



PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Gastos Tributários e Justiça Fiscal na América Latina: Recomendações de Instituições Financeiras Internacionais e Organizações da Sociedade Civil

AUTORÍA

Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 7

Livi Gerbase





COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil
Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional
Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco	Jonathan Menkos
Juan Pablo Bohoslavsky	Bibiana Leticia Ramírez
Horacio Corti	Pedro Rossi
María Goenaga	Magdalena Sepúlveda
Verónica Grondona	Rodrigo Uprimny
Ricardo Martner	María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se han beneficiado de los aportes significativos de las siguientes personas:

Dalile Antúnez (ex ACIJ)	Adrián Falco (RJFALC)	Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)	Eduardo Reese (ex CELS)
Mayra Báez (CESR)	Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)	Nicholas Lusiani (ex CESR)	Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)
Nathalie Beghin (INESC)	Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)	Luna Miguens (CELS)	Alejandro Rodríguez (Dejusticia)
Iván Benumea (Fundar)	Ana Carolina González (Fundación Ford)	Olivia Minatta (CESR)	Carmen Ryan (ex ACIJ)
María Elena Camiro (Fundar)	Livi Gerbase (INESC)	Alicia Ojeda (Fundar)	Ignacio Saiz (CESR)
Michelle Cañas (CELS)	Diana Guarnizo (Dejusticia)	Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)	Leandro Vera (CELS)
Paulina Castaño (Fundar)	Mariana Gurrola (Fundar)	Haydeé Perez (Fundar)	Malena Vivanco (ACIJ)
Grazielle David (RJFALC)	Julieta Izcurdia (ACIJ)	Iara Pietricovsky (INESC)	Pablo Vitale (ACIJ)
Kate Donald (CESR)		Alba Ramírez (Fundar)	

Serie Documentos Complementarios.

Diseño Editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero

Corrección de estilo: The Pillow Books

Autor | Livi Gerbase: Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc Brasília, janeiro de 2020. A autora agradece as contribuições de Nathalie Beghin, Coordenadora da Assessoria Política do Inesc.

ÍNDICE

Resumen	4
1. Introdução	5
2. Gastos Tributários na América Latina	6
3. Recomendações de órgãos internacionais e organizações da sociedade civil para gastos tributários	8
3.1 Recomendações institucionais e de promoção de transparência	8
3.1.1 Para que esses relatórios sejam abrangentes e transparentes, o FMI (Heady, Mansour, 2019) propõe uma série de boas práticas	8
3.2 Recomendações para Avaliação e Revisão dos GT	9
3.3 Pela Reforma dos Gastos Tributários	10
3.4 Cooperação latino-americana	10
4. Conclusões	12



RESUMEN

El presente documento trata los gastos tributarios o beneficios fiscales, entendidos estos como renuncias de ingresos que reducen la cantidad de impuestos que pagan las personas físicas o jurídicas de un gobierno. El tema se conecta directamente con el Principio 10 de los **Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal**, el cual establece que los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Existen múltiples motivos por los cuales los Estados pueden utilizar los gastos tributarios: desde promover el desarrollo regional o de economías sustentables, hasta atraer inversiones extranjeras. Al día de hoy, se calculan unos 337 gastos tributarios sólo para beneficiar a empresas multinacionales a lo largo de la región latinoamericana. Más allá de ello, su uso indiscriminado puede tener impactos negativos e implicar que los Estados están sub-utilizando su espacio fiscal, o bien imponiendo una carga fiscal más fuerte sobre ciertos grupos sin una justificación adecuada. En ese sentido, tanto las Instituciones Financieras Internacionales como las Organizaciones de la Sociedad Civil han hecho énfasis en la necesidad de mejorar su uso transparente, eficaz y dirigido a garantizar los derechos humanos.

El documento repasa una serie de recomendaciones elaboradas por las IFI y las OSC, tendientes a que los gastos tributarios cumplan con las obligaciones internacionales de derechos humanos. En términos generales, las sugerencias se dirigen a garantizar los principios de eficiencia, transparencia e igualdad sustantiva en el modo en que se implementan estos instrumentos fiscales. Por ejemplo, mejorar la calidad de la información que se produce y su accesibilidad, y avanzar hacia evaluaciones de costo-beneficio más profundas que incorporen un análisis sobre sus impactos redistributivos y una perspectiva de derechos humanos.





