

Recomendações para as reformas tributárias na América Latina e Caribe

1. Incorporar o cumprimento dos direitos humanos e das obrigações ambientais como princípios gerais para orientar e informar a tomada de decisões tributárias.
2. Promover a progressividade e a equidade nos sistemas tributários da região.
3. Promover reformas na tributação das empresas, especialmente das empresas multinacionais, que considerem e protejam os interesses da região.
4. Adotar medidas para aumentar a transparência fiscal.
5. Promover impostos que visem a proteção do meio ambiente, especialmente no que diz respeito à transição energética e à resposta à crise climática.
6. Rever os benefícios fiscais com critérios de transparência e equidade, eliminando privilégios e dando prioridade aos benefícios que geram crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável e justiça social.
7. Promover uma governança fiscal global verdadeiramente inclusiva que respeite a soberania nacional.
8. Integrar a dimensão de gênero na política tributária.
9. Descolonizar as normas internacionais de tributação e transparência.
10. Assegurar a participação efetiva da sociedade civil na nova Plataforma.

Cartagena das Índias, 27 de julho de 2023.

AOS: Ministros dos Estados da América Latina e Caribe

DE: Organizações da sociedade civil da América Latina e Caribe

Recomendações para as reformas tributárias na região

Nós, as organizações da sociedade civil abaixo assinadas, concordamos que a iniciativa promovida pelos governos da Colômbia, Chile e Brasil de convocar a Primeira Cúpula Ministerial Fiscal da região é uma oportunidade histórica. A Cúpula abre caminho para um "Novo Pacto Fiscal na América Latina e Caribe", e para a construção de uma tributação global inclusiva, sustentável e equitativa a partir da região, que alinhe posições dentro e entre os nossos países e do Sul Global. É também uma oportunidade para encontrar um caminho de diálogo para soluções comuns. De fato, precisamos de um espaço de coordenação supranacional que canalize as demandas e formule propostas e recomendações, e que promova a responsabilização e a participação social na cooperação em matéria de política fiscal.

A América Latina e o Caribe é afetada pelas graves consequências de um conjunto de crises – de reprodução social e de cuidados, políticas, económicas, sanitárias, sociais e climáticas – que agravam as desigualdades, a exclusão, a pobreza, a informalidade estrutural e a fome na nossa região. Muitos países latino-americanos enfrentam também crises de dívida externa, que interferem com a sua capacidade de resolver estes problemas de forma autónoma e efetiva. Agora, mais do que nunca, a região precisa de recursos para investir em serviços públicos, reduzir as desigualdades, assegurar os direitos humanos e garantir a transição para uma economia baseada em direitos que proteja o planeta e as gerações futuras.

Diferentes representantes da sociedade civil reuniram-se em Bogotá, nos dias 4 e 5 de maio de 2023, na Cidade do Panamá, nos dias 4 e 5 de julho, e em Cartagena, nos dias 25 e 26 de julho, com o objetivo de identificar e debater uma série de questões fiscais urgentes que afetam a nossa região. É necessário que os Estados da América Latina e Caribe implementem ações locais e regionais para reverter essas urgências, além de atuar como um bloco regional em nível global. A Cúpula Ministerial, e a plataforma que dela resulta, constitui uma oportunidade única para aqueles que nos representam ouvirem as necessidades dos cidadãos e agirem em conformidade.

Nesse sentido, concluímos que é urgente conectar as discussões sobre a tributação com os problemas mais prementes da região e, conseqüentemente, mobilizar recursos – arrecadados de forma progressiva, inclusiva e eficiente – para: i)

mudar o modelo de crescimento e desenvolvimento produtivo; ii) fortalecer e garantir políticas sociais e sistemas de proteção social e de cuidados inclusivos e abrangentes para o conjunto da sociedade e para as gerações futuras, que revertam as desigualdades prevaletentes e tenham uma perspectiva de direitos; iii) garantir serviços públicos de qualidade, universais, sustentáveis e inclusivos, bem como o exercício efetivo dos direitos humanos em condições de igualdade, com ênfase na interseccionalidade; iv) reforçar as políticas ambientais e garantir ações para enfrentar a crise climática e outras ameaças ambientais; v) incorporar os direitos das mulheres na sua diversidade de forma transversal na tomada de decisões fiscais. Estes esforços são também relevantes para outros fóruns da região, como a Cúpula de Presidentes da Amazônia.

