



PRINCÍPIOS DE
DIREITOS HUMANOS
NA POLÍTICA FISCAL

Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal

Maio 2021

www.derechosypoliticafiscal.org



COMITÊ DE DIREÇÃO

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)

COMITÊ DE ESPECIALISTAS

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

COORDENADORES EDITORIAIS

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

Os Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal se beneficiaram das contribuições significativas das seguintes pessoas:

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

A Iniciativa pelos Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal acolhe as contribuições de indivíduos e organizações que participaram dos diálogos nacionais, regionais e temáticos para a discussão do documento principal. Agradecimentos especiais às seguintes organizações que contribuíram para a organização desses diálogos.

Cecom-Unicamp (Brasil)	Global Alliance for Tax Justice (Global)
Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (Ecuador)	ILEX, Acción Jurídica (Colombia)
FES Brasil	Latindadd (Regional)
Foro Social Panamazónico (Regional)	Observatorio de Políticas Económicas (OPES) (Chile)
Fórum Solidaridad (Perú)	Relatoría de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (OEA-CIDH) (Regional)
GI-ESCR (Chile)	

Desenho editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero

Tradução: Celina Lagrutta

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
ESTRUTURA E INTERPRETAÇÃO	9
DEFINIÇÕES	10
PREÂMBULO	12
15 PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS NA POLÍTICA FISCAL	14
I. Princípios gerais	15
II. Obrigações aplicáveis à política fiscal	22
III. Obrigações específicas aplicáveis à política fiscal	39
IV. Responsabilidade dos atores não estatais e supraestatais, e obrigações extraterritoriais dos Estados	54
V. Reparações e mecanismos de implementação	62



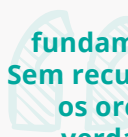
INTRODUÇÃO

A política fiscal é um instrumento fundamental para a garantia dos direitos. Sem recursos não há direitos, e assim como os orçamentos são o melhor reflexo das verdadeiras prioridades dos Estados, os sistemas tributários refletem, por sua vez, a contribuição de diferentes atores para custear essas prioridades. Isso fica ainda mais claro perante desafios como as situações de crise climática, econômica ou sanitária, que exigem esforços adicionais para contar com Estados bem financiados e que cooperem entre si, de modo que possam implementar políticas eficazes, transparentes e redistributivas que protejam os direitos de todas as pessoas⁰¹. Existe um reconhecimento crescente de que a política fiscal, além de ser um instrumento-chave para a garantia de direitos, encontra-se sujeita aos compromissos e obrigações que os Estados assumiram no âmbito internacional e em suas próprias constituições.

Os direitos humanos são aqueles que toda pessoa tem por sua condição como tal, sejam eles civis e políticos, ou econômicos, sociais, culturais e ambientais. Esses direitos costumam estar reconhecidos em numerosos instrumentos legais nacionais e internacionais de diferentes hierarquias, amplamente adotados pelos países da região, através dos quais os Estados e outros atores são obrigados a cumpri-los de boa-fé. Os direitos humanos se caracterizam mediante princípios como os de universalidade e inalienabilidade, indivisibilidade e interdependência, igualdade e não discriminação. Além disso, estão regidos por um critério interpretativo que indica que, no momento de determinar o alcance do direito existente, deve-se acudir à norma ou leitura mais favorável ou extensiva possível em benefício dos direitos das pessoas.

Nesse sentido, as normas de direitos humanos são reconhecidas como um quadro jurídico ao qual toda

a atuação do Estado deve ser adequada, incluindo, evidentemente, a política fiscal. De fato, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) estabeleceu que os princípios de direitos humanos são “plenamente aplicáveis às políticas fiscais”, e que eles devem ser implementados em todo o ciclo das políticas, “desde a elaboração dos orçamentos e códigos fiscais ou a alocação de despesas até a supervisão e avaliação das consequências”⁰². A CIDH esclareceu também que as normas de direitos humanos “fornecem um quadro de referência para guiar tanto as práticas corporativas em matéria tributária quanto as respostas jurídicas e políticas dos Estados a elas”⁰³. Junto com os direitos humanos, a política fiscal é regida por outros quadros normativos de aplicação obrigatória, como o direito constitucional doméstico ou os princípios gerais do direito internacional, e é influenciada por normas de política pública ou boas práticas de organismos internacionais, que devem ser interpretadas em harmonia com as normas de direitos humanos⁰⁴.



A política fiscal é um instrumento fundamental para a garantia dos direitos. Sem recursos não há direitos, e assim como os orçamentos são o melhor reflexo das verdadeiras prioridades dos Estados, os sistemas tributários refletem, por sua vez, a contribuição de diferentes atores para custear essas prioridades.

Com a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, os Estados se

01 | CIDH, 2020. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Resolução 01 de 2020 (Adotada pela CIDH em 10 de abril de 2020). Parágrafo. 13.

02 | CIDH, 2017. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.LV/II.164. Doc. 147. Parágrafo. 501.

03 | CIDH & REDESCA, 2019. Relatório Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos (1 de novembro de 2019). OEA/Ser.LV/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. Parágrafo. 262.

04 | CIDH, 2017. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.LV/II.164. Doc. 147. Parágrafo. 495-500.

INTRODUÇÃO


comprometeram a mobilizar recursos e ajustar suas políticas fiscais para cumprir com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. As normas de direitos humanos foram reconhecidas como a pedra angular dessas agendas. Outros enquadramentos globais, como o Acordo de Paris, também devem ser executados de forma harmônica com as obrigações de direitos humanos e definem um papel para os Estados da América Latina e Caribe que não é “neutro”, mas que exige um compromisso ativo com a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Contudo, apesar dos numerosos compromissos internacionais e do enorme potencial transformador da política fiscal para a realização dos direitos humanos, na prática ela não está sendo elaborada em conformidade com as obrigações dos Estados da região nesse campo. Isso foi reconhecido pela própria CIDH, que apontou que a baixa arrecadação de recursos públicos devido aos elevados níveis de evasão e elisão, as abundantes deduções de impostos, isenções e outros vícios legais, e a persistência de estruturas tributárias regressivas – nas quais aqueles que têm mais não necessariamente pagam proporcionalmente mais segundo sua capacidade contributiva –, privam os Estados de valiosos recursos para a garantia dos direitos. Soma-se a isso um gasto social insuficiente e mal distribuído, que é baixo na região para os padrões internacionais e, em muitos casos, não tem uma abordagem de direitos humanos.

Como outras áreas da atividade financeira pública, a política fiscal está sujeita a um conjunto emergente de normas, regulamentos e padrões complementares aos direitos humanos. Essa crescente complexidade, e a maior especialização disciplinar associada, faz com que a política fiscal, às vezes, seja concebida como um assunto puramente técnico, que deve ser tratado por um círculo estreito de especialistas, ocultando o vínculo direto que possui com a vida e o bem-estar das pessoas e das comunidades.

Essa desconexão é particularmente séria na América Latina e Caribe, onde certas desigualdades estruturais persistem ao longo do tempo, como é o caso da desigualdade de gênero e da desigualdade racial, que se entrelaçam com a dramática desigualdade econômica que caracteriza a região e que a política fiscal tem o potencial de corrigir. A redução dessas desigualdades estruturais e a eliminação da discriminação subjacente através de políticas redistributivas no âmbito

fiscal, social, trabalhista, ou no âmbito da economia do cuidado, entre outros, são obrigações de direitos humanos, além de compromissos reafirmados pelos Estados na Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Os princípios de direitos humanos são plenamente aplicáveis às políticas fiscais, e que eles devem ser implementados em todo o ciclo das políticas, desde a elaboração dos orçamentos e códigos fiscais ou a alocação de despesas até a supervisão e avaliação das consequências.

Por outro lado, muitas vezes os governos da região respondem às crises econômicas sem considerar adequadamente suas obrigações de direitos humanos, e com medidas regressivas e pró-cíclicas. Isso é especialmente grave devido à volatilidade macroeconômica e as frequentes crises que caracterizam a América Latina e Caribe. As medidas de austeridade adotadas nesses contextos, muitas vezes de forma sistemática e devido a condicionalidades impostas direta ou indiretamente por instituições internacionais, geram retrocessos inadmissíveis e agravam as barreiras existentes para o exercício efetivo dos direitos humanos sem discriminação. Em contrapartida, os Estados devem dispor e mobilizar o máximo de recursos disponíveis, incluindo ações de busca permanente de tais recursos nos níveis nacional e multilateral, com o objetivo de prevenir e mitigar os impactos das crises e tornar efetivos os direitos humanos⁰⁵.

A falta de transparência, participação e democracia real no campo da política fiscal levou a problemas adicionais. Por um lado, a persistente corrupção em toda a região diminui recursos públicos valiosos para o financiamento dos direitos humanos e implica em riscos diretos e indiretos que conduzem à sua violação⁰⁶. Por outro lado, essas e outras falhas na ação estatal reduzem a confiança na esfera pública e facilitam a captura do Estado por parte das elites e outros grupos de interesse para reforçar seus privilégios⁰⁷. O auge da privatização, e de figuras relacionadas como as Parcerias Público-Privadas, não fizeram mais que aprofundar essa tendência. À medida que as empresas vão adquirindo maior poder político, elas exercem uma maior influência indevida para que sejam reduzidos os impostos corporativos, ampliados os incen-

05| CIDH, 2020. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Resolução 01 de 2020 (Adotada pela CIDH em 10 de abril de 2020). Parágrafo. 13.

06| CIDH, 2019. Corrupção e direitos humanos: Parâmetros interamericanos (OEA/Ser.L/V/II. II. Doc.236/19). Parágrafo. 154-159.

07| CIDH, CIDH & REDESCA, 2019. Relatório Empresas e Direitos Humanos: Corrupção e direitos humanos: Parâmetros interamericanos (OEA Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. Parágrafo. 263-265.

tivos ou as isenções fiscais e aumentadas as brechas legais que facilitam a evasão fiscal⁰⁸. Essas medidas reduzem a progressividade e a equidade tributária, transferindo a carga para os grupos em situação de maior desvantagem e vulnerabilidade da sociedade, enfraquecendo assim os critérios de justiça próprios do Estado de Direito. Por sua vez, fazem com que as administrações públicas incorram em perdas consideráveis de recursos e limitam a capacidade dos Estados de prestar serviços públicos de qualidade⁰⁹.

Este panorama impede os Estados da região de abordar vários de seus principais desafios. Como a CIDH advertiu, a pobreza e a pobreza extrema não podem ser enfrentadas e erradicadas sem um amplo quadro de políticas de caráter redistributivo, incluindo a política fiscal, que reduzam os níveis extremos de desigualdade socioeconômica que caracterizam a América Latina¹⁰. Em alguns países, inclusive, a pobreza aumenta como resultado da política fiscal, o que significa que as pessoas em situação de pobreza não são beneficiárias, mas sim pagadoras líquidas do sistema tributário¹¹.

Soma-se a isto que, no contexto da globalização, a cooperação internacional em questões tributárias se converteu em um imperativo para que os Estados possam combater a evasão e a elisão fiscais, frear a concorrência para baixo nos impostos corporativos e fortalecer a integridade e a transparência da arquitetura financeira internacional. Isso lhes permitiria contar com recursos necessários para enfrentar fenômenos como a desigualdade extrema, a crise climática, as pandemias, a migração forçada, entre outros desafios-chave do nosso tempo que colocam em risco os direitos e que requerem Estados robustos e bem financiados para protegê-los. Como destacou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mecanismos robustos para facilitar a cooperação e a solidariedade nacional e internacional, bem como uma mobilização extraordinária de recursos para os programas necessários para a realização dos direitos, garantirão que o mundo esteja mais bem preparado para futuras emergências¹².

Outra falha na cooperação internacional que impede a garantia progressiva dos direitos, principalmente em contextos de crises globais sistêmicas, é a ausência de medidas solidárias por parte da comunidade interna-

cional para apoiar os Estados com maiores restrições em seu espaço fiscal. Nesses contextos, organismos como a CIDH pediram a suspensão ou o alívio da dívida externa e das sanções econômicas internacionais que podem ameaçar, enfraquecer ou impedir as respostas dos Estados para proteger os direitos humanos¹³. Tudo isso torna clara a necessidade de uma reforma na arquitetura internacional da dívida que facilite reestruturações ordenadas que envolvam a todos os credores, e aborde as causas subjacentes para prevenir crises recorrentes de dívida soberana e proporcionar maior espaço aos Estados para investir na garantia de direitos e no desenvolvimento sustentável¹⁴.



A pobreza e a pobreza extrema não podem ser enfrentadas e erradicadas sem um amplo quadro de políticas de caráter redistributivo, incluindo a política fiscal, que reduzam os níveis extremos de desigualdade socioeconômica que caracterizam a América Latina.

Nesse contexto, os direitos humanos podem dar uma valiosa contribuição para repensar a política fiscal na região. Os presentes **Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos na Política Fiscal** oferecem um quadro de referência claro, baseado em fontes normativas e outros documentos complementares, para o desenho, implementação e monitoramento da política fiscal. São uma referência para que os Estados, as instituições financeiras internacionais, as instituições multilaterais e, em geral, os atores econômicos, públicos e privados, cumpram com suas obrigações e responsabilidades neste campo e para que outros atores estatais, bem como a sociedade civil e os movimentos sociais, tenham uma clara referência para a prestação de contas e a exigibilidade dos direitos através da política fiscal.

Os **Princípios e Diretrizes** oferecem uma visão para superar a frágil conexão da cidadania com as questões fiscais e a prevalência de um quadro institucional no qual estas últimas permanecem relativamente isoladas do planejamento para o desenvolvimento sustentável e os debates democráticos sobre a desi-

08| *Ibid.*, Parágrafo. 266-267.

09| Relatório do Relator Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos (26 de setembro de 2018). A/73/396, parágrafo. 71.

10| CIDH, 2017. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.LN/II.164. Doc. 147. Parágrafo. 493.

11| *Id.*, com base em dados de Lustig, N. (ed.) (2018). Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University.

12| Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), Declaração sobre a pandemia de doença por coronavírus (COVID-19) e os direitos econômicos, sociais e culturais. E.C/12/2020/1 (17 de abril de 2020), parágrafo. 25.

13| CIDH, 2020. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Resolução 01 de 2020. Parágrafo. 18.

14| United Nations (2021). Liquidity and Debt Solutions to Invest in the SDGs: The Time to Act is Now.


gualdade, os direitos humanos e a justiça social e ambiental. Em seu lugar, propõem uma série de normas para inspirar uma ação transformadora que renove o pacto fiscal entre o Estado, a cidadania e as empresas, desatando um círculo virtuoso em que um quadro institucional e uma ação estatal vigorosa voltada para a garantia de direitos fortaleça a conexão da cidadania com a questão fiscal e conduza a decisões mais participativas e legítimas neste campo. Por sua vez, isso pode levar a uma maior confiança nas instituições e uma maior disposição da cidadania a pagar impostos e demandar melhores políticas, o que fortalece a capacidade estatal para cumprir com suas obrigações em direitos humanos.

As normas de direitos humanos podem abraçar as preocupações com finanças sustentáveis, fortalecimento da qualidade do gasto e garantia de critérios de priorização justos, que reconheçam o custo de oportunidade no uso dos recursos públicos. Como mostram estes **Princípios e Diretrizes**, honrar os compromissos em matéria de direitos humanos não exclui as preocupações legítimas para assegurar a prudência e a boa governança no campo das finanças públicas. Pelo contrário, ambos os objetivos se concentram na importância de adotar medidas cuidadosamente planejadas e concebidas para alcançar melhorias contínuas no bem-estar, que sejam sustentáveis ao longo do tempo e evitem impactos negativos sobre a população. Nesse sentido, a estrutura de direitos serve como um horizonte para justificar as opções de política solidamente sustentadas em referência à totalidade dos direitos em jogo no contexto de um aproveitamento pleno dos recursos disponíveis.

Estes **Princípios e Diretrizes** são o produto de um processo de três anos de construção e validação conjunta de padrões normativos e diretrizes de política para o caso da América Latina e Caribe, mas que pode ser escalado globalmente. São o resultado de uma exaustiva pesquisa de fontes normativas como tratados internacionais e suas interpretações autorizadas, constituições dos países da região, relatórios de organismos internacionais de promoção e proteção de direitos humanos, e de outras fontes complementares como pesquisas de instituições internacionais¹⁵. Também receberam inestimáveis contribuições de diversos canais, especialmente por meio de diálogos nacionais, temáticos e regionais dedicados à discussão pública e aberta do texto do documento¹⁶.


O processo interdisciplinar que resultou na adoção dos **Princípios e Diretrizes** contou com a participação

de representantes dos Estados, organismos especializados, instituições multinacionais, a academia, a sociedade civil e os movimentos sociais da região através de consultas regionais e nacionais. A redação e validação do documento contou com um comitê de pessoas especialistas tanto em política fiscal quanto em direitos humanos e outras disciplinas relevantes para a questão fiscal de reconhecida trajetória na região.