INTRODUÇÃO

Na luta por justiça fiscal e garantia de direitos humanos na América Latina, a pauta dos gastos tributários merece ser destacada, devido ao seu impacto na capacidade arrecadatória dos países da região. Em um cenário onde os países de baixa-renda coletam apenas 16% do PIB em impostos, comparado com 26% dos países avançados (Akitoby, Honda, Miyamoto, Primus, Sy, 2019), a América Latina gasta, em média, entre 10% e 20% da sua arrecadação e 4% do PIB por ano na concessão de gastos tributários (GT) (Renzi, 2019). Os GT, mais conhecidos como benefícios fiscais, são renúncias de receitas que reduzem a quantidade de impostos pagos por pessoas físicas e jurídicas ao governo. São chamados de Gastos Tributários pela literatura especializada pois são despesas indiretas do governo com políticas públicas, realizadas por meio da política tributária.

Os governos utilizam os gastos tributários para alcançar uma gama de objetivos, como: 1) melhorar a progressividade do sistema tributário; 2) promover o desenvolvimento regional e setorial e proteger as populações mais vulneráveis da sociedade e o meio ambiente; 3) estimular o investimento doméstico e a geração de emprego; 4) atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE) (Renzi, 2019; CEPAL, OXFAM, 2019). São também políticas relativamente simples e rápidas de serem implementadas e menos transparentes, quando comparamos com as despesas diretas orçamentárias, logo normalmente são instrumentos muito utilizados por lobbies corporativos. Esses e outros fatores impulsionam a ampla utilização dos GT por toda a região: estimativas apontam que atualmente existem 337 incentivos tributários para empresas multinacionais na América Latina (LATINDADD, n.d.).

As Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) nos últimos anos estão procurando evidenciar os malefícios da utilização indiscriminada dos gastos tributários, principalmente nos países em desenvolvimento. Apontam-se problemas na transparência, na prestação de contas, na eficácia de sua utilização para promover direitos

humanos e desenvolvimento socioeconômico e na redução do espaço fiscal que eles provocam.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo enfatizar as sugestões das IFIs e OSCs para a utilização e revisão dos gastos tributários existentes na América Latina. Ele faz parte da iniciativa **Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal (P&D)**, que tem como objetivo inserir na agenda fiscal dos governos latino-americanos a pauta dos direitos humanos. A pesquisa foi realizada a partir de revisão bibliográfica de documentos produzidos por IFIs e OSCs. As organizações pesquisadas foram:

- Fundo Monetário Internacional (FMI).
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).
- G20.
- Oxfam.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- The Latin America Tax Expenditure Research, Advocacy, And Learning Project (Lateral).
- Red de Justicia Fiscal de America Latina y Caribe (RJFALyC).
- Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd).
- Public Services International (PSI).
- Center for Economic and Social Rights (CESR).
- Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

O artigo inicia com considerações gerais sobre a temática e posteriormente aborda as recomendações relacionadas à estrutura institucional e promoção de transparência; à avaliação, revisão e reforma dos GT; e à cooperação internacional.



GASTOS TRIBUTÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

Existem várias definições de Gastos Tributários utilizadas pelas organizações pesquisadas. A mais utilizada, porém, está no Manual de Transparência Fiscal do FMI de 2007, que define os GT como:

Concessões ou isenções a uma estrutura tributária "normal" que reduzem a arrecadação de receitas governamentais e que, como os objetivos das políticas governamentais podem ser alcançados alternativamente por meio de subsídios ou outros desembolsos diretos, sua concessão é considerada equivalente a uma despesa orçamentária. A definição precisa e a estimativa dos gastos tributários exige a definição da base normal, bem como a determinação da maneira mais apropriada de avaliar o custo (FMI, 2007, p. 143).

Os Gastos Tributários podem incluir os seguintes tipos de renúncia de receita (Heady, Mansour, 2019):

- Isenções: exclusão da matéria coletável; Fundo Monetário Internacional (FMI).
- Provisões: valores deduzidos da base tributável antes da aplicação da(s) alíquota(s).
- Créditos: valores deduzidos do passivo fiscal.
- Créditos: valores deduzidos do passivo fiscal.
- Alívio da taxa: uma taxa de imposto reduzida.
- Diferimento fiscal: atraso no pagamento da obrigação tributária.

