechas normativas para promover a evasão fiscal.

No âmbito da evitação fiscal, é importante distinguir entre três conceitos fundamentais: o planejamento fiscal, a evasão fiscal e a fraude fiscal⁷.

O planejamento fiscal consiste, em princípio, na adoção de condutas lícitas voltadas à minimização dos encargos tributários. Trata-se do exercício legítimo da autonomia privada, mediante a escolha de alternativas jurídicas que, sem violar a lei, resultam na redução da carga fiscal. Assim, enquanto respeitar os limites impostos pelo ordenamento jurídico, o planejamento fiscal é considerado válido e admissível.

No entanto, quando as condutas, embora formalmente lícitas, são direcionadas a fins ilícitos ou abusivos — como a obtenção de vantagens fiscais desproporcionais ou a manipulação indevida das normas —, pode-se configurar a evasão fiscal em um sentido mais amplo. Alguns autores defendem que o termo "evasão fiscal" abrange situações intermediárias, nas quais se utilizam meios lícitos para fins não queridos ou tolerados pelo ordenamento, incidindo assim em abuso de direito⁸.

⁷ ROCHA, Joaquim Freitas da. *Introdução ao Planejamento Fiscal: teoria jurídica*. Coimbra: Almedina, 2023. 344 p.

⁸ ROCHA, Joaquim Freitas da. *Introdução ao Planejamento Fiscal: teoria jurídica*. Coimbra: Almedina, 2023. 344 p.

A fraude fiscal, diferentemente, envolve um grau mais elevado de ilicitude. Trata-se da prática de condutas que violam expressamente as normas tributárias, com o objetivo deliberado de ocultar fatos geradores de obrigações fiscais. A fraude implica tanto a utilização de meios ilícitos quanto a busca de um resultado igualmente ilícito, caracterizando-se como uma afronta direta à ordem jurídica. Enquanto a evasão e a fraude fiscal dependem da atuação do legislador para sua limitação e repressão, o planejamento fiscal é, em grande medida, uma categoria de natureza doutrinária e lógica, relacionada ao exercício da liberdade contratual e da livre iniciativa.

A evasão fiscal, em sentido amplo, pode ser classificada por parte da doutrina em duas grandes categorias: evasão omissiva e evasão comissiva. A primeira pode ocorrer de forma intencional ou não, enquanto a segunda é, por definição, sempre dolosa⁹.

No campo da evasão omissiva, identifica-se a evasão imprópria, que se desdobra em duas situações distintas: por ausência de incidência tributária ou por mera transferência econômica. Na hipótese de ausência de incidência, não há fato gerador ou realização de riqueza que justifique a tributação, tornando a conduta juridicamente irrelevante. De forma semelhante, na transferência econômica, o que ocorre é o deslocamento do encargo financeiro do tributo, do contribuinte formal para aquele que, na prática, suporta o ônus. Ainda assim, não se trata de evasão em sentido estrito, pois não há descumprimento da norma fiscal¹⁰.

Já a evasão omissiva por inação se configura quando o contribuinte, de forma dolosa ou culposa, deixa de cumprir com suas obrigações fiscais, seja omitindo informações relevantes à administração tributária, seja não efetuando o pagamento de tributos já apurados. Essa conduta, por comprometer a arrecadação e violar a legislação fiscal, configura prática ilícita e, portanto, passível de sanção.

A evasão comissiva, por sua vez, exige a atuação positiva do contribuinte com o objetivo deliberado de fraudar o sistema tributário. Entre as estratégias utilizadas, destacam-se a fraude, a simulação e o conluio, todos instrumentos

⁹ LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999.

¹⁰ LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999.

que visam dissimular a realidade econômica com o intuito de evitar a incidência tributária¹¹.

Diferentemente das formas ilícitas, há também a chamada evasão lícita, ou elisão fiscal, caracterizada pelo uso de mecanismos legais para reduzir ou evitar a tributação antes da ocorrência do fato gerador. Trata-se de um planejamento tributário juridicamente aceitável, desde que respeite os limites impostos pelo ordenamento. A elisão se dá por meio da adoção de atos lícitos que conduzem a uma carga fiscal menor, sem configurar infração à lei. É importante ressaltar que, nesse caso, a dívida tributária sequer chega a se constituir¹².

Em síntese, o planejamento fiscal pode ser definido como o conjunto de estratégias lícitas utilizadas pelo contribuinte para reduzir sua carga tributária; a evasão fiscal, como um conjunto de atos voluntários, formais e, a princípio, lícitos, que, contudo, se desviam dos fins legítimos; e a fraude fiscal, como a prática de atos ilícitos destinados a sonegar tributos devidos.

No âmbito do Direito da União Europeia, firmou-se o entendimento de que as práticas artificiais, desprovidas de justificativa econômica legítima, não devem ser admitidas. Em consonância com esse entendimento, consolidou-se um princípio geral de proibição do abuso, o qual veda o reconhecimento de estruturas jurídicas que, embora formalmente corretas, não correspondem a atividades comerciais reais e são empregadas apenas para obtenção de vantagens fiscais indevidas.

Diversos elementos podem ser indicativos da prática abusiva, como por exemplo: a ausência de uma sede física adequada para a operação da empresa; o uso de contas bancárias pessoais no lugar de contas empresariais; a inexistência de uma atividade comercial genuína; a ausência de risco econômico ou financeiro associado às operações; o afastamento das condições normalmente observadas em transações legítimas de mercado¹³.

¹¹ LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999

¹² LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999

¹³ ROCHA, Joaquim Freitas da. *Introdução ao Planejamento Fiscal: teoria jurídica*. Coimbra: Almedina, 2023. 344 p.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) foi essencial para delinear os contornos desse princípio, destacando-se vários acórdãos emblemáticos:

- a) Marks & Spencer (Processo C-446/03, 13/12/2005): Neste caso, a empresa britânica Marks & Spencer pretendia deduzir, no Reino Unido, os prejuízos fiscais acumulados por suas filiais situadas na Alemanha, Bélgica e França. O regime britânico de "group relief" permitia a compensação de prejuízos entre empresas do mesmo grupo apenas se todas fossem residentes no Reino Unido. A Marks & Spencer alegou que essa limitação infringia a liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹⁴. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) reconheceu que havia, de fato, uma restrição à liberdade de estabelecimento, mas entendeu que, para proteger a repartição equilibrada dos poderes de tributação entre os Estados-Membros, tal restrição poderia ser justificada.¹⁵ Ao destacar o risco de dupla utilização de prejuízos fiscais e a possibilidade de transferência artificial de perdas para Estados com cargas tributárias mais elevadas, o Tribunal reafirmou que a liberdade econômica no mercado interno não pode ser utilizada como instrumento para estratégias de evasão ou elisão fiscal. O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no caso Marks & Spencer, em 13 de dezembro de 2005, representa um marco na jurisprudência europeia sobre a compatibilidade entre as liberdades fundamentais do mercado interno da União Europeia e as normas fiscais nacionais. A questão central envolvia a possibilidade de uma sociedade-mãe, residente no Reino Unido, deduzir

¹⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE), Processo C-446/03, *Marks & Spencer plc v David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, Acórdão de 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.

¹⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Marks & Spencer plc contra David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes). Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 13 de dezembro de 2005. Processo C-446/03. Coletânea de Jurisprudência 2005 I-10837. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2005:763. Pedido de decisão prejudicial: High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division – Reino Unido. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>.

os prejuízos fiscais acumulados por suas filiais situadas em outros Estados-Membros, especificamente na Alemanha, França e Bélgica.

A empresa Marks & Spencer plc, sediada no Reino Unido, pretendia deduzir de sua base tributável nacional os prejuízos fiscais sofridos por suas subsidiárias estrangeiras. No entanto, o regime britânico de "group relief" – sistema que permite a compensação de perdas entre empresas de um mesmo grupo – limitava essa dedução apenas a empresas residentes no território britânico. Diante da negativa das autoridades fiscais nacionais, a empresa sustentou que tal restrição era incompatível com a liberdade de estabelecimento, prevista no artigo 43.º do Tratado CE (atualmente artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE).

A High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, encaminhou ao TJUE um pedido de decisão prejudicial, nos termos do artigo 234.º do Tratado CE (atualmente artigo 267.º do TFUE), questionando se a limitação do regime britânico infringia o direito de estabelecimento garantido pelo Tratado. O Tribunal foi chamado a interpretar se a legislação fiscal do Reino Unido, ao restringir os benefícios do "group relief" às empresas estabelecidas em território nacional, criava uma discriminação injustificada e, portanto, uma barreira à liberdade de estabelecimento transfronteiriça¹⁶.

Ao julgar o caso, o TJUE reconheceu, inicialmente, que existia uma restrição efetiva à liberdade de estabelecimento, pois empresas com filiais em outros Estados-Membros estavam em situação menos favorável em comparação com aquelas cujas subsidiárias estavam situadas no Reino Unido. Essa diferença de tratamento, motivada unicamente pelo local de residência das subsidiárias, foi considerada uma medida potencialmente dissuasiva para que empresas exercessem seu direito de se estabelecer em outros países da União Europeia, contrariando o espírito do mercado interno.

¹⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), Processo C-446/03, *Marks & Spencer plc v David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, Acórdão de 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.

Contudo, o Tribunal não concluiu que toda e qualquer restrição fosse automaticamente proibida. A jurisprudência europeia admite que restrições às liberdades fundamentais podem ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral, desde que respeitem os princípios da proporcionalidade e da necessidade. No caso em questão, o Reino Unido apresentou três argumentos principais para justificar a limitação legal: (i) a necessidade de preservar a repartição equilibrada do poder de tributação entre os Estados-Membros; (ii) a prevenção da dupla utilização de prejuízos fiscais, ou seja, evitar que os mesmos prejuízos fossem deduzidos em mais de um Estado; e (iii) a prevenção da evasão fiscal, evitando transferências artificiais de perdas para jurisdições com carga tributária mais elevada.

O TJUE aceitou esses objetivos como legítimos, reconhecendo a importância de proteger o equilíbrio do sistema fiscal europeu. Entretanto, destacou que a medida nacional, para ser compatível com o direito da União, deve ser proporcional, ou seja, não deve ir além do necessário para alcançar os fins pretendidos.

Nesse ponto, o Tribunal introduziu o que ficou conhecido como a "exceção Marks & Spencer". Segundo essa doutrina, embora os Estados-Membros possam restringir a dedução de prejuízos de filiais estrangeiras, tal restrição torna-se incompatível com o direito da União quando esses prejuízos são definitivos. Isto significa que a dedução deve ser permitida quando a filial estrangeira esgotou todas as possibilidades legais de utilizar seus prejuízos no país em que está situada – tanto no exercício atual quanto nos anteriores e futuros – e quando tais perdas não podem ser aproveitadas por terceiros¹⁷.

Nessas circunstâncias, negar a dedução à sociedade-mãe seria uma violação desproporcional da liberdade de estabelecimento, pois o prejuízo seria efetivo e irrecuperável. Assim, o Tribunal permitiu a dedução de prejuízos em situações excepcionais, em que se verifica a definitividade da perda e o esgotamento de vias alternativas no país de origem.

¹⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE), Processo C-446/03, *Marks & Spencer plc v David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, Acórdão de 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.

A decisão do TJUE teve grande impacto nos Estados-Membros, pois chamou atenção para a necessidade de compatibilizar as regras fiscais nacionais com os princípios do mercado interno. A partir desse caso, legisladores e tribunais nacionais passaram a considerar mais atentamente o tratamento fiscal conferido a grupos multinacionais, sobretudo no que diz respeito à dedutibilidade de prejuízos em operações transfronteiriças.

Além disso, o acórdão estimulou um maior debate sobre a harmonização fiscal na União Europeia, em especial no que diz respeito à tributação das empresas em contextos transnacionais. Embora o TJUE tenha deixado claro que os Estados-Membros mantêm uma margem de autonomia na definição de suas regras fiscais, também reforçou que essa soberania deve ser exercida em conformidade com os princípios fundamentais do direito da União, sobretudo quando há risco de discriminação ou obstáculo à liberdade de estabelecimento.

Do ponto de vista jurídico, o caso Marks & Spencer também consolidou a aplicação do teste de proporcionalidade no campo do direito fiscal europeu, demonstrando que o Tribunal adota uma postura equilibrada: por um lado, protege as liberdades fundamentais; por outro, reconhece o direito dos Estados de proteger suas bases tributárias contra práticas abusivas e riscos de dupla dedução. Em síntese, o acórdão Marks & Spencer representa um marco na interpretação do equilíbrio entre a liberdade de estabelecimento e os sistemas fiscais dos Estados-Membros. O Tribunal reafirmou que, embora os Estados possam limitar certas deduções fiscais para proteger seus interesses tributários, essas limitações devem ser estritamente proporcionais e não podem constituir obstáculos injustificados às liberdades econômicas garantidas pelo Tratado. A introdução da “exceção Marks & Spencer” continua sendo um importante ponto de referência para avaliar a compatibilidade das normas fiscais nacionais com o direito da União Europeia, em particular no contexto da tributação de grupos multinacionais.

- b) Halifax (processo C- 255/02): O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no processo C-255/02

(Halifax) representa um marco na consolidação do princípio do abuso de direito no contexto da tributação indireta, especialmente no que se refere à aplicação do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). A controvérsia girou em torno da possibilidade de uma empresa organizar suas atividades de modo a aparentemente cumprir os requisitos legais para dedução do imposto, porém com a finalidade exclusiva de obter uma vantagem fiscal sem fundamento econômico substancial.

No caso em apreço, a empresa Halifax estruturou suas operações de maneira a potencializar o direito à dedução do IVA, utilizando-se de entidades intermediárias e de transações que, embora formalmente válidas, não tinham qualquer propósito comercial efetivo. A dúvida submetida ao TJUE dizia respeito à possibilidade de se reconhecer o direito à dedução mesmo quando as operações envolvidas tinham como única motivação a economia fiscal.

Ao analisar o caso, o TJUE reconheceu que, sob a ótica formal, as operações em análise poderiam ser enquadradas como entregas de bens ou prestações de serviços nos termos da Sexta Diretiva 77/388/CEE, desde que os critérios objetivos dessas definições fossem observados. Todavia, o TJUE foi além da forma e afirmou que a finalidade das transações também deveria ser considerada¹⁸.

Foi nesse contexto que o TJUE definiu dois critérios cumulativos para que se possa caracterizar a existência de um comportamento abusivo em matéria de IVA: um critério objetivo e outro critério subjetivo. O critério objetivo baseia-se na verificação se a operação conduziu à concessão de um benefício fiscal contrário aos propósitos da legislação aplicável. Já o critério subjetivo fundamenta-se na constatação de que a principal finalidade da operação comercial/financeira era a obtenção dessa vantagem fiscal, com base em elementos objetivos.

Com base nesses fundamentos, o Tribunal concluiu que, sempre que estiverem presentes esses dois elementos, o direito à dedução do

¹⁸ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção), de 21 de fevereiro de 2006, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd e County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs & Excise*, processo C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121, Coletânea de Jurisprudência 2006, p. I-01609.

imposto pode ser negado. Ademais, determinou que as operações artificiais devem ser reconstituídas de acordo com sua substância econômica real, como se a conduta abusiva não houvesse sido praticada, o que significa ignorar os efeitos fiscais das transações simuladas.

Essa decisão consolidou o entendimento de que a legalidade formal de uma operação não é suficiente para legitimar seus efeitos fiscais, caso esteja ausente uma justificativa econômica real. O caso Halifax, assim, passou a ser um precedente central na jurisprudência europeia, influenciando a interpretação da legislação do IVA nos Estados-Membros e fornecendo suporte normativo ao combate ao planejamento tributário abusivo¹⁹.

- c) Cadbury Schweppes (processo C-196/04): O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em 12 de setembro de 2006, no processo C-196/04, envolvendo a empresa britânica *Cadbury Schweppes*, é considerado um marco na delimitação entre o direito à liberdade de estabelecimento e o poder dos Estados-Membros de combater práticas de evasão fiscal. A controvérsia surgiu a partir da tentativa das autoridades fiscais do Reino Unido de aplicar a regra das sociedades estrangeiras controladas, *Controlled Foreign Companies*, para tributar os lucros obtidos por duas subsidiárias do grupo estabelecidas na Irlanda, país que oferecia um regime fiscal mais vantajoso.²⁰

A Corte entendeu que a simples escolha de um contribuinte por se estabelecer em outro Estado-Membro onde a tributação é menos onerosa não constitui, por si só, fundamento legítimo para a imposição de restrições à liberdade de estabelecimento. No entanto, reconheceu que os Estados podem adotar medidas para impedir abusos e fraudes, desde

¹⁹ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção), de 21 de fevereiro de 2006, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd e County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs & Excise*, processo C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121, Coletânea de Jurisprudência 2006, p. I-01609.

²⁰ TJUE, Acórdão de 12 de setembro de 2006 – *Cadbury Schweppes plc e Cadbury Schweppes Overseas Ltd vs. Commissioners of Inland Revenue*, Processo C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544. Coletânea de Jurisprudência 2006 I-07995.

que tais medidas se limitem a estruturas artificiais, criadas apenas com o objetivo de contornar a legislação tributária do país de origem.

Nesse sentido, o Tribunal afirmou que os artigos 43.º e 48.º do Tratado CE não autorizam a inclusão dos lucros de uma sociedade estrangeira controlada na base tributável de uma empresa residente, unicamente porque tais lucros tenham sido tributados a uma alíquota inferior. Tal inclusão só se justifica quando for possível demonstrar que a estrutura tem caráter fictício, ou seja, que foi constituída artificialmente com o propósito exclusivo de escapar à carga tributária normal. De forma mais clara, a aplicação de medidas tributárias restritivas deve ser afastada se restar comprovado, com base em elementos objetivos e verificáveis, que a entidade estrangeira está efetivamente implantada no Estado-Membro onde se localiza e ali desempenha atividades econômicas reais, ainda que haja motivações fiscais envolvidas.

Este acórdão estabeleceu um importante precedente ao proteger a liberdade de estabelecimento contra as medidas fiscais excessivamente amplas, obrigando os Estados a distinguirem entre a planeamento fiscal lícito e o abuso de forma jurídica, sob pena de violarem o direito europeu²¹.

d) processos apensos C-116/16 e C-117/16 – T Danmark e Y Denmark: A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem desempenhado um papel central na consolidação do combate ao abuso de direito no âmbito da tributação internacional. Um dos marcos mais relevantes nesse contexto é o julgamento conjunto dos processos C-116/16 (T Danmark) e C-117/16 (Y Denmark Aps), cuja decisão foi proferida em 26 de fevereiro de 2019. Essas ações colocaram em debate a aplicação da Diretiva 90/435/CEE, conhecida como Diretiva “Mãe-Filha”, frente a estruturas empresariais supostamente abusivas envolvendo a distribuição de dividendos por empresas dinamarquesas para entidades

²¹ TJUE, Acórdão de 12 de setembro de 2006 – *Cadbury Schweppes plc e Cadbury Schweppes Overseas Ltd vs. Commissioners of Inland Revenue*, Processo C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544. Coletânea de Jurisprudência 2006 I-07995.

localizadas em outros Estados-Membros da União Europeia, e posteriormente, para jurisdições não pertencentes à UE²².