Reconhecendo o impacto dos recursos tributários para alcançar a justiça em todas as suas dimensões: econômica, social, trabalhista, política, climática, cultural, racial, de gênero, regional e holístico-territorial, **instamos** os Estados a promover mudanças estruturais na política fiscal. Nesse contexto, a sociedade civil **recomenda** que os seguintes eixos temáticos sejam abordados como um mandato para a nova plataforma:

1. Incorporar o cumprimento dos direitos humanos e das obrigações ambientais como princípios gerais para orientar e informar a tomada de decisões tributárias

Nossa região tem a maior desigualdade de riqueza do planeta e altos níveis de pobreza que se agravaram após a pandemia da Covid-19, atingindo 201 milhões de pessoas. Apesar disso, os países não estão utilizando todo seu potencial tributário para combater a desigualdade, investir em serviços públicos ou financiar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que somente atingiram 25% de suas metas na região. Esse cenário contradiz as obrigações de direitos humanos existentes, amplamente assumidas pelos países da região em tratados internacionais, constituições e legislação doméstica.

Recomendamos que os Estados observem as obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos, inclusive os direitos em questões ambientais, e reconheçam que seu gozo efetivo deve ser um dos principais objetivos da tributação. Os Estados devem se comprometer a garantir que qualquer receita adicional gerada por reformas futuras seja expressamente destinada à garantia dos direitos humanos, com fundos suficientes e adequadamente supervisionados com base em critérios de transparência, participação e responsabilização. Além disso, é necessário avaliar as políticas tributárias para analisar seu impacto sobre os direitos humanos, em especial

os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com uma lógica de interseccionalidade. Recomendamos que, no âmbito da plataforma a ser lançada, os Estados destaquem expressamente a importância da política tributária para promover a redistribuição e reduzir as disparidades de gênero e de grupos historicamente discriminados, como povos indígenas, afrodescendentes, comunidades empobrecidas, camponeses, pessoas LGBTQIAPN+, pessoas com deficiência, populações trabalhadoras, idosos, migrantes e crianças, entre outros grupos.

2. Promover a progressividade e a equidade nos sistemas tributários da região

A progressividade dos sistemas tributários continua sendo uma agenda pendente na América Latina e no Caribe. Mais de 46% das receitas tributárias da região são provenientes de impostos sobre o consumo. Em muitos países, o patrimônio, a herança e a renda do capital não são tributados ou contribuem muito menos do que a renda do trabalho, enquanto alguns territórios continuam a competir para atrair e proteger esse capital com medidas tributárias agressivas. Nesse cenário, é comum que itens fundamentais para a garantia de direitos sejam cortados, com um impacto especial sobre as mulheres, que são desproporcionalmente afetadas pelas tarefas que o Estado deixa de financiar. Os Estados precisam oferecer sistemas tributários progressivos, inclusivos, eficientes, suficientes, justos, simples e sustentáveis para fazer face às políticas de austeridade promovidas pelas instituições financeiras internacionais.

Para isso, recomendamos que os Estados fortaleçam as administrações tributárias e incentivem sua cooperação. Também recomendamos implementar ou aprimorar – conforme apropriado – os impostos sobre patrimônio e grandes fortunas, altas rendas, riqueza, ganhos de capital, herança, vultuosas doações, grandes propriedades de terra, posse de bens de luxo e lucros extraordinários de empresas multinacionais e transações financeiras. Por fim, recomendamos que os Estados tomem medidas para promover a formalização do trabalho decente para garantir uma base tributária mais robusta.

3. Promover reformas na tributação das empresas, especialmente das empresas multinacionais, que considerem e protejam os interesses da região

Atualmente, a agenda de tributação internacional é liderada pela OCDE. Entretanto, o potencial de aumento de receita das "soluções" propostas por este organismo é insignificante ou inexistente para os países da região. Além disso, essas propostas não são adaptadas às particularidades das economias latino-americanas, nem emergem de processos participativos em condições de igualdade que reflitam seus

interesses. Os Estados da região precisam de soluções eficazes para tributar a economia digital e as empresas multinacionais. Para isso, é necessário avaliar alternativas às soluções que emergem dessa agenda global, em um processo de cooperação com vistas à integração fiscal que inclua seus próprios mecanismos para combater a manipulação de preços de transferência, a erosão da base tributária e a transferência de lucros.