A multiplicidade de definições do que são GT tem como consequência aplicações distintas desses conceitos pelos governos latino-americanos. A principal diferença, que dificulta comparações entre países, diz respeito à definição do que seria a base "normal", o marco de referência tributário cujas divergências são classificadas como gastos tributários. Decisões como incluir ou não benefícios temporários e atrasos no pagamento de impostos dentro do marco de referência aumentam ou diminuem o número de gastos tributários contabilizados. Outras diferenças nos relatórios latino-americanos são as fórmulas de cálculo dos GT e as fontes que alimentam as fórmulas. Essas informações conceituais e metodológicas muitas vezes não apare-

cem nos relatórios de divulgação dos GT, o que limita a reprodutibilidade e a transparência da informação (Heady, Mansour, 2019).

Apesar dessas diferenças e opacidades, avanços importantes foram alcançados nos últimos anos, e atualmente 16 países da região publicam de maneira oficial e periódica uma quantificação dos gastos tributários - só não publicam Cuba, Haiti, Nicarágua e Venezuela. Outra convergência latino-americana é que nenhum dos países considera incentivos subnacionais em suas estimativas, apenas nacionais, o que subestima o impacto total dos gastos tributários nas receitas dos Estados (CEPAL, OXFAM, 2019).

Em relação aos relatórios, a cobertura dos documentos e seu detalhamento, por sua vez, variam muito na região. Os países com relatórios mais completos são o Brasil e a Bolívia, enquanto países como Colômbia e Costa Rica possuem um caminho maior a percorrer. Do ponto de vista da prestação de contas, todos os países da região deixam a desejar. No geral, os relatórios permanecem silenciosos sobre vários aspectos-chave dos gastos tributários, como, por exemplo, objetivos políticos e medições de desempenho, e não incluem informações sobre os beneficiários dos GT. Além disso, possuem poucos detalhes sobre os processos por meio dos quais são tomadas decisões em relação à criação, revisão e avaliação dos gastos tributários (Renzi, 2019).

Não existe uma tendência uniformizada de evolução dos GT nos últimos 12 anos: enquanto países, como El Salvador e Brasil, aumentaram os gastos tributários em relação ao PIB, estados como México e Chile diminuíram, e outros ainda tiveram comportamentos erráticos, como República Dominicana e Equador (CEPAL, OXFAM, 2019). Quando comparado com países desenvolvidos, todavia, os países latino-americanos gastam menos com gastos tributários em relação ao PIB: enquanto em média a América Latina despende o equivalente a 4,2% do PIB, na América do Norte e Europa esse percentual é da ordem de 5,0% (CIAT, 2019). Por outro lado, pesquisas já demonstram que, para a América Latina, os maiores beneficiários são os mais ricos e a indústria extrativa: por exemplo, no México os dados fornecidos no relatório anual de despesas fiscais ilustram os benefícios fiscais desproporcionais recebidos por os maiores contribuintes de impostos do país (ROSS, 2018).



Entretanto, essa comparação esconde que, para os países em desenvolvimento, os resultados dos incentivos nas decisões de investimento das empresas são menos expressivos que nos países desenvolvidos, pois os gastos tributários são apenas parte do processo decisório do investimento privado. Fatores como infraestrutura e estabilidade política possuem maior importância na hora de definir os investimentos na América Latina do que os GT oferecidos às empresas. Além disso, os incentivos fiscais na região são em grande parte fornecidos para multinacionais, que, ao investirem, ocupam o espaço do investimento nacional, em vez de complementá-lo. Estudos demonstram que os impactos dos GT em termos de emprego, crescimento e desenvolvimento econômico dos incentivos fiscais na América Latina são limitados (CEPAL, OXFAM, 2019).

De maneira mais ampla, as análises da OSC alertam que, apesar da política de incentivos fiscais, as economias latino-americanas seguem dependentes do modelo primário-exportador, não havendo uma relação entre incentivos e bem-estar social. O mais comum não é a utilização dos GT para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, e sim para atrair IDE, o que em termos regionais causa o “nivelamento por baixo”, diminuindo a capacidade arrecadatória e aumentando as desigualdades (LATINDADD, n.d.). Uma consequência adicional da concessão generalizada de GT, que afeta todos os Estados mas principalmente os países em desenvolvimento, é uma queda na “moral fiscal”: as pessoas geralmente estão menos dispostas a pagar impostos se observarem que outros estão sendo isentos (Brosio, M. *et al*, 2018).