Os Princípios e Diretrizes propõem uma série de normas para inspirar uma ação transformadora que renove o pacto fiscal entre o Estado, a cidadania e as empresas, desatando um círculo virtuoso em que um quadro institucional e uma ação estatal vigorosa voltada para a garantia de direitos fortaleça a conexão da cidadania com a questão fiscal e conduza a decisões mais participativas e legítimas neste campo.

Os resultados do processo fazem reconhecer que o tempo está se esgotando para o enfrentamento da crise climática e de outros desafios globais como as pandemias, e a cascata das diversas crises que esses fenômenos podem desencadear. O senso de urgência destes tempos apresenta a necessidade de uma ação fiscal decidida que ajude a avançar para economias baseadas em direitos, que coloquem as pessoas e o planeta em primeiro lugar. Reconhece-se também a diversidade de contextos de aplicação, incluindo os desafios particulares que os países altamente vulneráveis enfrentam, e a necessidade de fortalecer as capacidades estatais em todos os níveis de governo para possibilitar sua implementação.



O senso de urgência destes tempos apresenta a necessidade de uma ação fiscal decidida que ajude a avançar para economias baseadas em direitos, que coloquem as pessoas e o planeta em primeiro lugar.

Com este documento, espera-se contribuir para o fortalecimento do quadro de direitos humanos como paradigma para a formulação da política fiscal, levando também a questão dos recursos fiscais das margens para o centro da agenda do movimento de direitos

15| Estas fontes podem ser consultadas na íntegra na versão com notas do presente documento e no compêndio de fontes disponível no site da Iniciativa pelos Direitos Humanos na Política Fiscal: <https://derechospoliticafiscal.org/es/recursos>

16| Para uma recopilación das contribuições recebidas nos espaços de diálogo convocados para a discussão do documento, e a forma como foram incorporados ver: <https://derechospoliticafiscal.org/es/recursos/consultas-y-aportes>



INTRODUÇÃO

humanos. Nesse sentido, pretende-se que a política fiscal persiga o objetivo de garantir os direitos humanos e reduzir as múltiplas desigualdades em sua aplicação. Em particular, espera-se gerar os marcos para:

- I. A elaboração de uma política fiscal respeitosa dos direitos humanos que os governos possam usar como guia em suas políticas públicas; e
- II. facilitar a prestação de contas dos atores estatais, e mesmo de outros atores não estatais, como empresas, por parte da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos organismos de supervisão e monitoramento nacionais e regionais, entre outros.

ESTRUTURA E INTERPRETAÇÃO

Estrutura

Os **Princípios e Diretrizes** estão organizados sob quatro títulos que agrupam, conceitualmente, 15 princípios. O primeiro título refere-se aos “princípios gerais”, que dão as pautas gerais de interpretação de todas as obrigações de direitos humanos na política fiscal. O seguinte título contém os princípios que são aplicados de forma “transversal” à política fiscal e derivam do quadro geral dos direitos humanos. O terceiro título faz alusão a “obrigações específicas” de aplicação para a política fiscal, derivadas particularmente de padrões aplicáveis aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O quarto título condensa as obrigações extraterritoriais dos Estados e os deveres dos atores não estatais. Finalmente, o quinto título desenvolve obrigações vinculadas às reparações e mecanismos de implementação.

A cada princípio estão associados subprincípios, que desenvolvem com mais detalhes seu conteúdo normativo, e diretrizes, que fornecem alguns guias de ação para sua implementação. Os princípios contêm prescrições que decorrem de fontes legais, em especial do direito internacional (incluindo fontes de “soft law”), e, por isso, são traduzidos em ações que os Estados “devem” realizar. Por outro lado, as diretrizes têm como objetivo esclarecer as obrigações dos Estados e guiar os tomadores de decisões públicas no cumprimento das normas de direitos humanos. Elas derivam de recomendações de órgãos de tratados e procedimentos especiais do sistema de direitos humanos, de organismos especializados em questões fiscais ou de boas práticas de política validadas pela experiência comparada. Nem todas as diretrizes têm força norma-

tiva e, por isso, são declaradas como pautas de ação que os Estados “deveriam” implementar.

Em algumas ocasiões, princípios diferentes desenvolvem temáticas relacionadas, mas aprofundando em aspectos particulares. Assim, por exemplo, três princípios diferentes se vinculam com questões de desigualdade: o princípio 3 desenvolve especificamente o tema da desigualdade econômica; o princípio 5 foca na discriminação que determinados grupos e populações sofrem; e o princípio 6, na igualdade de gênero, dado que as mulheres constituem cerca da metade de população mundial, e não um “grupo”.

Interpretação

Os diferentes princípios devem ser lidos de forma harmônica, não existindo hierarquia entre si, nem entre os princípios contidos em qualquer um dos títulos do documento. Em casos de aparente tensão entre vários princípios, o documento sugere algumas pautas para sua interpretação harmônica.

Mais informação

Para consultar documentos normativos e de política e pesquisas adicionais que serviram de insumo e complementam o alcance e a interpretação destes Princípios e Diretrizes, acesse o site da Iniciativa para os Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal: www.derechosypoliticafiscal.org



DEFINIÇÕES

Quando este documento se refere a:

1

“direitos humanos” ou “perspectiva ou enfoque” de direitos, entende-se que isto inclui tanto um reconhecimento de sua estreita interdependência com a vida de outras espécies e com os limites planetários, quanto dos enfoques transversais de gênero, idade, étnico-racial, e outras abordagens diferenciadas destacadas no documento.

2

“igualdade substantiva”, faz alusão a uma dimensão que vai além da igualdade “formal” e supõe, então, a modificação das circunstâncias factuais que impedem o exercício dos direitos em condições de igualdade material, incluindo as desigualdades em resultados, capacidades, recursos, poder e voz.

3

“política fiscal”, refere-se ao conjunto de políticas para a gestão do gasto e das receitas públicas, e compreende todas as técnicas através das quais os Estados obtêm e alocam recursos, incluindo a tributação, a dívida pública, as receitas obtidas pelas empresas públicas, o planejamento macro-fiscal e todos os processos associados ao ciclo orçamentário.

4

“grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem”, alude a grupos com integrantes que enfrentam uma situação de subordinação prolongada ou discriminação sistêmica. Isso se reflete no desconhecimento das características particulares do grupo ao qual pertencem, injustiças no acesso a bens e serviços e/ou uma representação política insuficiente. Seu reconhecimento requer uma abordagem estatal diferenciada mediante ações ou medidas afirmativas para eliminar a discriminação e evitar maiores violações a seus direitos. Entre eles encontram-se crianças e adolescentes; mulheres; pessoas com deficiência; pessoas idosas; pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo (LGBTI); povos indígenas e comunidades afrodescendentes, pessoas migrantes e aquelas marginalizadas por sua classe social ou sua condição socioeconômica, entre outros.

5

“fases da política fiscal”, faz alusão à geração e mobilização de recursos, à alocação de recursos, à execução de recursos, e ao monitoramento da política fiscal.

6

“benefícios fiscais” ou “gasto fiscal”, diz respeito a concessões, isenções ou outros tipos de tratamentos diferenciais deliberados que reduzem a quantidade de impostos que os indivíduos e as empresas pagam ou podem pagar no futuro ao governo. São denominados gastos tributários pela literatura especializada porque são gastos governamentais indiretos, realizados através da política tributária, que poderiam ser destinados a outros fins.

8

“medidas de austeridade”, faz referência tanto às denominadas medidas de consolidação fiscal, que buscam reduzir o déficit fiscal (de modo geral, mediante a redução do gasto público), quanto àquelas medidas em outros âmbitos da política pública que costumam acompanhá-las e que enfraquecem o papel do Estado na garantia de direitos, tais como a flexibilização trabalhista, as privatizações ou as reformas voltadas para a redução do alcance da seguridade social, etc.

7

“regras fiscais”, faz referência a restrições constitucionais ou legislativas à política fiscal que especificam algum tipo de limite nas variáveis fiscais, tais como saldo orçamentário, dívida, gasto ou impostos, e que costumam estar contidas em leis ou outros instrumentos que condicionam a elaboração, discussão parlamentar, execução ou controle do orçamento¹⁷.

17] Kennedy, Suzanne, Janine Robbins e François Delorme. "The role of fiscal rules in determining fiscal performance." Fiscal Rules Conference. 2001.



PREÂMBULO

1. Todos os direitos humanos precisam de recursos para sua realização. A garantia dos direitos requer Estados com sólidas instituições que mobilizem, aloquem e empreguem recursos públicos suficientes de forma transparente, participativa e responsável.
2. Isso deve ser feito em conformidade com os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e as normas incluídas nos principais tratados internacionais e regionais de direitos humanos, bem como os marcos jurídicos nacionais, em particular as constituições dos Estados.
3. A política fiscal deve ser compreendida como um instrumento para a garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, e tem um enorme potencial transformador para combater a pobreza, as desigualdades – incluindo a de gênero –, a crise climática, as assimetrias de poder e outros fatores estruturais que impedem a plena realização desses direitos.
4. Uma política fiscal que distribua a renda e a riqueza de forma mais equitativa enfrentando os níveis históricos de desigualdade existentes, pode também diminuir a polarização, a marginalização e o descontentamento social. O gasto público também permite proporcionar serviços públicos para reduzir as desigualdades socioeconômicas. Também deveria existir uma democracia mais direta e participativa na tomada de decisões relativa à tributação e ao orçamento.
5. A política fiscal define a disponibilidade, a distribuição e o uso dos recursos com que os Estados contam para garantir os direitos humanos e para cumprir com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, mediante a qual se comprometeram a “tornar realidade os direitos humanos de todas as pessoas”, adotar políticas fiscais para reduzir as desigualdades entre e no interior dos países, garantir um piso de proteção social universal, e enfrentar outros desafios globais como a mudança climática.
6. A tarefa de alinhar as políticas fiscais com os direitos humanos requer normas claras. Os princípios de direitos humanos sustentam as funções-chave da política fiscal e são completamente aplicáveis ao conteúdo substantivo das políticas fiscais, bem como a seus aspectos procedimentais. O direito internacional dos direitos humanos é um quadro vinculante para os Estados que serve como guia para implementar políticas fiscais mais legítimas e equitativas, e para resolver os dilemas de justiça envolvidos na alocação de recursos públicos. Este quadro gera também responsabilidades concretas para as empresas, as instituições financeiras internacionais e outros atores não estatais e intergovernamentais, que devem respeitar e contribuir para a realização dos direitos.

7. A política fiscal é um assunto de direitos humanos e, portanto, as regras e as normas complementares que a regem devem ser interpretadas à luz das normas internacionais de direitos humanos e daquelas consagradas nas constituições nacionais como reflexo do pacto social. Não é o alcance dos direitos e desse pacto social que deve se adaptar às políticas fiscais vigentes, mas sim este último que deve se colocar à serviço dos primeiros, gerando os recursos suficientes para a garantia de direitos.
8. As funções clássicas da política fiscal de estabilizar a economia e distribuir e alocar recursos podem ser alinhadas com o propósito de garantir os direitos humanos, outro dos objetivos da política fiscal. A prudência fiscal e econômica e o cumprimento das obrigações em direitos humanos não são objetivos mutuamente excludentes, dado que ambos se concentram na importância de medidas cuidadosamente elaboradas que evitem ao máximo os efeitos negativos nas pessoas¹⁸. Contudo, tanto por aspectos de elaboração quanto de implementação, as políticas predominantes no âmbito fiscal, e em particular nos chamados programas de austeridade, de consolidação fiscal e de ajuste estrutural, muitas vezes geraram riscos diretos e indiretos sobre os direitos humanos ao minar as capacidades dos Estados para respeitar, proteger e garantir esses direitos¹⁹.
9. Uma gestão responsável da política fiscal, que garanta tanto a administração sustentável das finanças públicas quanto o respeito às obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos, é uma condição básica para garantir o bem-estar coletivo e a legitimidade democrática.
10. Os Princípios e Diretrizes apresentados a seguir são uma referência para elaborar e implementar políticas fiscais que sirvam como instrumento para avançar decididamente na garantia dos direitos, preservando finanças públicas sustentáveis e levando a sério os dilemas da política.

18| Declaração do Relator Especial sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, "Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns".

19| Ver carta do dia 16 de maio de 2012 dirigida aos Estados partes no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; ver também Relatório do Perito Independente sobre as consequências da dívida externa e das obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, "Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales", A/73/179.

15 PRINCÍPIOS

de Direitos Humanos na Política Fiscal

- 1.** A realização dos direitos humanos deve ser uma finalidade fundamental da política fiscal.
- 2.** As obrigações de respeitar, proteger e garantir os direitos exigem um papel ativo e o fortalecimento do Estado e limitam a discricionariedade estatal em matéria de política fiscal.
- 3.** Os Estados devem garantir que sua política fiscal seja socialmente justa.
- 4.** Os Estados devem garantir que sua política fiscal seja ambientalmente sustentável.
- 5.** Os Estados devem eliminar as discriminações estruturais e promover a igualdade substantiva através de sua política fiscal, incorporando de forma transversal as perspectivas das populações discriminadas em seu desenho e implementação, e adotando ações afirmativas quando for necessário.
- 6.** Os Estados devem promover a igualdade substantiva de gênero através de sua política fiscal com uma perspectiva de interseccionalidade.
- 7.** A política fiscal deve ser transparente, participativa e sujeita a prestação de contas. As pessoas têm direito à informação fiscal.
- 8.** Os Estados devem adotar todas as medidas financeiras e fiscais necessárias para dar efetividade aos direitos humanos, dentro de um quadro fiscal sustentável.
- 9.** Os Estados devem garantir de forma prioritária os níveis essenciais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais em sua política fiscal.
- 10.** Os Estados devem mobilizar o máximo de recursos disponíveis para alcançar progressivamente a efetividade plena dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.
- 11.** Os Estados devem assegurar que sua política fiscal não gere retrocessos nos níveis de proteção alcançados com relação aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, nem mesmo em contextos de crise econômica.
- 12.** Os Estados têm a faculdade, e às vezes a obrigação, de incentivar ou desalentar condutas e corrigir externalidades através de instrumentos específicos de política fiscal, e adotar medidas fiscais prioritárias para garantir os direitos humanos.
- 13.** Os Estados e as instituições internacionais das quais fazem parte devem oferecer assistência e cooperação internacional em questões fiscais, e criar um ambiente de governança global adequado, para alcançar a plena realização dos direitos humanos.
- 14.** Os atores não estatais, incluindo as empresas e os intermediários, possuem responsabilidades em matéria de direitos humanos em relação a seu comportamento fiscal.
- 15.** Os Estados devem prevenir e reparar adequadamente as violações aos direitos humanos, sejam estes civis, políticos, econômicos, sociais, culturais ou ambientais, relacionadas com a política fiscal.



I • **Princípios gerais**

01

A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DEVE SER UMA FINALIDADE FUNDAMENTAL DA POLÍTICA FISCAL

Os Estados devem:

1.1. Compatibilidade

Assegurar que suas políticas econômicas sejam compatíveis com os direitos, e que sua política fiscal esteja em conformidade com suas obrigações de direitos humanos, mesmo quando perseguir outros fins legítimos como o crescimento econômico, o desenvolvimento ou a estabilidade macroeconômica.

1.2. Funções da política fiscal

Assegurar que a política fiscal esteja a serviço da realização dos direitos humanos, estabelecendo como objetivos públicos a garantia integral tanto dos direitos civis e políticos, quanto dos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Para isso, a política fiscal deve fornecer financiamento adequado para garantir os direitos; visar a retomada e a estabilização das condições sociais e econômicas que permitem o gozo dos direitos, incluindo a busca do pleno emprego como condição para a garantia do direito ao trabalho; redistribuir a renda e a riqueza para alcançar a igualdade substantiva através de um gasto público de qualidade; contar com instrumentos fiscais que permitam a proteção e a promoção dos direitos; fortalecer a gestão democrática dos recursos públicos sob critérios de transparência, participação e prestação de contas; e contribuir para a reparação, mediante a incorporação de medidas afirmativas eficazes em matéria fiscal, do legado de exclusão e discriminação social, e dano ecológico ocasionados pela sobre-exploração, o colonialismo, o patriarcado e o racismo estrutural.

1.3. Coerência

Garantir que os organismos que intervêm na política fiscal levem em conta as obrigações de direitos humanos em seus mandatos, e atuem de forma integrada e coerente para garanti-los, com base nas melhores evidências disponíveis e na consideração necessária do interesse daqueles que não contam com uma representação adequada. Todo o aparelho governamental e, de modo geral, todas as estruturas através das quais o exercício do poder público se manifesta, devem ser organizados de tal forma que sejam capazes de garantir juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos.

1.4. Interpretação

Interpretar os diferentes quadros normativos aplicados à política fiscal em harmonia com suas obrigações em direitos humanos, dando prevalência a tais obrigações em relação a outras do direito internacional.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Adotar um quadro constitucional e institucional em matéria fiscal orientado à garantia de direitos.