Recomendamos que os Estados promovam a implementação de medidas coordenadas para a tributação da economia altamente digitalizada, o que permitiria a construção de um bloco regional nessa área. Também recomendamos o estabelecimento de um imposto mínimo sobre empresas multinacionais que se alinhe melhor com as alíquotas corporativas nas estruturas tributárias nacionais, que incida sobre mais empresas multinacionais e que tenha uma base de cálculo mais eficaz.

4. Adotar medidas para aumentar a transparência fiscal

Na América Latina e no Caribe, 27% da riqueza da região é mantida no exterior. Os paraísos e os abusos fiscais prejudicam o investimento social e o desenvolvimento produtivo. Para gerar uma tributação efetivamente justa e inclusiva, é necessário ter informações sobre aquelas pessoas que detêm quantidades significativas de riqueza e não pagam sua parcela justa de impostos. Isso significa eliminar o duplo padrão de informação: enquanto há uma análise excessiva das pessoas com poucos recursos, os Estados sabem pouco ou nada sobre as pessoas com grandes fortunas. Isso significa adotar medidas de maior transparência para identificar os verdadeiros proprietários de ativos e contas por meio de registros de ativos e de beneficiários finais; e fortalecer e aprimorar a coordenação na troca de informações e na publicação do planejamento tributário de grandes empresas.

Recomendamos que os Estados promovam mecanismos vinculantes de transparência para combater a evasão e a elisão fiscais e o uso de paraísos fiscais, por meio de registros públicos de beneficiários finais; trocas automáticas de informações multilaterais; registros globais de ativos; relatórios públicos país por país; e, discutindo disposições de sigilo bancário e fiscal, entre outras medidas. Recomendamos, também, que se avance na integração de todas as fontes internas e externas de informações para a aplicação efetiva e justa das regras fiscais e tributárias. Ao mesmo tempo, recomendamos a produção e a publicação de informações fiscais de qualidade de forma acessível, que permita a participação social genuína e facilite a análise dos sistemas tributários a partir de uma perspectiva de direitos humanos, raça e gênero (entendendo, por exemplo, o impacto diferenciado que eles têm sobre diferentes grupos da população). Recomendamos, ainda, que haja um progresso coordenado no

uso de informações fiscais para combater outros crimes, como corrupção, enriquecimento ilícito, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.

5. Promover impostos que visem a proteção do meio ambiente, especialmente no que diz respeito à transição energética e à resposta à crise climática

A política tributária pode desempenhar papel fundamental na promoção de uma transição socioecológica justa, na qual a justiça ambiental, de gênero, étnico e racial e os interesses das comunidades sejam priorizados. Isso implica, como primeiro componente, que as reformas na arquitetura tributária global contribuam para reduzir as diferenças entre os países e promover o bem viver de nossos povos. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, exige que aqueles que têm a maior responsabilidade contribuam mais para o financiamento das políticas de adaptação, mitigação e de perdas e danos, principalmente nos países com as maiores dificuldades de financiamento. Um segundo componente envolve o fortalecimento da cooperação tributária regional, de modo a levar a América Latina e o Caribe a uma estratégia de diversificação industrial de baixo carbono e resiliente ao clima, que priorize os direitos coletivos, proteja a biodiversidade e impulse as economias locais, fortaleça a soberania sobre os ativos naturais e contribua para a redução da pobreza e da desigualdade. Um terceiro componente é que os sistemas tributários nacionais incorporem os objetivos ambientais e climáticos, por meio de instrumentos que efetivem o princípio do poluidor-pagador e protejam as populações mais vulnerabilizadas. Esses recursos podem ser uma fonte valiosa de receita para os Estados, permitindo-lhes garantir direitos e avançar em direção a um modelo econômico mais justo e sustentável.

Recomendamos que os Estados aproveitem a transição justa como uma oportunidade para avançar em direção a economias mais diversificadas e resilientes. Isso exige que os setores de aviação e transporte, os minerais de transição, o setor extrativista em geral e outros setores com uso intensivo de carbono sejam tributados proporcionalmente ao seu impacto ambiental. Os impostos sobre o carbono e a riqueza são instrumentos cujo potencial redistributivo pode exigir uma contribuição justa das pessoas e empresas mais ricas e dos setores mais responsáveis pela crise climática.

Recomendamos que os Estados implementem impostos que busquem proteger o meio ambiente, reduzir os efeitos das mudanças climáticas e seus impactos econômicos e sociais e contribuir para a redução da dependência da exploração de recursos naturais não renováveis, para a descarbonização da economia e para uma transição justa. Esses tributos regulatórios podem ser acompanhados de outras medidas para

desincentivar atividades econômicas que tenham impactos negativos de longo prazo sobre as comunidades e o meio ambiente.