Outros aspectos identificados pelas IFI e OSC são falhas e inconsistências relacionadas à gestão dos gastos tributários pelos governos. Os GT, devido à especificidade das leis que determinam a criação de cada incentivo, complicam o sistema tributário, dificultando a fiscalização e aumentando a margem para a corrupção (Renzio, 2019). Apesar disso, a maioria dos países em desenvolvimento não possui órgãos especializados nos seus ministérios das Finanças que concentrem o monitoramento e a concessão dos GT e forneçam o suporte técnico e analítico necessário para basear as decisões governamentais. A fragmentação tem como resultado a falta de transparência e o descontrole desses gastos (Heady, Mansour, 2019).

Dessa forma, as OSC e as IFI recomendam aos governos latino-americanos que direcionem a mesma atenção e cautela para o controle e monitoramento dos gastos tributários que dirigem às despesas orçamentárias (Heady, Mansour, 2019). Os GT devem ser vistos na América Latina como parte de uma política fiscal ampla e que priorize o cumprimento dos direitos humanos e a justiça fiscal, além dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (RJFALyC, 2012). Além disso, devem ser alvo de escrutínio do governo e da sociedade, por meio das práticas de transparência, participação social e prestação de contas (Renzio, 2019). Veremos, na próxima seção, como essas recomendações gerais são desagregadas pelas OSC e IFI em orientações para diversos aspectos relacionados aos gastos tributários.



3.

RECOMENDAÇÕES DE ÓRGÃOS INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA GASTOS TRIBUTÁRIOS



3.1 Recomendações institucionais e de promoção de transparência

A melhora na utilização dos GT na América Latina começa pelo fortalecimento institucional e da transparência desses benefícios, fatores que andam de maneira conjunta, pois apenas órgãos governamentais com força técnica e política implementarão as melhores práticas de monitoramento e transparência dos incentivos.

Iniciando pelo aparato institucional, o processo de supervisão dos GT deve estar centralizado no Ministério das Finanças ou equivalente, preferencialmente em um órgão especializado associado ao Ministério. O órgão deve estar presente em todas as fases relacionadas à gestão dos GT, administrando-os e monitorando seus custos de maneira ampla. Para conseguir cumprir essa tarefa, o órgão deve ter as capacidades técnicas necessárias, melhorando suas práticas de administração, governança e recursos humanos, atraindo pessoal qualificado e investindo nas capacidades técnicas do seu pessoal e das agências de arrecadação. Além disso, tanto o Ministério quanto as agências devem ter o poder de requerer informações dos contribuintes e de outros ministérios sobre GT (Akitobi *et al*, 2019).

Em relação ao processo de criação dos incentivos, todos os GT devem ter sua base jurídica na lei tributária, não podendo ser negociados caso a caso ou promovidos por meio de decretos, contratos ou regulações, para garantir a transparência do processo (Renzio, 2019). Frequentemente, os GT são criados a partir da

pressão de grupos corporativos em parlamentares, que, ao proporem novos projetos de lei, não estimam a perda orçamentária advinda com o novo GT ou avaliam os impactos desta possível perda na execução de outras políticas.

O Ministério das Finanças, portanto, deve possuir algum poder sobre a criação de novos GT. Por exemplo, ele pode ser designado por lei a ser o único com o poder de propor novos gastos tributários ao congresso, com os outros ministérios obrigados a submeterem suas propostas a ele (Heady, Mansour, 2019). Os demais ministérios também não devem ser capazes de alterar a definição ou a metodologia de estimativa dos GT estabelecida pelo Ministério das Finanças. Para além dessa centralização, a participação popular, principalmente das comunidades ou setores mais afetados pelo novo GT, é fundamental para assegurar o cumprimento dos direitos humanos na execução do incentivo.

O monitoramento dos GT também deve ser uma responsabilidade do Ministério das Finanças, o órgão que possui o maior interesse em informações fiscais fiáveis e transparentes, e realizado principalmente por meio dos relatórios anuais. Tais relatórios precisam ser enviados para o legislativo junto com a proposta orçamentária para garantir que o orçamento final leve em consideração os GT.