A Diretiva Mãe-Filha foi criada com o propósito de eliminar a dupla tributação sobre os lucros distribuídos entre sociedades de diferentes Estados-Membros, permitindo que dividendos pagos por uma empresa subsidiária para sua sociedade-mãe não estejam sujeitos à retenção na fonte, desde que certos requisitos sejam cumpridos. A intenção do legislador europeu, com essa norma, foi fomentar a integração econômica e a livre circulação de capitais no mercado interno, desestimulando a tributação em cadeia que poderia inibir os investimentos transfronteiriços entre empresas da União.

No entanto, essa política de isenção fiscal se tornou vulnerável à utilização de estruturas artificiais, desenhadas para se aproveitar das benesses da diretiva sem que houvesse uma substância econômica real entre as partes envolvidas. Foi exatamente esse o contexto dos casos apreciados pelo TJUE, nos quais o fisco dinamarquês se recusou a aplicar a isenção da retenção de imposto sobre dividendos com base na alegação de que as sociedades receptoras dos lucros não eram, de fato, as beneficiárias efetivas, funcionando apenas como intermediárias para repasse dos valores a entidades em países terceiros.

As duas empresas dinamarquesas – T Danmark e Y Denmark Aps – haviam distribuído dividendos a sociedades estabelecidas em outros Estados-Membros. Contudo, essas sociedades-mãe aparentavam não ter outra função senão a de repassar quase integralmente os dividendos recebidos para outras entidades situadas em paraísos fiscais ou países com regimes tributários mais favoráveis e opacos. O Ministério da Fazenda da Dinamarca (Skatteministeriet) sustentou que essa configuração configurava abuso de direito e, por isso, não deveria beneficiar-se da isenção prevista pela Diretiva 90/435/CEE²³.

²² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processos apensos C-116/16 e C-117/16, *T Danmark e Y Denmark Aps* contra Skatteministeriet, acórdão de 26 de fevereiro de 2019. ECLI:EU:C:2019:135. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2019%3A135>. Acesso em: 14 maio 2025.

²³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processos apensos C-116/16 e C-117/16, *T Danmark e Y Denmark Aps* contra Skatteministeriet, acórdão de 26 de fevereiro de 2019.

Diante desse cenário, o TJUE foi instado a pronunciar-se sobre a interpretação da diretiva em relação a situações nas quais a estrutura empresarial adotada parece ter como única ou principal finalidade a obtenção de vantagens fiscais indevidas. A principal questão consistia em saber se a isenção de retenção na fonte se aplicaria mesmo quando a sociedade-mãe formalmente residente em outro Estado-Membro não fosse a beneficiária efetiva dos dividendos.

O Tribunal iniciou sua análise reiterando que, embora a Diretiva Mãe-Filha não contenha uma cláusula antielisão expressa (ao contrário de outras diretivas, como a relativa aos juros e royalties), o princípio geral do direito da União exige que os Estados-Membros recusem benefícios fiscais em situações de abuso de direito. A esse respeito, o TJUE afirmou que a luta contra o abuso constitui um princípio geral do direito da União, aplicável mesmo na ausência de previsão legislativa expressa, e que os Estados-Membros estão autorizados – ou mesmo obrigados – a negar benefícios decorrentes do direito da União quando confrontados com práticas abusivas.²⁴

Para tanto, o TJUE ressaltou a importância de determinar quem é o "beneficiário efetivo" dos dividendos, conceito não expressamente definido na Diretiva Mãe-Filha, mas amplamente reconhecido em outros instrumentos internacionais, como os tratados de dupla tributação e as diretrizes da OCDE. Nesse sentido, o beneficiário efetivo é aquele que possui o direito de usufruir dos rendimentos em causa de forma autônoma, não estando obrigado a repassá-los a terceiros. Assim, quando a sociedade-mãe atua apenas como intermediária, sem substância econômica própria, sem poder de decisão sobre os rendimentos e com a obrigação contratual ou de fato de transferir os dividendos a outra entidade, ela não pode ser considerada beneficiária efetiva.

O Tribunal também reconheceu que a criação de uma estrutura empresarial artificial, voltada apenas à obtenção de vantagens fiscais,

²⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processos apensos C-116/16 e C-117/16, *T Danmark e Y Danmark Aps contra Skatteministeriet*, acórdão de 26 de fevereiro de 2019.

caracteriza abuso de direito. Tal abuso ocorre quando, apesar do respeito formal aos requisitos legais, a operação carece de substância econômica e visa unicamente à obtenção de benefícios fiscais. Para que o abuso seja reconhecido, é necessário que se verifique tanto um elemento objetivo – a ausência de atividade econômica real ou substância – quanto um elemento subjetivo – a intenção de obter uma vantagem fiscal indevida. Aplicando esse entendimento aos casos concretos, o TJUE considerou que, se a sociedade-mãe não for o beneficiário efetivo dos dividendos, a isenção da retenção na fonte não pode ser aplicada. Cabe, portanto, às autoridades nacionais dos Estados-Membros examinar, com base em critérios objetivos e circunstâncias concretas, se a estrutura utilizada tem ou não caráter abusivo. Importante salientar que o Tribunal reconheceu o direito dos Estados-Membros de adotar medidas específicas para combater o abuso de direito, desde que respeitem os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica. Nesse ponto, o TJUE reiterou que a recusa de benefícios fiscais deve basear-se em uma análise concreta dos fatos e não pode ser automática ou baseada unicamente na existência de uma cadeia internacional de empresas²⁵.

Essa decisão teve impactos profundos na interpretação da Diretiva Mãe-Filha, pois estabeleceu, de forma inequívoca, que a sua aplicação está condicionada ao respeito pelos princípios fundamentais do direito da União, especialmente o combate ao abuso de direito. Com isso, o Tribunal fortaleceu a capacidade dos Estados-Membros de coibir o uso indevido de estruturas artificiais para fins de planejamento fiscal agressivo, mesmo quando tais estruturas observam formalmente os critérios legais estabelecidos pelas diretivas da União Europeia.

Em conclusão, os processos T Danmark e Y Denmark Aps marcaram um momento decisivo na jurisprudência europeia, ao explicitar que os benefícios fiscais concedidos por instrumentos da União não devem ser utilizados como escudo para práticas abusivas. A decisão reforça a

²⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processos apensos C-116/16 e C-117/16, *T Danmark e Y Denmark Aps* contra Skatteministeriet, acórdão de 26 de fevereiro de 2019. ECLI:EU:C:2019:135. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2019%3A135>. Acesso em: 14 maio 2025.

necessidade de substância econômica nas operações transfronteiriças e legitima os esforços nacionais de combate à evasão e Elisão fiscal no contexto da integração europeia. Para os estudiosos do direito tributário internacional e da governança fiscal global, este acórdão oferece uma base sólida para reflexões sobre os limites da autonomia privada diante da ordem pública tributária europeia.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem desempenhado papel central na construção dos limites entre a liberdade econômica garantida pelos Tratados e a repressão a condutas abusivas no âmbito fiscal. Os casos *Marks & Spencer*, *Halifax* e *Cadbury Schweppes* revelam uma linha interpretativa coerente que busca assegurar a funcionalidade do mercado interno europeu sem abrir margem para a exploração indevida das normas de integração econômica. Em *Marks & Spencer*, o TJUE admitiu a existência de uma restrição à liberdade de estabelecimento, mas a considerou justificável diante da necessidade de preservar a repartição equilibrada do poder de tributar entre os Estados-Membros. Já em *Halifax*, foi afirmado de forma categórica que o respeito formal à letra da lei não é suficiente para legitimar operações fiscais desprovidas de conteúdo econômico real, consolidando o princípio do abuso de direito na esfera do IVA. Por sua vez, o caso *Cadbury Schweppes* traçou a fronteira entre o planejamento tributário lícito e o uso abusivo da liberdade de estabelecimento, ao reconhecer que a simples busca por um regime fiscal mais favorável não configura, por si só, evasão fiscal, desde que a atividade econômica desenvolvida seja efetiva e não apenas simulada. Tais decisões revelam um esforço do TJUE em equilibrar, por um lado, os direitos fundamentais dos operadores econômicos e, por outro, os legítimos interesses dos Estados-Membros na proteção de suas bases tributárias.

Diante desse panorama jurisprudencial, torna-se inevitável o aprofundamento em uma das principais construções doutrinárias utilizadas para enfrentar a manipulação artificial das normas fiscais: a Teoria da Fraude. Essa teoria, largamente difundida tanto em sistemas jurídicos de tradição civil quanto na common law, oferece os fundamentos conceituais e metodológicos para distinguir o uso legítimo das normas tributárias da sua utilização abusiva. A partir

dos pilares desenvolvidos tanto na doutrina quanto na jurisprudência, busca-se identificar se a forma jurídica empregada pelos contribuintes corresponde a uma realidade substancial, com propósito econômico válido, ou se trata apenas de uma construção artificial cujo único escopo é obter uma vantagem fiscal indevida. Assim, os critérios desenvolvidos pelo TJUE, como os testes objetivos e subjetivos presentes no caso *Halifax*, dialogam diretamente com os elementos centrais da Teoria da Fraude: a dissimulação da realidade econômica, o desvio de finalidade e a utilização de meios jurídicos aparentemente lícitos para finalidades contrárias ao ordenamento. A análise desses elementos será essencial para compreender como o ordenamento europeu e os Estados-Membros vêm respondendo aos desafios contemporâneos da evasão fiscal, especialmente no contexto da integração econômica, onde a mobilidade de capitais e empresas exige instrumentos normativos e interpretativos cada vez mais sofisticados para conter práticas abusivas sem comprometer os princípios fundamentais da União Europeia.

Assim, passaremos a discorrer brevemente sobre a Teoria da Fraude, bem como sobre os seus pilares fundamentais.

§2º - Teoria da fraude

A combinação entre as teorias sociológicas da fraude, como o Triângulo e o Diamante da Fraude, e a doutrina jurídico-tributária desenvolvida pela doutrina, revela-se essencial para a construção de políticas públicas eficazes e juridicamente fundamentadas no combate à fraude fiscal no cenário globalizado. A Teoria da Fraude tem suas origens na concepção do crime de colarinho branco, desenvolvida para compreender os fatores subjacentes às práticas fraudulentas e corruptas no âmbito institucional. Entre os pilares fundamentais dessa abordagem encontra-se a Teoria do Triângulo da Fraude, formulada por Donald Cressey em 1953, que delinea três elementos essenciais para a perpetração de atos fraudulentos: pressão, oportunidade e racionalização. Ao longo das décadas, a teoria foi ampliada e aprimorada por diversos estudiosos,

o que levou à incorporação de novos elementos que ampliaram sua abrangência e sofisticação analítica²⁶.

Dentre os três elementos essenciais dessa teoria temos: a pressão, a racionalização e a oportunidade²⁷.

A pressão, também denominada de motivação, consiste no impulso que leva o indivíduo a considerar a prática fraudulenta como uma alternativa viável para atender suas necessidades ou ambições. Esse fator pode ser de natureza financeira, como dificuldades econômicas, endividamento excessivo ou o desejo de manter um padrão de vida superior às suas reais condições, bem como pode assumir contornos não financeiros, tais como pressões sociais, necessidade de afirmação profissional, dependência de substâncias químicas ou a busca pela ascensão hierárquica em organizações altamente competitivas²⁸.

Além da pressão, a oportunidade e a racionalização são elementos fundamentais para a compreensão da Teoria da Fraude. A oportunidade se refere ao momento e à forma em que a prática fraudulenta pode ser concretizada sem o risco imediato de detecção. Em ambientes organizacionais, essa oportunidade pode ser encontrada em processos inadequados de controle interno, como a ausência de auditorias rigorosas ou a falta de monitoramento constante sobre ações e transações. Quando os indivíduos percebem que podem cometer atos fraudulentos sem serem pegos ou punidos, essa brecha se transforma em um incentivo à ação ilícita. A fragilidade das estruturas de controle é frequentemente uma das principais causas da perpetuação de fraudes dentro das instituições. A corrupção de sistemas, falhas tecnológicas, e até mesmo a falta de conhecimento dos próprios regulamentos podem criar uma rede de

²⁶ BOLDT, Raphael. Uma análise crítica do triângulo da fraude de Donald Cressey: limitações e aplicações no contexto dos crimes corporativos. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 33, n. 388, p. 5-8, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.14889490. Disponível em https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1659

²⁷ MACHADO, M. R. R., & GARTNER, I. R. (2018). A hipótese de Cressey (1953) e a investigação da ocorrência de fraudes corporativas: uma análise empírica em instituições bancárias brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), 60-81. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803270>

²⁸ CONDÉ, Robson Augusto Dainez; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; QUINTAL, Renato Santiago. Fraude contábil: análise empírica à luz dos pressupostos teóricos do triângulo da fraude e dos escândalos corporativos. *Gestão & Regionalidade*, Santo André, v. 31, n. 93, p. [95]-[108], 2015. DOI: 10.13037/gr.vol31n93.2929.

oportunidades em que o risco de ser descoberto se torna mínimo, tornando a fraude uma escolha racional para quem está sob pressão.

Por outro lado, a racionalização é um mecanismo psicológico fundamental para a perpetuação da fraude, pois permite que o indivíduo minimize a percepção de seus atos ilícitos. Esse processo cognitivo é extremamente eficaz, já que as pessoas tendem a justificar suas ações fraudulentas por meio de uma lógica que apaga as implicações morais de suas atitudes. Esse fenômeno é comum especialmente em ambientes onde as normas organizacionais são vagas ou contraditórias, criando um espaço interpretativo para que os envolvidos considerem suas práticas como legítimas. Por exemplo, um empregado pode sentir que, ao desviar uma pequena quantia de uma grande corporação, não está realmente prejudicando alguém, pois considera que a empresa já é rica o suficiente. Outra forma de racionalização ocorre quando a fraude é vista como uma resposta a falhas sistêmicas dentro da organização, como salários baixos ou condições de trabalho injustas. Assim, o indivíduo encontra uma justificativa para sua conduta, convencendo-se de que a ação não é grave ou que o sistema maior é responsável pela sua escolha. Esse fenômeno explica em grande parte como pessoas bem-intencionadas podem, ao longo do tempo, se envolver em comportamentos cada vez mais graves, sem uma consciência clara de sua transgressão.

A globalização e a dinâmica do mercado de trabalho impuseram novas formas de pressão sobre indivíduos e instituições, exacerbando os riscos de condutas fraudulentas. Em ambientes organizacionais modernos, as exigências por performance, a busca incessante por resultados e a competitividade desenfreada intensificaram essas pressões e desenvolveram uma conjuntura benéfica para que indivíduos considerem a fraude como um meio viável de superação de obstáculos.

A racionalização constitui o mecanismo psicológico pelo qual o fraudador justifica sua conduta, minimizando sua responsabilidade moral e reduzindo o desconforto cognitivo associado à transgressão de normas éticas e legais.

Essa justificativa ocorre previamente ao ato fraudulento e manifesta-se por meio de um discurso interno que busca validar a prática ilícita sob diferentes pretextos, como a percepção de que "todos fazem isso", a ideia de que "não há vítimas

reais" ou a crença de que a fraude é uma forma legítima de compensação por supostas injustiças sofridas.

Trata-se, pois, de um expediente cognitivo que ameniza o sentimento de culpa e reforça a continuidade de práticas fraudulentas.

Esse processo de racionalização não apenas mitiga a sensação de culpa, mas também permite que o indivíduo mantenha uma imagem positiva de si mesmo, apesar de seus atos ilícitos. Ao adotar justificativas como "todos fazem isso" ou "não há vítimas reais", o indivíduo consegue se afastar da moralidade de sua ação, despersonalizando a transgressão e, muitas vezes, enxergando como uma prática comum ou inevitável no contexto em que se encontra. A crença de que a fraude é uma forma legítima de compensação por injustiças sofridas também serve como um forte mecanismo de defesa, pois a pessoa se vê como uma vítima do sistema e, portanto, acredita que suas ações são uma resposta válida e até mesmo necessária. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando um funcionário sente que suas condições de trabalho ou salários não são justos e utiliza a fraude como um meio de "compensação". Esse processo de racionalização fortalece o comportamento ilícito, criando um ciclo em que a transgressão se perpetua e se torna parte de uma lógica de sobrevivência ou adaptação ao contexto social ou organizacional²⁹.

Além disso, a racionalização pode ser fortalecida por políticas institucionais ou culturais que relativizam condutas ilícitas, especialmente em ambientes nos quais há uma aceitação tácita de práticas antiéticas ou uma percepção de impunidade sistemática.

A oportunidade representa o elemento exógeno da equação fraudulenta e decorre das deficiências nos mecanismos de controle interno, da falta de transparência na gestão dos recursos, da fragilidade dos sistemas de auditoria e da complexidade organizacional que dificulta a supervisão eficaz das atividades individuais.

²⁹ BOLDT, Raphael. Uma análise crítica do triângulo da fraude de Donald Cressey: limitações e aplicações no contexto dos crimes corporativos. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 33, n. 388, p. 5-8, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.14889490. Disponível em https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1659

Ambientes institucionais marcados por deficiências estruturais tendem a criar condições propícias para a prática de fraudes, uma vez que facilitam a dissimulação de condutas ilícitas e reduzem a probabilidade de detecção e punição. Ainda que as inovações tecnológicas, como a inteligência artificial e o aprendizado de máquina, tenham aprimorado os mecanismos de compliance e monitoramento, observa-se uma evolução paralela na sofisticação dos métodos utilizados pelos fraudadores para contornar os sistemas de vigilância.

Além disso, a crescente descentralização dos processos decisórios, a infinitude de delegação nas tarefas, a compartimentação de atribuições, bem como a utilização de estruturas organizacionais mais flexíveis podem criar lacunas nos sistemas de controle, possibilitando a ação de agentes que tenham como elemento subjetivo a intenção de enganar ou ludibriar alguém, com o intuito de obter vantagem.

Diante das limitações da Teoria do Triângulo da Fraude para explicar a complexidade das fraudes contemporâneas, Wolfe e Hermanson (2004) propuseram a ampliação do modelo original, dando origem ao chamado Diamante da Fraude, que acrescenta um quarto elemento essencial: a capacidade³⁰.