Também recomendamos considerar medidas como a eliminação de isenções fiscais para o setor extrativista, a redução de subsídios para combustíveis fósseis e outras atividades com uso intensivo de carbono, a promoção de políticas econômicas ecológicas e solidárias e políticas que promovam a autonomia econômica das comunidades. Em todos os casos, é necessário proteger as populações mais vulnerabilizadas dos possíveis impactos regressivos dessas medidas. Por fim, recomendamos estender o direito à informação consagrado no acordo de Escazú e os princípios de transparência, participação e prestação de contas das informações fiscais, o que implica melhorar as informações disponíveis e fortalecer as políticas de intercâmbio de informações em nível regional.

6. Rever os benefícios fiscais com critérios de transparência e equidade, eliminando privilégios e dando prioridade aos benefícios que geram crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável e justiça social

Na região, existem vários benefícios fiscais muito significativos, tanto em termos de perda de receita tributária quanto de aprofundamento das desigualdades. Embora haja uma grande heterogeneidade entre esses benefícios, as características comuns são que, em geral, não há estruturas legais que regulem como são criados e avaliados; há pouca informação pública sobre eles e uma preocupante opacidade em torno da tomada de decisões; e, há uma falta de práticas consistentes de avaliação e prestação de contas em relação ao cumprimento dos objetivos dos benefícios. Quando é possível avaliá-los, geralmente se constata que os indivíduos e setores mais privilegiados (como as grandes corporações, os setores extrativistas e financeiros, os homens e o setor formal) ficam com a maior parte dos benefícios. Essa situação aprofunda especialmente as desigualdades de gênero.

Recomendamos que os Estados desenvolvam e revisem padrões regionais comuns para garantir a identificação, o monitoramento e a comparabilidade dos benefícios e privilégios fiscais em nível nacional e subnacional, e que usem padrões de direitos humanos para aumentar a transparência e a responsabilização em relação a esses incentivos. Também recomendamos diagnosticar, revisar, avaliar, analisar, tornar transparente e eliminar ou transformar benefícios fiscais que privilegiam grupos particulares em detrimento das necessidades sociais e da luta contra a pobreza e a desigualdade. Conseqüentemente, recomendamos a concessão de novos benefícios somente quando promoverem: (i) justiça social e equidade para favorecer setores historicamente discriminados, com uma perspectiva de classe, étnico-racial e de

gênero; (ii) crescimento inclusivo da economia, com geração de emprego, valor agregado e desenvolvimento tecnológico; (iii) desenvolvimento produtivo, social e ambientalmente sustentável.

7. Promover uma governança fiscal global verdadeiramente inclusiva que respeite a soberania nacional

A Resolução 77/244 das Nações Unidas, adotada por unanimidade pela Assembleia Geral da ONU em 30 de dezembro de 2022, é de vital importância porque promove e reafirma os compromissos anteriores dos Estados de aprimorar a cooperação tributária internacional, combater os fluxos financeiros ilícitos e combater a evasão e a elisão fiscais agressivas. Com essa resolução iniciam-se discussões intergovernamentais com o objetivo de fortalecer a inclusão e a eficácia da cooperação tributária internacional, avaliando opções adicionais, incluindo uma possível estrutura ou instrumento para a cooperação tributária internacional a ser desenvolvida e acordada por meio de um processo intergovernamental da ONU. É importante que os países da América Latina e do Caribe discutam sua posição em relação a esse e a outros espaços de negociação internacional sobre questões tributárias. O lançamento da plataforma latino-caribenha de cooperação tributária, por sua vez, deve permitir que os Estados da região promovam e defendam mecanismos de integração e cooperação, em âmbitos regional e global, que permitam aos países da América Latina e do Caribe se fortalecerem como atores importantes nos espaços internacionais, que lhes proporcionem acesso real e em igualdade de condições aos países membros e que multipliquem suas vozes e demandas sem afetar a autonomia de suas posições ou decisões.

Nesse contexto, recomendamos que os Estados: i) assegurem que os espaços de coordenação tributária promovam medidas adaptadas às particularidades regionais; ii) reconheçam que as iniciativas e os espaços existentes, como a OCDE, apresentam limitações para tomar decisões tributárias que reflitam as posições e as demandas dos países da América Latina e do Caribe e que não resultam em benefícios locais, mas que, em geral, beneficiam os países mais ricos; iii) promovam melhorias na prestação de contas nos fóruns existentes, a fim de alcançar uma participação genuína e de qualidade; iv) promovam a cooperação Sul-Sul; e, v) apoiem o processo iniciado nas Nações Unidas pela resolução 77-244, garantindo a transparência e a participação social.