Isto exige:

- Adotar quadros normativos e administrativos para a gestão das finanças públicas fundamentados em suas obrigações em direitos humanos. Estes deveriam ser claros, transparentes, integrais e compreensíveis. As cláusulas constitucionais poderiam vincular a política fiscal à garantia de direitos e estabelecer disposições orgânicas em questões fiscais, e outras técnicas jurídicas de garantia que deem maior eficácia aos direitos reconhecidos constitucionalmente. Se a lei não aborda explicitamente uma questão relevante, é apropriado e correto que os tribunais ou autoridades competentes a interpretem e desenvolvam, mesmo diante da aplicação inovadora das normas e padrões disponíveis de direitos humanos em matéria fiscal.
- Incorporar um olhar integral de planejamento público que articule a oferta de programas e políticas de todos os setores e níveis de governo visando a plena garantia dos direitos humanos, de forma que os progressos sejam mensuráveis e que se estabeleçam mecanismos corretivos quando for necessário.
- Tomar decisões em matéria fiscal com base em informação relevante sobre como mobilizar, alocar e executar recursos para garantir os direitos, utilizando mecanismos como estimativas periódicas dos recursos necessários para atender as problemáticas não resolvidas de direitos humanos efetivamente informados pelo planejamento macrofiscal e orçamentário.
- Incorporar um enfoque de direitos humanos no caso dos Conselhos Fiscais, outras instituições fiscais independentes, e instituições de auditoria.

2. Garantir a coerência entre políticas e a cooperação entre instituições.

Garantir que todas as suas instituições estejam coordenadas e cooperem para que a política fiscal priorize a realização dos direitos, e que as metas fiscais sejam subordinadas a este objetivo.

Isto requer, entre outras coisas:

- Garantir espaços institucionais suficientes e adequados para discutir e adotar soluções fiscais para problemáticas de direitos humanos não resolvidas.
- Contar com sistemas de informação adequados com enfoque de direitos humanos em nível nacional e subnacional, e que a informação seja compartilhada entre instituições.
- Fortalecer a capacidade técnica e o poder de decisão de outros ministérios para a interlocução com os ministérios da fazenda e finanças públicas.
- Garantir a coerência da política fiscal com outras políticas, tais como a monetária, a cambial ou a financeira, de modo que a interação entre elas seja consistente com as obrigações de direitos humanos e voltada para o pleno uso dos recursos e capacidades disponíveis para cumprir essas obrigações. A coordenação dessas políticas deve estar orientada à preservação de condições macroeconômicas que, em primeira instância, evitem a ocorrência de crises que ponham em risco os direitos ou que permitam sua pronta superação quando ocorrerem. Tal coordenação também deveria permitir amenizar os efeitos negativos dos ciclos econômicos sobre a garantia dos direitos da população, incluindo uma nova geração de estabilizadores automáticos para este fim – como a priorização dos gastos sociais com alto efeito multiplicador ou impostos a setores com lucros extraordinários em contextos de crises.

3. Construir pactos fiscais alinhados com os direitos humanos.

Avançar na construção de pactos fiscais de longo prazo voltados para a realização dos direitos, que incentivem um maior nível de cumprimento tributário voluntário. Tais pactos deveriam ser baseados em relações de reciprocidade entre o Estado, a cidadania e as empresas, estar de acordo com os compromissos constitucionais de direitos humanos de cada Estado, e incluir acordos em torno:

- Da gestão das finanças públicas, levando em conta critérios contracíclicos, redistributivos e de sustentabilidade ambiental e intergeracional.
- Da prestação pública de serviços necessários para a garantia de direitos, combatendo o uso clientelista dos recursos públicos que minam a legitimidade e a confiança no Estado.
- Da mobilização de recursos para financiar direitos, com reformas tributárias mais progressivas, especialmente do imposto de renda, do imposto sobre o patrimônio e de tarifas aplicadas sobre os recursos naturais associados a políticas de transição ecológica, e impostos sobre a economia digital, sobre as transferências financeiras, sobre a riqueza, o capital e os lucros extraordinários.
- De um quadro de cooperação adequado entre diferentes níveis de governo, que garanta a coordenação e a equidade entre eles.

02

AS OBRIGAÇÕES DE RESPEITAR, PROTEGER E GARANTIR OS DIREITOS EXIGEM UM PAPEL ATIVO E O FORTALECIMENTO DO ESTADO E LIMITAM A DISCRICIONARIEDADE ESTATAL EM MATÉRIA DE POLÍTICA FISCAL

Os Estados devem:

2.1. Limite discricionariedade

Desenhar, implementar e avaliar sua política fiscal em conformidade com suas obrigações de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos, que limitam a discricionariedade dos Estados em todos os instrumentos e fases da política fiscal.

2.2. Respeitar

Abster-se de interferir no gozo dos direitos, seja discriminando certos grupos, retirando ou desviando fundos dos programas existentes, alocando fundos para políticas que afetem negativamente os direitos, ou afetando negativamente o direito à participação política igualitária, à representação democrática, e à consulta ou consentimento livre, prévio e informado.

2.3. Proteger

Proteger das ações de terceiros que perturbem ou comprometam sua tarefa de mobilizar, destinar e executar recursos para a garantia de direitos. Devem regular o papel desses terceiros, estabelecer mecanismos de denúncia, intervir sistematicamente quando cometam uma infração e, eventualmente, puni-los. Devem abster-se de outorgar qualquer forma de apoio ou incentivo àqueles que não cumpram com suas responsabilidades em matéria de direitos humanos ou que incorram em atos de corrupção. Os Estados devem estar livres de influência indevida por parte das empresas ou daqueles que trabalham para promover seus interesses em questões fiscais acima da realização dos direitos humanos. Devem identificar e prevenir possíveis conflitos de interesses das empresas garantindo estruturas adequadas de transparência, participação cidadã, devida diligência e prestação de contas.

2.4. Garantir

Adotar as medidas positivas necessárias em matéria de política fiscal para garantir a plena realização dos direitos da forma mais rápida possível, sem discriminação alguma e promovendo a igualdade substantiva. Isso inclui o dever de financiar a prestação de serviços públicos universais para a garantia de direitos; acessíveis financeira e geograficamente; aceitáveis; e de boa qualidade.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Fortalecer o papel e as capacidades do Estado e prevenir a captura da política fiscal por grupos de interesse.

- Priorizar, em todos os níveis do Estado, e em particular no âmbito territorial, o fortalecimento de sistemas de informação, as competências para um planejamento participativo baseado em objetivos, as facultades arrecadatórias das autoridades tributárias e outras capacidades institucionais essenciais para implementar uma política fiscal que contribua para a missão de garantir os direitos. O setor público deve assumir um papel ativo e de liderança que vá além da correção de falhas do mercado, mediante a mobilização de recursos suficientes que financiem um gasto público eficaz, combinando formas de gestão inovadoras que envolvam as comunidades, para o cumprimento de missões ou objetivos de longo prazo que gozem de legitimidade democrática.
- Os Estados devem se proteger contra terceiros que perturbem sua tarefa de mobilizar recursos para atender as prioridades públicas, prevenindo e punindo a influência indevida de interesses privados na tomada de decisões sobre questões fiscais, com medidas como regulações sobre lobby e financiamento de campanhas políticas, ou o estabelecimento de mecanismos independentes para enfrentar a captura estatal e outros fenômenos de corrupção em grande escala.

2. Fornecer serviços públicos para garantir os direitos.

- Garantir a prestação de serviços públicos universais, adequados, de qualidade, acessíveis, e suficientemente financiados, que reduzam as disparidades sociais e territoriais. Os Estados devem fortalecer sua capacidade de fornecer tais serviços em todo seu território, especialmente em zonas tradicionalmente habitadas por povos indígenas, comunidades afrodescendentes e camponeses, e em áreas urbanas segregadas. O financiamento dos serviços públicos deveria promover a redistribuição da riqueza, a renda e garantir a igualdade substantiva e a não discriminação, adaptando-se às necessidades específicas de pessoas e de grupos em situação de vulnerabilidade.
- Na prestação de serviços públicos devem ser alocados recursos suficientes para garantir condições de trabalho decentes, incluindo a incorporação de uma abordagem de gênero que reconheça as necessidades das mulheres trabalhadoras. A prestação deveria ser orientada pelo cumprimento mensurável dos direitos, com metas e indicadores acordes. A prestação de contas e a eficiência também devem ser garantidas, prevenindo e punindo qualquer forma de corrupção em sua prestação através do financiamento de mecanismos adequados para preveni-la.

3. Considerar cuidadosamente as decisões sobre privatizações e parcerias público-privadas.

- Assegurar que os serviços públicos sejam de propriedade pública e, como regra geral, prestados pelo setor público. Os processos de privatização não podem minar os direitos, o que obriga a avaliar cuidadosamente, em primeiro lugar, se eles devem ou não ocorrer, garantindo a participação e a consideração dos interesses e argumentos contrários. Caso ocorram, devem esgotar procedimentos participativos e outros mecanismos que previnam a corrupção, bem como avaliar o comportamento tributário dos atores privados envolvidos e outros relacionados a eles, e ponderar aspectos financeiros, sociais e produtivos para que o interesse público prevaleça.

- Os Estados deveriam regular estritamente os serviços privatizados para garantir a realização dos direitos humanos de forma acessível, adaptável e aceitável, e seu cumprimento por parte dos atores privados. Tanto no caso de privatizações quanto de parcerias público-privadas, deveriam monitorar seu fornecimento e garantir mecanismos de prestação de contas. Retomar o controle público de serviços privatizados deve ser uma opção prioritária a ser considerada, especialmente quando a privatização tiver gerado impactos negativos sobre a garantia dos direitos.
- Os Estados e as instituições financeiras internacionais que recomendem privatizar serviços públicos deveriam avaliar previamente o impacto dessas medidas nos direitos humanos ou reconsiderar sua aproximação a esse respeito com base nas evidências disponíveis.

4. Estabelecer regulações e sanções perante atores não estatais.

- Exigir que as empresas e outros contribuintes exerçam a devida diligência para identificar, prevenir e mitigar os riscos de violação de direitos humanos decorrentes de suas práticas fiscais.
- Exigir que as entidades financeiras prestem contas de seu papel na facilitação da evasão e da elisão fiscais, e supervisioná-las rigorosamente com agências especializadas; exigir licença ou registro que possam ser retirados em casos de não conformidade, e sujeitá-las a sistemas eficazes de monitoramento.
- Dar às agências de supervisão poderes adequados, incluindo a autorização para realizar inspeções, exigir informação e impor sanções. Em sua regulamentação e supervisão dos bancos, deveriam incluir requisitos relativos à identificação de clientes, o estabelecimento de registros e a denúncia de transações suspeitas, tanto nos canais internos quanto externos.



I • Obrigações aplicáveis à política fiscal

03

OS ESTADOS DEVEM GARANTIR QUE SUA POLÍTICA FISCAL SEJA SOCIALMENTE JUSTA

Os Estados devem:

3.1. Princípios de tributação justa

Desenhar a política tributária de acordo com os princípios de equidade horizontal e vertical, legalidade, igualdade, não discriminação, generalidade, capacidade contributiva, progressividade, e outros princípios de tributação justa geralmente incorporados em suas constituições, no direito internacional e em outros quadros complementares.

Devem garantir que o sistema tributário promova a igualdade substantiva e que toda pessoa cumpra com seu dever de pagar impostos de acordo com sua capacidade, fixando um limite de tributação adequado e abstendo-se de impor encargos que agravem manifestamente a situação daqueles que não dispõem dos recursos materiais necessários para subsistir com dignidade e autonomia.

3.2. Princípios de justiça no gasto público

Assegurar que suas políticas de gasto público sejam elaboradas conforme os princípios de igualdade, legalidade, eficiência, prioridade do gasto social e participação, entre outros princípios geralmente aceitos em suas próprias constituições. Devem proteger o patrimônio público e administrá-lo de acordo com a legislação vigente, com honestidade e devida diligência, e garantindo a qualidade do gasto.

3.3. Princípios de dívida pública

Gerenciar sua dívida pública de forma que não impeça a melhoria das condições que garantem o gozo dos direitos humanos.

3.4. Finanças territoriais

Assegurar a equidade interjurisdicional entre suas entidades territoriais, com uma distribuição solidária de recursos que busque um desenvolvimento equivalente e harmônico entre elas e esteja diretamente relacionada com suas competências, serviços e funções.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Reduzir as desigualdades econômicas mediante a política fiscal em seu conjunto.

Promover a redução da desigualdade através de políticas fiscais progressivas com impacto redistributivo considerável, realizando diagnósticos sobre:

- Seus próprios recursos (se a renda e o gasto redistributivo do Estado são potencialmente suficientes).
- A equidade (se o gasto redistributivo e o alcance, desenho e implementação de programas econômicos e sociais é consistente com a garantia de um padrão de vida adequado).
- A qualidade (se o desenho e a implementação de tais programas são consistentes com a eficiência micro e macroeconômica, melhoram o bem-estar, geram rentabilidade social e são de qualidade).
- A prestação de contas (se tais programas são transparentes e se prestam contas sobre sua implementação e impactos).

2. Alcançar a progressividade do sistema tributário e tender para a progressividade dos impostos em particular.

- Corrigir como um assunto de prioridade máxima a alta dependência de impostos regressivos e com baixo impacto redistributivo e outros vieses regressivos dos sistemas tributários para garantir que, em seu conjunto, tenham um efeito progressivo. Incorporar inovações no desenho e implementação de impostos indiretos que reduzam ou revertam seu caráter regressivo, tais como mecanismos de compensação para a população de baixa renda.
- Assegurar que as principais fontes de renda da população no topo da distribuição – incluindo dividendos, renda financeira e outros rendimentos de capital – sejam tributadas a taxas similares ou mais altas do que outras fontes, e evitar, de modo geral, taxas de impostos altas sobre bens e serviços e baixas sobre a renda, a riqueza e a propriedade. Devem ser adotadas as medidas de cooperação internacional necessárias, e a eliminação de tratamentos preferenciais, para garantir que as tarifas efetivas sejam as acordadas socialmente.

3. Dar prioridade máxima ao gasto social a fim de implementar políticas universais sensíveis às diferenças e, com base nelas, propender para a progressividade.

- Assegurar a universalidade na garantia dos direitos, com programas sociais sensíveis às diferenças, e completá-la com componentes de gasto progressivos, inclinando-se pela gratuidade nos sistemas de saúde e educação. Alocar recursos priorizando a realização dos direitos humanos sobre outras alocações possíveis, e aumentar a alocação de recursos para os direitos não atendidos.
- O direcionamento dos programas sociais não pode justificar o desprezo pelos direitos ou negar seu caráter universal, e sim acelerar a correção da estrutura social desigual combatendo diferentes formas de discriminação, como o sexismo e o racismo. As políticas universais devem incluir a possibilidade de tomar medidas de ação afirmativa quando necessárias para eliminar tal discriminação e reduzir as disparidades que a evidenciam.

4. Dar um tratamento tributário equitativo a empresas de diferentes tipos.

Garantir um tratamento justo em matéria tributária entre os diferentes tipos de empresas, desenhando uma tributação diferenciada quando necessário, alinhada com objetivos de desenvolvimento nacional e critérios de direitos humanos, como a promoção da igualdade substantiva.

5. Corrigir as desigualdades entre entidades subnacionais.

Assegurar a cooperação e a coordenação entre os níveis de governo e garantir que a descentralização, ou arranjos de distribuição de competências alternativos que forem adotados, sejam favoráveis à realização dos direitos humanos e sejam acompanhadas de estratégias de geração ou transferência de recursos e de capacidades técnicas como:

- O aumento da autonomia financeira dos governos subnacionais com fontes de recursos estáveis, progressivos e sustentáveis, como os impostos sobre a riqueza patrimonial e a incorporação do princípio de redistribuição de encargos (custos) e benefícios (aluguel de terra) na regulamentação urbana de seus territórios.
- A realização de transferências intergovernamentais para compensar as diferentes capacidades e a desigualdade entre entidades subnacionais, com base em indicadores objetivos que tendam a reduzir a desigualdade de direitos entre os territórios.
- Fornecer assistência técnica para fortalecer as capacidades fiscais das entidades subnacionais, especialmente para produzir estatísticas econômicas e fiscais.