Esse novo componente refere-se às habilidades técnicas e cognitivas do fraudador, sua posição hierárquica dentro da organização, seu acesso privilegiado a informações sensíveis e sua aptidão para manipular, coagir ou dissimular sua conduta perante os demais agentes institucionais.

A capacidade não é um fator isolado, mas um elemento que interage com os demais componentes do modelo, potencializando o risco de fraude sempre que houver motivação, oportunidade e racionalização. Em um contexto de crescente complexidade organizacional e avanços tecnológicos, a capacidade do fraudador se tornou um fator determinante para a materialização da fraude, abrangendo desde o conhecimento técnico necessário para explorar vulnerabilidades nos sistemas até a habilidade interpessoal para persuadir e cooptar outros agentes.

³⁰ PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa; SANTOS, Nálbia de Araújo; FARONI, Walmer. *Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros*. Revista Ambiente Contábil – UFRN, Natal/RN, v. 12, n. 2, p. 136–156, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>. DOI: 10.21680/2176-9036.2020v12n2ID18732.

A evolução das teorias da fraude reflete a crescente sofisticação dos métodos utilizados para a prática de atos fraudulentos e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de prevenção e controle. O aprofundamento dos estudos sobre o fenômeno tem demonstrado que, além dos fatores internos ao indivíduo e à organização, elementos externos como regulações governamentais, pressões de mercado e dinâmicas macroeconômicas também exercem um papel determinante na formação de cenários propícios à fraude. Nesse sentido, a corrupção sistêmica, a fragilidade das instituições reguladoras e a percepção de impunidade são variáveis que impactam significativamente a ocorrência de fraudes, exigindo uma abordagem mais abrangente na formulação de estratégias de combate.

Dentro desse panorama, a interconectividade dos mercados globais impõe a necessidade de um monitoramento contínuo e da formulação de soluções que sejam capazes de responder à dinamicidade dos desafios impostos pela complexidade das fraudes modernas.

O enfrentamento da fraude, portanto, exige uma abordagem multidisciplinar e proativa, que transcenda a simples adoção de medidas punitivas e se concentre na construção de um ambiente institucional resiliente e imune a práticas fraudulentas.

Somente por meio da conjugação de esforços entre os setores público e privado, o aprimoramento das legislações e o desenvolvimento de uma cultura organizacional robusta será possível mitigar os riscos inerentes às fraudes e assegurar a integridade das instituições.

A aplicação dessas teorias da fraude dentro da União Europeia contribui: a) para a identificação de vulnerabilidades nos sistemas fiscais; b) no auxílio do aprimoramento das estratégias de combate à fraude por meio do intercâmbio de informações entre os Estados-Membros; c) para uma abordagem mais eficaz na formulação de políticas públicas tributárias.

A identificação dos fatores que levam à fraude fiscal possibilita a implementação de medidas preventivas, como o fortalecimento dos mecanismos de controle e auditoria, a criação de incentivos para a conformidade tributária e a aplicação de penalidades mais rigorosas para inibir tais práticas.

O intercâmbio de informações fiscais, nesse sentido, atua como uma ferramenta fundamental para reduzir a "oportunidade" presente no Triângulo da Fraude, pois

limita as possibilidades de ocultação de rendimentos e patrimônios em jurisdições de baixa transparência fiscal.

Se, por um lado, a teoria do triângulo da fraude de Donald Cressey contribui para a compreensão sociológica e psicológica dos fatores que levam indivíduos e empresas a praticar fraudes — identificando motivação, oportunidade e racionalização como elementos-chave —, por outro lado, o Direito Fiscal também buscou desenvolver ferramentas interpretativas para enfrentar tais condutas. É nesse contexto que surgem as chamadas doutrinas anti-evasivas, discutidas criticamente por Luís Menezes Leitão³¹, no âmbito da interpretação das normas fiscais.

Essas doutrinas partem da tentativa de enquadrar juridicamente situações em que o contribuinte, embora formalmente em conformidade com a lei, atua com o propósito de frustrar a incidência tributária. O que se observa é uma tensão entre a forma jurídica e a substância econômica dos atos praticados, e o esforço doutrinário em justificar uma leitura ampliada da norma fiscal para evitar que a evasão produza efeitos jurídicos válidos.

Dentre as teorias que serão enfocadas destaca-se: da interpretação *in dubio pro fisco*, da consideração econômica, da interpretação funcional e da interpretação extensiva³².

Uma das teorias mais antigas nesse campo é a da interpretação *in dubio pro fisco*, que sustenta que, diante de ambiguidades ou dúvidas na norma fiscal, a solução mais favorável à Fazenda Pública deve prevalecer. Essa perspectiva, embora já tenha tido defensores no passado, é atualmente rejeitada pela doutrina contemporânea. No Estado de Direito, a interpretação das leis deve equilibrar os interesses públicos com as garantias individuais, especialmente em matéria tributária, onde impera o princípio da legalidade estrita. Adotar sistematicamente interpretações em favor do fisco compromete a segurança jurídica e rompe com a lógica de proteção do contribuinte contra abusos estatais. Outra teoria frequentemente invocada é a da consideração econômica, que propõe que a análise jurídica da obrigação tributária deva priorizar a realidade econômica dos fatos, e não apenas sua forma jurídica. Segundo essa visão, o

³¹ LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999.

³² LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999.

verdadeiro substrato da tributação deve ser o resultado econômico da operação. Embora pareça alinhar-se com o princípio da capacidade contributiva, essa abordagem também sofre críticas. Interpretar a norma fiscal exclusivamente com base em critérios econômicos ignora que o Direito opera com formas jurídicas previamente determinadas. Quando o legislador opta por tributar determinadas estruturas, ele define, dentro da moldura legal, os pressupostos de incidência do tributo. Assim, alterar esses pressupostos com base apenas em juízos econômicos abre margem para subjetividade e insegurança jurídica³³.

A teoria da interpretação funcional segue uma linha similar, ao afirmar que a norma fiscal só pode ser corretamente compreendida a partir de sua finalidade econômica, política e social. Essa teoria destaca o elemento teleológico da norma — isto é, sua razão de ser —, defendendo que o intérprete deve considerar o contexto e os objetivos que justificaram sua criação. Contudo, essa não é uma característica específica do Direito Tributário, mas uma orientação interpretativa presente em todo o ordenamento jurídico. Além disso, embora útil para compreender o alcance da norma, o enfoque finalístico não autoriza o intérprete a ultrapassar os limites objetivos estabelecidos pelo legislador.

Por fim, a interpretação extensiva, defendida por autores como Pamplona Corte-Real, defende que o alcance das normas fiscais pode ser ampliado para abranger situações que, embora não previstas expressamente, estejam de acordo com o "espírito" da lei. Essa teoria busca fundamentar a repressão à fraude à lei com base em uma reconstrução da intenção do legislador. Contudo, Menezes Leitão argumenta que essa abordagem viola o princípio da legalidade, ao permitir que o intérprete crie obrigações tributárias para além do que está expressamente previsto. A aplicação extensiva da norma fiscal a fatos diferentes daqueles descritos pelo legislador assemelha-se à analogia — mecanismo vedado em matéria tributária — e, por isso, deve ser rejeitada³⁴.

Em resumo, embora bem-intencionadas no combate à evasão, essas doutrinas apresentam riscos significativos de violação à legalidade e à segurança jurídica. Enquanto a teoria de Cressey nos ajuda a entender por que o indivíduo pratica

³³ LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999.

³⁴ LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999.

evasão, as doutrinas anti-evasivas representam tentativas jurídicas de como reprimir essas práticas dentro da lógica do sistema normativo. No entanto, a eficácia do Direito Fiscal no enfrentamento da evasão depende menos de flexibilizações interpretativas e mais da clareza legislativa, da fiscalização efetiva e do respeito aos princípios constitucionais que regem a tributação.

Conclusões Finais do Capítulo 1:

A análise conjunta dos parágrafos desse capítulo revela que tanto a fraude quanto a evasão fiscal constituem fenômenos de ordem complexa, cuja compreensão ultrapassa os limites da legalidade estrita. Longe de serem apenas desvios pontuais de conduta ou estratégias individuais de economia tributária, essas práticas se inserem em um contexto estrutural mais amplo, entrelaçado por aspectos históricos, políticos, psicológicos, institucionais e econômicos. A evasão fiscal, ao contrário do que preconiza o senso comum, não decorre exclusivamente da elevação das alíquotas, mas está profundamente vinculada à percepção de injustiça distributiva, à ausência de transparência no uso dos recursos públicos e à deslegitimação do pacto fiscal perante os contribuintes.

No primeiro parágrafo, ficou evidente que a história da evasão fiscal acompanha o próprio desenvolvimento do Estado moderno e da economia capitalista. A ascensão dos paraísos fiscais, por exemplo, não representa uma anomalia marginal, mas um subproduto deliberado da lógica concorrencial entre jurisdições, que optaram por atrair capital oferecendo sigilo, baixa tributação e estruturas legais favoráveis à opacidade. Esse movimento revelou a contradição de um sistema global no qual os próprios Estados, ao mesmo tempo que dependem da arrecadação para garantir políticas públicas, estimulam a mobilidade internacional do capital, muitas vezes em detrimento da justiça fiscal e da soberania tributária.

A abordagem crítica do capítulo 1 também destacou que o enfrentamento da evasão enfrenta entraves significativos no campo normativo e institucional. A ambiguidade legislativa, a obsolescência das normas frente às inovações financeiras e tecnológicas, bem como a ausência de uma harmonização jurídica internacional efetiva, criam um ambiente propício à exploração de brechas legais. Nesse sentido, o combate à evasão e à fraude não pode se limitar ao endurecimento das sanções ou ao incremento da fiscalização, mas requer uma

reformulação profunda dos paradigmas normativos e da própria filosofia do sistema tributário.

O segundo parágrafo complementa esse panorama ao introduzir as teorias da fraude, notadamente o Triângulo e o Diamante da Fraude, como ferramentas explicativas para a compreensão dos fatores que impulsionam comportamentos ilícitos no campo tributário. Os elementos de pressão, oportunidade, racionalização e capacidade demonstram que a prática da fraude fiscal não decorre de uma decisão isolada, mas de um ambiente institucional e organizacional que facilita e, por vezes, até incentiva tais condutas. A teoria do Diamante, ao incluir a “capacidade” como fator determinante, enfatiza o papel das habilidades e da posição estratégica do agente dentro de estruturas complexas, como empresas multinacionais ou administrações públicas, no sucesso de esquemas fraudulentos.

No âmbito do Direito Fiscal, surgem doutrinas anti-evasivas, discutidas por Luís Menezes Leitão, que tentam interpretar as normas fiscais de maneira ampliada para combater a evasão, confrontando a tensão entre a forma jurídica e a substância econômica dos atos tributários. Essas abordagens, como a interpretação "*in dubio pro fisco*", a consideração econômica e a interpretação funcional, visam, em última análise, adequar o sistema jurídico às práticas de evasão, mas geram controvérsias devido ao risco de comprometer a segurança jurídica e os direitos dos contribuintes.

Embora essas doutrinas se proponham a combater a evasão fiscal, elas levantam questões sobre a violação do princípio da legalidade e da segurança jurídica. A interpretação extensiva das normas fiscais, defendida por alguns doutrinadores, busca expandir o alcance da lei para situações não previstas explicitamente, mas isso pode resultar em uma violação da legalidade tributária e aumentar a subjetividade na aplicação das normas. Em suma, a eficácia no combate à evasão fiscal depende mais de uma legislação clara, fiscalização eficiente e do respeito aos princípios constitucionais do que de interpretações jurídicas flexíveis que possam afetar a confiança do contribuinte no sistema tributário.

A aplicação dessas teorias ao contexto europeu permite perceber como as práticas de fraude fiscal se entrelaçam com os limites institucionais dos próprios Estados e da União Europeia. O desenvolvimento de mecanismos como o

intercâmbio automático de informações, a Diretiva 2011/16/EU e a crescente integração entre administrações tributárias refletem uma tentativa de suprir as deficiências da atuação isolada dos países, apontando para a necessidade de uma governança fiscal multinível e colaborativa. Contudo, mesmo tais avanços enfrentam limitações diante da criatividade dos agentes econômicos e das assimetrias estruturais entre os Estados-Membros.

Ao articular os aportes teóricos e históricos com os desafios práticos e institucionais do combate à fraude e à evasão fiscal, os dois capítulos convergem para uma mesma conclusão fundamental: não se trata apenas de aperfeiçoar mecanismos de controle ou punir infratores, mas de repensar o modelo fiscal vigente à luz de princípios de equidade, solidariedade e justiça distributiva. A efetiva redução da fraude e da evasão requer um redesenho institucional que promova maior transparência, simplificação normativa, cooperação internacional robusta e, sobretudo, o fortalecimento da legitimidade do sistema tributário perante a sociedade.

Dessa forma, o combate à fraude e à evasão fiscal exige mais do que medidas técnicas: trata-se de um compromisso ético e político com a construção de sistemas fiscais mais justos, sustentáveis e compatíveis com os desafios do século XXI. A integração das abordagens históricas, normativas e comportamentais fornece um caminho promissor para compreender a complexidade do problema e, a partir disso, construir soluções duradouras e legitimadas socialmente.

Capítulo 2- Troca de informações no Contexto Mundial

§1º- Introdução: Por que surgiu a necessidade da troca de informações entre os membros da UE no direito fiscal internacional?

As formas de cooperação fiscal advieram, principalmente, em razão da crise da soberania dos Estados, diante da globalização.

A partir da década de 80, o centro das atividades econômicas, que antigamente eram as manufaturas, passou a ser os serviços e os intangíveis, o que promoveu um aumento da mobilidade das multinacionais e, conseqüentemente, uma maior concorrência fiscal entre os Estados.

Nas palavras da professora Ana Paula Dourado³⁵:

“A crise da soberania do Estado nacional, resultante da globalização, tem como manifestação mais preocupante a crise do Estado fiscal e, com ela, a crise da ordem fiscal internacional.”

Tornou-se incrivelmente dificultoso para os Estados a cobrança de tributos por meio dos sistemas tradicionais, em um mundo globalizado, altamente interconectado, no qual o rompimento de barreiras físicas e tecnológicas promoveram a facilitação das transações internacionais e a complexidade da economia.

O uso dos vários tipos de instrumentos jurídicos e tecnológicos cada vez mais modernos por parte dos contribuintes colaboraram para a dificuldade de fiscalização com base nos modelos tradicionais já conhecidos, o que acarretou perdas significantes de receitas para os governos e afetou a capacidade econômica de financiamento de recursos públicos essenciais para a plenitude da vida em sociedade³⁶.

O limite entre as práticas legalmente permitidas e as que poderiam configurar uma situação de evasão fiscal tornou-se mais tênue e nebuloso, trazendo dúvidas tanto para os contribuintes quanto para a autoridade tributária.

A resposta dos Estados à crise de soberania fiscal passou pela criação e pelo fortalecimento de mecanismos multilaterais de cooperação, entre os quais se destaca a troca internacional de informações tributárias. Esse instrumento tem por objetivo principal permitir que as administrações fiscais de diferentes países acessem dados relevantes sobre rendimentos, ativos e operações financeiras de contribuintes com atuação transfronteiriça. Com isso, pretende-se reduzir as assimetrias informacionais que favorecem estratégias de planejamento tributário agressivo e a transferência artificial de lucros para jurisdições com tributação favorecida. Organizações internacionais, como a OCDE e a União Europeia, passaram a ter papel central na construção dessas normas, propondo diretrizes comuns e promovendo padrões como o *Common Reporting Standard* (CRS) e as Diretivas de Cooperação Administrativa (DACs), que visam uniformizar

³⁵ DOURADO, Ana Paula. Governação fiscal global. Edições Almedina, S.A. 2 ed. 2018. fl 12.

³⁶ DOURADO, Ana Paula. Governação fiscal global. Edições Almedina, S.A. 2 ed. 2018. fl 15.

procedimentos e facilitar o fluxo de informações fiscais entre autoridades competentes.

Paralelamente, a crescente complexidade dos fluxos financeiros e das estruturas empresariais globais tem exigido uma atuação mais integrada e sofisticada dos fiscos nacionais. Grupos multinacionais passaram a estruturar suas operações com o auxílio de planejamentos jurídicos elaborados, envolvendo o uso de holdings, trusts, acordos híbridos e outros instrumentos capazes de deslocar bases tributáveis sem que haja, necessariamente, violação formal da lei. Nesse cenário, a fronteira entre elisão lícita e evasão ilícita se torna cada vez mais tênue, gerando insegurança jurídica e dificuldades práticas na atuação dos órgãos fiscalizadores. A cooperação fiscal, nesse contexto, passa a ser não apenas uma medida de fiscalização, mas também um esforço político-jurídico para restaurar a justiça fiscal internacional, evitando que determinados contribuintes obtenham vantagens desproporcionais em detrimento da coletividade e da concorrência leal.

Por fim, vale destacar que o avanço da transparência fiscal e do intercâmbio de informações é também reflexo de uma transformação na percepção sobre a própria natureza da soberania estatal. Já não se trata de exercer o poder de tributar de forma isolada e autônoma, mas sim de compartilhá-lo em prol de uma governança fiscal global mais equitativa e eficaz. A soberania, nesse novo paradigma, assume uma feição colaborativa, na qual os Estados renunciam a certo grau de autonomia operacional para preservar, no longo prazo, sua capacidade de arrecadação e sua função redistributiva. Essa mudança revela uma transição de um modelo de Estado centrado no controle territorial exclusivo para um modelo em rede, baseado na confiança mútua, na assistência administrativa e na construção de normas comuns para enfrentar desafios que, por sua natureza, transcendem fronteiras nacionais.

Quanto à diferenciação entre a evasão fiscal e a elisão fiscal, trazemos o conceito do professor Alberto Xavier³⁷:

“A expressão elisão fiscal internacional (tax avoidance), não pode ser assimilada ao conceito de evasão fiscal (tax evasion), pois não está em causa, necessariamente, um

³⁷ XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional: Tributação das operações internacionais*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 291-292.

acto ilícito pelo qual o contribuinte viola sua obrigação tributária (conexa com mais de uma ordem jurídica), prestando falsas declarações ou recusando-se ao seu cumprimento, mas sim a prática de actos (em princípio) lícitos, praticados no âmbito da esfera de liberdade de organização mais racional dos interesses do contribuinte, face a uma pluralidade de regimes fiscais de ordenamentos distintos. Trata-se em suma de evitar a aplicação de certa ordem jurídica (menos favorável) ou produzam a ocorrência desse facto noutra ordem jurídica (mais favorável).”