3.1.1 Para que esses relatórios sejam abrangentes e transparentes, o FMI (Heady, Mansour, 2019) propõe uma série de boas práticas, como:

Definir e publicar o marco de referência tributário utilizado, identificando os gastos tributários elegidos por meio da comparação com o marco. O marco de referência deve ser simples, pautado nos princípios de neutralidade, eficiência e igualdade e limitado aos pontos-chave dos principais impostos do país. Ele deve excluir provisões de impostos que favorecem grupos de pessoas ou setores específicos.

Publicar as seguintes informações por GT: Título; Referente legal; Imposto envolvido; Modalidade do benefício (isenção, redução etc.); Objetivos; Beneficiários; Motivo pelo qual o GT não faz parte do marco de referência; Fontes de dados; Método de Estimativa; Custos Estimados (Ano t, t+1, t+2 e t+3); Duração e Vencimento; Data da Próxima Revisão.

Quando os GT favorecem pessoas jurídicas, divulgar os GT por beneficiário, estimando quanto cada empresa recebe de incentivo .

Priorizar a metodologia “perda de rendimentos” (revenue-forgone approach) para calcular a estimativa de custo de cada GT. Essa abordagem, porém, não leva em consideração as mudanças de comportamento que a introdução ou remoção de GT provocam, que, portanto, devem ser consideradas na etapa de avaliação dos benefícios.

➤ 3.2 Recomendações para Avaliação e Revisão dos GT

Existem poucas avaliações de GT na América Latina, principalmente relacionadas ao custo-benefício desses incentivos e análises comparando-os com políticas de gastos orçamentários que tenham objetivos semelhantes. Essas avaliações são, porém, fundamentais para a tomada de decisões políticas e para o processo de revisão dos GT. As recomendações da OXFAM e CEPAL sobre como fazer avaliações custo-benefício assinalam para a importância de verificar se existe uma razão de eficiência econômica, justiça distributiva ou outra que fundamente uma intervenção estatal de exceção e de averiguar que o benefício tributário é eficaz e eficiente no cumprimento dos seus objetivos, não existindo instrumentos alternativos para alcançá-lo de melhor forma. A maior parte dos estudos realizados com essa metodologia concluiu que os GT na América Latina não são custo-eficientes (CEPAL, OXFAM, 2019).

Um método de avaliação menos rigoroso, porém mais aplicável à realidade latino-americana, seria um monitoramento dos GT que contraste as finalidades de cada GT com seus resultados em termos de indicadores e com os objetivos econômicos e sociais gerais dos governos (LATINDADD, n.d.). Independentemente da metodologia, as avaliações precisam apresentar também análises distributivas, que examinem quem se beneficia dos incentivos por faixa de renda, para que seja possível determinar se o GT avaliado torna o sistema tributário mais ou menos igual (ROSS, 2018).

Análises abrangentes sobre os GT, para além da avaliação por cada gasto, devem também ser produzidas para determinar se eles estão contribuindo para uma maior igualdade e para a realização dos direitos humanos (por exemplo, ao oferecer benefícios às pessoas de baixa e média renda) ou ampliando a desigualdade

(ao beneficiar desproporcionalmente os ricos e as grandes corporações) e reduzindo os recursos disponíveis para atender à obrigação de direitos econômicos e sociais (ROSS, 2018).

Para além das questões mencionadas aqui, organizações da sociedade civil latinoamericana já avançaram em propostas para como avaliar os GT na perspectiva dos direitos humanos. Não são trabalhos específicos sobre esta pauta, mas ferramentas importantes que a mencionam. Por exemplo, os Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal possui um dos princípios relacionados aos GT (PD/DH/PF, 2021); a metodologia Orçamento e Direitos do Inesc tem um de seus pilares sobre a mobilização de recursos onde insere esta pauta (Inesc, 2018); e o Center for Economic and Social Rights publicou um relatório sobre como realizar o monitoramento de impactos em direitos humanos da consolidação fiscal que também coloca a avaliação dos benefícios como um caminho necessário (CESR, 2018).

Por fim, resta a questão de quem vai realizar essas avaliações. A responsabilidade primordial é dos governos, porém eles devem também fornecer as informações necessárias para que outros atores possam realizá-las e incentivar avaliações independentes. Por meio dessas avaliações, devem ser realizadas pelos governos revisões periódicas dos GT. O processo de revisão deve ser participativo, fundamentado em lei e ter sua periodicidade divulgada nos relatórios anuais de GT (Renzio, 2019).