6. Incorporar uma abordagem de direitos humanos à gestão da dívida.

- Garantir que nenhuma de suas decisões sobre a dívida externa contradiga as obrigações de proteger, respeitar e garantir os direitos humanos.
- Levar em conta as necessidades de financiamento para o cumprimento das obrigações de direitos humanos e os compromissos internacionais de desenvolvimento sustentável em seus quadros de avaliação de sustentabilidade da dívida externa, e adiantar gestões para que a negociação e modificação de condições para evitar uma crise sejam ordenadas e equitativas e para garantir o cumprimento de tais obrigações, incluindo a incorporação de cláusulas de ação coletiva nos contratos de dívida negociados para facilitar e agilizar os processos de negociação. As obrigações de direitos humanos devem ser incorporadas às análises de sustentabilidade da dívida e no alívio da dívida, incluindo a aplicação de normas de sustentabilidade social e ambiental e um índice de vulnerabilidade mais amplo, a fim de garantir que o serviço da dívida não prejudique o gozo dos direitos humanos.
- Realizar uma análise profunda das causas estruturais e dos abusos de poder subjacentes a qualquer crise de dívida soberana, e assegurar a prestação de contas das partes públicas e privadas responsáveis em última instância.
- Ao negociar novas condições para evitar uma crise da dívida, devem ser aplicados os princípios de soberania, boa-fé, transparência, imparcialidade, imunidade soberana, legitimidade, sustentabilidade e respeito pelas decisões aprovadas pela maioria da população nas negociações encaminhadas pelos Estados.

04

OS ESTADOS DEVEM GARANTIR QUE SUA POLÍTICA FISCAL SEJA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

Os Estados devem:

4.1 Recursos para um desenvolvimento sustentável

Mobilizar o máximo de recursos disponíveis para um desenvolvimento sustentável e baseado nos direitos humanos, bem como para o cumprimento de suas obrigações em relação ao desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. A falta de adoção de medidas razoáveis para mobilizar recursos disponíveis para evitar os danos previsíveis aos direitos humanos causados pela mudança climática e pela perda de biodiversidade infringe esta obrigação. A mobilização de recursos para enfrentar a mudança climática deve complementar e não comprometer outros esforços dos governos para alcançar a plena realização de todos os direitos humanos para todas as pessoas, incluindo o direito ao desenvolvimento.

4.2. Uso ambiental da Política Fiscal

Aproveitar ao máximo o potencial da política fiscal para que as atividades econômicas respeitem os tetos ecológicos e para proteger a biodiversidade, os solos, os oceanos e a natureza em geral, bem como para prevenir e mitigar a mudança e a crise climática e seus impactos em populações em situação de vulnerabilidade como os povos indígenas, os afrodescendentes, as pessoas que vivem em áreas urbanas segregadas e as pessoas sem terra.

4.3. Coerência

Assegurar que a política fiscal mantenha coerência e conformidade com a política ambiental nos níveis subnacional, nacional e mundial. Os Estados devem levar em conta suas obrigações em direitos humanos e os impactos ambientais e implementar um padrão de devida diligência nas decisões de gestão das empresas públicas ou mistas, em particular daquelas baseadas em indústrias extrativistas.

4.4. Decisões informadas

Abster-se de reforçar a dependência do financiamento público de atividades com alto impacto ambiental (como a extração de recursos naturais), que possam colocar em risco os direitos das futuras gerações, bem como os direitos dos povos indígenas e populações tradicionais locais que sustentam diferentes modelos de consumo e desenvolvimento. As decisões sobre a exploração dos recursos naturais, de acordo com o direito à livre autodeterminação dos povos, devem ser legítimas, sustentáveis e aceitáveis para todas as pessoas, e seus benefícios públicos devem superar seus custos e ser adequadamente distribuídos. Os Estados devem assegurar que os direitos dos investidores não anulem sua obrigação de proteger, respeitar e garantir os direitos.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Promover a sustentabilidade ambiental através da política fiscal.

- Usar a política fiscal para promover um modelo econômico que reconheça a importância do cuidado dos bens e direitos ambientais e que reduza a dependência dos rendimentos dos setores extrativistas, particularmente aqueles ligados à mineração e à exploração de combustíveis fósseis, bem como de outras atividades que possam gerar impactos negativos sobre os direitos das comunidades que vivem em territórios abundantes em recursos naturais. Desenhar políticas de estímulo fiscal visando acelerar a transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável.
- Assegurar uma política fiscal sustentável em termos intergeracionais (incluindo considerações demográficas e mecanismos compensatórios com as futuras gerações), e equilibrada na divisão de custos e benefícios no nível territorial, de forma a favorecer a convergência regional e que sejam compatíveis com os projetos de vida das comunidades locais.

2. Garantir a coordenação de políticas e incorporar transversalmente a perspectiva ambiental.

- Articular a política econômica – incluindo a política fiscal e a regulação monetária e financeira –, a política ambiental e a política social, fortalecendo a institucionalidade das autoridades ambientais para tomar decisões em pé de igualdade, e aplicando transversalmente as considerações ambientais.
- Promover a coordenação inter e intranacional e o uso inovador de instrumentos fiscais verdes para distribuir adequadamente os custos da ação ambiental e climática de acordo com o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e evitar a migração e a realocação de atividades de áreas nas quais se faça um uso extensivo de impostos ambientais para áreas onde não se faz.

3. Utilizar de forma eficaz os impostos e outros instrumentos fiscais verdes.

- Incentivar, através de sua política fiscal, o investimento em energias renováveis, a criação de empregos verdes de qualidade e a redução de emissões de gases de efeito estufa, sem limitar o papel da política fiscal à punição daqueles que poluem.
- Incorporar, ou ampliar se existirem, os impostos verdes ou ambientais, ou as isenções verdes devidamente avaliadas, nos quais a base imponible gere um efeito negativo sobre o ambiente, como os impostos sobre a energia, o carbono ou a poluição (tais como as emissões no ar e na água, ou a utilização de plásticos de uso único), ou sobre o uso ou extração de recursos e materiais, tomando as medidas necessárias para mitigar seu potencial impacto regressivo ou desenhando-os de forma a minimizar tal impacto.
- Utilizar a arrecadação dos impostos verdes e a ação climática – ou parte dela – como financiamento para a gestão e investimento ambiental, e para financiar programas de proteção social destinados a pessoas atingidas pela mudança e pela crise climática.
- Utilizar medidas inovadoras como os impostos sobre o carbono, com as salvaguardas adequadas para minimizar os impactos negativos sobre a população de baixa renda, para internalizar as externalidades ambientais e mobilizar recursos adicionais para financiar esforços de mitigação e adaptação que beneficiem as pessoas que vivem na pobreza e enfrentam situações de discriminação estrutural.

4. Captar e administrar recursos para superar a dependência do setor extrativista.

- Garantir que, quando permitam ou empreendam a exploração de recursos naturais, uma parte razoável dos lucros seja tributada e destinada à aceleração da transição para um modelo econômico mais sustentável e a assegurar o cumprimento dos direitos humanos, particularmente das populações que vivem nos territórios onde ocorrem tais explorações.
- Estabelecer mecanismos para captar parte dos recursos derivados de receitas extraordinárias resultantes da alta dos preços.
- Assegurar uma boa gestão macroeconômica das receitas provenientes de recursos naturais, através de fundos de estabilização e outros mecanismos idôneos, e adotar políticas econômicas e industriais que promovam a diversificação produtiva.
- Administrar as empresas públicas ou mistas, principalmente aquelas de setores extrativistas, de forma a acelerar a transição para uma economia sustentável e prevenir, através de uma norma estrita de devida diligência, os impactos ambientais adversos ou outros impactos negativos sobre os direitos.

5. Acelerar a transição para uma economia mais sustentável através do desmonte balanceado de subsídios a atividades poluidoras e outras medidas.

Desmontar os incentivos fiscais para as fontes de energia não renovável e garantir a proteção ou a compensação para as populações de baixa renda. Até então, publicar informações transparentes sobre os beneficiários e impactos de tais incentivos.

05

**OS ESTADOS
DEVEM ELIMINAR
AS DISCRIMINAÇÕES
ESTRUTURAIS E PROMOVER
A IGUALDADE SUBSTANTIVA
ATRAVÉS DE SUA POLÍTICA
FISCAL, INCORPORANDO
DE FORMA TRANSVERSAL
AS PERSPECTIVAS
DAS POPULAÇÕES
DISCRIMINADAS
EM SEU DESENHO E
IMPLEMENTAÇÃO,
E ADOTANDO AÇÕES
AFIRMATIVAS QUANDO
FOR NECESSÁRIO**

Os Estados devem:

5.1. Igualdade

Tomar medidas fiscais que contribuam para eliminar, com uma abordagem de interseccionalidade, as desigualdades estruturais e a discriminação em todas as suas formas, e principalmente aquela enfrentada pelas pessoas com deficiência, as pessoas de diversas orientações sexuais e identidades de gênero, as pessoas migrantes, as pessoas idosas, crianças e adolescentes, as pessoas em situação de pobreza ou marginalização social, as pessoas afrodescendentes e as pessoas pertencentes aos povos indígenas, as pessoas sem teto, as pessoas privadas de liberdade, as pessoas pertencentes aos povos tradicionais, as pessoas pertencentes a grupos étnicos, raciais, nacionais, linguísticos, religiosos e rurais, entre outras, e as mulheres.

Devem mobilizar, alocar e executar recursos de forma equitativa contribuindo para acabar com tais desigualdades na prática, dar a máxima prioridade à garantia de seus direitos, e tomar medidas fiscais especiais a respeito, como a alocação prioritária de recursos para eliminar a discriminação e promover a igualdade substantiva, ou o uso eficaz de subsídios ou isenções fiscais a favor desses grupos.

5.2. Não discriminação

Abster-se de adotar tratamentos diferenciais fiscais injustificados que não sejam razoáveis e proporcionais para alcançar um fim legítimo, e evitar discriminações indiretas como um viés tributário implícito, um benefício tributário injustificado ou uma alocação inadequada de recursos. Quando as circunstâncias obrigam a dar prioridade a certos grupos, tal priorização deve ser baseada em razões de interesse público e acordes com o problema a ser enfrentado. Os critérios devem ser estabelecidos mediante um processo de consulta pública adequado, ser transparentes e estar sujeitos ao escrutínio público e, em caso de controvérsia, à revisão judicial para evitar a discriminação.

5.3. Indesculpabilidade

Os Estados não podem desculpar sua incapacidade de eliminar um tratamento diferenciado baseado na falta de recursos, a menos que mostrem que usaram todos os recursos a sua disposição em um esforço para abordar e acabar com a discriminação como uma questão prioritária.

5.4. Avaliações

Identificar e avaliar as diferentes consequências da política fiscal vigente e de suas propostas de reforma em diferentes pessoas e grupos, considerando os efeitos discriminatórios diretos e indiretos e contemplando múltiplas discriminações e interseccionalidades.

II. OBRIGAÇÕES APLICÁVEIS À POLÍTICA FISCAL

Eventualmente, devem adotar medidas alternativas, para as quais devem contar com informação suficientemente desagregada.

5.5. Representação e participação

Garantir a participação na tomada de decisões fiscais das populações tradicionalmente excluídas dos espaços de representação política. As decisões fiscais devem respeitar o direito à livre determinação e, portanto, os mecanismos de governo próprio, bem como assegurar que eles disponham de meios para financiar suas funções autônomas. Quando pertinente, os Estados devem garantir o direito à consulta ou ao consentimento livre, prévio e informado em relação à política fiscal.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Identificar e corrigir a discriminação e os vieses fiscais implícitos e explícitos contra grupos específicos.

Devem eliminar imediatamente toda legislação, regulação e prática fiscal discriminatória.

2. Realizar alocações orçamentárias para reduzir as desigualdades sociais.

- Abordar os desequilíbrios nas alocações orçamentárias para grupos em situação de vulnerabilidade, setores populares e grupos que tradicionalmente foram desatendidos e excluídos, e priorizar e alocar recursos adicionais para tais grupos para eliminar disparidades de diferentes tipos. Refletir nas contas públicas os gastos vinculados a políticas transversais como a igualdade de gênero, as políticas de equidade étnico-racial, ou as destinadas a pessoas com deficiência ou à infância.
- Proteger as alocações orçamentárias para pessoas, grupos e populações em situação de vulnerabilidade, para que sejam mantidas inclusive em situações de crise econômica, desastres naturais ou outras emergências. Os Estados partes assumem a responsabilidade de zelar pela vida e pela integridade física das pessoas privadas de liberdade e não podem invocar a falta de recursos financeiros ou outros problemas logísticos como atenuante dessa responsabilidade.

3. Adotar uma abordagem étnico-racial na política fiscal.

Incorporar de forma transversal e articulada com outras políticas públicas as perspectivas e os direitos das comunidades indígenas, afrodescendentes e camponeses na política fiscal, preservando e fortalecendo sua economia própria através de mecanismos específicos de diálogo intercultural e garantindo que os mecanismos de governo próprio tenham financiamento adequado. Alocar recursos suficientes para processos de reparação histórica de tais populações, bem como para assegurar a reprodução material e simbólica de sua cultura, como a criação de fundos específicos ou programas de reparação econômica, e um adequado financiamento para a educação cultural bilingue.

4. Aplicar transversalmente as proteções legais especiais que os direitos humanos dão a determinados grupos.

Aplicar em todas as fases de sua política fiscal os princípios que protegem os direitos de determinadas pessoas e grupos, como os de interesse superior e o direito de ser ouvido para a infância e a adolescência, ou os de autonomia individual e participação e inclusão plenas e efetivas na sociedade para as pessoas com deficiência. Isso também implica alocar os recursos necessários para dar efetividade aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos dos povos indígenas, comunidades afrodescendentes e camponeses. Deveriam, por exemplo, aplicar tais princípios e instrumentos para a definição de prioridades em alocações orçamentárias, e demonstrar como foram aplicados em suas decisões finais.

5. Superar a invisibilidade estatística de populações que enfrentam discriminações estruturais, incluindo a que se manifesta na política fiscal.

- Incorporar indicadores que permitam identificar o impacto da política fiscal sobre populações específicas, como os povos indígenas, as mulheres, as pessoas com deficiência e as comunidades afrodescendentes.
- Realizar avaliações sobre os impactos distributivos e sobre populações específicas – como comunidades indígenas, afrodescendentes ou mulheres – do sistema tributário, considerando os diferentes grupos de impostos e outras receitas do governo, que sejam periódicas, abertas ao escrutínio público, e usem metodologias que permitam sua comparação internacional e ao longo do tempo.
- Melhorar a disponibilidade e a qualidade das estatísticas nacionais desagregadas, tal como exigem os quadros de monitoramento dos direitos humanos e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Tornar visível a carga tributária e o orçamento destinado a grupos em situação de vulnerabilidade.

06

OS ESTADOS DEVEM PROMOVER A IGUALDADE SUBSTANTIVA DE GÊNERO ATRAVÉS DE SUA POLÍTICA FISCAL COM UMA PERSPECTIVA DE INTERSECCIONALIDADE

Os Estados devem:

6.1. Eliminar discriminações

Utilizar a política fiscal para eliminar as discriminações por razões de gênero e promover a igualdade substantiva de gênero e uma distribuição mais justa do poder econômico, inclusive com medidas afirmativas a favor das mulheres, mobilizando para esse fim recursos nos níveis nacional e internacional, e incluindo recursos adicionais e potenciais se necessário.

6.2. Economia do cuidado

Reconhecer, através de sua política fiscal, o valor e a distribuição desigual das cargas de trabalho de cuidado e de trabalho doméstico não remunerados mediante o financiamento de serviços, infraestruturas e políticas adequadas que permitam reduzir e redistribuir tais cargas, de forma a promover a autonomia econômica das mulheres e o pleno exercício de seus direitos.

6.3. Orçamentação

Incorporar uma abordagem de gênero ao longo de todo o ciclo orçamentário, que inclua uma lógica de interseccionalidade. Dar continuidade à evolução do montante, nível, composição e desembolso das alocações orçamentárias para as políticas destinadas à redução das desigualdades de gênero e à garantia dos direitos das mulheres, e divulgar informação sobre tais alocações.

6.4. Tributos

Eliminar discriminações por razões de gênero nas estruturas fiscais, e corrigir os vieses de gênero explícitos e implícitos nos sistemas tributários e em cada imposto em particular. Impulsionar e adotar políticas fiscais progressivas para assegurar recursos suficientes, intransferíveis, sustentáveis e que cubram todos os níveis e âmbitos da política pública destinada a reverter as desigualdades de gênero e a garantir os direitos das mulheres.

6.5. Garantias procedimentais

Assegurar a participação das mulheres nos processos de elaboração, execução e monitoramento da política fiscal, incluindo as mulheres camponesas, indígenas, afrodescendentes e migrantes, utilizando medidas de democracia paritária para democratizar o exercício do poder político.

Analisar a partir de uma perspectiva de gênero os programas econômicos, incluindo os de estabilidade macroeconômica e a dívida externa, para avaliar suas repercussões e ajustá-los para fomentar uma distribuição mais equitativa dos bens, do patrimônio, das oportunidades, da renda e dos serviços.