Como bem explicado, pode-se constatar que a elisão fiscal internacional, ou *tax avoidance*, é uma estratégia que permite que o sujeito passivo diminua o valor de seus tributos sem violar as leis, aproveitando-se de brechas legais ou singularidades de legislações fiscais em países diversos. Lado outro, na evasão fiscal (*tax evasion*), temos um ato ilícito onde o sujeito passivo infringe as obrigações legais, como por exemplo, omitindo rendimentos ou falseando informações relevantes das autoridades tributárias. Dentro do aspecto mais generalista podemos dizer que a elisão fiscal opera dentro da legalidade, como são os casos de empresas que optam por estabelecer sua sede em um país onde as alíquotas de imposto sobre lucro são mais baixas³⁸.

A distinção entre evasão e elisão fiscal é um dos pontos mais complexos e debatidos no campo do direito tributário internacional, especialmente no contexto atual de globalização econômica. A análise trazida pelo professor Alberto Xavier é crucial para delimitar com clareza esse divisor tênue. A elisão fiscal não representa, em princípio, uma violação direta da norma legal, mas sim o uso inteligente – e por vezes controverso – de brechas e lacunas legais existentes nos sistemas tributários nacionais. Trata-se de uma conduta que explora as diferenças entre regimes fiscais de diversos países, permitindo ao contribuinte escolher estruturas jurídicas mais vantajosas para reduzir sua carga tributária. É, portanto, uma prática que, embora esteja dentro dos limites formais da legalidade, levanta importantes questões de ordem ética e de justiça fiscal. Nesse cenário, torna-se evidente que a legalidade da elisão não necessariamente a exime de críticas, sobretudo quando resulta em perdas

³⁸ XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional: Tributação das operações internacionais*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 291-292.

significativas de receita para os Estados e em concorrência desleal entre empresas com maior ou menor acesso a planejamentos tributários sofisticados. Por outro lado, a evasão fiscal se configura como uma afronta direta à legislação tributária, caracterizando-se pela omissão de receitas, falsificação de documentos ou qualquer outra manobra dolosa que vise ocultar a realidade econômica do contribuinte. Trata-se de uma conduta ilícita e passível de sanções administrativas, civis e até criminais. O ponto fundamental, portanto, está na intenção e no meio utilizado: enquanto a evasão ignora ou burla o cumprimento das obrigações legais, a elisão manipula juridicamente a forma de apresentar os fatos, operando em um território de permissividade que muitos consideram um problema ético a ser estudado com cautela. A crescente preocupação da comunidade internacional com essas práticas se traduz na criação de normas e mecanismos como o *BEPS Project* da OCDE, que visam combater tanto a evasão quanto os abusos na elisão fiscal. Assim, embora distintos em natureza, ambos os fenômenos refletem os desafios enfrentados pelos Estados na tentativa de garantir sistemas tributários justos, eficazes e compatíveis com a nova ordem econômica global.

A elisão fiscal internacional, adotada como prática pelas grandes empresas como àquelas denominadas multinacionais, na escolha de regimes mais vantajosos, explora as diferenças de tributação entre os governos de diferentes nações, acarretando uma série de discussões éticas e morais.

Não é segredo que as práticas evasivas acarretam a perda de receitas tributárias, resultando na procura de captação de investimentos pelos sistemas fiscais internos de cada Estado.

Essa procura por captação de investimentos fundamentada na soberania e na capacidade tributária de cada Estado pode, por vezes, ser prejudicial aos mesmos, dentro de uma visão holística, trazendo uma concorrência desenfreada como forma de atrair investimentos externos, o que chamamos de “*harmful tax competition*”.

Quando um Estado tentar atrair capitais ou rendimentos de forma agressiva e que, efetivamente, pertençam a outro Estado, estimulando a fraude e a evasão fiscal, existe uma concorrência fiscal prejudicial³⁹.

³⁹ OECD. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. OECD Publishing, Paris, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

Quando as nações, individualmente, passam a atuar de forma isolada, buscando atrair empresas e investimentos com tributos mais baixos ou benéficos, acabam por incentivar uma competição desenfreada, na qual a arrecadação tributária global é reduzida, o que prejudica o financiamento dos serviços públicos e a promoção da justiça fiscal.

A preocupação com a concorrência fiscal da maioria dos países, especialmente os mais industrializados e desenvolvidos, gerou intensos debates e ações no âmbito internacional, principalmente dentro do contexto da OCDE e da União Europeia.

Esses debates culminaram, em 1998, no Relatório da OCDE *Harmful Tax Competition*, tendo sido o mesmo considerado um precursor contra a concorrência fiscal entre os Estados⁴⁰.

Esse relatório abordou algumas vantagens fiscais oferecidas por alguns Estados que podem originar uma concorrência fiscal nociva, como por exemplo o oferecimento de taxas de impostos relativamente baixas para empresas que não tem uma presença econômica substancial no Estado e a falta de transparência nas informações fiscais.

A competição fiscal prejudicial, ou "harmful tax competition", surge quando os países, na tentativa de atrair investimentos externos, adotam políticas fiscais agressivas, oferecendo tributos mais baixos ou benefícios fiscais excessivos. Esse fenômeno, embora aparentemente positivo para a atração de capitais, pode resultar em efeitos adversos a longo prazo, especialmente para os Estados que buscam preservar um sistema tributário equilibrado e justo. A prática de reduzir impostos para atrair empresas sem uma presença econômica substancial, como destacado no Relatório da OCDE de 1998, cria um ambiente onde os países competem entre si de forma desleal, o que pode gerar uma diminuição significativa na arrecadação tributária global. A consequência mais imediata é a falta de recursos para financiar serviços públicos essenciais e, em última instância, a redução da justiça fiscal, uma vez que as obrigações fiscais são transferidas para outros setores da economia, geralmente os menos favorecidos.

⁴⁰ OECD. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. OECD Publishing, Paris, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

Além disso, a concorrência fiscal prejudicial pode estimular práticas ilegais, como a evasão fiscal, onde empresas ou indivíduos utilizam jurisdições com regimes fiscais mais permissivos para ocultar suas atividades ou minimizar o pagamento de impostos. Esse tipo de competição muitas vezes envolve Estados que oferecem vantagens fiscais, como taxas de imposto muito baixas ou isenções, mas não exigem uma presença fortemente econômica ou real contribuição para a economia local. A falta de transparência nas políticas fiscais também agrava o problema, pois dificulta o acompanhamento das práticas fiscais e aumenta o risco de fraude e manipulação de informações. No contexto global, a OCDE e a União Europeia têm trabalhado para mitigar essas práticas, incentivando a adoção de normas que promovam a transparência e a equidade no sistema tributário global, limitando as possibilidades de estratégias agressivas que prejudicam tanto a arrecadação fiscal quanto a justiça econômica entre as nações⁴¹.

Esse Relatório também analisou qual seria o impacto econômico e social dessas práticas concluindo que a concorrência fiscal nociva poderia levar à erosão das bases tributárias nacionais, em razão da premente necessidade por parte dos Estados em aumentar a taxa sobre os serviços, o consumo e o trabalho como forma de equilibrar as suas receitas⁴².

O Relatório, por fim, fez uma série de recomendações com o fim de combater essas práticas, dentro as quais destacam-se a adoção de normas de transparência, troca de informações fiscais entre países e a revisão dos regimes fiscais existentes para eliminar características prejudiciais.

Colhe-se do referido relatório em seu tópico 22:

“22. The process of globalization has led to increased competition among businesses in the global marketplace. Multinational enterprises (MNEs) are increasingly developing global strategies and their links with any one country are becoming more tenuous⁴³.”

⁴¹ <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf>

⁴² OECD. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. OECD Publishing, Paris, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

⁴³ OECD. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. OECD Publishing, Paris, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.

Em breve síntese, esse relatório enfocou a problemática envolvendo os paraísos fiscais, os regimes fiscais preferenciais, a falta de transparência e a falta de troca de informações entre os Estados.

Ficou claro, a partir de então, que a soberania dos Estados para determinar o funcionamento dos sistemas fiscais atuando de forma isolada não estava sendo eficiente.

Especificamente dentro da União Europeia, dentro das políticas e ações internas, existe a necessidade de manutenção do bom funcionamento do mercado interno, como forma de promover uma Europa comunitária, assegurando um progresso equilibrado⁴⁴.

O artigo 107, n^o1 do TFUE determina, inclusive que são incompatíveis com o mercado interno os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais que falseiem ou ameacem a falsear a concorrência como forma de favorecer determinadas empresas ou produções.⁴⁵

Dentro desse contexto, de economias interconectadas e interdependentes, surgiu a necessidade de uma cooperação internacional no sentido da promoção de troca internacional de informações tributárias, como meio de identificar as práticas de evasão fiscal.

A OCDE relata que falta de informações oportunas, abrangentes e relevantes sobre estratégias agressivas de planejamento tributário é um dos principais desafios enfrentados pelas autoridades fiscais em todo o mundo e que a falta de informações traz problemas para que os governos respondam rapidamente aos riscos fiscais por meio de avaliação de risco informada, auditorias ou alterações na legislação ou regulamento.⁴⁶

O padrão internacional de troca de informações a pedido originou-se por meio de diversos instrumentos internacionais, tais como o artigo 26^o do MCOCDE, o artigo 1 do Modelo de Acordo de Troca de Informações de 2002, o Manual de Implementação da Troca de Informações de 2006; a Convenção Multilateral de Assistência Mútua da OCDE e do Conselho da Europa, alterada pelo Protocolo de 2010⁴⁷.

⁴⁴ Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE), artigo 26.

⁴⁵ Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE), artigo 107, n^o1.

⁴⁶ <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action12/>

⁴⁷ DOURADO, fl. 140.

Dentro desse contexto, surgiu a Diretiva da União Europeia relativa à cooperação administrativa no âmbito da fiscalidade nº2011/16/EU, que revogando a Diretiva de 1977, não apenas colocou a União Europeia dentro do padrão internacional de troca de informações, como instituiu um novo modelo de troca de informações, a troca automática de informações.

A deliberação de acordo para o processo legislativo especial, considerou, para a adoção da Diretiva 2011/16/EU, os seguintes aspectos, entre outros⁴⁸:

“(1) Na era da globalização, é cada vez mais necessária a assistência mútua entre Estados-Membros no domínio da fiscalidade. A mobilidade dos contribuintes, o número de operações transfronteiriças e a internacionalização dos instrumentos financeiros conhecem uma evolução considerável, dificultando o correcto estabelecimento pelos Estados-Membros dos impostos devidos. Estas dificuldades crescentes afectam o funcionamento dos sistemas fiscais e acarretam um fenómeno de dupla tributação, que incita à fraude e à evasão fiscais, enquanto as competências de controlo continuam a ser exercidas a nível nacional. Esta situação compromete o funcionamento do mercado interno.

(2) Assim, um Estado-Membro não pode gerir o seu sistema de tributação interno, nomeadamente no que respeita à fiscalidade directa, sem dispor de informações provenientes de outros Estados-Membros. A fim de obviar aos efeitos negativos deste fenómeno, é indispensável desenvolver uma nova cooperação administrativa entre as administrações fiscais dos Estados-Membros. É necessário dispor de instrumentos que permitam instaurar a confiança entre Estados-Membros, mediante o estabelecimento de regras, obrigações e direitos idênticos para todos os Estados-Membros.”

Assim sendo, os motivos para a criação da Diretiva são o combate à evasão fiscal, o enfoque no aumento da transparência fiscal, a adaptação às normas internacionais, incluindo as Recomendações da OCDE e a melhoria da troca de informações fiscais.

Nesse trabalho, dentro de um âmbito mais limitado, iremos fazer uma breve análise quanto à evolução e eficiência das medidas legislativas relativas à troca automática de informações fiscais (AEOI) entre os membros da União Europeia, notadamente a Diretiva 2011/16/EU, como forma de combate ao planeamento fiscal abusivo dentro do contexto internacional.

⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011. Relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 64, p. 1–12, 11 mar. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:064:0001:0012:PT:PDF>

§2º- Breve explicação sobre a troca de informações fiscais no contexto mundial

O que se entende por troca de informações e como surgiu a modalidade de troca automática de informações fiscais (AEOI)?

A troca automática de informações pode ser considerada como o instrumento pelo qual as autoridades fiscais, independentemente de qualquer prévia solicitação, promovem uma comunicação através de sistemas de informações relevantes sobre residentes de vários Estados-Membros, em determinado intervalo de tempo, desde que respeitada a soberania e a ordem interna de cada país.

A troca de informações entre os países deve obedecer, portanto, não apenas um conjunto normativo internacionalmente estabelecido, mas também deve estar em perfeita harmonia com o direito interno de cada Estado-Membro, com o respeito à soberania dos países e ao direito de privacidade dos sujeitos passivos tributários.

O Plano de Ação da OCDE reconheceu a necessidade de maior transparência e cooperação internacional para combater os riscos de erosão da base tributária e transferência de lucros (BEPS).

A globalização e as transações comerciais geraram desafios para a administração tributária local, tornando essencial a cooperação internacional para garantir que as empresas paguem os impostos de forma adequada em cada jurisdição.

A partir de 2005, o contexto internacional passou a se transformar de maneira mais acelerada. Sob a influência do Fórum Global, a OCDE revisou seu Modelo de Convenção sobre a Bitributação, incorporando dispositivos que proibiam a recusa de informações fiscais com base em sigilo bancário ou na titularidade dos ativos. Essa revisão, expressa no novo parágrafo 5 do Artigo 26, consolidou um novo padrão de transparência.

O Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais ("Fórum Global") foi criado para realizar avaliações regulares sobre a confidencialidade e a proteção de dados em relação ao padrão de troca automática de informações. No contexto da Ação 5, foi exigido o intercâmbio

espontâneo e obrigatório de informações sobre consultas que possam gerar inquietações em relação ao BEPS⁴⁹.

Em 19 de abril de 2013, os Ministros das Finanças do G20 afirmaram que a troca automática (AEOI) deveria ser o novo padrão de cooperação internacional a ser adotado. Em 21 de julho de 2014, a OCDE lançou a versão completa do Padrão para Troca Automática de Informações de Contas Financeiras em Questões Fiscais. Esse documento solicitou aos governos que obtenham informações detalhadas sobre a conta de suas instituições financeiras e troquem, anual e automaticamente, essas informações com outras jurisdições⁵⁰. Mais de cinquenta e um Estados-Membros firmaram um acordo multilateral (Convenção Multilateral), em 29 de outubro de 2014, prevendo a troca automática de informações (AEOI).⁵¹

Em 2015, foi criado o Centro JITSIC, uma plataforma internacional para promover a colaboração bilateral e multilateral entre administrações tributárias. A Força-Tarefa Internacional Conjunta sobre Inteligência e Colaboração Compartilhada (JITSIC) do Fórum de Administração Tributária (FTA) da OCDE fez uma reunião conjunta com os líderes das administrações fiscais nacionais de várias partes do mundo e estes se comprometeram com a fixação de maneiras mais eficientes de lidar com a evasão fiscal.⁵²

O FTA fixou como meta a criação de uma plataforma que seria usada de forma colaborativa, por todos os Estados-Membros, para compartilhar experiências, conhecimento e recursos utilizados no enfrentamento de questões fiscais comuns, que afligem a economia fiscal de todos os países. Evidentemente, essa plataforma comum, como meio de facilitar a troca de informações fiscais, deveria estar alinhada com os acordos internacionais estabelecidos pelas convenções bilaterais e multilaterais. A finalidade precípua dessa plataforma seria a definição de melhores práticas para facilitar o intercâmbio de informações e garantir o

⁴⁹ OECD (2021), BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices – Transparency Framework: Peer Review Documents, OECD, Paris, www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peer-review-ransparency-framework.pdf

⁵⁰ OCDE (2023), *Revisão por Pares da Atualização de Troca Automática de Informações de Contas Financeiras de 2023*, Publicação da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5c9f58ae-en>.

⁵¹ Automatic Exchange of Financial Account Information, BACKGROUND INFORMATION BRIEF, Updated: January 2016. OECD (<https://web-archiver.oecd.org/2016-01-27/238340-Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>)

⁵² <https://www.oecd.org/en/networks/oecd-forum-on-tax-administration.html>

pagamento dos impostos devidos pelas multinacionais nas jurisdições apropriadas⁵³.

A troca automática de informações (AEOI) faz uso do Padrão Comum de Relatórios como meio de partilha dos dados fiscais.

Nos Estados Unidos, a introdução do FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), em 2010, inaugurou um novo paradigma: as instituições financeiras estrangeiras passaram a ser obrigadas a reportar ao fisco norte-americano informações de titulares americanos, sob pena de retenção na fonte. O FATCA foi o catalisador de uma nova fase: a troca automática de informações fiscais⁵⁴.

O padrão FATCA, por meio dos acordos intergovernamentais (IGAs), serviu de base para o desenvolvimento do Padrão Comum de Relatórios (Common Reporting Standard – CRS), adotado pela OCDE em 2014.

Na União Europeia, medidas paralelas também foram adotadas. A cooperação administrativa no campo dos impostos indiretos e diretos avançou com a criação e posterior revisão de diretivas e regulamentos, incluindo a Diretiva 2003/48/CE sobre rendimentos de poupança e a Diretiva 2011/16/UE, que mais tarde se tornaria referência para a troca automática de informações.

§3º - Breve explicação sobre as modalidades de troca de informações

Onde pode ser encontrada a classificação das modalidades de troca de informações?

O texto do Modelo de Convenção da OCDE de 1963⁵⁵ já trazia expressamente a troca de informações em matéria tributária.

O Modelo da ONU (CMONU), até pouco tempo, possuía uma redação consideravelmente diversa da redação do Modelo de Convenção da OCDE (CMOCDE).

⁵³ OCDE (2016), *Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva, Acción 12 - Informe final 2015*, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Tributible y el Transfer de Beneficios, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267367-es>. pp. 87-91.

⁵⁴ OBERSON, Xavier. *Internacional Exchange of Information in Tax Matters Towards Global Transparency*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2023. Livro digital. ISBN 978-1-80088-491-5.

⁵⁵ OECD (1963), *Draft Double Taxation Convention on Income and Capital 1963*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264073241-en>.) Comentários, número 9.

Atualmente, ambos os modelos, trazem a cláusula de troca de informações em seu artigo 26.

Qual seria, portanto, as modalidades de troca de informações, nos termos do atual artigo 26 do Modelo de Convenção da OCDE?

O supracitado dispositivo estabelece três tipos de modalidades de troca de informações, a saber: (1) a troca a pedido; (2) a troca automática; e (3) a troca espontânea.

A troca a pedido ocorre quando um Estado-Membro requer informações detalhadas sobre um caso específico.

A troca automática é definida pela existência de “transmissão sistemática de determinadas informações” de um determinado Estado-Membro para o outro.

A troca espontânea, por sua vez, ocorre quando um Estado-Membro, proativamente, compartilha informações de interesse para o outro Estado-Membro.