8. Integrar a dimensão de gênero na política tributária

Na região, há grandes lacunas entre homens e mulheres no gozo de seus direitos, no acesso ao trabalho decente, nos salários, no emprego de qualidade e no acesso à proteção social e à seguridade social, bem como na existência de uma organização social injusta que atribui às mulheres o trabalho doméstico e de cuidados, remunerado e não remunerado. Essas tarefas sustentam a vida, a comunidade e o funcionamento do sistema econômico em geral. As desigualdades não apenas persistem, mas foram agravadas pelos efeitos negativos da pandemia da Covid-19 e pela crise ambiental, colocando em risco todos os ganhos que as mulheres obtiveram nas últimas décadas. *Recomendamos que os Estados implementem políticas fiscais anticíclicas que sejam sensíveis às desigualdades de gênero e promovam políticas públicas que reconheçam as mulheres em toda a sua diversidade. Recomendamos também a adoção de estratégias interseccionais que respondam às suas necessidades específicas, dando atenção especial à feminilização da pobreza na região e ao financiamento de políticas públicas urgentes, como sistemas de atendimento integral. Recomendamos o uso da política tributária para eliminar a discriminação de gênero e promover a igualdade substantiva de gênero e uma distribuição mais justa do poder econômico, incluindo medidas afirmativas em favor das mulheres, mobilizando recursos em nível nacional e internacional e incluindo recursos adicionais e potenciais, se necessário.*

9. Descolonizar as normas internacionais de tributação e transparência

Atualmente, as normas sobre tributação internacional são formuladas pelos países que são, de fato, os maiores responsáveis pela evasão fiscal. Muitos países da OCDE e suas dependências respondem por mais de dois terços dos abusos fiscais globais. O controle das normas pela OCDE ou pelos países mais ricos resulta em listas de paraísos fiscais em que as pequenas ilhas do Caribe são estigmatizadas, obscurecendo a responsabilidade dos principais facilitadores dos fluxos financeiros ilícitos.

Recomendamos que os Estados adotem critérios objetivos para determinar quais países constituem "paraísos fiscais". A experiência do Índice de Sigilo Financeiro e do Índice de Paraísos Fiscais Corporativos da Tax Justice Network mostra que essas avaliações podem se basear em evidências rigorosas e previsíveis, e não em decisões políticas tendenciosas e arbitrárias. Os Estados da região devem desenvolver padrões internacionais de transparência fiscal que reconheçam as capacidades institucionais de cada país e estabelecer mecanismos de cooperação que apoiem a transição dos países da região dependentes do setor de serviços offshore para economias mais diversificadas e resilientes.

10. Assegurar a participação efetiva da sociedade civil na nova Plataforma

A governança da nova plataforma, a ser secretariada pela CEPAL, não pode ocorrer sem a participação da sociedade civil. Seria incoerente propor uma Cúpula para a tributação inclusiva com um processo participativo sem garantir esses mecanismos no futuro. O estabelecimento de institucionalidades participativas é a maneira de cumprir as obrigações estabelecidas nos instrumentos de direitos humanos assinados pelos Estados, que consagram os princípios de transparência, participação e responsabilização.

Recomendamos que os Estados estabeleçam mecanismos para a participação significativa, genuína e autônoma dos sindicatos, movimentos e organizações da sociedade civil e dos trabalhadores nos debates sobre as agendas de reformulação regional dos sistemas tributários e das regras fiscais, para garantir a transparência e a legitimidade das decisões tomadas nesses processos. Recomendamos também que os mecanismos institucionais de participação da sociedade civil incluam as vozes e as demandas das pessoas mais afetadas por políticas e sistemas tributários regressivos e injustos, incluindo mulheres, povos indígenas, afrodescendentes, comunidades empobrecidas, camponeses, pessoas LGBTQIAPN+, pessoas com deficiência, populações trabalhadoras, idosos, migrantes e crianças, entre outras populações historicamente discriminadas. Por fim, recomendamos a criação de um Conselho Consultivo Permanente da sociedade civil e a garantia de participação ativa nos grupos de trabalho que forem criados, financiados com recursos públicos adequados.