Garantir que as medidas de ajuste fiscal ou de cortes orçamentários destinadas a enfrentar as situações de desaceleração econômica sejam adequadas aos princípios de direitos humanos e de não discriminação, evitando especialmente o aprofundamento dos níveis de pobreza das mulheres, a sobrecarga de trabalho não remunerado e de cuidados que as mulheres enfrentam e a redução do financiamento e dos orçamentos para as políticas de igualdade de gênero.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Reconhecer o valor da economia do cuidado e usar a política fiscal para redistribuir e reduzir as cargas.

- Reconhecer, quantificar, reduzir e redistribuir o trabalho de cuidado não remunerado e adotar um sistema completo de medição deste nas contas nacionais, baseado em pesquisas e metodologias confiáveis, e examinar a relação do trabalho não remunerado e a incidência da pobreza nas mulheres.
- Garantir e aumentar o investimento público no cuidado de pessoas, seja em forma de dinheiro, serviços, infraestrutura ou tempo, com programas que evitem induzir a institucionalização do cuidado nas famílias e nas mulheres, e promovendo a responsabilidade compartilhada entre o Estado, os lares e as famílias. Nenhuma medida fiscal deveria desalentar a participação das mulheres em igualdade de condições no mercado de trabalho. Pelo contrário, a política fiscal deveria contribuir para a superação da divisão sexual do trabalho e da injusta organização social do cuidado (na qual as mulheres ocupam os trabalhos de menor status, pior remuneração e, frequentemente, relacionados ao cuidado), através de estratégias que permitam ampliar a oferta de trabalhos decentes e bem remunerados para as mulheres.

2. Incorporar uma abordagem de gênero em seus tributos e sistemas tributários.

- A adoção de novos impostos, leis em matéria de gastos, programas, reformas na contabilidade fiscal e outras práticas institucionais devem ser destinadas à correção das disparidades entre mulheres e homens. Os sistemas tributários devem reconhecer a diversidade de situações familiares e garantir que nenhuma medida fiscal desencoraje o acesso a oportunidades de trabalho em igualdade de condições, ou que, direta ou indiretamente, façam com que o tempo dedicado pelas mulheres ao trabalho remunerado seja realocado para outro trabalho remunerado. Tomar medidas para garantir que os sistemas fiscais deixem de se basear na presunção de que os lares agrupam e compartilham recursos de igual maneira entre as pessoas que o integram e, portanto, promovam a tributação individual ou, quando necessário, tratamentos diferenciais favoráveis como um mecanismo para alcançar a justiça fiscal.
- Reduzir o peso exagerado dos impostos regressivos e que tributam o consumo, especialmente sobre bens de primeira necessidade, que recaem desproporcionalmente sobre as mulheres devido a sua maior participação na população de baixa renda como resultado das discriminações históricas, e estabelecer isenções ou tarifas mais baixas para os produtos priorizados no consumo das mulheres.
- Eliminar vieses de gênero explícitos e implícitos no imposto de renda, por exemplo, dando um tratamento igualitário a ambos os cônjuges, eliminando a atribuição de certas rendas baseadas em estereótipos de gênero, permitindo as mesmas deduções para homens e mulheres, a eliminando tratamentos que prejudicam as fontes de renda nas quais as mulheres estão sobrerrepresentadas.
- Combater a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos e melhorar a arrecadação fiscal dos grupos que concentram os níveis mais altos de renda e riqueza através do imposto sobre a renda corporativa, os impostos sobre a riqueza e propriedades, entre outros, e assim dispor de maiores recursos para as políticas de igualdade de gênero.

3. Elaborar orçamentos com abordagem de gênero.

Institucionalizar os orçamentos com abordagem de gênero, incluindo a obrigação de adotá-los em seus quadros normativos e criando mecanismos institucionais que facilitem sua implementação. Estes deveriam basear-se em dados desagregados para avaliar o impacto diferencial do orçamento em mulheres e homens, e rotular os gastos conforme a potencialidade para promover a igualdade de gênero.

4. Assegurar o investimento em políticas para a igualdade de gênero.

- Maximizar os recursos disponíveis para investir em serviços públicos de qualidade sensíveis ao gênero, incluindo os serviços públicos de cuidado que permitam reduzir e redistribuir as cargas, bem como em ações públicas que permitam derrubar as barreiras para que as mulheres tenham acesso a recursos produtivos como o crédito, a terra, a água, a capacitação, as tecnologias e o tempo. Ampliar e financiar uma proteção social de qualidade acessível, suficiente e adequada para atender as necessidades específicas das mulheres que vivem em situação de pobreza, as mulheres LGBTI, as crianças e adolescentes, as mulheres integrantes de comunidades indígenas, afrodescendentes e camponesas, as mulheres com deficiência e, de modo geral, as mulheres em toda a sua diversidade.
- Adotar orçamentos que priorizem o investimento em prol da equidade de gênero, mesmo nos períodos de crise econômica, através de políticas voltadas para a eliminação da violência de gênero; políticas de saúde e assistência social universais e gratuitas; e programas que promovam o emprego e a renda das trabalhadoras do setor formal e informal, apoiem os lares chefiados por mulheres, facilitem suas oportunidades econômicas e seu acesso igualitário aos recursos produtivos, e atendam suas necessidades sociais, educacionais e de saúde, em particular das mulheres que vivem na pobreza.

07

**A POLÍTICA FISCAL DEVE
SER TRANSPARENTE,
PARTICIPATIVA E SUJEITA
A PRESTAÇÃO DE CONTAS.
AS PESSOAS TÊM DIREITO À
INFORMAÇÃO FISCAL**

Os Estados devem:

7.1. Cultura fiscal

Tomar medidas para fortalecer a cultura fiscal e o exercício ativo da cidadania fiscal, incluindo a formação cidadã e o acompanhamento técnico adequado para garantir uma participação integral e em termos de igualdade nos debates fiscais.

7.2. Informação

Produzir, publicar e dar acesso à informação fiscal de qualidade, que deve ser construída de forma clara e compreensível e estar disponível para a consulta de qualquer pessoa.

7.3. Desagregação de dados

Assegurar que a informação fiscal conte com critérios de classificação e desagregações que permitam uma análise com perspectiva de direitos e em termos de desigualdade, incluindo critérios como gênero, pertencimento étnico ou racial, ou outras categorias suspeitas de discriminação.

7.4. Indicadores de direitos humanos

Produzir indicadores de qualidade sobre o cumprimento de suas obrigações de direitos humanos, de acordo com seu dever de reportar perante os sistemas regionais de proteção e promover os direitos humanos, incluindo indicadores fiscais.

7.5. Exceções

Justificar estritamente as limitações excepcionais ao direito de informação em questões fiscais por razões de interesse geral, e garantir que essas limitações possam ser impugnáveis perante uma autoridade imparcial, dando prevalência, em caso de dúvida, ao acesso à informação fiscal.

7.6. Participação

Assegurar que a adoção de decisões de política fiscal esteja aberta a um debate público informado por processos de diálogo social inclusivo, amplo, transparente e deliberativo, com base em evidências sólidas e confiáveis de diferentes fontes, e através de uma linguagem acessível. A participação deve ser equitativa, plena, significativa, multissetorial e inclusiva.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Produzir e dar o acesso mais amplo possível à informação fiscal de qualidade.

- Estabelecer uma presunção de disponibilidade pública da informação fiscal.
- Publicar objetivos claros e mensuráveis para a política fiscal (incluindo metas de arrecadação e progressividade) e, periodicamente, fazer um balanço do progresso realizado e explicar todo desvio com relação ao planejado.
- Publicar informação e dados fiscais (tributários, orçamentários e de dívida) desagregados que sejam confiáveis, oportunos, acessíveis e completos, em um formato aberto e reutilizável, com o maior nível de desagregação possível e pela maior quantidade de meios disponíveis.
- Utilizar todo o potencial da tecnologia como ferramenta para tornar efetiva a transparência fiscal, recorrendo à digitalização e modernização dos sistemas informáticos e ao uso de novas tecnologias.
- Gerar sistemas de informação padronizados que permitam a realização de análises atualizadas de incidência da política fiscal, e a avaliação do impacto da política fiscal em diferentes pessoas, grupos e populações. A informação deveria reconhecer a interseccionalidade e estar desagregada por sexo e orientação sexual, raça, idade, idioma, origem étnica, religião, deficiência, pertencimento à população indígena, nível de renda, âmbito territorial, estrutura do lar e outras variáveis.

2. Assegurar a informação e a participação no ciclo orçamentário.

Confeccionar, aprovar, executar e avaliar seus orçamentos públicos com uma perspectiva de direitos humanos, incluindo medidas como:

- Utilizar a orçamentação por programas e os orçamentos plurianuais.
- Usar sistemas de orçamentos por resultados com base em indicadores de gozo efetivo de direitos suficientemente detalhados para responder às necessidades de populações específicas como mulheres, jovens, afrodescendentes, indígenas, pessoas LGBTI, pessoas sem terra, em situação de rua ou afetadas por grandes empreendimentos energéticos.
- Aderir aos sistemas de classificação orçamentária acordados internacionalmente, usar rubricas e códigos orçamentários consistentes nos âmbitos nacional e subnacional, e revisar seus sistemas de classificação para garantir que incluam rubricas e códigos orçamentários que, no mínimo, desagreguem a informação orçamentária com critérios populacionais, como idade e gênero, e territoriais, entre outros.
- Rotular gastos com potencial para a promoção dos direitos de determinadas pessoas, grupos e populações.
- Utilizar novas tecnologias para melhorar a eficácia do planejamento orçamentário.
- Utilizar um procedimento participativo de formulação do orçamento, adequadamente divulgado, que permita contribuições substanciais de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, e em particular de populações que enfrentam discriminações estruturais, com iniciativas de educação e sensibilização sobre os processos de adoção de decisões orçamentárias e suas repercussões, nos níveis subnacional, nacional e em instituições como universidades públicas. A população camponesa e outras comunidades rurais têm direito a participar do planejamento, formulação e aprovação do orçamento para a agricultura nacional e local.

3. Promover a educação, a cultura e a democracia fiscal.

Assegurar que os processos de tomada de decisões em matéria fiscal sejam baseados no diálogo social mais amplo possível, com participação significativa e escrutínio da população durante as etapas de desenho, implementação e avaliação. Isso requer, no mínimo:

- Adotar medidas específicas para garantir a igualdade de acesso e de oportunidades na participação em decisões fiscais, principalmente para as pessoas que vivem na pobreza ou enfrentam discriminações estruturais.
- Incentivar as organizações independentes da sociedade civil e da academia a desenvolver alternativas de política fiscal e a fazer pesquisas, avaliações e divulgar os dados de seus impactos sociais e distributivos, e a criar espaços de diálogo com as instituições, oferecendo a estas toda a informação.
- Fomentar a educação fiscal e dar acesso a toda informação pertinente em um formato acessível e compreensível, para gerar consciência sobre como os impostos beneficiam a sociedade e como a política fiscal afeta o exercício dos direitos humanos.
- Tornar visível o custo dos serviços e prestações públicas, e das consequências e custo material da fraude fiscal, para melhorar a cultura fiscal.
- Definir formalmente o papel da sociedade civil nos processos da política fiscal, incluindo-a nos debates de mais alto nível e capacitando-a para este fim.
- Implementar campanhas de comunicação destinadas a informar os resultados da gestão administrativa dos recursos públicos e se as metas e objetivos programados foram cumpridos.

4. Limitar o sigilo fiscal.

- Harmonizar a regulamentação do sigilo fiscal com o direito humano de acesso à informação pública. Dar a interpretação mais restrita possível ao sigilo fiscal, que deve ser aplicado apenas se estiver previsto legal ou constitucionalmente e considerando todas as suas exceções, optando pela publicidade em caso de dúvida. O sigilo fiscal não deveria cobrir informações sobre perdão de impostos ou beneficiários de gastos fiscais ou outros tratamentos diferenciados.
- O sigilo fiscal não deveria ser utilizado como barreira para a utilização da informação declarada às autoridades fiscais para a elaboração das estatísticas, nem para publicar relatórios de tais autoridades de forma regular, pontual e acessível, nem para divulgar microdados anônimos detalhados por nível socioeconômico, decis de renda, residência, sexo ou setor de trabalho dos e das contribuintes, entre outros fatores.
- Realizar estudos de impacto independentes, participativos e periódicos dos efeitos extraterritoriais de suas políticas de sigilo, indicando sua metodologia.

5. Reunir informação relevante de empresas, intermediários e outros atores não estatais.

- Estabelecer mecanismos legais e institucionais para a publicação da informação fiscal por parte das empresas, cumprindo pelo menos com as normas internacionais mais exigentes na matéria, atualizando de forma permanente sua legislação e práticas institucionais a novas normas.
- Solicitar às empresas um relatório país a país com informação detalhada, que seja público pelo menos para alguns setores, como o bancário. Se forem fixados requisitos mínimos de faturamento para requerer tais relatórios, devem ser acordes à realidade econômica de cada país de forma a não modificar seus objetivos.

II. OBRIGAÇÕES APLICÁVEIS À POLÍTICA FISCAL

- Ter e divulgar registros comerciais (que permitam não apenas conhecer a informação de demonstrativos de resultados e balanços das empresas e suas partes relacionadas, mas também os nomes e residência de seus acionistas), registros de beneficiários finais, registros de ativos e registros de propriedade.

6. Realizar avaliações de impacto em direitos humanos.

Fazer avaliações de impacto sobre os direitos humanos de sua política fiscal. As avaliações devem ser:

- Exaustivas, com a participação dos atores sociais, e incluir, entre outras coisas, uma análise das consequências distributivas e a carga tributária de diferentes setores, bem como dos grupos marginalizados e desfavorecidos e os efeitos negativos em outros países.
- Periódicas, informadas e transparentes
- Submetidas a verificação independente, com participação pública na definição dos riscos e dos potenciais impactos extraterritoriais.
- As avaliações devem ter uma perspectiva de gênero, étnico-racial e etária e estimar impactos diferenciais sobre grupos específicos. Essas avaliações devem levar a considerar a possibilidade de adoção de políticas alternativas que evitem, ou no mínimo reduzam e corrijam, os possíveis efeitos adversos.
- Deveriam alcançar os empréstimos e a dívida pública também, em primeiro lugar para determinar se realmente são necessários, e garantir que não possam obter fundos adicionais reorientando as alocações orçamentárias.



**III • Obrigações
específicas
aplicáveis à
política fiscal**

08

OS ESTADOS DEVEM ADOTAR TODAS AS MEDIDAS FINANCEIRAS E FISCAIS NECESSÁRIAS PARA DAR EFETIVIDADE AOS DIREITOS HUMANOS, DENTRO DE UM QUADRO FISCAL SUSTENTÁVEL

Os Estados devem:

8.1. Adoção de medidas e justificativa

Estabelecer leis e políticas, e adotar quadros fiscais, regulações financeiras e cambiais, sistemas tributários, orçamentos e políticas de gestão da dívida adequadas para garantir a plena realização dos direitos humanos. Embora possam adotar diferentes tipos de medidas, devem poder justificar por que as que foram tomadas são apropriadas à luz da evidência disponível.

8.2. Sustentabilidade

Assegurar que a política fiscal seja sustentável a partir de uma perspectiva social e intergeracional. A sustentabilidade deve habilitar os Estados a cumprirem com sua obrigação de proceder da forma mais rápida e eficaz possível visando a plena realização dos direitos, no contexto do máximo aproveitamento dos recursos disponíveis.

A sustentabilidade fiscal não pode ser invocada para minar direitos, nem para restringir seu alcance, tampouco para desculpar a inação ou retrocessos por parte dos Estados contra eles ou negar sua proteção efetiva.

8.3. Planejamento

Adotar um quadro de planejamento macrofiscal visando fortalecer sua capacidade de cumprir com suas obrigações em direitos humanos da forma mais rápida possível e assegurar seu cumprimento ao longo do tempo.

8.4. Regras fiscais

As regras fiscais devem estar destinadas à garantia dos direitos e não devem ser desenhadas nem aplicadas de forma a prejudicá-los.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Realizar o planejamento macrofiscal orientado pelas obrigações em direitos.

Adotar um plano sistemático que contenha a justificativa das medidas de índole fiscal que os Estados adotarão em um quadro multianual que inclua pelo menos um diagnóstico de como as finanças públicas responderão à situação do país em termos de direitos humanos; objetivos, cronogramas e prazos; indicadores para medir o cumprimento efetivo do plano; instituições responsáveis; recursos alocados; e mecanismos de prestação de contas.

2. Garantir a sustentabilidade social e intergeracional das finanças públicas.

- Priorizar a tributação, e outros instrumentos domésticos de financiamento, sobre o endividamento externo para responder oportunamente às demandas sociais, e estabelecer uma estratégia para garantir o espaço fiscal que permita adotar uma política contracíclica tanto discricional quanto não discricional (impostos progressivos como estabilizadores automáticos de renda, e transferências sociais e programas de garantia de emprego como estabilizadores pelo lado dos gastos).
- Realizar análises independentes da sustentabilidade da dívida que incorporem avaliações dos efeitos nos direitos humanos, e dos impactos distributivos derivados da trajetória do pagamento de juros da dívida.