O artigo 26.º da CMOCDE prevê uma ampla troca de informações e não limita as formas ou modalidades como as trocas de informação podem ocorrer. Também ressalta que essas modalidades podem ser combinadas entre si e que os Estados têm a liberdade de adotar outras formas de troca de informações que considerem adequadas.⁵⁶

Grande parte dos países reproduzem o artigo 26.º da CMOCDE na celebração de seus tratados internacionais. Um exemplo disso pode ser a Convenção sobre Dupla Tributação (CDT), em matéria de impostos sobre o rendimento, firmada entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa⁵⁷. Todavia, considerando que os tratados internacionais sobre dupla tributação foram celebrados em diversos momentos no passado, algumas disposições textuais trazem alterações quando comparadas com a CMOCDE.

Esse artigo não apenas estabelece o alargamento das modalidades, mas também restringe o espectro de atuação da troca de dados, ao colocar certos limites, como a impossibilidade de que medidas administrativas sejam adotadas

⁵⁶ OECD (2019), *Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g972ee-en>.

⁵⁷ BRASIL. Convenção entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa destinada a evitar a dupla tributação e a prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao/portugal/portugal-141-convencao-dupla-tributacao.pdf/view>. Acesso em: 27 jan. 2025.

quando forem contrárias a legislação interna ou a prática administrativa do país em questão, quando as informações forem impossíveis de serem obtidas com fundamento na legislação em vigor de determinado país, quando a transmissão de dados forem abrangidas por sigilo processual, comercial, industrial ou contrária à ordem pública.

Em outras palavras, a aplicabilidade do interesse internacional fiscal é aplicável dentro dos limites da soberania de cada Estado-Membro.

No contexto europeu, a troca de informações foi consolidada na Diretiva 2011/16/EU.

Conclusões finais do Capítulo 2

A troca de informações fiscais tornou-se um instrumento essencial no cenário contemporâneo de governança tributária global. O surgimento de práticas como a evasão fiscal e a elisão, aliadas à crescente mobilidade dos capitais e ao avanço da economia digital, impuseram aos Estados a necessidade de desenvolver formas mais eficazes de fiscalização e controle sobre as transações transnacionais. Este fenômeno evidenciou a inadequação das estratégias unilaterais de combate à fraude fiscal, reforçando a urgência de uma cooperação internacional mais robusta. O surgimento dessa necessidade de cooperação se reflete no desenvolvimento e expansão das diversas modalidades de troca de informações entre os países, que passaram a ser vistas como fundamentais para a efetividade da política tributária mundial.

A partir de 2005, com o fortalecimento do Fórum Global e a revisão do Modelo de Convenção da OCDE, iniciou-se uma mudança substancial nas abordagens fiscais globais. A troca automática de informações (AEOI) foi uma das principais inovações, promovendo uma forma mais eficiente de cooperação entre as administrações tributárias dos países. Por meio desse sistema, as informações fiscais de contribuintes são compartilhadas de maneira regular e sem a necessidade de solicitações individuais, assegurando maior transparência e dificultando práticas fraudulentas que, antes, se beneficiavam do sigilo bancário e das diferenças nas legislações nacionais.

A adoção do Padrão Comum de Relatórios (CRS), inspirado em modelos como o FATCA, e sua ampliação por meio da adesão de diversos países, evidenciaram

um movimento de harmonização das práticas fiscais internacionais. Esse novo padrão, respaldado por acordos multilaterais, como a Convenção Multilateral, trouxe uma nova dinâmica para a troca de informações, substituindo um sistema tradicionalmente bilateral por uma troca coordenada, mais eficiente e abrangente. Além disso, a criação de plataformas como o Centro JITSIC, no âmbito da OCDE, reforçou a ideia de uma colaboração mais estruturada entre as administrações fiscais, permitindo uma abordagem mais coordenada e baseada no compartilhamento de boas práticas, experiências e recursos técnicos.

Contudo, a implementação da troca de informações fiscais precisa respeitar limites bem definidos, como a soberania dos Estados e as garantias individuais dos contribuintes, como a proteção de dados e o sigilo bancário. Através do artigo 26º do Modelo de Convenção da OCDE, são definidas as três modalidades principais de troca de informações fiscais: a troca a pedido, a troca automática e a troca espontânea. Cada uma dessas modalidades oferece diferentes níveis de cooperação, com a troca a pedido sendo a mais restrita, ocorrendo apenas quando um Estado solicita informações específicas de outro. Já a troca espontânea ocorre quando um Estado-Membro decide compartilhar informações relevantes com outro, sem que haja uma solicitação formal. Por fim, a troca automática representa a forma mais avançada de cooperação, na qual as informações são transmitidas de forma sistemática e periódica, independentemente de uma solicitação.

Além disso, o artigo 26º também destaca a flexibilidade que os Estados-Membros possuem na escolha da modalidade que melhor se adapta às suas necessidades e capacidades administrativas. Ao mesmo tempo, impõe limitações, como a impossibilidade de a troca de informações contrariar legislações internas, garantias processuais ou princípios de ordem pública. Essas restrições visam proteger a soberania nacional e os direitos fundamentais dos indivíduos, garantindo que as informações sejam tratadas de maneira ética e responsável.

No âmbito europeu, o marco da Diretiva 2011/16/EU consolidou e ampliou as bases para a troca de informações fiscais entre os Estados-Membros da União Europeia, ampliando a colaboração administrativa em várias áreas tributárias. Com a criação de um quadro normativo mais coeso, a União Europeia tornou-se

um exemplo de integração fiscal, com a implementação de mecanismos que favorecem a transparência e a luta contra a evasão fiscal. A evolução dessa normativa e a contínua revisão das diretivas mostram a adaptação constante das legislações fiscais às novas realidades econômicas e aos desafios impostos pela globalização e pelas novas formas de negócios.

Por fim, a troca de informações fiscais, inicialmente vista como uma medida extraordinária e bilateral, transformou-se em um pilar central da governança tributária internacional. Através de uma rede de acordos multilaterais e normas harmonizadas, como a troca automática de informações (AEOI) e o Padrão Comum de Relatórios (CRS), os países buscam assegurar que a tributação ocorra de forma justa e eficiente, levando em consideração as complexidades da economia globalizada. Nesse contexto, o direito fiscal internacional foi reformulado, não apenas como uma forma de assegurar o cumprimento das obrigações fiscais, mas também como um instrumento para promover a justiça tributária global, combatendo as desigualdades e práticas prejudiciais que afetam a arrecadação e o equilíbrio econômico dos países.

Capítulo 3- Troca de Informações na Europa - Da Diretiva 2011/16/EU

§1º - Breve evolução

A Diretiva relativa à cooperação Administrativa no domínio da fiscalidade de 2011/16/EU, também denominada Diretiva da Cooperação Administrativa (DCA), nasceu da ânsia pelo fortalecimento de um sistema seguro de cooperação administrativa entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros europeus, fixando regras e estabelecendo procedimentos para troca de dados fiscais.⁵⁸

A Diretiva 2011/16/UE se tornou aplicável desde 11 de março de 2011, vindo a substituir a Diretiva 77/799/CEE, que já não conseguia satisfazer a demanda do mercado interno e tampouco os requisitos para uma cooperação administrativa eficiente entre os Estados-Membros. Essa diretiva veio a consolidar a obrigatoriedade da troca automática de informações sem condições

⁵⁸ Directiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Directiva 77/799/CEE (<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>)

prévias como modelo a ser adotado, ao lado da a troca espontânea de informações, que foi também reforçada.

Em um primeiro momento, a denominada DCA 1, que englobou a troca não automática de informações. As informações eram compartilhadas apenas a pedido ou de forma espontânea, e mediante controles simultâneos realizados entre diferentes Estados-Membros.

Contemporaneamente, foi dado início a implementação da troca automática de informações relacionadas a rendimentos provenientes do trabalho, honorários de administradores, pensões, produtos de seguro de vida e propriedades de bens imóveis.

Essas informações foram primordiais para iniciar o compartilhamento fiscal focado nos ativos básicos e nas rendas declaradas, servindo para o aprimoramento de mecanismos mais sofisticados nos anos seguintes.

As autoridades nacionais passaram a ter o dever de comunicar de forma automática aos Estados-Membros, dentro de um prazo determinado, as informações essenciais relativas aos rendimentos do trabalho, honorários de administradores, produtos de seguro de vida não abrangidos por outros instrumentos jurídicos da União em matéria de troca de informações e outras medidas análogas, pensões e propriedade e rendimento de bens imóveis⁵⁹.

Foi a partir desse marco temporal que a troca automática de informações (AEOI) fiscais ganhou relevância dentro do contexto europeu.

Desde então, existiram inúmeras alterações legislativas, na tentativa de se adaptar e adequar a legislação ao melhor modelo de cooperação para uma eficiente troca de informações.

Após analisarmos as diversas modificações legislativas, pudemos concluir que após o ano de 2015, houve uma alteração do enfoque dado ao sistema de troca de informações fiscais. Se anteriormente o enfoque era a troca espontânea, após o ano de 2015, o elemento central passou a ser a troca automática, surgindo novas modalidades de compartilhamento e controle dos dados transmitidos.

⁵⁹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/16/UE do Conselho de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE. Artigo 8º, Âmbito de aplicação e condições da troca automática de informações obrigatória. Diário Oficial da União Europeia, 15 fev. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>. Acesso em: 31 jan. 2025.

Em 2015, o texto normativo foi alterado pela diretiva 2015/2376, para incluir a troca automática de informações quanto as decisões fiscais prévias transfronteiriças e aos acordos prévios sobre preços de transferência.⁶⁰

A partir de 2016, entrou em vigor a DCA 2, que expandiu significativamente o escopo da troca automática de informações ao focar em contas financeiras.

As autoridades fiscais passaram a compartilhar automaticamente informações referentes a rendimentos provenientes de juros, dividendos e outros rendimentos financeiros vinculados a contas bancárias ou investimentos. As informações sobre receitas da venda de ativos financeiros e os saldos das contas também começaram a ser partilhadas de forma automática.

Essa fase foi essencial para aumentar a transparência em relação ao patrimônio financeiro mantido em diferentes jurisdições, permitindo a detecção de possíveis sonegações fiscais ou ocultações de renda. A troca automática de dados sobre saldos e rendimentos aumentou o monitoramento global, forçando pessoas físicas e jurídicas a se adaptarem às exigências fiscais de cada Estado-Membro. A considerável melhoria e sistematização do reporte financeiro prestado por cada país, fortaleceu a seriedade do trabalho prestado, bem como propiciou a criação de uma rede de informação de dados sólidos para a cooperação internacional.

A partir de 2017, nos termos da Diretiva 2016/881/EU, as autoridades fiscais passaram a fornecer automaticamente aos Estados-Membros informações sobre as declarações por país (Country-by-Country Report - CbCR). Em breve síntese, essas consistem em declarações prestadas por grupos de multinacionais com operação financeira dentro da União Europeia, ou seja: informações sobre o imposto de rendimento pago e devido, o montante de rendimentos, o lucro obtido antes do imposto sobre o rendimento, o número total de empregados, o capital social investido, os ganhos acumulados e os ativos tangíveis.⁶¹

⁶⁰ Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (<http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2376/oj>)

⁶¹ Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio de 2016, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (<http://data.europa.eu/eli/dir/2016/881/oj>)

A DCA 3, por sua vez, entrou em vigor em 2017 e introduziu outros elementos adicionais na troca automática de informações, focando especificamente nas decisões fiscais prévias e nos acordos prévios sobre preços.

O motivo dessa alteração legislativa adveio do entendimento de que o planejamento tributário das empresas multinacionais frequentemente está embasado nos tipos de decisões fiscais tomadas pelas autoridades fiscais dos Estados-Membros e nos acordos prévios sobre preços, principalmente quando realizam transações transfronteiriças. Esse planejamento empresarial oferece uma visão do fluxo de caixa futuro, facilitando a tomada de decisões estratégicas e auxiliando os empresários a identificar onde investir e onde evitar alocar capital, por exemplo.

Com a troca automática de informações sobre decisões fiscais, foram colhidos dados referentes a acordos firmados antecipadamente entre o sujeito passivo tributário e a autoridade fazendária. Essas informações permitiram maior publicidade quanto à movimentação de bens e serviços entre unidades organizacionais de uma mesma empresa (os denominados de 'preços de transferência').

Como os preços de transferência não são estabelecidos em um mercado livre, podem diferir dos preços que seriam acordados entre empresas independentes em transações comparáveis. As grandes empresas, por sua vez, manipulam essa técnica para incrementar seus ganhos por meio de um planejamento fiscal abusivo.

Assim, essa alteração normativa veio para coibir as práticas de elisão fiscal que, embora legais, ocasionam distorções e perdas significativas de arrecadação para os países envolvidos.

O compartilhamento dessas decisões permitiu uma maior fiscalização e monitoramento das estratégias adotadas por multinacionais, reforçando a equidade e a transparência tributária.

A DCA 4 foi introduzida a partir de 2017 e representou um avanço importante ao implementar a troca automática de informações sobre declarações de país a país (Declaração País a País, Country-by-Country Report) de empresas multinacionais. A Declaração País a País consiste num relatório anual por meio do qual grupos multinacionais devem fornecer à administração tributária da jurisdição de residência de seu controlador final diversas informações e

indicadores relacionados à localização de suas atividades, à alocação global de renda e aos impostos pagos e devidos. A declaração também deve identificar as jurisdições nas quais esses grupos multinacionais operam, bem como todas as entidades integrantes do grupo localizadas nessas jurisdições, incluindo estabelecimentos permanentes, e as atividades econômicas que desempenham.⁶²

Nessa fase, passou-se a exigir o compartilhamento de informações detalhadas sobre as atividades econômicas e fiscais realizadas por essas empresas em cada país onde operam.

Entre os dados a serem compartilhados foram incluídos: os rendimentos, os lucros, impostos pagos ou devidos, ganhos acumulados, número de empregados e declarações de patrimônio.

A ampliação da troca automática teve o nítido intuito de barrar o planejamento fiscal agressivo e as práticas de erosão da base tributária das multinacionais, impedindo a sonegação e a arrecadação fiscal desproporcional centralizada em apenas uma das jurisdições em que alegue exercer suas atividades.

A transparência dificultou a realocação artificial de lucros para paraísos fiscais e permitiu que autoridades fiscais cruzassem informações e identificassem discrepâncias.

A partir de 2018, as autoridades passaram a ter acesso às informações recolhidas sobre os beneficiários efetivos em conformidade com a nova regra relativa ao branqueamento de capitais, a Diretiva 2015/849⁶³.

A DCA 5 trouxe importante evolução ao permitir o acesso das autoridades administrativas às informações referente ao branqueamento de capitais e adotando melhores condições para o cumprimento das regras relativas à evasão e fraude fiscais. A DCA 5, implementada a partir de 2018, alvejou o acesso das

⁶² <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/receita-federal-inicia-intercambio-da-declaracao-pais-a-pais-dpp#:~:text=dezembro%20de%202016.-,A%20DPP%20consiste%20num%20relatório%20anual%20por%20meio%20do%20qual,aos%20impostos%20pagos%20e%20devidos.>

⁶³ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (Texto relevante para efeitos do EEE) (<http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>)

autoridades fiscais às informações sobre beneficiários efetivos, recolhidas em conformidade com as regras de antilavagem de dinheiro e capital.

Como muitas empresas utilizam-se da complexidade de estruturas e artimanhas empresariais para confundir as autoridades fiscais e esconder os verdadeiros beneficiários fiscais, o aperfeiçoamento da norma foi crucial na identificação dos verdadeiros proprietários de empresas, das contas bancárias e de outros ativos. A simbiose entre as regras que combatem a lavagem de capitais com aquelas que facilitam o compartilhamento de informações fiscais promoveu um auxílio tanto às autoridades administrativas que trabalham no âmbito fiscal quanto àquelas que atuam na área criminal.

A evolução dessas normas, favoreceu o intercambio de informações e permitiu que as jurisdições identificassem as empresas de fachada, as entidades fictícias, que ocultavam riquezas e movimentavam capital de origem duvidosa. A integração entre a legislação fiscal e as regras relativas à lavagem de capitais robusteceu o sistema de monitoramento financeiro global.

A partir de 2020, em um momento histórico marcado pela pandemia da COVID-19, adveio a DAC 6.

Essa inovação implementou a obrigação de comunicar operações relacionadas aos intermediários envolvidos nas estruturas jurídicas, ou seja: todos aqueles que participaram, de forma direta ou indireta na assistência ou aconselhamento de etapas de mecanismos transfronteiriços.

No contexto da diretiva 2020/876⁶⁴, a troca automática de informações se tornou obrigatória em relação aos mecanismos a comunicar e ao cumprimento desses deveres de comunicação dentro de um prazo determinado.

Posteriormente, a Diretiva 2021/514, conhecida como DCA 7, introduziu novas formas destinadas a melhorar os procedimentos de cooperação internacional, implementando obrigações envolvendo a declaração de vendas e serviços realizados através das plataformas digitais. A referida diretiva estabeleceu o

⁶⁴ Diretiva (UE) 2020/876 do Conselho de 24 de junho de 2020 que altera a Diretiva 2011/16/UE para fazer face à necessidade urgente de diferir certos prazos para a apresentação e a troca de informações no domínio da fiscalidade devido à pandemia da doença COVID-19 (<http://data.europa.eu/eli/dir/2020/876/oj>)

âmbito de aplicação e as condições da troca automática obrigatória de informações (AEOI) comunicadas pelos operadores de plataformas.⁶⁵

A sexta etapa, DCA 6, entrou em vigor a partir de 2020 e estabeleceu regras de divulgação obrigatória para intermediários e troca automática de informações sobre disposições transfronteiriças em matéria de planejamento fiscal.

Essa alteração visou responsabilizar os intermediários, como consultores fiscais, advogados e instituições financeiras, que facilitam transações ou estruturas de planejamento fiscal com impacto transfronteiriço. A divulgação obrigatória exigiu que esses intermediários reportassem às autoridades fiscais qualquer esquema ou prática que pudesse ser considerada agressiva ou que envolvesse planejamento fiscal abusivo.

Os Estados-Membros devem trocar as informações sobre acordos transfronteiriços reportáveis dentro de um mês após o final do trimestre em que são comunicadas. Os detalhes desses acordos devem ser enviados ao Diretório Central da Comissão Europeia e os Estados-Membros envolvidos podem acessar as informações para fins autorizados. A Irlanda, por exemplo, realizou sua primeira troca de informações sobre acordos transfronteiriços reportáveis em abril de 2021⁶⁶.

A Diretiva (UE) 2021/514 do Conselho, DCA 7, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2023, e fixou a obrigação de prestação de informações pelos operadores de plataforma que residem, para fins fiscais, em um país da União Europeia e por operadores que são incorporados, administrados ou que possuem um estabelecimento permanente em um país da União Europeia (operadores de plataforma sindical). A Diretiva criou um critério especial para determinar que esses operadores de plataforma apresentem relatórios em apenas um país da União Europeia.⁶⁷

A DCA 8 estabeleceu a troca automática de informações sobre criptoativos entre os países da União Europeia, sendo a oitava emenda à Diretiva de Cooperação

⁶⁵ Diretiva (UE) 2021/514 do Conselho de 22 de março de 2021 que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade. (<http://data.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj>)

⁶⁶ Informação retirada do site da Autoridade Fiscal da Irlanda, *Revenue Commissioners*, (<https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/international-tax/aeoi/dac6/when-how.aspx>)

⁶⁷ Informação retirada do site oficial da Comissão Europeia (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/dac7_en#taxation-of-income-earned-by-sellers)

Administrativa em Tributação Direta. O objetivo da Diretiva foi reforçar o quadro jurídico da troca automática de informações (AEOI) e ampliando seu alcance para incluir também os criptoativos⁶⁸.

Após um relance sobre a evolução e o fortalecimento das medidas trazidas pela Diretiva, vamos destacar duas características essenciais, que colaboram para a perfeita aplicação dela dentro de um contexto internacional.

Primeiramente, o fato de que existe o respeito a um mínimo de cooperação imprescindível aos Estados-Membros. Em segundo lugar, a presença da cláusula de acolhimento do princípio da nação mais favorecida⁶⁹.

Quanto ao mínimo de cooperação, o artigo 19 prevê a possibilidade de uma cooperação mais ampla do que aquela prevista na Diretiva, porém determinando que deve existir um limite mínimo de cooperação que não pode ser negada pelos Estados-Membros envolvidos.

Colhe-se da diretiva:

“Artigo 19.º

Cooperação mais ampla com um país terceiro

Sempre que um Estado-Membro preste a um país terceiro uma cooperação mais ampla do que a prevista pela presente directiva, esse Estado-Membro não pode recusar a prestação dessa cooperação mais ampla a outro Estado-Membro que deseje participar em tal cooperação mútua mais ampla com o primeiro.”⁷⁰

Quanto ao acolhimento do princípio da nação mais favorecida, cujo objetivo centra-se em garantir que os Estados membros da União Europeia tratem as empresas e os cidadãos de outros Estados-Membros de maneira não discriminatória em comparação com os nacionais ou com os cidadãos de outros Estados membros, o supracitado artigo guarda igual relevância, ao focar a não discriminação, a igualdade de tratamento, a coerência e a harmonização fiscal.⁷¹

⁶⁸ Informação retirada do site oficial da Comissão Europeia (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8_en)

⁶⁹ Direito Fiscal da União Europeia: Tributação Direta. RIBEIRO, João Sérgio. 2ª edição. 2019 (fl. 196)

⁷⁰ <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>

⁷¹ The Principle of Non-discrimination in International and European Tax Law. BAMMENS, Niels. IBFD Doctoral Series, December 2012.p.527.

No Processo C-184/05 *Twoh International* [2007] ECR I-7897, o tribunal concluiu que o principal objetivo da diretiva é combater a evasão fiscal internacional sendo a cooperação entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros foi a medida adequada para isso⁷².

Já na análise do Case C-623/22, o Tribunal (Segunda Câmara) decidiu que não existe qualquer causa que afete a validade da Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da tributação e da Diretiva 77/799/CEE, conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018, à luz dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, e dos artigos 20 e 21 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Igualmente, afirmou que não existe qualquer fator de natureza que afete a validade da Diretiva 2011/16, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2018/822 (DCA 6), à luz do princípio da certeza jurídica, do princípio da legalidade em matéria penal consagrado no artigo 49.o, da Carta dos Direitos Fundamentais e do direito ao respeito pela vida privada garantido no artigo 7.o da referida Carta.⁷³

§2º - Da troca automática de informações na Diretiva

A implementação da troca automática de informações demanda de contribuições dos três principais setores: o setor privado, a Comissão Europeia e os Estados-Membros⁷⁴. Passemos a detalhar cada um deles.

O setor privado, representado por instituições financeiras e empresas multinacionais, enfrenta custos significativos para coletar, tratar e fornecer as informações necessárias. São empresas que cobram o imposto em nome das administrações fiscais; conhecem o mercado, suas partes interessadas e modelos de negócios; e possuem as informações necessárias para que as administrações fiscais avaliem as obrigações tributárias⁷⁵. Por exemplo, os

⁷²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62005CJ0184>

⁷³Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o DAC6 no Processo C-623/22 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=288836&part=1&doclang=EN&text=&dir=&occ=first&cid=2109986>)

⁷⁴ Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação. 2021. PT. fl.20 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf)

⁷⁵ Guide on enhanced cooperation between Member States and Businesses in the field of fighting VAT fraud. Directorate General for Taxation and Customs Union. Brussels, February 2016. PP24.

bancos necessitam reportar dados detalhados sobre contas financeiras de seus clientes.

A Comissão Europeia tem como missão desenvolver e monitorar a implementação da política fiscal em toda a União Europeia em benefício dos cidadãos, empresas e Estados-Membros. Especificamente, cabe a ela elaborar propostas legislativas, coordenar a cooperação administrativa em termos de mecanismos, sistemas e interfaces eletrônicas, desenvolver um diretório central para a troca de informações sobre decisões fiscais transfronteiriças avançadas. Em suma, desempenha um papel central ao oferecer conhecimento especializado para elaborar legislações e acompanhar sua aplicação. Além disso, realiza o financiamento de ferramentas administrativas para facilitar a cooperação tributária entre os Estados-Membros⁷⁶.

Dentro desse cenário, foi criado o Grupo de Especialistas da Comissão Europeia sobre a troca automática de informações de contas financeiras. Os membros do grupo foram nomeados com mandatos de três anos, iniciando em outubro de 2014, com o propósito de orientar e garantir que a legislação da União Europeia em matéria de intercâmbio automático de informações fiscais esteja devidamente alinhada com a Norma Global da OCDE sobre o assunto. Em 16 de março de 2015, o grupo publicou seu primeiro relatório, o qual detalhou as principais questões relacionadas à implementação da Diretiva Revisada sobre Cooperação Administrativa (DAC 2). O documento apresentou recomendações iniciais e comentários sobre desafios pendentes, bem como mencionou futuros avanços nos esforços de implementação das diretrizes pelos Estados-Membros⁷⁷.

Esse é um trabalho permanente e exige uma constante colaboração entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia, uma vez que sua finalidade é

(https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/897c576c-93e4-4c29-9615-ba3fd5d32001_en?filename=2016-03_guide-on-adm-cooperation_en.pdf)

⁷⁶ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Audit preview: Information on an upcoming audit, Exchange of tax information in the EU*. Outubro 2019. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_14/ap_tax_information.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

⁷⁷ *First Report of the Commission AEFI expert group on the implementation of Directive 2014/107/EU for automatic exchange of financial account information*. March 2015. (https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/e12bc434-389b-4dea-b276-ca3ecca3fb23_en?filename=first_report_expert_group_automatic_exchange_financial_informati_on.pdf)

aprimorar a cooperação, a partilha de experiências e o aperfeiçoamento de práticas tributárias⁷⁸.

O programa Fiscalis 2020 pode ser dado como um exemplo dessa simbiose. O referido programa tem sido fundamental para o desenvolvimento e funcionamento dos sistemas de informação europeus (SIE), estabelecendo uma base comum e harmonizada para o intercâmbio automático de informações e auxiliando na simplificação dos procedimentos.⁷⁹

O programa Fiscais 2020 auxiliou os Estados-Membros no desenvolvimento de na administração dos principais sistemas fiscais de tecnologia da informação, além de promover a conexão entre os agentes públicos em toda a União Europeia⁸⁰.

Quanto aos Estados-Membros, o seu papel fundamental dentro desse sistema, consiste no aprimoramento e na efetividade para o fortalecimento das estruturas de cooperação tributária, promovendo investimentos constantes na especialização e capacitação das autoridades fiscais, assegurando que elas estejam eficientemente preparadas para se adequar às mais complexas legislações de cada jurisdição. Os Estados-Membros são responsáveis por fornecerem os recursos financeiros necessários a implementação das normas e das atividades fiscais, conforme as exigências internacionais.

Ademais, a participação ativa dos Estados-Membros em grupos de trabalho organizados pela Comissão Europeia tem se mostrado um componente crucial para a padronização e para o alinhamento das práticas tributárias em toda a União Europeia, promovendo uma constante troca de experiências entre as autoridades fiscais, com progresso contínuo dos mecanismos de cooperação.

⁷⁸ DIRETIVA 2011/16/UE DO CONSELHO de 15 de fevereiro de 2011 relativa à cooperação administrativa no domínio da tributação e da revogação da Diretiva 77/799/CEE. Numero17. (<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>)

⁷⁹ O programa Fiscalis 2020 foi criado pelo Regulamento (UE) n.º 1286/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, com o objetivo de aperfeiçoar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno através do reforço da cooperação entre os países participantes, as suas autoridades fiscais e os seus funcionários. Informações retiradas do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação final do programa Fiscalis 2020, realizado em Bruxelas, 14.12.2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0717>).

⁸⁰ Regulamento (UE) 2021/847 que estabelece o programa «Fiscalis» para a cooperação no domínio da tributação e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1286/2013 (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/847/oj>)

A troca automática de informações permite que dados sejam compartilhados de forma corriqueira e ininterrupta entre as jurisdições, sem a necessidade de solicitações formais por parte dos países envolvidos. Esse intercâmbio abrange uma ampla gama de informações relevantes, incluindo dados sobre rendimentos, tributos, contas financeiras, bem como declarações fiscais de empresas multinacionais, como lucros auferidos e tributos pagos.

A adoção desse modelo propicia uma maior celeridade e transparência na difusão de informações, essencial para o descobrimento e a previsão de práticas de evasão fiscal e elisão tributária, além de reforçar a compatibilidade fiscal no nível global.

Tal infraestrutura não só proporciona a troca sistemática de dados tributários, como também estabelece uma plataforma mais robusta para o compartilhamento de informações relativas a rendimentos, contas bancárias e outras obrigações fiscais. Um exemplo notável dessa evolução é a troca de dados financeiros de empresas multinacionais, que, agora, é realizada de maneira mais transparente e ágil, permitindo às autoridades fiscais dos Estados-Membros monitorar de forma mais eficaz as operações transfronteiriças e assegurar que as empresas cumpram as obrigações tributárias de maneira adequada nas diversas jurisdições em que operam.

Além disso, os controles administrativos autorizam que funcionários de um país atuem em outro para realizar investigações fiscais conjuntas. Essa aliança secunda o apoio entre os países e assevera que as informações sejam eficientemente utilizadas.

A repercussão dessas medidas pode ser segmentada em: resultados específicos e objetivos gerais.

Entre os resultados específicos estão o aumento da capacidade dos Estados-Membros para combater fraudes fiscais, evasão e elisão fiscal, bem como o reforço da transparência fiscal. Nos objetivos gerais, destacam-se a contribuição para o funcionamento adequado do mercado interno, a garantia de que os Estados-Membros arrecadem receitas fiscais necessárias para financiar serviços públicos, e a promoção de um sistema tributário mais justo e equitativo. Esses objetivos são fundamentais para o fortalecimento da confiança no sistema fiscal europeu e para o estímulo do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes. O sucesso da troca automática de informações depende de fatores

externos, como condições legais e institucionais específicas de cada país, e do desenvolvimento de novas iniciativas de cooperação internacional⁸¹.

As condições externas que podem influenciar o sucesso da troca automática de informações fiscais entre os Estados-Membros da União Europeia podem ter como elemento-chave os aspectos jurídicos e institucionais específicos de cada jurisdição, como por exemplo, os prazos prescricionais de processos administrativos e a disponibilidade de informações propícias à troca automática. Além disso, não se pode ignorar o impacto das políticas fiscais nacionais como forma de impelir o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, como por exemplo, os programas de isenção fiscal, anistia, iniciativas de regularização voluntária, dentre outros.

Outro ponto relevante é a cooperação internacional, especialmente por meio de iniciativas promovidas pela OCDE e pelo G20, que buscam harmonizar práticas fiscais globais e estabelecer padrões comuns. No âmbito europeu, a regulação específica sobre cooperação em matéria de IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) e a Diretiva de Cobrança também representam ferramentas fundamentais para asseverar uma aplicação proveitosa e uniformizada das políticas fiscais entre os Estados-Membros. Esses fatores externos e as políticas complementares fortalecem o impacto da troca automática de informações e expandem seu êxito no combate à evasão fiscal e ao planejamento tributário agressivo⁸².

A implementação da troca automática de informações depende não apenas da compatibilidade de interesses entre o setor privado, a Comissão Europeia e os Estados-Membros ou da criação de um arcabouço legislativo.

Depende, acima de tudo, de procedimento que demanda uma expertise tecnológica, exigindo linguagem de programação, protocolo de segurança, bem como a harmonização de padrões digitais. A Diretiva 2011/16/EU fixou obrigações sobre a coleta, estruturação, transmissão e recepção dos dados

⁸¹ Mesquita, Maria Margarida Cordeiro, *Troca de Informações e Cooperação Fiscal Internacional*, Colóquio A Internacionalização da Economia e a Fiscalidade, Centro de Estudos Fiscais, 1993, p. 337

⁸² Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação. 2021. PT. fl.21(https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf)

fiscais tratados pelos governos dos Estados-Membros, sendo esse um dos pilares para a eficácia do modelo de cooperação internacional.

Os dados fiscais trocados entre os Estados-Membros são organizados e transmitidos com base em formatos padronizados, de modo a garantir interoperabilidade, consistência e segurança. O principal formato utilizado é o Extensible Markup Language (XML), cuja estrutura é definida em conjunto com as especificações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no âmbito do *Common Reporting Standard* (CRS)⁸³. Embora o esquema XML tenha sido projetado principalmente para a troca de informações entre administrações tributárias, ele também pode ser utilizado para o reporte doméstico por Instituições Financeiras Reladoras, conforme permitido pela legislação nacional, uma vez que esse sistema traça diretrizes claras e detalhadas sobre a estruturação e transmissão de dados.

A digitalização dos procedimentos para favorecer a troca automática de informações tem como objetivos a promoção do acesso dos Estados-Membros à informação, a transparência, reduzindo a possibilidade de fraude, evasão fiscal, lavagem de dinheiro, o monitoramento de ativos de cidadãos e empresas, a eficiência, ao eliminar a necessidade de processos manuais promovendo o enxugamento da mão de obra da máquina pública, além da promoção de técnicas mais modernas de arrecadação fiscal.

Em complementação ao sistema tecnológico, a troca automática de dados tributários necessita da utilização de sistemas informatizados avançados, para que a coleta, o processamento e o envio dos dados sejam realizados de forma rápida e eficiente.

Programas como o Fiscalis 2020 e seu sucessor o Fiscalis 2027 tem funcionado na operacionalização do grau de digitalização. Esses Programas vieram no intuito de melhorar a infraestrutura digital dos Estados-Membros, capacitando tecnicamente os funcionários governamentais e as autoridades tributárias, promovendo o desenvolvimento de softwares especializados e melhorando as operações logísticas. Trata-se de uma tentativa de manter o equilíbrio e o aprimoramento na colaboração entre Estados -Membros que possuem uma

⁸³ OECD (2024), Amended Common Reporting Standard XML Schema: User Guide for Tax Administrations, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dd7ee57a-en>.

infraestrutura tecnológica deficiente, uma forma de que todos os Estados-Membros, independentemente de seu nível tecnológico, possam se beneficiar das vantagens da digitalização e da troca automática de informações.

§3º - Obstáculos encontrados na troca automática de informações

O *Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação*, realizado em 2021⁸⁴, trouxe a informação de que na avaliação realizada em 2019 sobre a DCA, a Comissão Europeia não identificou irregularidades significativas no arcabouço legislativo, porém evidenciou lacunas relevantes que demandam atenção. O referido relatório enfatizou que as criptomoedas, por exemplo, permaneceram fora do escopo da troca automática de informações (AEOI), fazendo com que os ganhos obtidos por meio dessas plataformas digitais permaneçam, em grande medida, isentos de tributação devido à ausência de obrigação das entidades prestadoras de serviços eletrônicos de reportarem esses valores às autoridades fiscais. Para além disso, os rendimentos provenientes de dividendos sem custódia não estavam categorizados como objeto específico de troca automática, criando uma brecha que poderia resultar em omissão tributária se as informações não fossem adequadamente compartilhadas entre os Estados-Membros. Foi igualmente relatado que existe uma disparidade considerável entre a quantidade e a qualidade das informações trocadas, uma vez que os Estados-Membros são obrigados a compartilhar apenas os dados prontamente disponíveis⁸⁵.

O relatório sugeriu que a redução das inconsistências deveria ser realizada por meio de uma harmonização legislativa, que deveria focar na determinação de compartilhamento obrigatório de, no mínimo, duas categorias de rendimentos até 2024 e de quatro categorias a partir de então. Ressaltou que as decisões fiscais prévias transfronteiriças relativas a pessoas singulares ainda continuam sendo excluídas da troca automática de informações (AEOI), resultando na fruição de

⁸⁴ Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação. 2021. PT. fl.22(https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf)

⁸⁵ Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação. 2021. PT. fl.58 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf)

regimes fiscais mais favoráveis por pessoas com elevado patrimônio líquido, em prejuízo do princípio da equidade tributária.

Existe a obrigatoriedade de que os Estados Membros repliquem dentro do ordenamento interno as disposições da DCA, bem como suas alterações futuras. Todavia, mesmo existindo a possibilidade de instauração de procedimento de infração por parte da Comissão Europeia, quando há omissão dos Estados-Membros, denota-se que o acompanhamento da aplicação da legislação não é suficientemente abrangente.

A sanção de descumprimento das entidades declarantes é de responsabilidade de cada Estado-Membro e não é possível avaliar a dimensão ou o efeito dissuasivo das sanções previstas em cada direito interno. Igualmente, não existem parâmetros de referência para comparação ou orientação quanto a esse tema.

O Artigo 25.º-A da Diretiva 2011/16 alterada, intitulado “Sanções”, tem a seguinte redação⁸⁶:

“Artigo 25.º-A

Sanções

Os Estados-Membros estabelecem as regras relativas às sanções aplicáveis em caso de violação das disposições nacionais adotadas nos termos da presente diretiva e no que respeita aos artigos 8.º-AA, 8.º-AB e 8.º-AC, e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.”

Esse artigo deixa claro que as sanções deveriam ser efetivas, proporcionais e dissuasivas. Todavia, existe ampla subjetividade na interpretação desses limites pelos Estados-Membros.

Outro obstáculo evidenciado é que os Estados-Membros utilizam pouco a troca de informações fiscais. O Tribunal, após avaliar a forma de organização do envio automático de dados (AEOI) e a forma de utilização dessas informações recebidas, concluiu que há falha quanto à oportunidade, a exatidão e a exaustividade da troca automática de informações.

⁸⁶ Texto consolidado: Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da tributação e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/2024-01-01>)

Os Estados-Membros recebem grandes quantidades de informações, algumas sequer são dotadas de qualquer eficácia. Por outro lado, àquelas que poderiam ser proveitosas, acabam sendo utilizadas de forma inadequada ou negligenciada.

Vamos, a partir desse momento, exemplificar algumas imprecisões encontradas nas alterações das Diretivas de Cooperação Administrativa no decorrer dos tempos.

No caso da DCA 1, observou-se que muito embora as informações tivessem sido recolhidas pelas autoridades fiscais a partir das bases de dados nacionais de cada Estado-Membro visitado, não existia recolhimento das informações relativas a todas as categorias de rendimento previstas na legislação. Foi também constatada a dificuldade dos Estados-Membros em associar as informações que enviam a um NIF emitido pelo país de residência do sujeito passivo tributário. Assim sendo, ao fazer uso de outros dados (como por exemplo: nome, endereço, data de nascimento etc.), os Estados-Membros prejudicavam a capacidade de correspondência entre a adequação das informações contidas por meio desses dados e os seus contribuintes residentes⁸⁷.

No âmbito da DCA 2, o relatório fiscal da OCDE de 2022 destacou que, no ano de 2021, informações sobre pelo menos 111 milhões de contas financeiras em todo o mundo foram trocadas automaticamente entre as administrações, abrangendo um total de ativos próximo a 11 trilhões de euros⁸⁸.

Todavia, a troca de informações fiscais demonstrou insuficiências quanto à qualidade e à exaustividade dos dados. Foi constatada uma falha nos procedimentos de verificação dos dados, bem como uma ineficiência na auditora das instituições que comunicaram essas informações. Também se notou que as sanções não tinham um estímulo reforçador negativo forte o suficiente, para inibir as condutas ilícitas ou antiéticas dos contribuintes.

⁸⁷ Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação. 2021. PT. fl.56 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf)

⁸⁸ OCDE (2022), Administração Tributária 2022: Informações Comparativas sobre a OCDE e outras Economias Avançadas e Emergentes, Publicação da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e797131-en>

A DCA 3 exigiu o compartilhamento de informações sobre decisões fiscais antecipadas transfronteiriças (ATR) e acordos de preços antecipados (APA) entre os Estados-Membros da União Europeia, com dados encontrados no Diretório Central gerido pela Comissão Europeia. Isso resultou em um aumento significativo da transparência, com quase 18.000 decisões registradas em 2017, em comparação com quase nenhuma troca espontânea nos anos anteriores. No entanto, ainda não existem dados suficientes sobre como essas informações estão sendo utilizadas. Em termos de custos, a implementação da troca automática de informações (AEOI) sob o DCA 3 foi mais econômica do que sob o DCA 1 e DCA 2, totalizando 2,1 milhões de euros para os Estados-Membros. A principal razão para essa economia é que a troca de informações não ocorreu bilateralmente, mas através do banco de dados central, o que simplificou os processos. Além disso, o número de informações compartilhadas foi menor e os sistemas necessários para a troca de dados tinham menor complexidade. Cumpre ressaltar, todavia, que em razão das disparidades econômicas e sociais entre os Estados-Membros ainda existem diferenças significativas nos custos de implementação dessas medidas entre as diversas jurisdições ⁸⁹.

Uma brecha fiscal que se evidenciou dentro da DCA 3 foi a exclusão explícita das decisões fiscais prévias envolvendo particulares, incluindo os indivíduos de elevado patrimônio. Essa exclusão resultou em uma utilização limitada das informações disponíveis, o que comprometeu a eficácia do mecanismo de troca automática (AEOI).

A DCA 4, por sua vez, introduziu a Declaração por País, obrigando grandes grupos multinacionais a divulgarem, a partir do exercício fiscal de 2016, informações detalhadas sobre seus rendimentos, ativos, localização dos lucros, impostos pagos e número de empregados. Muito embora tenha havido uma grande inovação nesse sentido, ficou comprovado que as informações trocadas no âmbito da DCA 4 eram, mais uma vez, pouco utilizadas, o que restringia o seu impacto na melhoria da transparência e no combate à elisão e evasão fiscal.

⁸⁹ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on overview and assessment of the statistics and information on the automatic exchanges in the field of direct taxation.* Brussels, 17.12.2018. pp 11-13. (https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/c2217f97-eeda-4fc9-9655-7bce9b06bc62_en?filename=report-automatic-exchanges-taxation-dac-844_en.pdf)

Um dos maiores problemas identificados foi a escassez de retorno de informação por parte dos serviços centrais/locais acerca da utilização das informações recebidas, bem como a falta de controle sobre a qualidade dos dados, a insuficiência de medidas corretivas e a escassez de orientações práticas fornecidas pela Comissão para os Estados-Membros⁹⁰.

O DCA 6 introduziu regras de divulgação obrigatórias em relação a acordos fiscais potencialmente agressivos, colocando obrigações de confeccionar relatório sobre os intermediários que os projetam ou apoiam ou, em alguns casos, nos contribuintes envolvidos. A partir de 1 de janeiro de 2026, o DCA 6 também poderá ser usado para combater a lavagem de dinheiro e para aplicar sanções na União Europeia. O artigo 27 dessa Diretiva passou a exigir um relatório sobre sua aplicação a cada cinco anos a partir de 1 de janeiro de 2013. A segunda avaliação da Diretiva está em andamento e deve ser finalizada no primeiro trimestre de 2025⁹¹.

De tal maneira, ainda não existe um relatório apontando para a funcionalidade prática dessa alteração legislativa.

Para além desses obstáculos, existem desafios tecnológicos e financeiros a serem enfrentados pelos Estados-Membros. A troca de informações fiscais exige uma infraestrutura tecnológica avançada, capaz de lidar com grandes volumes de dados financeiros. No entanto, alguns Estados membros enfrentam dificuldades financeiras e tecnológicas significativas, o que dificulta a implementação de sistemas de informática fiscal eficientes. O Fórum Internacional de Transparência Fiscal apontou que, enquanto países como Alemanha, França e Reino Unido já possuem sistemas robustos e atualizados de informação fiscal, muitos países menores ou menos desenvolvidos na UE, como Bulgária, Romênia ou Portugal, têm limitações em suas infraestruturas tecnológicas (OECD, 2014, p. 30).

Os funcionários do governo que atuam na área fiscal necessitam de treinamento especializado, sendo imprescindível investimento no setor de capacitação, já que a ausência de experiência pode acarretar erros de processamento, erro na

⁹⁰ Relatório Especial: Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação. 2021. PT. fl.56

(https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf)
⁹¹ (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac_en)

análise de dados, atrasando e tornando ineficiente todo o processo de troca de informações. Muito embora a União Europeia esteja trabalhando no sentido de mitigar essas desigualdades e aprimorar a capacidade administrativa entre todos os Estados-Membros, essas disparidades ainda persistem. Alguns exemplos de programas que desenvolvidos para a redução dessas desigualdades podem ser a EU Taxation and Customs Union e o EU Fiscalis Programme.⁹²

A falta de harmonização dos procedimentos tributários entre os Estados-Membros da União Europeia é outro empecilho e, muito embora a Diretiva 2011/16/EU estabeleça uma série de normas gerais, a aplicação prática da legislação pode variar significativamente entre os países.

Outro importante obstáculo a ser considerado são as disparidades quanto aos dados colhidos e analisados, porque cada Estado-Membro possui procedimentos e normas específicas, em conformidade com seu ordenamento interno e com seu devido procedimento administrativo. De tal forma, considerando essas diferenças, pode-se verificar uma falta de conformidade na partilha de informações, o que pode ocasionar disparidades entre os dados.

Outra questão relevante refere-se ao prazo para implantar os mecanismos adequados para a efetiva troca de dados referentes aos contribuintes. Muito embora a Diretiva 2011/16/EU tenha determinado que os Estados-Membros implementassem esses procedimentos até determinado período, havia dificuldades e entraves no direito interno que ocasionaram disparidades e conseqüentemente um retardo na implantação das medidas propostas. Luxemburgo e Irlanda, por exemplo, apresentaram certa resistência e demora na implementação de medidas e prazos para a troca de informações, uma vez que são Estados-Membros que resguardam a reputação de possuir uma política fiscal mais amena e atraente aos investimentos estrangeiros.

Outro ponto importante a ser tratado é o equilíbrio entre o respeito ao sigilo dos dados e a troca de informações fiscais. Não é possível negar a existência de um conflito de interesses entre a necessidade de se ter uma amplitude na transparência fiscal e ao mesmo tempo respeitar o sigilo dos dados pessoais.

O fundamento legal para a proteção de dados pessoais encontra-se no artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e estabelece que todas

⁹² https://taxation-customs.ec.europa.eu/about-us/eu-funding-customs-and-tax/fiscalis-programme_en?prefLang=pt

as pessoas têm direito à proteção de dados pessoais que lhes digam respeito, bem como que os dados devem ser usados para um fim específico, com consentimento do interessado ou por algum fundamento legal.⁹³

Posteriormente, como forma de reafirmar e proteger o direito à proteção de dados, adveio a elaboração do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Esse regulamento tratou da recolha, armazenamento e gestão de dados pessoais relativos não só ao indivíduo, mas também a empresas, organizações sociais estabelecidas na União Europeia, independentemente do local no qual é realizado o tratamento de dados. Igualmente, essa norma deve ser obedecida por empresas estabelecidas fora da União Europeia, que trabalhaem com oferta de bem e serviços de pessoas residentes na União Europeia. Trata-se do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.⁹⁴

Considerando que os dados fiscais podem trazer várias informações sensíveis, existe um choque entre a plena aplicabilidade do RGPD dentro da esfera tributária. Atente-se para o artigo o item 32 da RGPD, que trata do padrão de consentimento necessário para que seja legal o tratamento de dados pessoais. No RGPR, o consentimento é uma das bases legais possíveis para tratar dados (Art. 6.º).

No contexto fiscal, nem sempre o consentimento é necessário (ou mesmo adequado), porque muitos tratamentos são feitos com base no cumprimento de obrigações legais. Na troca automática de informações fiscais entre Estados da UE (por exemplo, via a Diretiva 2011/16/UE), o consentimento do contribuinte não é necessário, pois o fundamento legal do tratamento é obrigação legal, conforme o art. 6.º, 1, c) do GDPR⁹⁵.

⁹³ UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2016/C 202/02. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>. Acesso em: 9 abr. 2025.

⁹⁴ União Europeia. (2016). *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - GDPR)*. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

⁹⁵ União Europeia. (2016). *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE*

Todavia, mesmo quando não se exige o consentimento da parte, outros princípios do regulamento se aplicam, como a limitação da finalidade, a minimização de dados, a segurança e integridade e a transparência com o titular. Embora o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia reconheça múltiplas bases legais para o tratamento de dados pessoais, entre as quais se inclui o cumprimento de obrigação legal (art. 6.º, 1, c)), tal exceção não isenta os controladores de dados do respeito aos princípios fundamentais estabelecidos pelo regulamento. Assim, ainda que o consentimento do titular não seja necessário para que uma administração fiscal trate ou compartilhe dados com outras autoridades tributárias, os princípios previstos no artigo 5.º do GDPR devem ser rigorosamente observados.

No âmbito da troca automática de informações (AEOI), prevista pelo Common Reporting Standard (CRS) da OCDE, os Estados devem garantir que apenas informações relevantes para a identificação e tributação do contribuinte em questão sejam compartilhadas. A introdução de filtros técnicos e organizacionais para impedir o envio de dados irrelevantes é um mecanismo necessário para assegurar o cumprimento deste princípio.⁹⁶

Assim, a troca automática de informações fiscais entre países implica na transferência de dados financeiros o que pode, em alguns casos, resultar em violação de privacidade se as informações forem expostas indevidamente ou os dados não forem bem gerenciados. Some-se a isso o fato de que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) traz limites à transferência internacional de dados, o que pode trazer transtornos na troca de informações fiscais entre os países que não fazem parte da União Europeia e que não possuem regulamentação quanto a proteção dos dados. Nesses casos, deve-se aplicar o entendimento trazido pela diretiva 2011/16/EU quando trata da troca de informações por meio de uma cooperação administrativa entre as autoridades tributárias dos demais países que estão fora da União Europeia.

Para além disso, muito embora os sistemas de trocas automáticas de informações, auxiliem no combate à evasão fiscal, existe um contexto

(Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - GDPR). Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

⁹⁶ OECD. *Common Reporting Standard: Implementation Handbook*. 2nd ed. Paris: OECD Publishing, 2018.

problemático no âmbito procedimental. Sistemas como o Common Reporting Standard (CRS), por exemplo, que estão alinhados às diretrizes da OCDE, trazem a problemática de que pouca clareza dada ao titular das informações coletadas sobre a forma como essas informações pessoais serão utilizadas ou tampouco são esclarecidos sobre a existência de meios legais ou procedimentais para questionar a utilização ou transferência internacional dos seus dados. Evidentemente, isso traz um choque entre os princípios do RGPD, notadamente quanto a limitação da finalidade, minimização de dados e direito à informação.

Outra preocupação que pode constituir um obstáculo são as medidas de segurança cibernética, uma vez que muito embora a União Europeia tenha uma regulamentação avançada em termos de proteção de dados, o avanço tecnológico não inibe os riscos significativos relacionados à segurança cibernética e, conseqüentemente, à segurança da informação. As bases de dados fiscais podem ser alvos de ataques cibernéticos, necessitando de maior atenção das autoridades fiscais quanto a segurança dos dados sensíveis.

Conclusões finais do Capítulo 3

Ao longo deste capítulo, foi possível identificar os principais avanços e as limitações da implementação da troca automática de informações fiscais (AEOI) no contexto europeu, conforme estabelecido pelas Diretrizes da União Europeia e pela Diretiva 2011/16/EU. A análise revelou que, embora a AEOI tenha sido um passo significativo na luta contra a evasão fiscal, ela ainda enfrenta desafios substanciais que comprometem sua eficácia. É necessário, portanto, um olhar mais atento sobre os aspectos técnicos, legislativos e práticos que envolvem o processo de troca de informações fiscais entre os Estados-Membros da União Europeia.

Primeiramente, a qualidade e a abrangência das informações trocadas são áreas críticas para o sucesso da AEOI. A disparidade nas infraestruturas tecnológicas e nas práticas administrativas entre os Estados-Membros da União Europeia continua a ser um obstáculo importante. Enquanto alguns países possuem sistemas robustos e capazes de garantir a coleta e transmissão de dados de forma eficiente e precisa, outros ainda enfrentam dificuldades técnicas e

operacionais que prejudicam a qualidade dos dados compartilhados. A falta de harmonização nas normas nacionais também contribui para que os dados recebidos de diferentes jurisdições não sejam sempre comparáveis ou completos, dificultando a detecção eficaz de práticas de evasão fiscal.

Além disso, a implementação de sistemas de troca de informações sobre criptomoedas e outros ativos intangíveis ainda apresenta lacunas significativas. O crescimento da economia digital e a ascensão das criptomoedas criaram formas de evasão fiscal, que os sistemas atuais de troca de informações não estão completamente preparados para identificar. A falta de uma abordagem universal para a regulamentação desses ativos digitais entre os países da União Europeia torna a coleta e o compartilhamento de informações sobre essas transações um desafio contínuo. A dificuldade em obter informações sobre rendimentos sem custódia e transações transfronteiriças complexas também revela a necessidade urgente de atualizar as práticas de troca de informações para refletir as realidades fiscais modernas.

Em termos de governança e de impacto prático, o capítulo também destacou a relevância da proteção de dados pessoais, conforme estabelecido pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR). O tratamento de informações fiscais, por sua natureza sensível, exige um equilíbrio delicado entre a necessidade de combater a evasão fiscal e a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes. A segurança dos dados e a transparência na utilização das informações trocadas são questões-chave que precisam ser continuamente abordadas. Embora o GDPR forneça um marco legal rigoroso para a proteção de dados pessoais, as autoridades fiscais precisam garantir que o tratamento dessas informações esteja em conformidade com as exigências de privacidade e segurança cibernética. A implementação de filtros técnicos e medidas de segurança aprimoradas nos sistemas de troca de informações fiscais é fundamental para evitar vazamentos de dados e garantir a confiança no sistema.

Além das questões de segurança e de proteção de dados, as sanções associadas ao descumprimento das regras de troca de informações ainda não são suficientemente eficazes para desincentivar comportamentos fraudulentos. Embora a AEOI seja um importante instrumento para combater a evasão fiscal, sua eficácia depende em grande parte da implementação de penalidades

rigorosas e da transparência nas consequências para os Estados-Membros e contribuintes que não cumprirem as obrigações. A falta de uma resposta uniforme para infrações pode enfraquecer a eficácia do sistema e permitir que práticas de evasão fiscal sigam sem as devidas punições. A ausência de um sistema de fiscalização robusto e a aplicação inconsistente de sanções podem criar um ambiente no qual os infratores se sintam encorajados a continuar praticando atos de evasão, sabendo que as consequências são mínimas ou inexistem.

Além disso, a falta de convergência entre os sistemas fiscais dos Estados-Membros da União Europeia e as diferenças nas regulamentações tributárias complicam ainda mais a implementação de uma rede eficaz de troca de informações fiscais. O sistema da AEOI depende da colaboração e da boa fé entre os países, mas as disparidades nas taxas de tributação, nos regimes fiscais e nas abordagens de transparência dificultam a construção de uma rede verdadeiramente coesa e eficiente. A União Europeia precisa, portanto, reforçar os mecanismos de cooperação entre os Estados-Membros, promover a harmonização das políticas fiscais e garantir que todos os países adotem práticas semelhantes em relação à coleta e troca de dados fiscais.

Outro ponto que merece destaque é a necessidade de uma maior flexibilidade e de um processo mais dinâmico de atualização das regulamentações e das metodologias de troca de informações fiscais. À medida que as economias globais se digitalizam, surgem novos tipos de riscos e desafios fiscais que exigem uma abordagem mais adaptável e inovadora. Isso implica a necessidade de os Estados-Membros não apenas manterem seus sistemas de coleta e troca de dados atualizados, mas também adotarem novas formas de abordagem, como a utilização de inteligência artificial e outras tecnologias emergentes para detectar e prevenir fraudes fiscais de maneira mais eficaz.

Em síntese, para que a troca automática de informações fiscais se consolide como uma ferramenta eficaz no combate à evasão fiscal na União Europeia, é necessário que a União e seus Estados-Membros fortaleçam a qualidade e a abrangência dos dados compartilhados, promovam uma harmonização mais profunda nas legislações nacionais e reforcem as medidas de segurança e proteção de dados. Além disso, a implementação de sanções mais rigorosas, a melhoria da fiscalização e a adaptação contínua do sistema às novas realidades

fiscais globais são essenciais para que a AEOI possa cumprir seu papel de maneira mais eficiente e abrangente. A evolução do sistema requer um esforço conjunto dos países da União Europeia, que devem colaborar ativamente para enfrentar as complexidades da evasão fiscal e proteger a integridade do sistema fiscal global.

Capítulo 4- Conclusão

A análise detalhada dos temas abordados ao longo deste trabalho permite compreender com maior profundidade não apenas a complexidade inerente à evasão fiscal no cenário internacional, mas também os avanços institucionais e normativos alcançados — bem como os persistentes desafios enfrentados — no âmbito da troca de informações fiscais entre jurisdições.

- 1- Ao longo do primeiro capítulo, observamos que as origens da fraude e da evasão fiscal remontam à própria noção de tributo, à relação conflituosa entre Fisco e contribuinte, e à persistente tentativa de alguns sujeitos de subtrair-se do cumprimento de suas obrigações fiscais, recorrendo a mecanismos fraudulentos ou dissimulados. Desde os primeiros registros históricos sobre tributos, é possível identificar manifestações de resistência à tributação, muitas vezes vistas como excessivas, injustas ou desconectadas da realidade econômica dos contribuintes. Esse conflito constante impulsionou o desenvolvimento de métodos cada vez mais elaborados de ocultação de receitas, manipulação de documentos, uso de interpostas pessoas ou criação de estruturas artificiais com o único objetivo de frustrar a incidência do imposto. Essa resistência à tributação, muitas vezes alimentada por sentimentos de desconfiança em relação à destinação dos recursos arrecadados ou pela percepção de ineficiência e corrupção do Estado, fomentou a criação de estratégias sistemáticas de sonegação e dissimulação patrimonial.
- 2- A evolução histórica demonstrou que a evasão fiscal acompanhou o desenvolvimento do capitalismo e a globalização dos mercados, tirando proveito das lacunas normativas e das disparidades legislativas entre diferentes Estados soberanos. À medida que as transações comerciais e financeiras passaram a atravessar fronteiras, as estruturas jurídicas e os

sistemas fiscais nacionais mostraram-se insuficientes para lidar com operações que envolviam múltiplas jurisdições. Esse cenário favoreceu o surgimento de planejamentos tributários agressivos, muitas vezes com aparência de legalidade, mas cuja finalidade essencial era apenas a redução artificial da carga tributária. Além disso, a concorrência fiscal entre os Estados, na tentativa de atrair capitais estrangeiros, contribuiu para a criação de regimes preferenciais prejudiciais e para a consolidação dos chamados paraísos fiscais, cujas características principais incluem opacidade, sigilo bancário e tributação reduzida ou nula. Nesse contexto, a evasão fiscal deixou de ser um fenômeno isolado e interno para se tornar um desafio estrutural de dimensão global.

- 3- A partir dessa perspectiva, verificou-se que a evasão fiscal internacional somente passou a ser enfrentada com maior efetividade quando a troca de informações entre administrações tributárias ganhou relevância no cenário internacional, o que se deu de forma mais contundente no século XXI. A crise financeira global de 2008 representou um marco importante para a intensificação dos esforços multilaterais de combate à evasão e à elisão fiscal agressiva. A partir de então, fóruns internacionais como o G20, a OCDE e a União Europeia passaram a priorizar iniciativas voltadas à transparência fiscal e à cooperação entre as autoridades tributárias. Foi nesse contexto que surgiram instrumentos fundamentais como o padrão comum de reporte (CRS), promovido pela OCDE, e o Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), dos Estados Unidos, ambos baseados na premissa da troca automática de informações como ferramenta de dissuasão e detecção de ativos ocultos no exterior. Essa mudança de paradigma — da troca de informações apenas mediante requisição para um modelo automático e sistemático — representou um avanço significativo no combate à evasão fiscal internacional e contribuiu para a construção de um novo modelo de governança fiscal global.
- 4- No segundo capítulo, ao estudarmos os principais mecanismos internacionais de troca de informações fiscais — com destaque para a Convenção Multilateral da OCDE, os acordos bilaterais e multilaterais, o modelo TIEA, o padrão comum de reporte (CRS) e o Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) —, constatamos um avanço significativo na

cooperação internacional em matéria fiscal. Essa cooperação não apenas contribuiu para o incremento da transparência fiscal, mas também para a criação de um ambiente internacional mais hostil às práticas de evasão, elisão abusiva e ocultação de ativos. No entanto, identificamos que persistem desafios importantes, como a resistência de alguns Estados em aderir aos padrões internacionais de troca de informações, a existência de paraísos fiscais que continuam a oferecer sigilo bancário e fiscal, e as dificuldades técnicas e operacionais enfrentadas pelas administrações tributárias na implementação eficaz desses mecanismos.

- 5- No terceiro capítulo, ao analisarmos a experiência europeia — em especial, a Diretiva 2011/16/EU e suas sucessivas alterações —, foi possível constatar um processo contínuo de aprimoramento normativo, que buscou adaptar os instrumentos de troca de informações às novas formas de planejamento fiscal agressivo praticadas por indivíduos e empresas multinacionais. A incorporação de dispositivos relativos a mecanismos obrigatórios de divulgação (DAC6), o intercâmbio automático de informações sobre plataformas digitais (DAC7), bem como o recente foco na transparência sobre criptoativos (DAC8), evidenciam um esforço contínuo da União Europeia em manter sua legislação atualizada e responsiva aos desafios impostos pela economia digital e pela engenharia fiscal sofisticada.
- 6- Por fim, como conclusão geral, pode-se afirmar que, embora avanços consideráveis tenham sido alcançados na promoção da transparência e no combate à evasão fiscal por meio da troca internacional de informações, ainda há um caminho a ser percorrido. A multiplicidade de instrumentos normativos existentes, embora positiva sob o aspecto da diversidade de soluções, também pode gerar fragmentação, sobreposição de obrigações e dificuldades de implementação por parte das administrações tributárias, especialmente em países em desenvolvimento. Ademais, a própria eficácia desses mecanismos depende da existência de uma infraestrutura tecnológica adequada, de recursos humanos capacitados e de sistemas jurídicos alinhados com os princípios internacionais de cooperação fiscal. A persistência de práticas de não conformidade, a evasão sofisticada por meio de estruturas

societárias opacas e o uso de criptoativos ainda representam obstáculos relevantes, que exigem constante adaptação normativa e ação coordenada entre os Estados. Além disso, é importante destacar que os regimes de troca de informações, como o AEOI e o FATCA, embora sejam mecanismos eficazes no papel, enfrentam resistências políticas e operacionais em sua aplicação prática. Muitos países ainda demonstram relutância em aderir plenamente às normas internacionais por considerações estratégicas, econômicas ou mesmo por pressões internas de grupos empresariais que se beneficiam de estruturas fiscais opacas. Isso revela que, para além dos instrumentos legais, é necessário fomentar uma cultura institucional e política de transparência fiscal, baseada em valores democráticos, justiça tributária e cooperação internacional. Não basta que os países assinem acordos; é necessário que eles sejam efetivamente implementados, fiscalizados e revisados periodicamente para garantir sua funcionalidade e atualização frente às novas formas de planejamento tributário agressivo. Outro ponto a ser considerado diz respeito à legitimidade e à governança global dos regimes de troca de informações. A predominância de determinados organismos internacionais, como a OCDE, na formulação dessas normas, tem levantado críticas no sentido de que países em desenvolvimento muitas vezes não participam de forma equitativa dos processos decisórios. Isso pode resultar em uma assimetria de interesses e prioridades, favorecendo os países mais ricos e suas administrações tributárias mais estruturadas. Dessa forma, é fundamental repensar o modelo atual, promovendo maior inclusão e representatividade nas instâncias internacionais, de modo a garantir que os regimes globais de troca de informações fiscais sejam verdadeiramente multilaterais, justos e eficazes.

- 7- A harmonização normativa, a ampliação da cooperação entre países em diferentes níveis de desenvolvimento, o fortalecimento das capacidades institucionais das administrações tributárias e a superação dos entraves políticos que dificultam a plena adesão aos padrões internacionais continuam a ser elementos essenciais para o sucesso das iniciativas em curso. Nesse sentido, torna-se imperativo que os organismos internacionais, como a OCDE, a ONU e o Fórum Global sobre

Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais, adotem uma postura mais inclusiva e equitativa na formulação de regras, levando em conta as assimetrias econômicas e estruturais entre os países. A cooperação internacional em matéria tributária deve ir além da simples troca de dados entre administrações fiscais. É necessário criar mecanismos de apoio técnico e financeiro que permitam que países com menor capacidade institucional possa implementar, com qualidade e segurança, os padrões exigidos pelos instrumentos multilaterais. Isso inclui a oferta de treinamentos, a criação de sistemas informatizados robustos e seguros, e a adaptação das normas internas de cada país para garantir a conformidade jurídica e operacional dos fluxos de informação. Além disso, uma maior harmonização normativa entre os diversos regimes internacionais contribuiria significativamente para a redução de custos administrativos, para a simplificação dos procedimentos de troca e para o aumento da confiança mútua entre os Estados participantes. Essa harmonização deve abranger tanto os critérios técnicos para o envio e recebimento de informações quanto os padrões de segurança, confidencialidade e uso dos dados compartilhados. A ausência de um marco regulatório uniforme pode gerar lacunas que são exploradas por agentes econômicos que atuam de forma transnacional, muitas vezes se aproveitando de brechas entre diferentes sistemas legais para ocultar ativos ou rendimentos. Outro aspecto relevante é a importância de incorporar aos debates internacionais a questão da justiça fiscal, assegurando que os regimes de troca de informações contribuam para a equidade tributária global. Países em desenvolvimento, frequentemente prejudicados por fluxos ilícitos de capitais e práticas abusivas de empresas multinacionais, devem ser empoderados para usar essas informações na recuperação de receitas e no combate às desigualdades. Para tanto, é necessário promover a transparência também na aplicação das regras, na responsabilização de intermediários financeiros e jurídicos envolvidos na evasão fiscal, e na garantia de que os dados obtidos sejam efetivamente utilizados em processos administrativos e judiciais. Portanto, o futuro da cooperação internacional em matéria de troca de informações fiscais dependerá não apenas da sofisticação tecnológica ou da

quantidade de acordos firmados, mas, sobretudo, da qualidade dessa cooperação, da solidariedade entre os países e do comprometimento político com um sistema fiscal mais justo, eficiente e globalmente coordenado. A consolidação de um ambiente internacional de confiança mútua, com mecanismos claros, equitativos e transparentes, será essencial para o êxito contínuo dos regimes de troca de informações e, conseqüentemente, para o enfrentamento eficaz da evasão fiscal no século XXI.

- 8- Nesse contexto, a troca de informações fiscais consolida-se como instrumento indispensável no enfrentamento da evasão fiscal internacional, mas sua efetividade dependerá, em última instância, da vontade política dos Estados, da equidade na formulação das regras internacionais e do compromisso global com a justiça fiscal.

Bibliografia:

1. ALBERTO XAVIER (fls. 291/292 – *Direito Tributário Internacional – tributação das operações internacionais*, 1993, Almedina, Coimbra, 594 páginas, fl. 291).
2. BAMMENS, Niels. *The Principle of Non-discrimination in International and European Tax Law*. Ibfd Doctoral Series, December 2012. p.527.
3. BOLDT, Raphael. *Uma análise crítica do triângulo da fraude de Donald Cressey: limitações e aplicações no contexto dos crimes corporativos*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 33, n. 388, p. 5-8, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.14889490. Disponível em https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1659
4. BRASIL. *Convenção entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa destinada a evitar a dupla tributação e a prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-evitar-a->

[dupla-tributacao/portugal/portugal-141-convencao-dupla-tributacao.pdf/view](#). Acesso em: 27 jan. 2025.

5. BOLDT, Raphael. Uma análise crítica do triângulo da fraude de Donald Cressey: limitações e aplicações no contexto dos crimes corporativos. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 33, n. 388, p. 5-8, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.14889490. Disponível
6. CONDÉ, Robson Augusto Dainez; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; QUINTAL, Renato Santiago. *Fraude contábil: análise empírica à luz dos pressupostos teóricos do triângulo da fraude e dos escândalos corporativos*. *Gestão & Regionalidade*, Santo André, v. 31, n. 93, p. [95]-[108], 2015. DOI: 10.13037/gr.vol31n93.2929.
7. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2011/16/UE do Conselho de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE. Artigo 8º, Âmbito de aplicação e condições da troca automática de informações obrigatória*. Diário Oficial da União Europeia, 15 fev. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu>. Acesso em: 31 jan. 2025.
8. DOURADO, Ana Paula. *Governança fiscal global*. Edições Almedina, S.A. 2ª ed. 2018. fl. 12 e fl. 140.
9. Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (Texto relevante para efeitos do EEE) (<http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>).
10. Diretiva (UE) 2020/876 do Conselho de 24 de junho de 2020 que altera a Diretiva 2011/16/UE para fazer face à necessidade urgente de diferir certos prazos para a apresentação e a troca de informações no domínio da fiscalidade devido à pandemia da doença COVID-19 (<http://data.europa.eu/eli/dir/2020/876/oj>).

11. Diretiva (UE) 2021/514 do Conselho de 22 de março de 2021 que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade. (<http://data.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj>).
12. Diretiva (UE) 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>).
13. Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (<http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2376/oj>).
14. Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio de 2016, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (<http://data.europa.eu/eli/dir/2016/881/oj>).
15. DIRETIVA 2011/16/UE DO CONSELHO de 15 de fevereiro de 2011 relativa à cooperação administrativa no domínio da tributação e da revogação da Diretiva 77/799/CEE. Numero 17. (<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>).
16. EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Audit preview: Information on an upcoming audit, Exchange of tax information in the EU*. Outubro 2019. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_14/ap_tax_information.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.
17. GUÉX, Sébastien; BUCLIN, Hadrien (editores). *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Cham: Springer International Publishing, 2023.
18. Informação retirada do site oficial da Comissão Europeia (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/dac7_en#taxation-of-income-earned-by-sellers).
19. Informação retirada do site oficial da Comissão Europeia (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8_en).

20. Informação retirada do site da Autoridade Fiscal da Irlanda, Revenue Commissioners, (<https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/international-tax/aeoi/dac6/when-how.aspx>).
21. LEITÃO, Luís Menezes. *Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Livraria Coimbra, 1999
22. MESQUITA, Maria Margarida Cordeiro, *Troca de Informações e Cooperação Fiscal Internacional*, Colóquio A Internacionalização da Economia e a Fiscalidade, Centro de Estudos Fiscais, 1993, p. 337.
23. MACHADO, M. R. R., & GARTNER, I. R. (2018). A hipótese de Cressey (1953) e a investigação da ocorrência de fraudes corporativas: uma análise empírica em instituições bancárias brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), 60-81. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803270>
24. Informações retiradas do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação final do programa Fiscalis 2020, realizado em Bruxelas, 14.12.2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0717>).
25. OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>.
26. OECD (2021), *BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices – Transparency Framework: Peer Review Documents*, OECD, Paris, www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peer-review-ransparency-framework.pdf.
27. OECD (2022), *Administração Tributária 2022: Informações Comparativas sobre a OCDE e outras Economias Avançadas e Emergentes*, Publicação da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e797131-en>.
28. OECD (2023), *Revisão por Pares da Atualização de Troca Automática de Informações de Contas Financeiras de 2023*, Publicação da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5c9f58ae-en>.
29. OECD (1963), *Draft Double Taxation Convention on Income and Capital 1963*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264073241-en>. Comentários, número 9.

30. OCDE (2016), *Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva*, Acción 12 - Informe final 2015, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Tributible y el Transfer de Beneficios, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267367-es>. pp. 87-91.
31. OECD (2019), *Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g972ee-en>.
32. OECD (2022), *Guide on enhanced cooperation between Member States and Businesses in the field of fighting VAT fraud*, Directorate General for Taxation and Customs Union, Brussels, February 2016. pp 2-4. (https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/897c576c-93e4-4c29-9615-ba3fd5d32001_en?filename=2016-03_guide-on-adm-cooperation_en.pdf).
33. OECD (2022), *Final Report: The role of taxation and other policy measures in tackling harmful tax practices in the digital economy*. pp. 5-7.
34. PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa; SANTOS, Nálbia de Araújo; FARONI, Walmer. *Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros*. Revista Ambiente Contábil – UFRN, Natal/RN, v. 12, n. 2, p. 136–156, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>. DOI: 10.21680/2176-9036.2020v12n2ID18732.
35. RELATÓRIO ESPECIAL: *Troca de informações fiscais na EU: bases sólidas, falhas na aplicação*. 2021. PT. (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf).
36. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on overview and assessment of the statistics and information on the automatic exchanges in the field of direct taxation. Brussels, 17.12.2018. pp. 11-13. (https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/c2217f97-eeda-4fc9-9655-7bce9b06bc62_en?filename=report-automatic-exchanges-taxation-dac-844_en.pdf).

37. ROCHA, Joaquim Freitas da. *Introdução ao Planeamento Fiscal: teoria jurídica*. Coimbra: Almedina, 2023. 344 p
38. Texto consolidado: *Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da tributação e que revoga a Diretiva 77/799/CEE*(<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/2024-01-01>).
39. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE), Processo C-446/03, *Marks & Spencer plc v David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, Acórdão de 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.
40. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 21 de fevereiro de 2006, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd e County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs & Excise*, processo C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121, Coletânea de Jurisprudência 2006, p. I-01609.
41. TJUE, Acórdão de 12 de setembro de 2006 – *Cadbury Schweppes plc e Cadbury Schweppes Overseas Ltd vs. Commissioners of Inland Revenue*, Processo C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544. Coletânea de Jurisprudência 2006 I-07995.
42. Tribunal de Justiça da União Europeia. Processos apensos C-116/16 e C-117/16, *T Danmark e Y Denmark Aps contra Skatteministeriet*, acórdão de 26 de fevereiro de 2019. ECLI:EU:C:2019:135. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2019%3A135>. Acesso em: 14 maio 2025.
43. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_03/SR_Exchange_tax_inform_PT.pdf.
44. <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action12/>.
45. <https://www.oecd.org/en/networks/oecd-forum-on-tax-administration.html>.
46. <https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/international-tax/aeoi/dac6/when-how.aspx>.

47. https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/dac6_en#taxation-of-income-earned-by-sellers.
48. https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8_en.
49. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>.
50. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>.
51. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>.
52. <http://data.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj>.
53. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>.
54. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj>.
55. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/2024-01-01>.
56. <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>.