01 | Foi adicionado a sugestão do IBP/Lateral (Renzio, 2019) de “Duração e Vencimento” e “Data da Próxima Revisão” às recomendações do FMI, assim como a proposta de divulgação dos benefícios por empresa favorecida por gastos tributário.

► 3.3 Pela Reforma dos Gastos Tributários

Para além das avaliações e revisões dos gastos existentes, as IFI e as OSC demandam que os governos façam uma revisão abrangente dos GT e de seu papel na política fiscal dos governos latino-americanos. Os vários entraves à boa utilização dos GT que observamos nas seções anteriores e a possibilidade de aumentar o espaço fiscal para o gasto público levam as organizações a recomendarem uma redução geral dos GT. As OSC concluem que, se não sabemos se os GT estão de fato promovendo desenvolvimento socioeconômico, e as avaliações disponíveis até o momento demonstram que eles não são custo-efetivos, a única certeza que temos é que eles são formas de evitar o pagamento de impostos e logo impedem a mobilização máxima de recursos para a garantia de direitos. Portanto, eles devem ser a exceção, e não a norma, do sistema tributário e devem ser objeto de controle e avaliação regular (PSI, 2020; RJFALyC, 2012).

É necessário, porém, um cuidado ao iniciar um processo de diminuição de GT. A remoção de um incentivo pode aumentar a evasão de impostos, abafando o efeito de aumento de arrecadação. Logo, o fortalecimento institucional é fundamental para garantir a conformidade. Por outro lado, a redução do número de GT descomplica o sistema tributário, facilitando o trabalho das autoridades, que podem reforçar suas ações de fiscalização (Heady, Mansour, 2019).

► 3.4 Cooperação latino-americana

Um grupo final de recomendações relaciona-se com o caráter inerentemente transfronteiriço dos gastos tributários. A criação de gastos tributários pode ter como objetivo a atração de IDE ou o fomento do comércio internacional, afetando os países de economias similares. Na América Latina, esta prática é recorrentemente utilizada e tem como consequência o crescimento da competição interestatal e do nivelamento por baixo (ou guerra fiscal), que reduzem significativamente os impostos e as regulações de toda região.

As OSC recomendam, portanto, uma coordenação entre economias similares que busque harmonizar seus regimes tributários e evitar o nivelamento por baixo. Em última instância, os espaços de integração regional e sub-regional devem ser utilizados para criar um sistema comum de aplicação de incentivos fiscais (LATINDADD, n.d.).

A cooperação internacional deve também atuar na esfera da transparência e fiscalização dos incentivos fiscais. A erosão da base tributária e a transferência de lucros são consequências de um sistema monetário internacional volátil, marcado por subterfúgios que dimi-

nuem a incidência de tributos nos lucros empresariais. Os gastos tributários contribuem parte desse cenário ao complicarem os sistemas tributários, criando brechas para a evasão fiscal. A América Latina em particular é uma região caracterizada pela combinação de muitos GT, baixa tributação e evasão fiscal, com estudos apontando que a evasão do imposto de renda de pessoas jurídicas chega a quase 70% em alguns países da região (COMUNICARSE, 2018).

Nesse sentido, um grupo de 130 países e jurisdições, coordenados pela OCDE, trabalha desde 2015 em um Quadro Inclusivo sobre Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (*Inclusive framework for Base Erosion and Profit Shifting - BEPS*). A Ação 5 desse projeto é relacionada com a legalidade, transparência e justiça dos gastos tributários e procura que os regimes preferenciais não levem à erosão da base tributária e à transferência de lucros. Ela é um requisito mínimo para a participação no Quadro Inclusivo e obriga os países se sujeitarem, anualmente, a uma revisão por pares de seus regimes tributários. Nesse sentido, os membros do Quadro Inclusivo avaliam os regimes preferenciais de seus pares em cinco fatores-chave (OCDE, 2017):



- Se o regime impõe zero ou baixas taxas efetivas de imposto sobre a renda de atividades financeiras ou outros serviços geograficamente móveis.
- Se o regime é isolado do resto da economia doméstica.
- Se o regime carece de transparência.
- Se não há troca efetiva de informações com relação ao regime.

- Se o regime deixa de exigir atividades substanciais.

Recomenda-se que os países latino-americanos participem ativamente do BEPS e utilizem sua metodologia para avaliar todos seus GT. Dessa forma, demonstra-se que são várias as possibilidades de cooperação regional em prol de gastos tributários mais eficazes e que promovam direitos.



4.

CONCLUSÕES

Os gastos tributários são instrumentos de política pública amplamente utilizados na América Latina, mas não demonstram o desempenho desejado em termos de desenvolvimento socioeconômico, redução das desigualdades e promoção dos direitos humanos na região. As IFI e as OSC possuem diversas recomendações para melhorar esse cenário. As IFI salientam as questões técnicas, como a necessidade de melhorar os relatórios de GT, a transparência e as instituições governamentais tributárias. As OSC, por sua vez, propõem mudanças mais profundas e estruturais na maneira como os governos latino-americanos enxergam e utilizam os incentivos na região. Os dois aspectos são complementares para a definição de uma agenda de reforma dos Gastos Tributários na América Latina.

Um bom sistema de receita é baseado em impostos justos e eficientes. Os GT na América Latina comprometem

esses princípios na medida em que complicam o sistema tributário, tornam-no mais opaco, não são sistematicamente avaliados, criam iniquidades, são menos eficazes que os gastos orçamentários e renunciam a receitas que poderiam ser gastas diretamente em políticas públicas. Reformas levadas a cabo pelos países da região têm o poder de melhorar a transparência, o custo-benefício das despesas tributárias, garantindo que os formuladores de políticas e o público tenham acesso às informações necessárias para avaliar seu custo, impacto e eficácia. Em última instância, os países latino-americanos precisam trabalhar individual e conjuntamente para que os GT tenham como objetivo a realização progressiva dos direitos humanos, a conquista da justiça socioambiental e o aumento da igualdade na América latina.



REFERENCIAS

- ▶ Akitoby, B., Honda, J., Miyamoto, H., Primus, K, Sy, M. 2019. IMF Working Paper. Case Studies in Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries. Washington: International Monetary Fund.
- ▶ Brosio, M. *et al.* Tax Expenditures. G20. 2018. Retrieved from: https://www.g20-insights.org/policy_briefs/tax-expenditures/.
- ▶ Center for Economic and Social Rights (CERS). Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation. 2018. Retrieved from: https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oxfam. 2019. Los Incentivos fiscales a las empresas em América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Santiago: Naciones Unidas.
- ▶ COMUNICARSE. 2018. "El reto de los ods para las empresas en américa latina" Retrieved from: https://www.comunicarseweb.com/sites/default/files/el_reto_de_los_ods_para_el_sector_privado_en_america_latina_2018.pdf.
- ▶ Fondo Monetario Internacional (FMI). 2017. Manual de Transparencia Fiscal. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- ▶ Heady, C., Mansour, M. 2019. IMF Working Paper - Fiscal Affairs Department. Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies Washington: International Monetary Fund, Publication Services.
- ▶ Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Metodologia Orçamento & Direitos. 2018. Retrieved from: <https://www.inesc.org.br/eixos/orcamento-e-direitos/>
- ▶ Longinotti, F. P. 2019. Los Gastotributarios en Los Países Miembros Del Ciat. Retrieved from: <https://www.ciat.org/los-gastos-tributarios-en-los-paises-miembros-del-ciat-dt-06-2019/>.
- ▶ OECD. 2017. BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices – Terms of Reference and Methodology for the Conduct of the Peer Reviews of the Action 5 Transparency Framework, OECD/ G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris. Retrieved from: www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peer-review-transparency-framework.pdf
- ▶ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (PD/DH/PF). 2021. Retrieved from: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>.
- ▶ Public Services International. 2020. Tax Briefing; Summary of Key Demands. Publication pending.
- ▶ Red de Justicia Fiscal América Latina y Caribe (RJFALyC). 2012. Declaración de Principios Red de Justicia Fiscal América Latina y Caribe.
- ▶ Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD). N.D. Privilegios a cambio de nada: Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/1NYljh5rb5ygoteplou4K-0gvcSnQv3tU/view>.
- ▶ Renzio, Paolo de. 2019. Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/publications/tax-expenditure-transparency-in-latin-america/>.
- ▶ ROSS, J. 2018. Tax Expenditures and Inequality in Latin America. International Budget Partnership. Retrieved from: <https://www.internationalbudget.org/publications/tax-policy-and-inequality-latin-america/>.





Mayo 2021

derechosypoliticafiscal.org

Organizaciones que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa
por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