3. Alinhar suas regras fiscais com as obrigações de direitos humanos.

- Abster-se de adotar regras fiscais que restrinjam indevidamente a capacidade das instituições públicas de responder a ambientes cambiantes, de alcançar a realização progressiva dos direitos, e de manter a proteção dos avanços sociais alcançados.
- Não deveriam adotar regras que impeçam, independentemente de qualquer outra consideração, aumentos no orçamento público total, ou para setores sociais, além da inflação, entre outras medidas excessivamente restritivas.
- Deveriam excluir as cláusulas legais que congelam gastos ou dispõem medidas análogas de textos de difícil revisão, como as constituições nacionais.

09

OS ESTADOS DEVEM GARANTIR DE FORMA PRIORITÁRIA OS NÍVEIS ESSENCIAIS DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS EM SUA POLÍTICA FISCAL

Os Estados devem:

9.1. Obrigação imediata

Garantir de maneira imediata, utilizando ao máximo o potencial da política fiscal para esse fim, o direito a um nível adequado de vida e os níveis essenciais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, independentemente dos ciclos econômicos, mesmo em situações de crises, conflito, emergência ou desastre natural.

9.2. Ação sem danos

Não agravar a situação nem minar os direitos de grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem através da política fiscal, seja de forma direta, ao reduzir a renda disponível, ou indireta, ao financiar medidas que possam violar ou colocar em risco seus direitos.

9.3. Gasto protegido

Identificar um gasto social protegido necessário para a garantia de níveis essenciais dos direitos, que não pode ser afetado pelos ciclos econômicos nem por regras fiscais. Este gasto não deve ficar abaixo do nível requerido pelos compromissos de financiamento adquiridos nos níveis internacional ou doméstico. O gasto social protegido para garantir níveis essenciais dos direitos não poderá ser interpretado em detrimento do dever de avançar da forma mais rápida e eficaz possível na plena realização dos direitos.

9.4. Seguridade social

Tornar efetivo o direito à seguridade social de maneira universal, em particular garantindo pisos mínimos de proteção social perante os riscos e imprevistos sociais reconhecidos pelo direito internacional.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Contribuir para a eliminação da pobreza através de sua política fiscal.

A política fiscal deve contribuir de forma significativa para reduzir ou eliminar a pobreza, o que implica que os impostos e o gasto público devem ter o efeito de aumentar a renda e o bem-estar da população de baixa renda, e não prejudicar a situação daqueles que possam estar em risco de cair na pobreza. Para isso, os Estados deveriam estabelecer mecanismos que garantam que os efeitos dos impostos ao consumo ou sobre os rendimentos do trabalho sobre a renda da população que vive na pobreza ou em risco de pobreza não anulem os benefícios provenientes de transferências e subsídios, ou se abstenham de aumentar esses impostos, ou eliminar isenções a produtos básicos sem que existam mecanismos compensatórios adequados e eficazmente implementados.

2. Garantir o direito à seguridade social com sistemas de proteção social extensivos que, de forma imediata, assegurem os mínimos essenciais.

- Estabelecer ou manter sistemas de seguridade social administrados de forma responsável, transparente, sustentável e equitativa, que incluam planos contributivos e não contributivos e que estejam de acordo com os princípios aplicáveis geralmente reconhecidos internacionalmente.
- Devem levar em conta as necessidades das pessoas que têm maior dificuldade para exercer seu direito à seguridade social, em particular as que estão desempregadas ou que trabalham na economia informal, e reconhecer também, através de medidas diferenciais específicas, como é o caso dos abonos por filhos ou similares, as condições particulares enfrentadas pelas mulheres nas diferentes etapas de suas vidas e, principalmente, as maiores cargas de trabalho de cuidado não remunerado.
- Sem prejuízo de sua obrigação de assegurar o mais rapidamente possível o pleno exercício do direito à seguridade social e outros direitos (incluindo novas prestações conforme o padrão de qualidade de vida evolui), os Estados devem estabelecer de forma imediata pisos de proteção social que protejam a renda contra choques e riscos sociais, econômicos, climáticos e de saúde pública, que incluam pelo menos o atendimento médico essencial, incluindo a maternidade; a segurança de renda básica para as crianças, proporcionando acesso à nutrição, educação, atenção e outros bens e serviços; a segurança de renda básica para pessoas em idade ativa que não possam trabalhar, particularmente em casos de doença, desemprego, maternidade e deficiência; e a segurança de renda básica para pessoas idosas.

3. Proteger o núcleo do gasto social, inclusive através de cláusulas de escape de regras fiscais.

- Identificar em seus orçamentos o gasto social mínimo protegido que assegure o financiamento dos níveis essenciais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e que esteja em conformidade com os compromissos constitucionais assumidos por cada Estado.
- Suas regras fiscais não deveriam impedir a garantia dos níveis essenciais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e, quando apropriado, deveriam prever cláusulas de escape ou exceção quando os níveis essenciais estiverem sendo violados ou com o princípio de proporcionalidade.
- Não incluir cortes de gastos que comprometam os níveis essenciais de direitos na negociação de acordos de condicionalidade, e excluir de modo geral o corte de gastos na saúde e educação.

10

**OS ESTADOS DEVEM
MOBILIZAR O MÁXIMO DE
RECURSOS DISPONÍVEIS
PARA ALCANÇAR
PROGRESSIVAMENTE A
EFETIVIDADE PLENA DOS
DIREITOS ECONÔMICOS,
SOCIAIS, CULTURAIS
E AMBIENTAIS**

Os Estados devem:

10.1. Aproveitamento pleno e ampliação de espaço fiscal

Adotar um quadro de políticas que garanta a mobilização do máximo de recursos, alcançando o aproveitamento pleno e eficiente dos recursos públicos existentes através de um gasto público de qualidade e, quando necessário, aumentando a disponibilidade de recursos de forma progressiva, sustentável e que promova a igualdade substantiva através da combinação adequada de instrumentos fiscais, monetários, cambiais e financeiros.

Os Estados devem adotar medidas para gerar receita e administrar os gastos de uma maneira que seja suficiente para tornar efetivos os direitos. Isso exige a ampliação do espaço fiscal por meio de recursos que não estão sendo mobilizados, como os que são perdidos devido à evasão e elisão fiscais, à corrupção e ao uso clientelista dos recursos, à subutilização de impostos diretos progressivos, aos gastos fiscais mal desenhados e aos fluxos financeiros ilícitos, ou solicitando assistência e cooperação internacional.

10.2. Avaliações

Avaliar periodicamente os efeitos das medidas adotadas para estabelecer se foram utilizados o máximo de recursos disponíveis para alcançar progressivamente a efetividade plena dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais da forma más rápida e eficaz possível.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Adotar um quadro financeiro funcional para a mobilização de recursos para os direitos.

Usar a política fiscal, monetária e o endividamento como instrumentos para a obtenção dos recursos necessários para a garantia plena dos direitos e a eliminação das discriminações existentes, de forma sensível às restrições externas e de políticas que cada país enfrenta.

2. Ampliar seu espaço fiscal conforme as necessidades em direitos.

- Estimar os recursos necessários para a garantia dos direitos humanos e aumentar seu espaço fiscal de acordo com medidas como o aumento da arrecadação via impostos diretos progressivos, o combate à evasão e elisão fiscais, o uso do endividamento interno, a adoção de quadros macroeconômicos e regras fiscais mais flexíveis, a realocação de gastos, a gestão de recursos de cooperação internacional e outros mecanismos externos de financiamento, ou o uso prudente de reservas internacionais. A interrupção dos conflitos armados pode resultar em um "dividendo de paz", liberando recursos fiscais para aumentar o gasto social ou investir no desenvolvimento sustentável em coerência com os projetos de vida das comunidades locais.
- Entre as opções para expandir seu espaço fiscal, os Estados podem administrar recursos monetários criados pelos Bancos Centrais, adotando políticas cambiais e de regulação aos fluxos financeiros transfronteiriços, que permitam aliviar as restrições que os Estados enfrentam ao recorrer a esse mecanismo de financiamento. As políticas de estímulo monetário poderiam ser mais eficazes na medida em que possam se concentrar de forma mais direta nos consumidores finais.
- Entre os mecanismos de financiamento externo, os Estados deveriam realizar gestões internacionais para a emissão de Direitos Especiais de Saque (DES) pelo Fundo Monetário Internacional quando as circunstâncias o justificarem, a fim de aliviar as restrições de liquidez.

3. Garantir o uso extensivo de instrumentos de financiamento com critérios de progressividade.

- Melhorar a arrecadação de receitas públicas e realizar reformas tributárias para melhorar o nível de arrecadação e assegurar a estabilização macroeconômica, bem como alavancar gastos que permitam combater desigualdades de gênero, étnico-raciais, ou outras relacionadas, e melhorar a distribuição de renda.
- Os Estados deveriam contar com uma pressão fiscal suficiente e um sistema tributário progressivo para reduzir desigualdades múltiplas e inter-relacionadas e garantir a estabilidade na disponibilidade de recursos para garantir os direitos, com relativa autonomia de outras fontes de financiamento.

4. Fortalecer as administrações tributárias e lutar contra a fraude fiscal.

- Estimar os valores perdidos devido a práticas fiscais abusivas e realizar avaliações periódicas de eficiência arrecadatória para garantir que as políticas estejam mobilizando o máximo dos recursos potenciais, incluindo o controle da elisão e da evasão fiscais, a recuperação das dívidas tributárias e a revisão dos perdões fiscais.
- Tornar mais efetivas e eficientes a arrecadação de impostos e a luta contra a evasão e a elisão fiscais, entre outras melhorias na gestão dos processos de arrecadação de impostos com ajuda da tecnologia da informação e comunicação, a análise de dados e outras ferramentas inovadoras.
- Prevenir a fraude fiscal e não apenas aumentar a arrecadação após a fraude, com quadros legais que não facilitem a elisão, por exemplo, revisando certos incentivos fiscais ou os critérios para taxar as operações intragrupo aos fins do imposto sobre as sociedades. Estabelecer sanções pecuniárias drásticas e considerar outras sanções efetivas contra grandes evasores.
- Alocar recursos financeiros, humanos e técnicos adequados à sua administração financeira, garantindo que sejam independentes, imparciais, transparentes e responsáveis, com medidas como:
 - *A nomeação de funcionários independentes, bem equipados, capacitados e adequadamente remunerados na luta contra a fraude fiscal.*
 - *A criação de dependências específicas com competências como investigar a precificação de transferência e aperfeiçoar a cobrança de dívidas tributárias.*
 - *A exigência de que funcionários de alfândegas e escritórios de tributação utilizem as bases de dados disponíveis para a comparação dos preços do comércio mundial de mercadorias para determinar quais transações requerem mais controle.*
 - *O estabelecimento de quadros normativos e guias para facilitar o relato de delitos por parte das autoridades fiscais aos organismos competentes.*
 - *A adoção contínua das normas e melhores práticas compiladas por organizações regionais de administrações tributárias.*

5. Justificar e avaliar estritamente os gastos tributários (benefícios fiscais).

- Garantir uma avaliação prévia dos impactos sociais positivos dos gastos tributários e sujeitá-las a audiências públicas prévias à sua adoção para mitigar seus custos, nas quais a cidadania interessada possa participar.
- Condicionar os gastos tributários à realização de objetivos mensuráveis e limitá-los no tempo através de cláusulas de caducidade.
- Avaliar periodicamente, de forma pública e transparente os gastos tributários existentes, incluindo todo incentivo ou benefício fiscal. Sua continuidade deve estar condicionada à comprovação de avanços deliberados e concretos para fins legítimos compatíveis com o quadro de direitos humanos, e que não privilegiem exclusiva ou principalmente os setores de alta renda ou as grandes corporações. Os gastos tributários que não tenham benefícios demonstráveis, ou que aprofundem as desigualdades, devem ser eliminados.
- Orientar os benefícios fiscais a atividades ou setores críticos, evitando renúncias generalizadas na arrecadação fiscal. No caso de incentivos a empresas, priorizar aqueles ligados a investimentos. Todo gasto tributário deveria ser estabelecido por lei e supervisionado por alguma autoridade competente.

6. Garantir a transparência dos gastos tributários (benefícios fiscais).

- Publicar todos os tratamentos diferenciais estabelecidos por seus sistemas tributários, tanto no âmbito nacional como subnacional, incluindo isenções, benefícios fiscais, liberações ou perdões. Assegurar a disponibilidade de informação, em formatos abertos, sobre sua data de vigência, avaliações e razoabilidade, bem como as pessoas e empresas beneficiadas, incluindo sua desagregação por decil de renda, sexo, raça, região, tipo de empresa, setor, obrigação tributária excluída, custo estimado, entre outras informações relevantes.
- Quantificar seu custo fiscal total, por beneficiário, por setores e por tipo de benefício ou isenção, tanto em nível nacional como subnacional, e incluindo as isenções contidas em acordos comerciais bilaterais e multilaterais. A metodologia utilizada para estimar o custo dos gastos tributários deveria ser publicada, explicando o quadro de referência utilizado.
- Incluir a publicação de gastos tributários no calendário do ciclo orçamentário, para garantir que o orçamento final os leve em consideração.
- Divulgar todos os acordos celebrados que outorguem benefícios fiscais a um ou mais contribuintes.

7. Levar a sério a luta contra a corrupção.

- Alocar recursos suficientes para a luta contra a corrupção, e realizar campanhas de capacitação e conscientização para o público em geral sobre seus custos sociais e econômicos.
- Elaborar e aplicar normas eficazes para obter e administrar os fluxos de receitas procedentes de todas as fontes e garantir a transparência, a prestação de contas e a equidade, e assegurar que os recursos perdidos por corrupção e delitos relacionados sejam recuperados, de forma transparente e temporária.

8. Melhorar a efetividade e a qualidade do gasto público.

Superar os vieses contra investimentos com maior impacto nos direitos a longo prazo através de mecanismos como a consolidação de uma cultura de avaliação de gestão pública, a disponibilização de informação pública acessível sobre os benefícios comparativos entre diferentes tipos de gastos, o fortalecimento dos sistemas de informação sobre compras públicas, o estabelecimento de incentivos nas administrações públicas a favor de investimentos de maior impacto, entre outras medidas.

11

**OS ESTADOS DEVEM
ASSEGURAR QUE
SUA POLÍTICA FISCAL
NÃO GERE RETROCESSOS
NOS NÍVEIS DE PROTEÇÃO
ALCANÇADOS COM
RELAÇÃO AOS DIREITOS
ECONÔMICOS, SOCIAIS,
CULTURAIS E AMBIENTAIS,
NEM MESMO EM
CONTEXTOS DE
CRISE ECONÔMICA**

Os Estados devem:

11.1. Não regressividade

Abster-se de adotar medidas regressivas para o gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Somente em casos excepcionais, e após o esgotamento de todas as alternativas disponíveis para ampliar o espaço fiscal, poderia ser considerada a adoção desse tipo de medidas, desde que se demonstre que são temporárias, necessárias, proporcionais, não discriminatórias, e tomadas de maneira participativa, a fim de proteger a totalidade dos direitos em jogo, e no contexto do pleno aproveitamento dos recursos disponíveis. Devem demonstrar suas alegações para explicar uma medida regressiva baseada na limitação de recursos conforme critérios objetivos como seu nível de desenvolvimento e sua situação econômica.

11.2. Prioridade

Em contextos de crise econômica, dar a máxima proteção ao gasto social e aos direitos das populações e grupos em situação de desvantagem.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Evitar os programas de austeridade ou ajuste fiscal e as medidas regressivas associadas a eles.

Explorar e esgotar todas as alternativas de ampliação do espaço fiscal, incluindo tributos extraordinários sobre as grandes fortunas e outras medidas tributárias progressivas, antes de adotar políticas de austeridade, e garantir que estas não violem as obrigações nacionais e internacionais em matéria de direitos humanos.

2. Assegurar a proteção dos direitos em contextos de crise.

- Em contextos de crise econômica, proteger, manter e até mesmo aumentar os esforços em políticas sociais e investimento, especialmente os voltados para pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade através de medidas como programas para garantir o direito a uma alimentação adequada ou a manutenção da renda das pessoas com deficiência.
- Realizar gastos contracíclicos para erradicar a pobreza e a proteção do emprego, e garantir espaço no orçamento para políticas contracíclicas que minimizem os efeitos das crises econômicas nos direitos humanos.

3. Realizar avaliações de impacto e prestação de contas das medidas de austeridade fiscal.

Realizar avaliações completas dos possíveis efeitos das políticas de austeridade fiscal em diferentes contextos nacionais e subnacionais antes de assumir compromissos desse tipo.

12

OS ESTADOS TÊM A FACULDADE, E ÀS VEZES A OBRIGAÇÃO, DE INCENTIVAR OU DESALENTAR CONDUTAS E CORRIGIR EXTERNALIDADES ATRAVÉS DE INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE POLÍTICA FISCAL, E ADOTAR MEDIDAS FISCAIS PRIORITÁRIAS PARA GARANTIR OS DIREITOS HUMANOS

Os Estados devem:

12.1. Uso regulatório

Podem, e em alguns casos devem, utilizar ao máximo os impostos, subsídios e outros instrumentos da política fiscal para criar condições que contribuam para a realização dos direitos humanos ou para evitar condições que possam colocá-los em risco, perseguindo objetivos como frear a especulação imobiliária, proteger o ambiente e avançar para um modelo de desenvolvimento mais sustentável, ou promover a saúde pública.

12.2. Compensações

Devem adotar mecanismos de proteção ou compensação para prevenir ou mitigar possíveis impactos regressivos e negativos de alguns desses instrumentos sobre certos grupos e assegurar que sua implementação seja coerente com todas as suas obrigações de direitos humanos.

12.3. Mobilização de recursos para direitos específicos

Mobilizar e utilizar o máximo de recursos disponíveis para dar efetividade a direitos específicos sem discriminações, incluindo os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ao determinar quais ações ou omissões equivalem a uma violação a este dever, é importante estabelecer uma distinção entre a incapacidade de um Estado Parte de cumprir as obrigações que assumiu e a relutância de tal Estado em cumprir essas obrigações. Os Estados devem demonstrar que realizaram todos os esforços para utilizar todos os recursos que estão a sua disposição a fim de cumprir, com caráter prioritário, as obrigações essenciais associadas a cada direito.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Promover o direito à saúde através de sua política fiscal.

- Dar prioridade máxima à alocação de recursos para garantir de forma imediata o direito de acesso aos centros, bens e serviços de saúde de forma não discriminatória, especialmente no que diz respeito aos grupos mais desfavorecidos, entre outras obrigações essenciais. Os Estados Partes devem avançar da maneira mais rápida e efetiva possível para a plena realização do direito ao cumprimento do mais alto nível possível de saúde sexual e reprodutiva sem discriminações, incluindo a adoção de medidas orçamentárias e outros meios apropriados, dentro de um prazo razoavelmente breve.
- Assegurar que, na alocação dos recursos públicos, seja priorizada a pesquisa nas esferas em que o progresso científico em matéria de saúde e outras necessidades básicas relacionadas aos direitos econômicos, sociais e culturais e de bem-estar da população são mais necessários, especialmente no que diz respeito aos grupos em situação de vulnerabilidade ou desfavorecidos.
- Utilizar medidas regulatórias e fiscais integradas para proteger a saúde pública, com incentivos e desincentivos como o aumento de impostos sobre substâncias nocivas ou a eliminação de benefícios fiscais para atividades e produtos que prejudiquem a saúde, como aqueles que incentivam o uso de agrotóxicos em grande escala. Utilizar os recursos fiscais gerados pelos impostos saudáveis para objetivos como a melhoria dos sistemas de saúde, e complementar as medidas fiscais com outras estratégias focadas na redução dos danos à saúde, como as campanhas de comunicação.
- Tomar medidas tributárias eficazes para dissuadir a produção, comercialização e o consumo de tabaco e de outras substâncias nocivas, aplicar políticas tributárias sobre os produtos de tabaco para reduzir seu consumo, e proibir ou restringir a venda e/ou a importação de produtos de tabaco livres de impostos e livres de direitos alfandegários para viajantes internacionais.

2. Promover o direito à moradia através de sua política fiscal.

- Tomar medidas fiscais para promover um sistema de moradia inclusivo e o uso da propriedade em função social, evitando a especulação e a excessiva acumulação da riqueza.
- Promover a equidade na distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, especialmente a partir da competência dos governos subnacionais sobre a regulação e a gestão territorial, que aumenta o valor patrimonial dos imóveis.
- Utilizar todo o potencial arrecadatório, redistributivo e regulatório do imposto sobre a propriedade imóvel, a captação de mais-valias e outros instrumentos fiscais de gestão territorial, e a adoção de cadastros multipropósito e o fortalecimento da cobrança de impostos diferenciais sobre a propriedade da terra improdutiva de modo a desincentivar as práticas especulativas com a propriedade imóvel e facilitar, assim, o acesso à terra, tanto no âmbito rural quanto no âmbito urbano, e promover o desenvolvimento de espaços mais compactos e, portanto, mais sustentáveis.
- Para isso deveriam manter atualizados os cadastros e os valores fiscais dos imóveis; revisar os tratamentos fiscais preferenciais dos proprietários em comparação com os inquilinos; sujeitar os especuladores e investidores em moradias de luxo a impostos mais altos; e recuperar e destinar a fins públicos os benefícios obtidos por proprietários privados resultantes de investimentos públicos.

3. Promover o pleno emprego e o direito a um trabalho decente através de sua política fiscal.

Tomar medidas fiscais destinadas a conseguir um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego, bem como a redução do número de pessoas que trabalham na economia informal. Alocar recursos para programas de emprego garantido ou para investimentos públicos geradores de empregos decentes compatíveis com a transição energética e outros objetivos públicos estratégicos, priorizando as pessoas e grupos em situação de desvantagem, como as mulheres, que enfrentam mais dificuldades para usufruir do direito ao trabalho decente e de gozar de uma remuneração justa devido à persistência de brechas de renda em razão do gênero.

4. Promover o direito à alimentação através de sua política fiscal.

- Aprovar uma estratégia nacional que garanta a segurança alimentar e de nutrição para todas as pessoas, baseada nos princípios dos direitos humanos definidos pelos objetivos, e formular as políticas e os indicadores correspondentes. Para isso deverão ser identificados os recursos disponíveis para cumprir tais objetivos e a forma mais eficaz de aproveitá-los em função dos custos. Assegurar o orçamento para o setor da agricultura familiar, e que os subsídios estatais não beneficiem desproporcionalmente os grandes agricultores, contribuindo para a concentração do mercado e a desigualdade de gênero.
- Apoiar a agricultura familiar, por exemplo, recorrendo a ela em seus programas sociais de alimentação.
- Assegurar de forma imediata o acesso a uma alimentação essencial mínima que seja nutritiva, adequada e segura, e que garanta que ninguém passe fome e desestimular com sua política fiscal o consumo de alimentos e bebidas prejudiciais à saúde, por exemplo, através de um aumento do imposto sobre as bebidas açucaradas e dos subsídios para alimentos saudáveis.
- Os Estados, particularmente aqueles com rendas mais altas, deveriam considerar suas obrigações extraterritoriais e avaliar o impacto de suas políticas de proteção tarifária e setorial para a agricultura sobre países de baixa renda. As empresas transnacionais envolvidas na grilagem de terras, na modificação genética de organismos e no setor de agrocombustíveis, entre outros, devem ser reguladas de acordo com as obrigações em direitos humanos dos Estados.

5. Promover o direito à educação através de sua política fiscal.

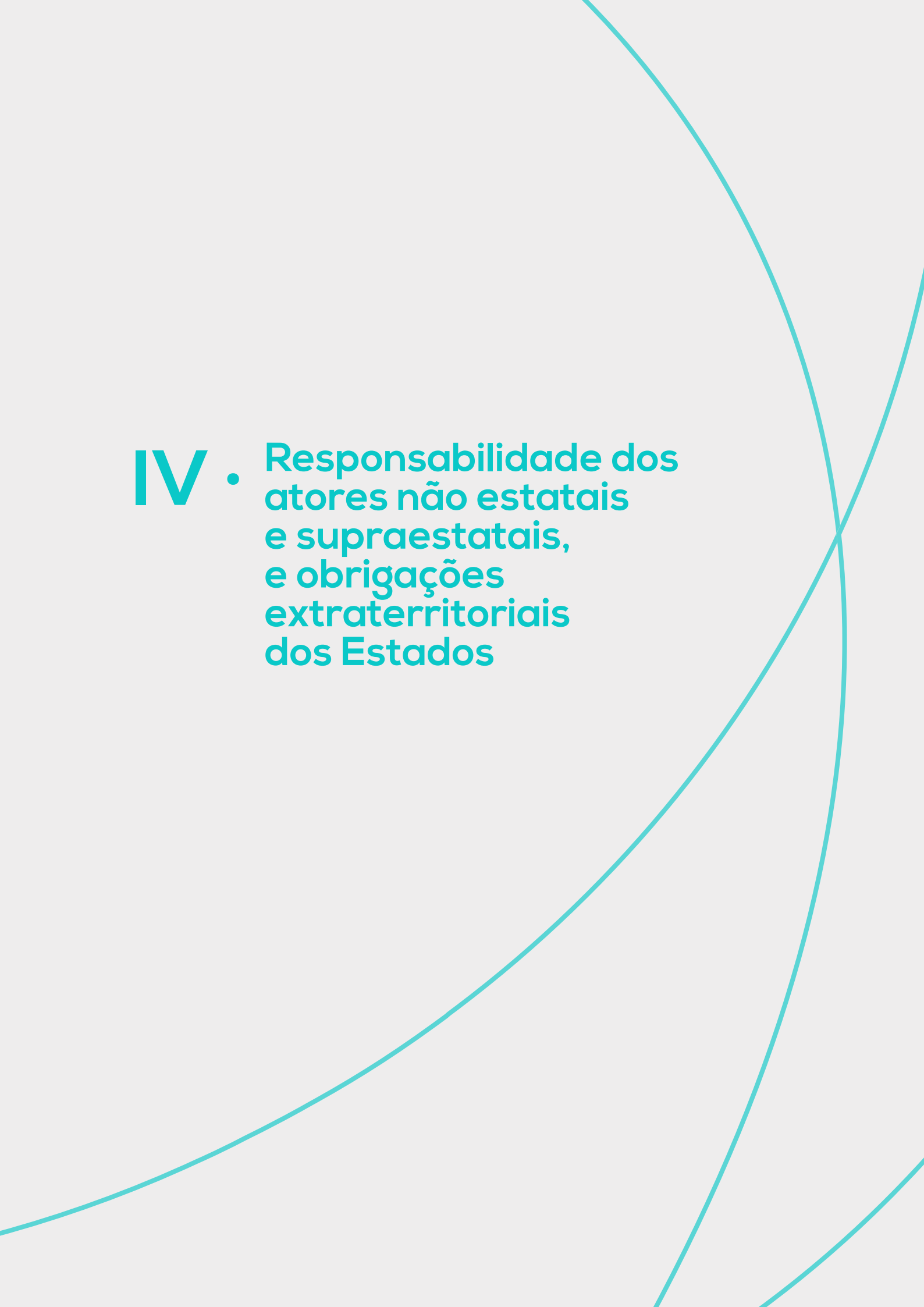
Destinar o máximo de recursos disponíveis para garantir uma educação gratuita e de qualidade, que deve ser melhorada continuamente. Isso requer, entre outras coisas, instrumentos para a divulgação da ciência (bibliotecas, museus, redes de Internet, etc.), uma sólida infraestrutura de pesquisa com recursos suficientes e um financiamento adequado para a educação científica, a etnoeducação e a educação intercultural. Isso inclui garantir a pesquisa, o fortalecimento e a proteção de saberes ancestrais/conhecimento tradicional. Também inclui o acesso à tecnologia e à educação digital para as comunidades étnicas e rurais, para promover o direito à educação e garantir o progresso científico em termos de igualdade digital.

6. Promover o direito de desfrutar do progresso científico e de suas aplicações através de sua política fiscal.

Direcionar seus próprios recursos e coordenar medidas com outros Estados para assegurar que está sendo produzido o progresso científico e que suas aplicações e benefícios sejam distribuídos e estejam disponíveis, especialmente para os grupos em situação de vulnerabilidade ou desfavorecidos. Os Estados têm a obrigação de adotar todas as medidas necessárias, até o máximo dos recursos disponíveis, para garantir o acesso de todas as pessoas, sem discriminação, às vacinas contra as principais doenças infecciosas. Em condições como pandemias, os Estados são obrigados a dar prioridade máxima ao fornecimento de vacinas para todas as pessoas. Os Estados deveriam promover a ciência aberta e a publicação das pesquisas em código aberto. A população deveria poder ter acesso aos resultados e dados das pesquisas financiadas pelos Estados.

7. Mitigar os potenciais impactos negativos dos instrumentos fiscais de incentivo e desincentivo de condutas.

Assegurar que o desenho desses instrumentos favoreça sua progressividade e, em todos os casos, dar um uso progressivo e justo aos recursos arrecadados através deles. Considerar a implementação de subsídios ou outros gastos compensatórios diretos, a compensação da arrecadação adicional com uma redução da carga tributária para a população de baixa renda, ou a eliminação ou redução de impostos regressivos.



IV • Responsabilidade dos atores não estatais e supraestatais, e obrigações extraterritoriais dos Estados

13

OS ESTADOS E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DAS QUAIS FAZEM PARTE DEVEM OFERECER ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM QUESTÕES FISCAIS, E CRIAR UM AMBIENTE DE GOVERNANÇA GLOBAL ADEQUADO, PARA ALCANÇAR A PLENA REALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

13.1. Ambiente internacional favorável

Os Estados devem criar um ambiente internacional que permita tornar efetivos os direitos humanos nas questões relativas à tributação e às regulações financeiras, incluindo o combate aos fluxos financeiros ilícitos.

13.2. Cooperação internacional

Os Estados devem promover a cooperação internacional com uma abordagem de direitos humanos e apoiar os esforços nacionais para tornar os direitos efetivos e promover a igualdade de gênero, étnico-racial, territorial e de acordo com outros critérios. Devem destinar recursos financeiros suficientes para a construção e o fortalecimento das capacidades institucionais e dos recursos humanos, em particular dos países pequenos altamente endividados do Caribe e outros que se encontrem em situação de alta vulnerabilidade. Quando contarem com programas de apoio provenientes de organismos internacionais de financiamento, tanto os Estados quanto tais organismos devem respeitar os direitos humanos nas cláusulas de condicionalidades fiscais e garantir que as condições dos empréstimos não reduzam de forma injustificada sua capacidade para respeitar, proteger e tornar efetivos os direitos humanos.

13.3. Obrigações extraterritoriais

De acordo com suas obrigações extraterritoriais em direitos humanos, os Estados devem abster-se de qualquer conduta que prejudique a capacidade de outro Estado de cumprir com suas próprias obrigações, como facilitar a evasão fiscal ou promover uma competência fiscal agressiva e sua consequente “corrida para o abismo” (ou guerra fiscal) na tributação a empresas multinacionais. Devem realizar avaliações dos efeitos extraterritoriais das leis, políticas e práticas que possam restringir indevidamente o espaço fiscal de outros Estados, incluindo as medidas que acordarem como membros de uma organização internacional. Caso seja necessário, devem utilizar todas as flexibilidades dos instrumentos internacionais para assegurar a plena realização dos direitos em escala global, ou propender a isso por outras medidas acordadas, incluindo a aplicação de exceções desses instrumentos que dificultem a garantia dos direitos.

13.4. Instituições internacionais

As instituições financeiras internacionais e outras instituições inter e supraestatais, como todo sujeito de direito internacional, devem respeitar os direitos humanos e cumprir todas as obrigações impostas pelas normas gerais

de direito internacional. As agências especializadas das Nações Unidas, em particular, devem cumprir com as disposições de direitos humanos da Carta da ONU. Essas instituições devem demonstrar que as políticas, práticas e medidas de reforma econômica que propõem servirão para cumprir, não para minar, as obrigações dos Estados em matéria de direitos, e abster-se de formular, adotar, financiar e aplicar medidas fiscais que direta ou indiretamente impeçam ou afetem o gozo dos direitos humanos, especialmente no que diz respeito a países altamente dependentes do financiamento externo.

Quando um Estado toma decisões como membro de uma instituição financeira internacional ou concede empréstimos bilaterais, deve considerar suas obrigações de direitos humanos e abster-se de estabelecer condicionalidades sobre a política fiscal que possam restringir o espaço de políticas de outros Estados para cumprir com suas próprias obrigações de direitos humanos.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Incorporar uma abordagem de direitos humanos na negociação de convenções internacionais em questões fiscais e na cooperação com administrações tributárias.

- Considerar suas obrigações de direitos humanos nas convenções internacionais, de forma que elas não afetem a capacidade arrecadatória de nenhuma das partes.
- Quando estiverem em condições de fazê-lo, dar assistência econômica e técnica para reforçar a capacidade das autoridades tributárias de outros países de baixa renda.
- Os países de alta renda deveriam contribuir para o desenvolvimento de uma base de dados mundial sobre os preços do comércio que permita aos funcionários alfandegários conhecer os preços médios mundiais dos produtos.

2. Criar um organismo global e um tratado vinculante em matéria fiscal e fortalecer a cooperação regional.

- Considerar seu apoio para a criação de um organismo global que garanta que a determinação de normas e a tomada de decisões dê a todos os países a mesma oportunidade de participar e se expressar; que esteja de acordo com as capacidades e os interesses de todos os Estados; e que promova uma arquitetura financeira a serviço do desenvolvimento sustentável, da igualdade de gênero e dos direitos humanos.
- No âmbito do organismo precedente, os Estados deveriam considerar a adoção de um tratado internacional vinculante e universal que regule questões como a distribuição das competências para tributar entre jurisdições atendendo os desafios da economia digital, os deveres de diferentes atores em relação à cooperação internacional na troca de informação, os interesses dos países de baixa e média renda, a perseguição de delitos fiscais, a proteção dos denunciadores de fraude fiscal e a assistência em questões tributárias. As obrigações de direitos humanos devem ser consideradas no âmbito de um tratado dessa natureza ou em outras negociações internacionais em matéria tributária.

- Criar ou fortalecer os mecanismos regionais adequados para enfrentar restrições de liquidez e de acesso a financiamento em condições favoráveis (incluindo os bancos de desenvolvimento), coordenar as políticas fiscais para frear a concorrência entre os Estados da região, melhorar a cooperação em questões financeiras e propiciar a adoção de posições em bloco na negociação internacional em questões tributárias, de dívida e na arquitetura financeira internacional.

3. Combater as práticas fiscais abusivas, garantindo o intercâmbio automático de informação e outras medidas necessárias.

- Lutar contra as práticas fiscais abusivas, em especial das empresas transnacionais – como subfaturamento de exportações, sobrefaturamento de importações, regalias, empréstimos intragrupo, ou entre filiais do mesmo conglomerado empresarial –, combatendo as práticas de precificação de transferência e intensificando a cooperação internacional em questões de tributação.
- Fornecer altos níveis de transparência e garantir o intercâmbio automático de informação sobre as atividades de empresas multinacionais, garantindo a plena participação e acesso de todos os países a essa informação, e com mecanismos regulares e sistemáticos. Tornar pública e acessível essa informação em um prazo determinado.

4. Frear a corrida para o abismo (ou guerra fiscal) em impostos corporativos e cooperar para uma tributação efetiva para as multinacionais.

Considerar a possibilidade de tributar as empresas multinacionais como uma unidade e que os países imponham uma tarifa mínima efetiva no imposto de sociedades.

5. Combater as jurisdições de baixa tributação.

Combater os paraísos fiscais e impor sanções e outras medidas para dissuadir os contribuintes de elidir impostos através dessas jurisdições. Criar listas de paraísos fiscais que sejam utilizados efetivamente para a aplicação de medidas antielisão, e baseadas em critérios sólidos como a baixa taxa de imposto efetiva sobre sociedades, a existência de regimes nocivos, ou a possibilidade da troca de informações na prática.

6. Desenhar um mecanismo de reestruturação ordenada da dívida e fortalecer a cooperação internacional para assegurar uma oferta de financiamento externo favorável para a garantia de direitos.

Como parte de seu dever de cooperar para mobilizar o máximo de recursos disponíveis para o cumprimento universal de direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados devem contribuir, de acordo com suas capacidades, para a disponibilidade de uma oferta de financiamento em condições favoráveis, particularmente para os países com maiores necessidades, através inclusive do financiamento adequado de bancos de desenvolvimento. A cooperação internacional em questões de dívida deve levar em conta a magnitude dos riscos impostos por circunstâncias como as pandemias, a crise climática e os desastres naturais sobre os países devedores, com o objetivo de desenhar mecanismos de alívio, reestruturação ou cancelamento da dívida adequados, que envolvam todos

os atores relevantes e estabeleçam incentivos e medidas adequadas para sua implementação efetiva. Poderia ser considerada também a aquisição da dívida soberana condicionada pela situação do Estado tomador, como os títulos vinculados ao PIB, ou a inclusão nos contratos de dívida de disposições de moratória em suas cláusulas de força maior, o que pode ajudar os países em tempos de catástrofes.

7. Agir de forma responsável como membros de instituições financeiras internacionais.

As instituições financeiras internacionais, tanto quando realizam empréstimos como quando oferecem assistência técnica em matéria fiscal, deveriam:

- Interpretar seus mandatos em coerência com os instrumentos internacionais de direitos humanos, e incorporar compromissos explícitos e efetivos em suas políticas de empréstimos, vigilância e assistência técnica.
- Abster-se de promover a aplicação de reformas econômicas que possam dar lugar a violações dos direitos humanos, incluindo a implementação de medidas de austeridade como condicionalidades associadas aos empréstimos. Para isso, deveriam realizar avaliações ex-ante e ex-post dos possíveis efeitos previsíveis da assistência prestada sobre os direitos humanos (seja em forma de empréstimos e suas condicionalidades associadas ou de assistência ou vigilância técnica). A consideração sistemática dos efeitos das reformas ou políticas econômicas sobre os direitos humanos tem como objetivo evitar, compensar e não repetir os danos.
- Os bancos multilaterais e outras instituições financeiras de promoção do desenvolvimento devem adotar normas de devida diligência adequadas para prevenir os impactos negativos dos projetos que financiam e assumir responsabilidades quando ocorrerem.
- Contribuir de maneira eficaz para a garantia plena dos direitos e a redução das desigualdades de gênero, étnico-raciais ou de outra índole no exercício de seus mandatos. Para tanto, podem estabelecer salvaguardas para a proteção dos direitos humanos no contexto da assistência prestada aos Estados, e incluir essas dimensões em suas avaliações de impacto.
- Fomentar uma tributação progressiva e usar sua capacidade técnica para ajudar os governos a ampliar seu espaço fiscal e sua capacidade redistributiva de acordo com suas obrigações em matéria de direitos humanos.
- Realizar consultas com as pessoas e comunidades mais afetadas por suas medidas e com a sociedade civil e, de modo geral, fortalecer a transparência, a consulta e a participação no desenho, revisão e avaliação da assistência prestada, seja em forma de assistência técnica ou de empréstimos.
- Incorporar uma dimensão de direitos humanos à análise de sustentabilidade da dívida e participar das negociações sobre o alívio e a reestruturação desta dívida, com o objetivo de apoiar a liberação da margem fiscal para salvaguardar a capacidade dos Estados de cumprir suas obrigações em matéria de direitos humanos.
- Promover a prestação de contas dos Estados tomadores com respeito a suas obrigações de direitos humanos.
- De acordo com seus mandatos específicos, facilitar a coleta de dados e as estimativas do volume e da composição das correntes financeiras ilícitas a fim de monitorar os progressos na aplicação da meta 16.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, relativa aos fluxos financeiros ilícitos.

14

OS ATORES NÃO ESTATAIS, INCLUINDO AS EMPRESAS E OS INTERMEDIÁRIOS, POSSUEM RESPONSABILIDADES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS EM RELAÇÃO A SEU COMPORTAMENTO FISCAL

Os atores não estatais, incluindo as empresas, os agentes intermediários, os organismos que estabelecem normas, e aqueles que trabalham no setor do planejamento tributário devem:

14.1. Respeitar

Abster-se de formular, adotar, recomendar ou financiar ações, políticas, programas ou práticas que direta ou indiretamente impeçam o gozo dos direitos humanos, ou que exerçam influência indevida sobre a política fiscal dos Estados em detrimento dos direitos humanos. Os atores não estatais devem abster-se de invocar outros instrumentos do direito internacional, seja em seu próprio território ou no exterior, de forma incompatível com os direitos humanos.

14.2. Contribuição justa

Cumprir tanto com a letra quanto com o espírito das leis e regulações tributárias dos países em que operam, e abster-se de incorrer em práticas de planejamento tributário agressivo e de alterar seus preços de transferência. No contexto da política fiscal, a relação entre os direitos humanos e as empresas manifesta-se através do pagamento das contribuições tributárias que as empresas realizam ao erário público, que por sua vez o Estado destina ao cumprimento de suas obrigações em matéria de direitos humanos através do gasto público. As empresas devem pagar uma contribuição justa de impostos no local onde exercem sua atividade.

14.3. Atores privados em questões de dívida

Evitar e contribuir para resolver situações de dívida insustentável, como parte da responsabilidade dos credores privados e das agências de classificação de risco de respeitar os direitos humanos. No caso dos credores, isso inclui a obrigação de agir com a devida diligência em relação à solvência e à capacidade de reembolso do tomador, bem como o dever de abster-se de conceder um empréstimo quando o prestamista for consciente de que os fundos serão utilizados para fins não públicos ou em projetos que não sejam viáveis. Também o dever de participar dos mecanismos de alívio e reestruturação que a comunidade internacional desenhar.

14.4. Consistência de normas

Revisar e adequar as normas de direito público ou privado em matéria financeira, contábil, tributária ou fiscal ao quadro normativo do direito internacional dos direitos humanos.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, esses atores não estatais deveriam:

1. Realizar procedimentos de devida diligência adequados.

- Adotar políticas apropriadas e procedimentos de devida diligência que evitem a evasão e a elisão fiscais.
- Incorporar a governança fiscal e a disciplina tributária como elementos importantes de seus mecanismos de controle e de gestão de riscos, e identificar e avaliar plenamente os riscos financeiros, regulamentários e de reputação associados à tributação.

2. Realizar avaliações de impacto de suas práticas corporativas.

- Realizar avaliações *ex-ante* e *ex-post* sobre o impacto de suas próprias atividades nos direitos humanos e na igualdade de gênero.
- Desenhar e construir sistemas internos de avaliação que impeçam ou mitiguem o impacto nos direitos humanos de qualquer estrutura ou transação tributária.

3. Adotar práticas de transparência e mecanismos de prestação de contas.

- Tomar medidas para mostrar publicamente que pagam impostos no local onde suas operações comerciais realmente acontecem, e que não registram seus lucros apenas através de entidades legais localizadas em jurisdições com impostos baixos ou nulos.
- Publicar informações que permitam às pessoas interessadas em cada jurisdição onde possuem uma filial ou domicílio fiscal comprovar sua renda tributável, e obter informações sobre como são calculados e distribuídos seus benefícios e lucros internacionalmente.
- Apresentar relatórios desagregados por países e publicar informação sobre os impostos pagos em cada um dos países onde operam.

4. Adotar regulações que impeçam e punam no caso de profissionais do direito e da contabilidade.

- Abster-se de contratar e, quando apropriado, punir aqueles que facilitarem o abuso fiscal, como profissionais do direito e da contabilidade.
- Os bancos comerciais, as instituições financeiras, os fornecedores de serviços financeiros, os advogados tributaristas e os contadores devem agir com a devida diligência em sua relação com os clientes e abster-se de participar de atividades empresariais que tenham como objetivo principal facilitar a evasão fiscal ou a elisão fiscal, prejudicando o gozo dos direitos humanos. Para garantir a observância dessas normas de conduta, devem ser elaboradas diretrizes específicas para cada setor e profissão.

5. Adequar as normas internacionais em matéria financeira, contábil, tributária ou fiscal ao quadro de direitos humanos e às necessidades do Sul Global.

- Descolonizar a produção de normas nesses campos através do fortalecimento do poder de negociação dos Estados e da sociedade civil de países de baixa ou média renda.
- Defender o estabelecimento de espaços de determinação de normas com maior legitimidade democrática, com estrita observância e coerência ao direito internacional dos direitos humanos.
- Dada sua influência na capacidade dos Estados de fazer valer suas decisões fiscais soberanas, as normas de direito público ou privado em matéria financeira, contábil, tributária ou fiscal devem ser harmonizadas com o quadro normativo do direito internacional dos direitos humanos.
- Nenhum Estado, nem a população sob sua jurisdição, deveriam estar sujeitos a um regime de normas regulatórias – público ou privado, doméstico ou transnacional – que tenha sido construído sem oferecer oportunidades para participar de sua elaboração, de acordo com o direito à livre determinação.



V • Reparaciones e mecanismos de implementación

15

OS ESTADOS DEVEM PREVENIR E REPARAR ADEQUADAMENTE AS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS, SEJAM ESTES CIVIS, POLÍTICOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS OU AMBIENTAIS, RELACIONADAS COM A POLÍTICA FISCAL

Os Estados devem:

15.1. Justiciabilidade

Estabelecer canais acessíveis e participativos para impugnar decisões fiscais contrárias às obrigações de direitos humanos, exigir responsabilidades e reparar as repercussões negativas da política fiscal nos direitos humanos, reconhecendo que o direito de interpor recursos em caso de violações aos direitos humanos aplica-se igualmente a todos os direitos e que as questões financeiras não são um obstáculo para a justiciabilidade dos direitos.

15.2. Fortalecimento

Reforçar a capacidade do sistema judiciário e das instituições nacionais de direitos humanos para lidar com a política fiscal.

15.3. Proteção

Assegurar proteção efetiva àqueles que denunciem casos de abuso fiscal.

15.4. Organismos de controle/fiscalização/corrupção

Tomar as medidas necessárias, seja através da ação jurídica, administrativa, legislativa, ou por outros meios apropriados, para prevenir e oferecer soluções efetivas ante as violações aos direitos humanos que resultem da ação fiscal do Estado e do descumprimento das obrigações tributárias por parte de terceiros, bem como da apropriação indevida de fundos públicos ou outras formas de corrupção que comprometam os recursos públicos.

DIRETRIZES

Em função deste princípio, os Estados deveriam:

1. Estabelecer mecanismos para reparar os direitos humanos violados através da política fiscal.

- Estabelecer canais acessíveis através dos quais as pessoas possam denunciar, impugnar, exigir a implementação ou solicitar prestação de contas às autoridades sobre o cumprimento das obrigações de direitos humanos em relação à política fiscal. Esses canais deveriam incluir a possibilidade de solicitar, por exemplo:
 - *A revisão ou a adoção de mecanismos corretivos de rubricas de gastos que tenham impactos negativos sobre os direitos.*
 - *A adoção de medidas fiscais diante de problemáticas de direitos humanos desatendidas.*
 - *A solicitação de relatórios detalhados e informações sobre as decisões adotadas em matéria de impostos, endividamento, orçamentos, venda de ativos públicos, entre outras.*
 - *A exigência de ações imediatas diante das omissões de compromissos já adquiridos.*
 - *A investigação e a adoção de mecanismos corretivos diante de uma possível má gestão dos recursos públicos.*
- Aqueles que denunciem ou informem práticas indevidas relacionadas ao âmbito fiscal devem ter garantia de confidencialidade e de canais adequados de denúncia.

2. Fortalecer as instituições nacionais de direitos humanos, o Poder Judiciário e outros organismos com capacidade para estabelecer sanções e reparações.

- Fortalecer o papel das instituições nacionais de direitos humanos no monitoramento dos interesses coletivos em relação à política fiscal através da criação de unidades especiais sobre essas questões e a capacitação de seu pessoal para esse fim, e assegurando que tenham recursos orçamentários e técnicos adequados.
- Capacitar agentes de Justiça, de organismos quase-judiciários, administrativos, e defensorias do povo, e adotar outras medidas necessárias para que as decisões judiciais ou opiniões jurídicas emanadas dos tribunais constitucionais em matéria fiscal ou tributária levem em conta as obrigações internacionais em direitos humanos.
- Oferecer recursos orçamentários, técnicos e humanos para o sistema de Justiça, e garantir sua sustentabilidade. Isso inclui alocar recursos adicionais quando houver demoras devido à falta de recursos, e fornecer assistência legal para obter reparações dentro do máximo dos recursos disponíveis.

3. Utilizar mecanismos para favorecer a deliberação e a democracia nos processos judiciais que envolvam questões fiscais.

Priorizar uma abordagem dialógica no controle judicial para decisões de política fiscal. Contar com mecanismos para informar os processos judiciais nessas questões, como as intervenções cidadãos e de organizações, a publicação ativa das decisões relevantes, a disponibilidade de indicadores que possam guiar o monitoramento no cumprimento de ordens judiciais, entre outras.

4. Fortalecer as instituições de controle e incorporar uma abordagem de direitos no controle fiscal.

- Supervisionar, avaliar e auditar os fundos públicos para dar solidez à gestão financeira, e avaliar a eficácia, adequação e equidade da distribuição de recursos para os direitos, com mecanismos eficazes de vigilância e controle, em particular nos níveis regional e subnacional.
- Essas instituições devem garantir uma execução dos recursos de forma oportuna, eficaz, transparente e eficiente, conforme o orçamento aprovado. Assegurar a relação entre o planejamento e a execução dos recursos, possibilitando seu acompanhamento com metas e indicadores, e estabelecendo mecanismos de prestação de contas com possibilidade de participação cidadã. Devem incorporar uma abordagem de gênero, étnico-racial e garantir que os direitos de grupos em situação de desvantagem sejam considerados de maneira prioritária em suas atividades de acompanhamento e avaliação, consultando-os quando for relevante.
- Os parlamentos, em particular, deveriam exercer suas funções de supervisão e informar proativamente os eleitores sobre os objetivos e as consequências da política fiscal.

Organizações que compõem o Comitê Diretor da Iniciativa
para os Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal

