

Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos na Política Fiscal

Introdução

A política fiscal e os direitos humanos –tanto os civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais– possuem uma estreita relação. Atualmente, existe um reconhecimento cada vez maior de que essa política se encontra sujeita aos compromissos e obrigações assumidos pelos Estados no âmbito internacional e em suas próprias constituições.

Nesse sentido, as normas de direitos humanos são reconhecidas como um quadro jurídico ao qual a política fiscal deve se adequar. 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 dos códigos tributários ou a alocação de gastos até a supervisão e avaliação das consequências”. Adicionalmente, a política fiscal é regida por outras estruturas normativas, como o direito constitucional doméstico, os princípios gerais do direito internacional e os padrões de política pública e boas práticas de organismos internacionais, que devem ser interpretados em harmonia com as normas de direitos humanos.

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

No entanto, apesar de seu enorme potencial transformador para a realização dos direitos humanos, na prática, a política fiscal não está sendo elaborada em conformidade com as obrigações dos Estados nesse campo. Isso foi reconhecido pela própria CIDH, que aponta como a baixa arrecadação de recursos públicos resultante dos elevados níveis de evasão e elisão fiscal, das abundantes deduções de impostos, isenções e outros vícios legais, e a persistência de estruturas tributárias regressivas –nas quais aqueles que mais têm não pagam necessariamente mais em proporção a sua capacidade contributiva–, privam os Estados de valiosos recursos para a garantia dos direitos. Soma-se a isto um gasto social insuficiente e mal distribuído na região, que é baixo para os padrões internacionais e, em muitos casos, não tem um enfoque de direitos humanos.

Muitas vezes, aliás, 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 dada a volatilidade macroeconômica e as frequentes crises que caracterizam a América Latina e o Caribe.

Além disso, a falta de transparência, participação e democracia real no campo da política fiscal teve como resultado sua captura por parte das elites e outros grupos de interesse para reforçar seus privilégios. O auge da privatização só fez aprofundar essa tendência. À medida que as empresas vão adquirindo maior poder político, elas exercem uma maior influência indevida para que se reduzam os impostos sobre as empresas, ampliem as exonerações ou isenções fiscais e expandam as lacunas jurídicas que facilitam a elisão de impostos. Essas medidas diminuem a progressividade

e a equidade tributárias, prejudicando os grupos mais desfavorecidos e vulneráveis da sociedade, e debilitam o Estado de Direito. Ao mesmo tempo, fazem com que as administrações públicas sofram um grave déficit de financiamento e a capacidade dos Estados para prestar serviços se veja limitada.

Esse panorama impede que os Estados da região afrontem vários de seus principais desafios. Como advertiu a CIDH, a pobreza e a pobreza extrema não podem ser enfrentadas e erradicadas sem uma ampla estrutura de políticas de caráter redistributivo, incluindo a política fiscal, que reduzam os níveis extremos de desigualdade socioeconômica que caracterizam a América Latina. Em alguns países, inclusive, as pessoas em situação de pobreza não são beneficiárias, e sim pagadoras líquidas, do sistema fiscal.

No contexto da globalização, a cooperação internacional em temas tributários transformou-se em um imperativo para que os Estados possam combater a evasão e a elisão fiscais e breçar a concorrência pela redução de impostos corporativos. Isso permitirá que eles contem com os recursos necessários para enfrentar desafios como a desigualdade extrema, a crise climática, a migração forçada, entre outros desafios-chave do nosso tempo que precisam de Estados bem financiados.

Nesse cenário, os direitos humanos podem fazer uma contribuição valiosa para repensar a política fiscal na região. Os presentes *Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos na Política Fiscal* oferecem uma estrutura normativa evidente para a aplicação dos princípios de direitos humanos ao desenho, implementação e monitoramento da política fiscal. Eles são uma referência para que os Estados, as instituições financeiras internacionais, as agências de cooperação internacional e, de modo geral, os atores econômicos, públicos e privados, cumpram com suas obrigações e responsabilidades nesse campo e para que outros atores estatais, bem como a sociedade civil e os movimentos sociais, tenham uma referência explícita para a prestação de contas e a exigibilidade dos direitos através da política fiscal.

Estes *Princípios e Diretrizes* são resultado de um processo de três anos de construção e validação conjunta de padrões normativos e diretrizes de política para a região da América Latina e Caribe, mas que pode ser escalado em nível global. Tal processo interdisciplinar contou com a participação de representantes dos Estados, organismos especializados, instituições multilaterais, academia, sociedade civil e movimentos sociais da região mediante consultas regionais e nacionais. O processo de redação e validação contou com um Comitê de pessoas especialistas tanto em política fiscal quanto em direitos humanos de reconhecida trajetória na região.

Com este documento espera-se contribuir para: (1) levar o tema dos recursos fiscais das margens ao centro da agenda do movimento de direitos humanos; (2) incentivar os organismos de supervisão e monitoramento nacionais e regionais a incorporarem de maneira mais ativa em sua análise o impacto das políticas fiscais no desfrute dos direitos; e (3) posicionar as normas de direitos como uma estrutura central para a elaboração da política fiscal na região e para que sociedade civil exija mudanças no tocante a tal política.

Os *Princípios e Diretrizes* estão estruturados da seguinte forma. Os Princípios contêm prescrições que decorrem de fontes legais, em especial do direito internacional (incluindo fontes da chamada

“*soft law*”), e por isso se traduzem em ações que os Estados “devem” levar adiante. São desenvolvidas mais detalhadamente em subprincípios. Por sua vez, associam-se a eles uma série de diretrizes ou pautas de ação para sua implementação prática.

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 tratado e procedimentos especiais do sistema de direitos humanos, de organismos especializados em temas fiscais ou de boas práticas de política validadas pela experiência comparada. Dada a necessidade de utilizar diversas fontes do direito internacional e, em alguns casos, recomendações de política de organismos especializados, nem todas as Diretrizes possuem força normativa. É por isso que elas se enunciam como pautas de ação que os Estados “deveriam” implementar. Uma versão comentada, disponível para consulta no site do projeto (<https://derechosypoliticafiscal.org>), explica em detalhes as fontes normativas e outras fontes auxiliares das quais derivam os Princípios e Diretrizes.

Preâmbulo

Todos os direitos humanos precisam de recursos para sua realização. A garantia dos direitos requer Estados com instituições sólidas que mobilizem, aloquem e empreguem suficientes recursos públicos de forma transparente, participativa e responsável. Isso deve ser feito em cumprimento dos princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e das normas incluídas nos principais tratados internacionais e regionais de direitos humanos, assim como dos arcabouços jurídicos nacionais, em particular as constituições dos Estados.

Entendida como o conjunto de políticas para a gestão do gasto e das receitas públicas, a política fiscal compreende todas as técnicas através das quais os Estados obtêm e alocam recursos, entre elas a tributação, a dívida pública, as receitas obtidas pelas empresas públicas, o planejamento macrofiscal e todos os processos associados ao ciclo orçamentário. Como fases da política fiscal distinguem-se a geração e mobilização de recursos, a alocação de recursos, a execução de recursos e o monitoramento da política fiscal.

Deve-se compreender a política fiscal como um instrumento para a garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, que possui um enorme potencial transformador para combater a pobreza, as desigualdades –incluindo a de gênero–, as assimetrias de poder e outros fatores estruturais que obstaculizam a plena realização desses direitos. Uma política fiscal que distribua de maneira mais equitativa a renda e a riqueza, combatendo os níveis históricos de desigualdade que enfrentamos, pode também diminuir a polarização, a marginalização e o descontentamento social. O gasto público também permite proporcionar serviços públicos para reduzir as desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, deveria existir, para a tomada de decisões relativa à tributação e ao orçamento, uma democracia mais direta e participativa.

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 de todas as

pessoas”, garantir um piso de proteção social universal, e enfrentar outros desafios globais, como a mudança climática.

A tarefa de alinhar as políticas fiscais com os direitos humanos requer padrões precisos. Os princípios de direitos humanos apontam as funções-chave da política fiscal e são completamente aplicáveis ao conteúdo substantivo das políticas fiscais, assim como a seus aspectos procedimentais. O direito internacional dos direitos humanos é um quadro jurídico vinculante para os Estados que serve de guia para implementar políticas fiscais mais legítimas e equitativas, e para resolver os dilemas de justiça envolvidos na alocação de recursos públicos escassos. Esse enquadramento também gera responsabilidades concretas para as empresas, as instituições financeiras internacionais e outros atores não estatais e intergovernamentais, que devem respeitar e contribuir à realização dos direitos.

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

A política fiscal é um assunto de direitos humanos e, portanto, as regras e os padrões complementares que a regem devem ser interpretados à luz das normas de direitos humanos e das constituições nacionais como reflexo do pacto social. Não é o alcance dos direitos e desse pacto social o que deve se adaptar às políticas fiscais vigentes, mas são estas últimas as que devem se colocar a serviço dos primeiros.

As funções clássicas da política fiscal de estabilizar a economia e distribuir e alocar recursos não têm por que se contrapor ao propósito de garantir os direitos humanos. Pelo contrário, a prudência fiscal e econômica e o cumprimento das obrigações em relação aos direitos humanos não são objetivos mutuamente excludentes, dado que ambos se centram na importância de medidas cuidadosamente desenhadas que evitem, na maior medida possível, os efeitos negativos nas pessoas. Não obstante, tanto por aspectos de desenho quanto de implementação, as políticas predominantes no âmbito fiscal e, em particular, os chamados programas de austeridade, de consolidação fiscal e de ajuste estrutural, muitas vezes geraram riscos diretos e indiretos sobre os direitos humanos ao socavar as capacidades dos Estados para respeitar, proteger e garantir esses direitos.

Uma gestão responsável pela política fiscal, que garanta tanto o manejo 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. Os *Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos na Política Fiscal* apresentados a seguir constituem uma referência para desenhar e implementar políticas fiscais que sirvam como instrumento para avançar decididamente na garantia dos direitos, preservando políticas públicas sustentáveis e levando a sério os dilemas de política.

I. Princípios gerais

1. A política fiscal deve ter como uma finalidade fundamental a realização dos direitos

Os Estados devem:

1.1. Garantir que suas políticas econômicas sejam compatíveis com os direitos humanos.

1.2. Garantir que a política fiscal esteja a serviço da realização dos direitos humanos, sejam estes civis e políticos, ou econômicos, sociais e culturais. Para tanto, devem assegurar que a política fiscal ofereça financiamento adequado de outras políticas para garantir os direitos; redistribua a renda e a riqueza para alcançar a igualdade substantiva; conte com uma estrutura de instrumentos fiscais que permita a proteção e promoção dos direitos; e fortaleça a governança democrática dos recursos públicos sob critérios de transparência, participação e prestação de contas.

1.3. Garantir que atuem em conformidade com suas obrigações de direitos humanos quando perseguirem outros fins legítimos com sua política fiscal, como o crescimento econômico ou a estabilidade macroeconômica.

1.4. Garantir que todos os seus organismos que intervenham na política fiscal levem em conta as obrigações em matéria de direitos humanos em seus respectivos mandatos, e atuem de forma integrada e coerente para assegurá-los.

1.5. Interpretar as diferentes estruturas normativas que se aplicam à política fiscal em harmonia com suas obrigações em direitos humanos, dando prevalência a tais obrigações sobre outras.

DIRETRIZES

Em função desse princípio, os Estados deveriam:

1. Adotar um quadro institucional orientado à garantia de direitos. Estabelecer um quadro institucional de formulação da política fiscal que assegure a orientação desta à garantia dos direitos como um de seus principais objetivos. Isso implica tomar decisões em matéria fiscal com base em informação relevante sobre como mobilizar, alocar e executar recursos para garantir os direitos, utilizando, entre outros, mecanismos tais como:

- Avaliações sobre os impactos distributivos e sobre populações específicas –comunidades indígenas, afrodescendentes e mulheres, por exemplo– do sistema tributário, considerando os diferentes tipos de impostos e outras receitas do governo, que sejam periódicas, estejam abertas à fiscalização pública e usem metodologias comparáveis.
- Sistemas de orçamentos com resultados baseados em indicadores de gozo efetivo de direitos suficientemente detalhados para responder às necessidades de populações específicas.
- Análises independentes da sustentabilidade da dívida e seus efeitos sobre a capacidade de cumprir com as obrigações em direitos humanos.
- Estimativas periódicas dos recursos necessários para atender às problemáticas não resolvidas em matéria de direitos humanos que informem o planejamento macrofiscal e orçamentário.
- Avaliações prévias das repercussões da privatização de empresas públicas nos direitos humanos.
- 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 fiscal, a recuperação das dívidas tributárias e a revisão dos perdões fiscais.

DIRETRIZES

2. Assegurar a coerência e a cooperação entre instituições e políticas. Garantir que suas instituições estejam coordenadas e cooperem para que a política fiscal priorize a realização dos direitos. Isso requer, entre outras coisas:

- Garantir espaços suficientes e adequados para discutir e adotar soluções fiscais para problemáticas de direitos humanos não resolvidas.
- Sistemas de informação adequados com enfoque de direitos humanos nos níveis nacional e subnacional.
- Fortalecer a capacidade técnica e o poder decisório de outros ministérios para a interlocução com os ministérios da fazenda e das finanças públicas.
- Assegurar a coerência da política fiscal com outras políticas, tais como a monetária, a cambial ou a financeira, de modo tal que a interação entre elas seja consistente com as obrigações de direitos humanos.

3. Aprofundar a democracia fiscal. Garantir que os processos de tomada de decisões em matéria fiscal se baseiem no diálogo nacional o mais amplo possível, com participação significativa da sociedade civil. Isso exige ao menos:

- Garantir que a política fiscal esteja sujeita à fiscalização da população durante as etapas de desenho, implementação e avaliação.
- Incentivar as organizações independentes da sociedade civil e da academia a desenvolverem alternativas de política fiscal e fazerem avaliações dos impactos sociais destas, assim como criar espaços de diálogo com as instituições nesse campo.
- Estimular a pesquisa acadêmica e a difusão de dados dirigidos aos impactos distributivos e sociais da política fiscal.
- Dotar a sociedade civil de informação e dados para que ela possa fazer suas próprias avaliações da política fiscal.

4. Pactos fiscais. Avançar na construção de pactos fiscais de longo prazo orientados à realização dos direitos, que incentivem um maior nível de cumprimento tributário voluntário. Tais pactos fiscais deveriam se basear em relações de reciprocidade entre o Estado, a cidadania e as empresas, acorde aos compromissos constitucionais de cada Estado, que incluam acordos sobre:

- a gestão das finanças públicas, levando em consideração critérios contracíclicos, redistributivos, de garantia de direitos e de sustentabilidade ambiental;
- a conquista de reformas tributárias mais progressivas, especialmente do imposto de renda, do imposto sobre o patrimônio e de tributos aplicados aos recursos naturais associados a políticas de transição ecológica, para reduzir os possíveis efeitos regressivos, ou impostos às transferências financeiras, à riqueza e ao capital;
- a avaliação da qualidade e da transparência do gasto público; e
- a governança da política tributária em particular, da política fiscal em geral e da política financeira, entre diferentes níveis de governo.

2. As obrigações nacionais e internacionais de direitos humanos impõem limites à discricionariedade dos Estados no que diz respeito a sua política fiscal.

Os Estados devem:

2.1 Desenhar, implementar e avaliar sua política fiscal em conformidade com suas obrigações de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos. Ainda que as obrigações de direitos humanos não estabeleçam políticas fiscais específicas, elas limitam a discricionariedade dos Estados em todos os instrumentos e fases da política fiscal.

2.2 Abster-se de interferir no desfrute dos direitos, discriminando certos grupos, retirando ou desviando fundos dos programas existentes, ou destinando fundos a políticas que afetam

negativamente os direitos. Devem evitar que sua política afete negativamente o direito à participação política igualitária e à representação democrática (obrigação de respeitar).

23. Proteger das ações de terceiros que perturbem ou comprometam sua tarefa de mobilizar recursos, alocar orçamentos e efetuar gastos para a garantia dos direitos. Devem regular o papel desses terceiros, estabelecer mecanismos de denúncia, intervir sistematicamente quando cometerem uma infração, e eventualmente sancioná-los. Devem se abster de outorgar qualquer forma de apoio ou incentivo àqueles que não cumprirem com suas responsabilidades em matéria de direitos humanos ou incorrerem em atos de corrupção (obrigação de proteger).

24. Adotar as medidas positivas necessárias em matéria de política fiscal para assegurar a plena realização dos direitos da forma mais rápida possível, sem discriminação alguma e promovendo a igualdade substantiva (obrigação de garantir). Isso inclui o dever de financiar a provisão de bens e serviços essenciais para a garantia de direitos em quantidade suficiente; acessíveis do ponto de vista financeiro e geográfico; aceitáveis no sentido de responder às diferenças culturais, socioeconômicas e de outro tipo; e de boa qualidade.

DIRETRIZES

Em função desse princípio, os Estados deveriam:

1. Quadro normativo. Adotar um quadro jurídico, normativo e administrativo para a gestão das finanças públicas, fundamentado em suas obrigações em termos de direitos humanos, que seja preciso e transparente, e regido por leis, regulamentos e procedimentos integrais e compreensíveis.

2. Enfoque de direitos. Basear sua política fiscal em um enfoque de direitos e incorporar um olhar integral que articule a oferta de programas e políticas de todos os setores e níveis de governo com as necessidades em matéria de direitos humanos.

No caso do orçamento, para que este possa ser confeccionado e avaliado sob uma perspectiva de direitos humanos, os Estados deveriam:

- Alocar os recursos com critérios de orçamentação por programas;
- Aderir aos sistemas de classificação orçamentária estabelecidos internacionalmente;
- Revisar seus procedimentos administrativos para a formulação de declarações prévias à aprovação do orçamento e propostas orçamentárias para garantir que se ajustem às obrigações em direitos humanos;
- Revisar seus sistemas de classificação para garantir que incluam rubricas e códigos orçamentários que, no mínimo, desagreguem a informação orçamentária com critérios populacionais e territoriais, entre outros.

3. Estabelecer regulações e sanções para atores não estatais. Exigir das empresas e de outros contribuintes o exercício da devida diligência para identificar, prevenir e mitigar os riscos de violação de direitos humanos derivados de suas práticas tributárias.

Exigir das instituições financeiras a prestação de contas sobre seu papel na facilitação da evasão e da elisão fiscais, e supervisioná-las rigorosamente com agências especializadas; exigir delas licenças ou registros suscetíveis de suspensão em caso de descumprimento, e sujeitá-las a sistemas eficazes de monitoramento.

Dar às agências supervisoras faculdades adequadas, inclusive autorização para realizar inspeções, requerer a apresentação de informação por parte das instituições financeiras e impor sanções. Em seu regime de regulamentação e supervisão dos bancos, incluir requisitos relativos à identificação do cliente, o estabelecimento de registros e a denúncia das transações suspeitas, tanto em canais internos quanto externos.

4. Captura do Estado. Os Estados devem se proteger de terceiros que perturbem sua tarefa de mobilizar recursos, prevenindo a influência indevida de interesses privados na tomada de decisões sobre temas tributários e fiscais, o que pode implicar uma revisão da regulação sobre o lobby e o financiamento de campanhas políticas.

5. Geração de recursos. Potencializar a progressividade da carga tributária e o caráter contracíclico de sua política fiscal e realizar reformas tributárias que visem melhorar o nível de arrecadação para assegurar a estabilização macroeconômica, permitir o financiamento dos gastos públicos, em particular do gasto social, e melhorar a distribuição da renda.

6. Alocação de recursos. Priorizar a alocação de recursos para a realização dos direitos humanos acima de outras destinações possíveis, com especial ênfase para a proteção das populações em situação de desvantagem, e incrementar a alocação de recursos para os direitos não atendidos.

DIRETRIZES

7. Execução de recursos. Garantir que os recursos se executem de forma oportuna, eficaz, transparente e eficiente, conforme o orçamento aprovado. Assegurar a disponibilidade, acessibilidade, adaptabilidade e aceitabilidade dos bens e serviços necessários para a garantia dos direitos.

8. Governos locais e subnacionais. Garantir que a descentralização seja favorável à realização dos direitos humanos e esteja acompanhada de estratégias de geração ou transferência de recursos e das capacidades técnicas e das ferramentas necessárias.

II. Obrigações transversais aplicáveis à política fiscal

3. Os Estados devem garantir que sua política fiscal seja socialmente justa.

Os Estados devem:

3.1. 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 geralmente incorporados em suas próprias constituições, derivados tanto do arcabouço internacional de direitos humanos quanto de outras estruturas jurídicas complementares.

3.2. Garantir a justiça tributária fazendo com que o sistema tributário promova a igualdade substantiva e toda pessoa cumpra com seu dever de pagar impostos em conformidade com sua capacidade contributiva/de pagamento. Devem fixar um nível de tributação adequado e se abster de adotar medidas fiscais que imponham cargas que inevitável e manifestamente venham a agravar a situação daqueles que não dispõem dos recursos materiais necessários para subsistir de forma digna e autônoma.

3.3. Garantir que suas políticas de gasto público sejam desenhadas conforme os princípios de legalidade, eficiência, prioridade do gasto social, entre outros princípios geralmente aceitos em suas próprias constituições. O patrimônio público deve ser protegido e gerido de acordo com a legislação vigente, com honradez e devida diligência.

3.4. Administrar sua dívida pública de forma a não obstaculizar a melhora das condições que garantam o desfrute dos direitos humanos. O manejo da dívida pública deve ocorrer em conformidade com os princípios de soberania, boa fé, transparência, imparcialidade, imunidade soberana, legitimidade, sustentabilidade e respeito às decisões de reestruturação majoritária.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. **Redução das desigualdades.** Promover a redução da desigualdade com políticas tributárias adequadas e sistemas de proteção social que tenham um impacto redistributivo considerável. Para tanto, podem começar autodiagnosticando os fatores cruciais e os obstáculos para alcançar esse objetivo no que diz respeito a seus próprios recursos (se a receita e o gasto redistributivo do Estado são potencialmente suficientes); a equidade (se o gasto redistributivo e o escopo, desenho e implementação dos programas é consistente com a garantia de um nível de vida adequado); a qualidade (se o desenho e a implementação dos programas são consistentes com a eficiência micro e macroeconômica, rentáveis, de qualidade e geram benefícios sociais); e a prestação de contas (se os programas são transparentes e prestam contas a seu respeito).

Melhorar a arrecadação de recursos públicos e evitar, de modo geral, a tributação elevada para bens e serviços e a tributação baixa para renda, riqueza e propriedade.

2. **Progressividade da política fiscal como um todo.** Garantir que a política fiscal em seu conjunto seja progressiva.

3. **Progressividade na estrutura tributária.** Corrigir, como assunto de máxima prioridade, a alta dependência de impostos regressivos e com baixo impacto redistributivo e outros vieses regressivos dos sistemas tributários para evitar que eles anulem o efeito progressivo das transferências (sem prejuízo de manter os impostos que incentivam ou desencorajam condutas alinhadas com a promoção e proteção dos direitos humanos).

Aproveitar o potencial de impostos progressivos, incorporando as lições aprendidas no âmbito internacional para sua adequada arrecadação e fiscalização.

4. **Progressividade no desenho de impostos específicos.** Garantir que as principais fontes de renda da população no topo da distribuição –incluindo os dividendos e outras rendas de capital– sejam tributadas com taxas similares ou maiores do que as de outras fontes.

5. **Universalidade dos direitos e progressividade do gasto.** Propender a que o gasto social seja progressivo, o que não deve ser interpretado de forma alguma como uma justificativa para o desmonte de políticas universais, considerando que os direitos humanos devem ser assegurados para toda a população; nem como excludente de gastos que não tenham um efeito distributivo imediato, como o pagamento de salários de profissionais da saúde ou da educação, que reduzem a desigualdade social. A focalização não pode justificar o desprezo ou a redução dos direitos, nem negar o seu caráter de aplicação geral.

6. **Equidade entre empresas de diversos tipos.** Garantir um tratamento justo em matéria tributária entre diferentes tipos de empresas (multinacionais, conglomerados empresariais nacionais, pequenas e médias empresas), em sintonia com os objetivos de desenvolvimento nacional. Para evitar práticas elusivas é necessário ter critérios claros de vinculação e controle econômico de pequenas empresas por parte de conglomerados maiores que incluam participação acionária, controle administrativo, uso compartilhado de atividades de marketing e demais serviços gerais, entre outros.

7. **Considerar cuidadosamente as decisões sobre privatização de ativos públicos.** Garantir que estas decisões sejam tomadas com base em critérios de custo-benefício nos quais prevaleça o interesse público. Em particular, devem ser adotadas medidas que garantam o direito das pessoas de participar na avaliação da idoneidade privada do fornecimento desse tipo de bens e serviços. A privatização não deve acarretar como consequência que o desfrute dos direitos fique “condicionado à capacidade de pagamento”, nem afetar as dimensões de disponibilidade, acessibilidade, adaptabilidade e aceitabilidade na provisão de bens e serviços. Em esferas como as do fornecimento de água e eletricidade, da educação ou da atenção à saúde, nas quais a função do setor público foi sempre proeminente, os fornecedores privados deveriam ser objeto de normativas estritas. Considerar a avaliação, nos processos de privatização, de como e onde se localizam as empresas vinculadas, em particular se elas se situam em paraísos fiscais, e exigir relatórios país-por-país públicos para todas as empresas que tenham sido privatizadas, independentemente de serem ou não casas-matriz, e de cumprirem ou não com os níveis mínimos de faturamento estabelecidos pela lei local.

8. **Incorporar um enfoque de direitos humanos na gestão da dívida.** Os Estados devem levar em consideração as necessidades de financiamento para o cumprimento das obrigações de direitos humanos e os ODS em suas estruturas de avaliação da sustentabilidade da dívida, e adiantar gestões para a sua reestruturação ordenada e equitativa quando o serviço da dívida comprometa o cumprimento de tais obrigações.

4. Os Estados devem garantir que sua política fiscal seja ambientalmente sustentável

Os Estados devem:

4.1. Aproveitar ao máximo o potencial da política fiscal para prevenção, mitigação e adaptação à mudança climática.

4.2. Garantir que a política fiscal guarde coerência com a política ambiental nos níveis nacional e mundial e esteja em conformidade com ela, reconhecendo a interdependência entre os direitos humanos e um ambiente saudável.

4.3. Considerar cuidadosamente as decisões sobre a extração de recursos naturais, levando em consideração as preocupações ambientais e os direitos das gerações futuras e respeitando os direitos de toda a população. Essas decisões devem ser legítimas, sustentáveis e aceitáveis para todas as pessoas, sendo seus benefícios públicos superiores a seus custos e adequadamente distribuídos. Os Estados devem garantir que os direitos dos investidores não comprometam a obrigação do Estado de proteger, respeitar e tornar efetivos os direitos.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. Sustentabilidade. Reduzir a dependência das economias em relação aos setores extrativistas, em particular aqueles ligados à exploração de combustíveis fósseis, de modo a diminuir a dependência das receitas provenientes da exploração desses recursos.

Assegurar uma política fiscal sustentável em termos intergeracionais (incluindo considerações demográficas e mecanismos compensatórios com futuras gerações) e equilibrada na partilha de custos e benefícios no nível territorial, em formas que favoreçam a convergência regional.

Garantir que, quando se permita ou empreenda de forma direta a exploração dos recursos naturais, uma parte razoável dos benefícios seja objeto de tributação e se destine ao cumprimento dos direitos humanos, especialmente das populações que habitam os territórios nos quais são realizadas tais explorações.

Estabelecer mecanismos para que o Estado capte parte dos recursos derivados de rendas extraordinárias decorrentes de altas nos preços.

2. Coordenação. Articular a política econômica, a política ambiental e a política social, e estabelecer arranjos institucionais nos quais as instituições e autoridades ambientais estejam em pé de igualdade para a tomada de decisões e a formulação de políticas.

3. Incentivos. 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.

Utilizar a renda da ação climática, incluindo o controle de emissões e a reestruturação fiscal, para financiar programas de proteção social destinados a proteger as pessoas afetadas pela mudança climática.

4. Impostos e outros instrumentos fiscais verdes. Incorporar ou ampliar os impostos verdes ou ambientais, nos quais a base impositiva apresenta um efeito negativo sobre o ambiente, como os impostos à energia, ao carbono e ao CO₂, à poluição (como, por exemplo, as emissões no ar e na água), ou ao uso ou extração de recursos e materiais.

Utilizar a arrecadação desses impostos –ou parte dela– como financiamento para a gestão e investimento ambiental.

5. Desmonte gradual de subsídios a combustíveis fósseis. Desmontar os incentivos fiscais às fontes de energia não renovável, em harmonia com outros princípios e assegurando a proteção ou compensação da população de menor renda.

5. Os Estados devem respeitar os princípios de igualdade e não discriminação em sua política fiscal e incorporar enfoques diferenciais em seu desenho e implementação.

Os Estados devem:

5.1. Tomar medidas fiscais que contribuam para erradicar as desigualdades estruturais e interseccionais, incluindo as desigualdades étnico-raciais, territoriais e de qualquer outro tipo. Devem mobilizar recursos ou alocar e executar fundos públicos de forma equitativa, visando alcançar uma igualdade substantiva.

5.2. Abster-se de adotar tratamentos fiscais diferenciais injustificados que não sejam razoáveis e proporcionais para atingir um fim legítimo. Um viés tributário implícito, um benefício tributário injustificado ou uma alocação inadequada de recursos pode se traduzir em uma discriminação manifesta. Os Estados devem tomar medidas especiais destinadas a pessoas e grupos desfavorecidos, tais como subsídios ou isenções fiscais.

5.3. Avaliar as diferentes consequências da política fiscal vigente e de suas propostas de reforma em diferentes grupos sociais, considerando os efeitos discriminatórios diretos e indiretos e, eventualmente, adotar medidas alternativas.

5.4. Os Estados não podem justificar sua incapacidade de eliminar um tratamento diferenciado pela falta de recursos, a menos que mostrem que já utilizaram todos os recursos à sua disposição no esforço de abordar e acabar com a discriminação como uma questão prioritária. Inclusive em tempos de restrição de recursos os Estados devem proteger os grupos mais vulneráveis com programas de baixo custo.

5.5. Dar às crianças, aos povos indígenas e afrodescendentes, à população com deficiência e a outros grupos que gozem de uma proteção especial, uma consideração primordial em todas as fases do processo orçamentário e em todas as decisões orçamentárias que as afetem.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. Superar a invisibilidade estatística em matéria fiscal de populações que enfrentam discriminações estruturais. Incorporar indicadores que permitam identificar o impacto da política fiscal sobre esses grupos.

2. Corrigir os vieses implícitos e explícitos e as situações de discriminação dos sistemas tributários contra grupos específicos

3. Alocações orçamentárias. Abordar os desequilíbrios nas alocações orçamentárias para grupos vulneráveis e grupos que tradicionalmente foram desatendidos, e priorizar e alocar recursos adicionais a tais grupos para eliminar disparidades de diversos tipos e para combater as disparidades territoriais e de qualquer outra natureza.

4. Enfoque étnico-racial. Incorporar os interesses de comunidades indígenas, afrodescendentes e camponesas na política fiscal, preservando e fortalecendo a sua economia própria.

6. Os Estados devem promover a igualdade substantiva de gênero mediante sua política fiscal.

Os Estados devem:

- 6.1. Utilizar a política fiscal para contribuir com a eliminação das discriminações/brechas de gênero existentes.
- 6.2. Garantir que sua política fiscal promova a igualdade substantiva de gênero, eliminar discriminações de gênero nas estruturas fiscais e corrigir os vieses de gênero (explícitos e implícitos) dos sistemas tributários.
- 6.3. Adotar orçamentos com enfoque de gênero.
- 6.4. Garantir um tratamento diferencial em matéria tributária que permita avançar em direção à equidade de gênero.
- 6.5. Assegurar a participação das mulheres nos processos de elaboração, execução e monitoramento da política fiscal.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. **Incorporar um enfoque de gênero em sua política tributária.**
2. **Orçamentos com enfoque de gênero.** Dispor de dados desagregados para avaliar o impacto do orçamento em mulheres e homens, e desenhar os sistemas de gestão financeira pública para maximizar os resultados em termos de igualdade de gênero.
3. **Priorizar investimentos em prol da equidade de gênero.** Aumentar mediante o gasto público as oportunidades econômicas para a mulher, promover o seu acesso igualitário aos recursos produtivos e atender às suas necessidades sociais, educativas e de saúde, em particular das mulheres que vivem na pobreza.
Assegurar o investimento público no cuidado de pessoas –crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência– e que se reconheça o trabalho doméstico não remunerado mediante serviços públicos, infraestruturas e políticas de proteção social, promovendo a responsabilidade compartilhada no lar e na família.

7. A política fiscal deve ser transparente, participativa e sujeita à prestação de contas. As pessoas têm direito à informação fiscal.

Os Estados devem:

- 7.1. Tomar medidas para fortalecer a cultura fiscal e o exercício ativo da cidadania fiscal.
- 7.2. Tornar pública a informação tributária e dar acesso a toda a informação fiscal, que deve ser construída de forma clara e compreensível e estar disponível para a consulta da sociedade em geral. Os Estados devem garantir que a informação tributária e orçamentária conte com critérios de classificação e desagregações que permitam monitorar a política fiscal com perspectiva de direitos.
- 7.3. Adaptar periodicamente sua legislação sobre a exigência de informação fiscal e financeira para empresas multinacionais, intermediários e outros atores aos padrões mínimos internacionais.
- 7.4. Justificar estritamente as limitações ao direito à informação em temas fiscais por razões de interesse geral, e garantir que essas limitações possam ser impugnáveis perante uma autoridade imparcial.
- 7.5. Garantir que os processos de tomada de decisões no tocante à política fiscal estejam abertos a um debate público informado por processos de diálogo social inclusivo, amplo, transparente e deliberativo, baseado em evidências e mediante uma linguagem acessível ao público. A participação deve ser equitativa, plena, significativa e multissetorial, e os Estados devem implementar mecanismos apropriados de participação inclusiva.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. Produção e acesso o mais amplo possível à informação fiscal de qualidade. Estabelecer uma presunção de disponibilidade pública da informação fiscal, com exceções limitadas, dispostas no quadro legal e impugnáveis.

Publicar objetivos claros e mensuráveis para a política fiscal (incluindo metas de arrecadação e progressividade), e fazer periodicamente um balanço do progresso realizado e explicar todo desvio em relação àquilo que foi planejado;

Contar com informação e dados desagregados que sejam fiáveis, oportunos, acessíveis e completos, em um formato reutilizável, acerca do contexto macroeconômico, do orçamento, etc.

2. Orçamentos participativos e responsáveis. Utilizar um procedimento de formulação do orçamento que permita contribuições substanciais de todas as partes interessadas, inclusive da sociedade civil, e adotar uma orçamentação participativa no âmbito nacional.

3. Monitoramento do gasto público e fortalecimento de instituições auditoras. Supervisionar, avaliar e auditar os fundos públicos para dar solidez à gestão financeira.

Avaliar a eficácia, a adequação e a equidade da distribuição de recursos para os direitos humanos, com mecanismos eficazes de vigilância e controle, em particular nos níveis regional e local.; Realizar auditorias, avaliações e estudos de repercussão sobre determinados grupos, que estejam abertas ao escrutínio público.; Celebrar consultas com partes interessadas e levar devidamente em consideração os resultados de tais consultas, além de utilizar novas tecnologias para melhorar a eficácia do planejamento orçamentário.

Os parlamentos em particular deveriam exercer suas funções de supervisão e informar de maneira proativa os eleitores acerca dos objetivos e das consequências da política fiscal.

4. Educação fiscal. Fomentar as capacidades e a promoção da educação fiscal e dar acesso a toda a informação pertinente em um formato acessível e compreensível para gerar uma maior consciência de como os impostos beneficiam a sociedade.

Promover iniciativas de educação e sensibilização sobre os processos de adoção de decisões orçamentárias e suas repercussões. Definir formalmente o papel da sociedade civil nos processos da política fiscal, incluindo esta política nos debates de mais alto nível e fornecendo a ela os conhecimentos necessários para tal efeito.

Adotar medidas específicas para garantir a igualdade de acesso e de oportunidades na participação, principalmente para as pessoas que vivem na pobreza.

5. Informação das empresas. Estabelecer mecanismos legais e institucionais para a publicação de informação fiscal por parte das empresas.

Cumprir, no mínimo, com a agenda BEPS da OCDE em temas de transparência e, em particular, com o padrão mínimo de troca automática de informação sobre as atividades de empresas multinacionais, e atualizar de forma permanente sua legislação e práticas institucionais a novos padrões na matéria.

Solicitar um relatório país-por-país a todas as empresas transnacionais, com informação sobre quantidade de empregados/as que trabalham de forma direta e indireta, capital, receita, lucros e impostos pagos, por jurisdição em que operam, que seja público, ao menos para alguns setores como o bancário. No caso de serem fixados níveis mínimos de faturamento para requerer tais relatórios, eles devem estar de acordo com a realidade econômica de cada país, de modo a não desnaturalizar o requisito.

6. Sigilo fiscal. Limitar o sigilo fiscal e realizar estudos de impacto independentes, participativos e periódicos dos efeitos extraterritoriais de suas políticas de sigilo, indicando sua metodologia.

7. Tornar visível a carga tributária e o orçamento destinado a populações excluídas.

8. Visibilidade do gasto público e da fraude fiscal. Tornar visível o custo dos serviços públicos e das prestações sociais, e as consequências e o custo material da fraude fiscal, para melhorar a cultura fiscal.

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

- exaustivas, com participação dos atores sociais, e incluir, entre outras coisas, uma análise das consequências distributivas e a carga tributária de diferentes setores, assim 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 possuir perspectiva de gênero e considerar a possibilidade de adotar políticas alternativas que evitem ou, no mínimo, reduzam e corrijam os possíveis efeitos adversos.
- Deveriam alcançar também os empréstimos e a dívida pública, em primeiro lugar para determinar se verdadeiramente são necessários, e certificar-se de que não é possível obter fundos adicionais reorientando as alocações orçamentárias vigentes.

III. Obrigações específicas aplicáveis à política fiscal

8. Os Estados devem adotar todas as medidas financeiras e fiscais necessárias para dar efetividade aos direitos humanos, dentro de uma estrutura fiscal sustentável.

Os Estados devem:

8.1. Estabelecer leis e políticas, bem como estruturas fiscais, sistemas tributários, orçamentos e políticas de gestão da dívida adequadas para assegurar a plena realização dos direitos humanos. Embora possam adotar medidas de diversos tipos, os Estados devem ser capazes de justificar por que as medidas de política fiscal adotadas devem ser consideradas como apropriadas à luz da evidência disponível.

8.2. Garantir que a política fiscal seja sustentável com uma perspectiva social e intergeracional, fazendo um uso racional dos recursos naturais existentes de modo a não comprometer os direitos de populações específicas nem de futuras gerações.

8.3. Adotar um enquadramento de planejamento macrofiscal com vistas a fortalecer sua capacidade de cumprir com suas obrigações em direitos humanos da forma mais rápida possível e assegurar seu cumprimento sustentado no tempo.

8.4. As regras fiscais devem estar orientadas à garantia dos direitos e não a formas que possam preteri-los.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. **Quadro fiscal.** Adotar um plano sistemático que contenha a justificação das medidas de caráter fiscal que os Estados assumirão em uma estrutura multianual que inclua, ao menos, o seguinte:

- 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 efetivo cumprimento do plano;
- instituições responsáveis;
- recursos alocados;
- mecanismos de prestação de contas.

2. **Sustentabilidade.** Dar prioridade à tributação como fonte de renda, acima do endividamento, e estabelecer uma estratégia para assegurar o espaço fiscal que permita adotar uma política contracíclica tanto discricionária quanto não discricionária (estabilizadores automáticos de renda como impostos progressivos e de gasto, mediante mecanismos como seguros-desemprego).

3. **Regras fiscais.** Abster-se de adotar regras fiscais que restrinjam indevidamente a capacidade das instituições públicas de responder a entornos passíveis de mudança, com vistas à realização progressiva dos direitos ou à proteção dos avanços sociais alcançados.

Não adotar regras fiscais que impeçam, à margem de qualquer outra consideração, incrementar o orçamento público total ou para setores sociais específicos para além da inflação causada ou esperada, entre outras medidas excessivamente restringidas que não permitam que os Estados cumpram com suas obrigações em direitos humanos.

4. **Fundos de estabilização.** Assegurar uma boa gestão macroeconômica das receitas provenientes de recursos naturais, mediante fundos de estabilização e outros mecanismos idôneos.

Adotar políticas econômicas e industriais que promovam a diversificação produtiva.

5. **Dívida pública.** Certificar-se de que nenhuma de suas decisões no que tange à dívida externa contradiga as obrigações de proteger, respeitar e garantir os direitos humanos.

Realizar análises independentes da sustentabilidade da dívida, que incorporem avaliações dos efeitos nos direitos humanos.

9. Os Estados devem garantir de maneira prioritária o conteúdo mínimo dos direitos econômicos, sociais e culturais em sua política fiscal.

Os Estados devem:

9.1. Assegurar de maneira imediata o direito a um nível adequado de vida e os conteúdos mínimos dos direitos econômicos, sociais e culturais, independentemente dos ciclos econômicos, e inclusive em situações de crise, conflito, emergência ou desastre natural.

9.2. Abster-se de adotar regras fiscais que impeçam a garantia do conteúdo mínimo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

9.3. Identificar um gasto social protegido necessário para a garantia do conteúdo mínimo dos direitos, que não pode ser afetado pelos ciclos econômicos.

9.4. Dar máxima prioridade à garantia dos direitos das populações em situação de desvantagem e tornar efetivo um piso de proteção social universal como parte do direito à seguridade social.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. Proteção social universal. Consolidar sistemas de proteção social universal que:

- protejam a renda das pessoas e seus dependentes em relação a diversos choques e riscos (individuais e coletivos) de tipo social, econômico e climático;
- fomentem o acesso a serviços públicos e sociais, tais como educação e saúde e atendam às necessidades e vulnerabilidades particulares das pessoas ao longo do ciclo de vida;
- incluam como parte dos pisos de proteção social o acesso ao menos à atenção médica essencial, incluindo a atenção à maternidade; a segurança básica de renda para as crianças, proporcionando acesso à nutrição, educação, atenção à saúde e quaisquer outros bens e serviços necessários; a segurança básica de renda para pessoas em idade ativa que não possam trabalhar e obter renda suficiente, em particular em casos de doença, desemprego, maternidade e deficiência; e a segurança básica de renda para as pessoas idosas.

2. Gasto social protegido. Identificar em seus orçamentos o gasto social mínimo protegido.

Proteger o financiamento do núcleo duro dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Não incluir recortes de gastos em matéria de saúde e educação na negociação de acordos de condicionalidade.

Realizar gastos contracíclicos para a erradicação da pobreza e a proteção do emprego.

Aumentar o gasto destinado ao desenvolvimento de sistemas integrais e universais de proteção social em épocas de prosperidade, sem detrimento da possibilidade de estabelecer mecanismos de poupança que assegurem a possibilidade de efetuar um gasto social contracíclico.

3. Cláusulas de escape. Garantir espaço no orçamento para políticas contracíclicas que minimizem os efeitos das crises econômicas nos direitos humanos.

Prever cláusulas de escape ou exceção quando existirem regras fiscais restritivas que não permitam um aumento do gasto público, caso esteja sendo descumprida a garantia de mínimos essenciais, ou com o princípio de proporcionalidade.

10. Os Estados devem, mediante sua política fiscal, mobilizar o máximo de recursos disponíveis para alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Os Estados devem:

10.1. Adotar medidas de diversos tipos, incluindo as medidas financeiras, até o máximo dos recursos disponíveis para alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

10.2. Avaliar periodicamente os efeitos das medidas adotadas para verificar se foram utilizados ao máximo os recursos disponíveis para avançar até esse objetivo da maneira mais rápida e eficaz possível.

10.3. Utilizar a política fiscal para maximizar seus recursos. Isso implica não apenas usar eficazmente os recursos existentes, mas também, quando necessário, incrementar sua renda em formas equitativas, sustentáveis e não regressivas. Devem usar o espaço fiscal disponível quando for verificada a existência de recursos que não estão sendo mobilizados, como os que se perdem em função da evasão e a elisão fiscal, a subutilização de impostos diretos progressivos, os gastos tributários mal desenhados e os fluxos financeiros ilícitos, ou solicitando assistência e cooperação internacional.

10.4. Garantir que suas regras fiscais não restrinjam a capacidade dos Estados de avançar da forma mais rápida possível no desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. Administrações tributárias e luta contra a fraude fiscal. Tornar mais efetiva e eficiente a arrecadação de impostos e a luta contra a evasão e a elisão fiscais, entre outras coisas, melhorando a gestão dos processos de arrecadação tributária com a ajuda da tecnologia da informação e das comunicações, da análise de dados e da inteligência artificial. Esses esforços devem buscar prevenir a fraude fiscal em vez de focar no aumento da arrecadação após a fraude, com arcabouços legais que não facilitem a elisão (por exemplo, revisando certos incentivos fiscais ou os critérios para taxar as operações intragrupo a modo de imposto sobre as empresas).

Destinar à sua administração tributária recursos financeiros, humanos e técnicos adequados, garantir que sejam independentes, imparciais, transparentes e responsáveis, além de designar funcionários independentes, bem equipados, capacitados e adequadamente remunerados na luta contra a fraude fiscal.

Nas administrações tributárias, designar dependências específicas com competências como investigar a fixação de preços de transferência e aperfeiçoar a cobrança de dívidas tributárias.

Exigir aos funcionários de aduanas e de órgãos tributários que utilizem as bases de dados disponíveis para a comparação dos preços do comércio mundial de mercadorias para determinar quais transações requerem mais controle.

Estabelecer quadros normativos e um guia para facilitar a notificação de delitos por parte das autoridades tributárias aos organismos competentes.

2. Benefícios fiscais. Publicar todos os tratamentos diferenciados estabelecidos por seus sistemas tributários, incluindo isenções, benefícios fiscais, liberações ou perdões.

Assegurar a disponibilidade de informação sobre sua data de vigência, avaliações e razoabilidade, assim como sobre as pessoas e empresas às quais beneficiam, incluindo sua desagregação por decil de renda, sexo, etc.

Quantificar o seu custo fiscal total, por beneficiário, por setores e por tipo de benefício ou isenção.

Justificar os gastos tributários mediante uma descrição evidente dos avanços deliberados, concretos e orientados ao desfrute dos direitos humanos.

Supervisioná-los de maneira pública e transparente.

Demonstrar periodicamente que a concessão de isenções fiscais para empresas é a opção menos restritiva da ótica dos direitos.

Sujeitar a audiências públicas prévias à sua adoção as isenções outorgadas para mitigar os custos de investimento, condicioná-las à consecução de objetivos mensuráveis e limitá-las no tempo mediante cláusulas de caducidade.

Não deve haver acordos secretos.

DIRETRIZES

3. **Luta contra a corrupção.** Destinar recursos à luta contra a corrupção.

Elaborar e aplicar normas eficazes para obter e gerir os fluxos de receitas procedentes de todas as fontes e garantir a transparência, a prestação de contas e a equidade.

Realizar campanhas de capacitação e conscientização para os funcionários públicos sobre os custos sociais e económicos da corrupção.

Proibir a dedutibilidade tributária dos pagamentos de subornos para funcionários estrangeiros;

4. **Aumentar a efetividade e a qualidade do gasto público, incorporando resultados das avaliações de políticas**

11. Os Estados devem garantir que sua política fiscal não gere retrocessos injustificados nos níveis de proteção alcançados com relação aos direitos económicos, sociais e culturais, nem mesmo em contextos de crise económica.

Os Estados devem:

11.1. Abster-se de adotar medidas regressivas no desfrute dos direitos económicos, sociais e culturais. Excepcionalmente, poderão fazê-lo se elas estiverem plenamente justificadas na proteção integral dos direitos e forem temporárias, necessárias, proporcionais e não discriminatórias, tomadas de maneira participativa, e somente depois de buscar todas as alternativas possíveis. Devem demonstrar suas alegações de limitações de recursos para explicar uma medida regressiva conforme critérios objetivos, tais como seu nível de desenvolvimento e sua situação económica, ou a existência de outras necessidades importantes.

11.2. Preservar o gasto social e não minar o desfrute dos direitos alcançados mediante seus instrumentos fiscais, entre eles as regras fiscais. Em contextos de crise económica, a proteção do gasto social e dos direitos das populações mais desfavorecidas requerem máxima prioridade.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. **Medidas de ajuste fiscal.** Garantir que os compromissos de políticas de ajuste não descumpram as obrigações nacionais e internacionais em matéria de direitos humanos;

Determinar um piso de proteção social e um conteúdo básico mínimo dos direitos, cuja proteção esteja garantida a todo momento e proteja especialmente as pessoas e os grupos desfavorecidos e marginalizados; para tanto, os Estados devem recopilar informação estatística desagregada e aumentar a eficácia de seus esforços para a proteção de seus direitos económicos, sociais e culturais.

No caso de que um recorte esteja devidamente justificado em conformidade com os padrões de direitos humanos, analisar seu impacto para se certificar de que não afete desproporcionalmente as pessoas e os grupos populacionais mais desfavorecidos e marginalizados.

2. **Crisis económicas e medidas de ajuste fiscal em contextos de crise.** Proteger, manter e inclusive aumentar os esforços em políticas sociais e de investimento, em especial os dirigidos aos membros vulneráveis da sociedade mediante a adoção de programas de relativo baixo custo, como tomar medidas para garantir que o direito a uma alimentação adequada para os grupos e pessoas vulneráveis, ou não reduzir a renda das pessoas com deficiência com medidas inconsistentes com os direitos humanos. Quando adotarem medidas de ajuste fiscal no contexto de uma crise deveriam:

- Suprimir gradualmente as medidas de austeridade conforme a recuperação da economia após uma crise.
- Revisar seu regime fiscal para incrementar suas receitas para reestabelecer os níveis dos serviços públicos e as prestações sociais anteriores à crise de maneira transparente e participativa.

DIRETRIZES

3. **Ampliação do espaço fiscal.** Explorar e esgotar alternativas menos lesivas do que as políticas de ajuste fiscal, tais como o incremento da arrecadação pela via de impostos diretos progressivos, o combate à evasão e à elisão fiscal, a adoção de estruturas macroeconômicas e regras fiscais mais flexíveis, a realocação de gastos, a gestão de recursos de cooperação internacional, ou o uso prudente de reservas internacionais, entre outras possíveis medidas alternativas para ampliar o espaço fiscal.

4. **Avaliações de impacto e prestação de contas.** Realizar avaliações completas dos possíveis efeitos das políticas de disciplina fiscal em diferentes contextos nacionais e subnacionais antes de contrair compromissos a esse respeito.

Realizar uma análise mais profunda das causas estruturais e dos abusos de poder que subjazem a qualquer crise de dívida soberana e assegurar a prestação de contas pelas partes públicas e privadas finalmente responsáveis.

12. Os Estados estão facultados, e por vezes obrigados, a incentivar ou desencorajar condutas e corrigir externalidades para garantir os direitos humanos mediante instrumentos específicos de política fiscal.

Os Estados:

12.1. 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. Com sua política fiscal, e mais especificamente sua política tributária, os Estados podem perseguir objetivos como pôr freio à especulação imobiliária, proteger o ambiente e transitar em direção a um modelo de desenvolvimento mais sustentável, ou promover a saúde pública, entre outros.

12.2. Devem tomar medidas para dissuadir a produção, comercialização e consumo de tabaco, entorpecentes e outras substâncias nocivas; aplicar aos produtos de tabaco políticas tributárias 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 de aduana pelos viajantes internacionais.

12.3. Devem adotar mecanismos de proteção ou compensação para prevenir ou mitigar possíveis impactos regressivos de alguns desses instrumentos sobre certos grupos e garantir que sua implementação seja coerente com outros princípios.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. **Direito à saúde.** Utilizar medidas regulatórias e fiscais para proteger a saúde pública, com incentivos e desincentivos como os impostos sobre as bebidas açucaradas apropriadamente desenhados e os subsídios para alimentos saudáveis.

Eliminar benefícios fiscais para atividades e produtos que prejudiquem a saúde.

2. **Direito à moradia.** Tomar medidas fiscais para promover um sistema habitacional inclusivo e evitar a especulação e a excessiva acumulação da riqueza, e utilizar todo o potencial arrecadatório e regulatório do imposto à propriedade, a captação de mais-valias e outros instrumentos fiscais de gestão territorial. Tais medidas incluem revisar os tratamentos fiscais preferenciais dos proprietários em comparação com os inquilinos, sujeitar a maiores impostos os especuladores e investidores em propriedades de luxo, e recuperar e dirigir a fins públicos os lucros obtidos por proprietários privados resultantes de investimentos públicos.

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

13. Os Estados e as instituições internacionais das quais eles fazem parte devem oferecer assistência e cooperação internacional para temas fiscais, e criar um

entorno de governança global adequado, com o fim de alcançar a plena realização dos direitos humanos.

Os Estados devem:

13.1. Criar um entorno 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. Promover a cooperação internacional com um enfoque de direitos humanos e apoiar os esforços nacionais para efetivar os direitos. Quando contarem com programas de apoio provenientes de organismos internacionais de financiamento, devem respeitar os direitos humanos nas cláusulas de condicionalidades fiscais e vigiar para que as condições dos empréstimos não reduzam injustificavelmente sua capacidade de respeitar, proteger e tornar efetivos os direitos humanos.

13.3. Em conformidade com suas obrigações extraterritoriais em direitos humanos, abster-se de quaisquer condutas que diminuam a capacidade de outro Estado de cumprir com suas próprias obrigações, tais como facilitar a evasão fiscal ou promover uma concorrência fiscal agressiva e sua consequente “corrida para o abismo” (no Brasil também conhecida como “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, inclusive das medidas que acordam como membros de uma organização internacional.

13.4. As instituições financeiras internacionais e outras instituições inter e supraestatais devem demonstrar que as medidas de reforma econômica que elas propõem servirão para cumprir –não para minar– as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos, e devem se abster de formular, adotar, financiar e aplicar medidas fiscais que direta ou indiretamente obstaculizem ou afetem o desfrute dos direitos humanos.

13.5. Quando um Estado toma decisões como membro de uma instituição financeira internacional, deve considerar as obrigações de direitos humanos para mitigar a imposição de condições à política fiscal que pudessem prejudicá-los, e garantir que as políticas e práticas das instituições financeiras internacionais e regionais promovam os direitos humanos e não interfiram com eles.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. Incorporar um enfoque de direitos humanos na negociação de convênios internacionais em temas fiscais e na cooperação com administrações tributárias. Quando estiverem em condições de fazê-lo, dar assistência econômica e técnica para reforçar a capacidade das autoridades tributárias de outros países de menor renda e aderir a acordos internacionais que os beneficiem.

Os países desenvolvidos deveriam contribuir ao desenvolvimento de uma base de dados mundial sobre os preços do comércio que permita aos funcionários de aduanas conhecer os preços médios mundiais dos produtos.

Considerar as suas obrigações de direitos humanos em outros convênios internacionais, de modo que eles não afetem a capacidade arrecadatória de nenhuma das partes.

2. Organismo global. Garantir que a determinação de padrões e a tomada de decisões em nível global em questões de política fiscal tenham lugar em contextos nos quais todos os países tenham a mesma oportunidade de participar e de se expressar.

Contar com e dar publicidade a registros comerciais (que permitam não apenas conhecer a informação de demonstrativos financeiros e balanços das empresas e suas vinculadas, mas também os nomes e residência de seus acionistas), registros de beneficiários finais, registros de ativos e registros de propriedade.

DIRETRIZES

3. Práticas fiscais abusivas. Lutar contra as práticas fiscais abusivas das empresas transnacionais –como subfaturamento de exportações, superfaturamento de importações, royalties, empréstimos intragrupo, ou auto-reempréstimos–, combatendo as práticas de fixação de preços de transferência e intensificando a cooperação internacional em questões de tributação.

Contar com e dar publicidade a registros comerciais (que permitam não apenas conhecer a informação de demonstrativos financeiros e balanços das empresas e suas vinculadas, mas também os nomes e residência de seus acionistas), registros de beneficiários finais, registros de ativos e registros de propriedade.

4. Deter a “corrida para o abismo” em impostos corporativos. Considerar a possibilidade de tributar as multinacionais como empresas individuais e que os países desenvolvidos imponham uma taxa mínima de imposto empresarial durante um período de transição.

5. Jurisdições de baixa tributação. Combater as guaridas fiscais e impor sanções e outras medidas para dissuadir os contribuintes de eludirem impostos através destas jurisdições.

Criar listas próprias de guaridas fiscais, que sejam efetivamente utilizadas para a aplicação de medidas antielisão e baseiem em critérios sólidos a baixa taxa efetiva de imposto sobre sociedades, a existência de regimes nocivos ou a possibilidade de trocar informação na prática.

6. Troca automática de informação. Oferecer altos níveis de transparência e subscrever acordos de troca automática de informação efetivos para identificar o beneficiário final de uma transação, com a criação de um registro de beneficiários finais.

Estabelecer responsabilidades e assegurar a plena participação e acesso de todos os países a essa informação.

Desenvolver um sistema de intercâmbio de informação mais sistemático e regular que estabeleça as bases para um futuro sistema multilateral e global de intercâmbio automático de informação tributária.

Tornar pública essa informação em um prazo determinado.

7. Instituições financeiras internacionais. As instituições financeiras internacionais deveriam:

- fomentar uma tributação progressiva e usar sua capacidade técnica para ajudar os governos a ampliarem seu espaço fiscal e sua capacidade redistributiva de acordo com suas obrigações em matéria de direitos humanos.
- Contribuir eficazmente à igualdade de gênero, com avaliações de impacto e eliminando o risco de efeitos negativos nos direitos humanos das mulheres como resultado das condicionalidades.
- Analisar não apenas a probabilidade de que um empréstimo seja devolvido, mas também seus efeitos no desfrute dos direitos humanos.

Abster-se da aplicação de reformas econômicas que normalmente acarretam violações dos direitos humanos sem realizar uma avaliação *ex ante* de seu possível impacto e, do contrário, ser juridicamente responsáveis pelas violações de direitos geradas.

14. Os atores não estatais, incluindo as empresas e os intermediários, têm responsabilidades em matéria de direitos humanos em relação com seu comportamento fiscal.

Os atores não estatais, incluindo as empresas, os intermediários e os profissionais do setor de planejamento fiscal devem:

141. Abster-se de formular, adotar, recomendar e financiar políticas e programas, ou realizar práticas corporativas que, direta ou indiretamente, obstaculizem o desfrute dos direitos humanos, ou que exerçam influência indevida sobre a política fiscal dos Estados em detrimento dos direitos humanos.

142. Cumprir tanto com a letra quanto com o espírito das leis e regulações tributárias dos países em que operam. Deveriam adotar procedimentos de devida diligência que previnam a evasão e a

elisão fiscal, e abster-se de incorrer em práticas de planejamento tributário agressivo e de manipular seus preços de transferência. As empresas devem pagar uma contribuição justa de impostos no local onde exercem sua atividade.

DIRETRIZES

1. Diligência devida. Adotar políticas apropriadas e procedimentos de diligência devida.

Apresentar relatórios desagregados por país e publicar informação sobre os impostos que pagam em cada um dos países em que operam.

Desenhar e construir sistemas internos de avaliação que previnam ou mitiguem o impacto nos direitos humanos de qualquer estrutura ou transação tributária.

As empresas deverão considerar o governo fiscal e a disciplina tributária como elementos importantes de seus mecanismos de controle e de seus sistemas de gestão de riscos em um sentido amplo. Em particular, os conselhos de administração deverão adotar estratégias de gestão do risco tributário que permitam identificar e avaliar plenamente os riscos financeiros, regulatórios e de reputação associados com a tributação.

2. Avaliações de impacto. Realizar avaliações *ex ante* e *ex post* sobre o impacto de suas próprias atividades nos direitos humanos e sobre a igualdade de gênero.

3. Transparência. Tomar medidas para mostrar publicamente que pagam impostos no lugar onde suas operações comerciais realmente ocorrem, e que não registram seus lucros apenas através de entidades legais situadas em jurisdições com impostos baixos ou nulos.

Publicar informação que permita às pessoas interessadas em cada jurisdição onde possui uma filial ou residência fiscal, comprovar sua renda impositiva, e obter informação sobre como são calculados e distribuídos seus lucros internacionalmente.

4. Profissionais da advocacia e da contabilidade.

V. Remédios e mecanismos de implementação

15. Os Estados devem estabelecer remédios adequados para as violações dos direitos humanos relacionadas com a política fiscal.

Os Estados devem:

15.1. 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.

15.2. Reforçar a capacidade do sistema judicial e das instituições nacionais de direitos humanos para se ocuparem da política fiscal, reconhecendo que o direito de interpor recursos em casos de violações dos direitos humanos se aplica igualmente a todos os direitos e que o fato de questões financeiras estarem envolvidas não é um obstáculo para a justiciabilidade dos direitos.

15.3. Assegurar proteção efetiva àqueles que revelarem casos de abuso fiscal.

DIRETRIZES

Em função desse princípio os Estados deveriam:

1. **Instituições nacionais de direitos humanos.** Fortalecer o papel das instituições nacionais de direitos humanos na vigilância dos interesses coletivos em relação com a política fiscal mediante a criação de unidades especiais para esses temas e a capacitação de seu pessoal para tal efeito.

2. **Incorporar um enfoque de direitos humanos no caso dos Conselhos Fiscais, outras instituições fiscais independentes, e instituições auditoras.**

3. **Capacitação.** Capacitar funcionários judiciais e adotar outras medidas necessárias para que as decisões judiciais ou opiniões jurídicas emanadas dos tribunais constitucionais em matéria fiscal ou tributária levem em consideração as obrigações internacionais em direitos humanos.

4. **Financiamento.** Oferecer recursos orçamentários, técnicos e humanos para o sistema de Justiça, e garantir sua sustentabilidade. Isso implica destinar recursos adicionais quando existirem demoras devido à falta de recursos, e prover assistência legal para obter remédios, mobilizando o máximo dos recursos disponíveis.

5. **Mecanismos administrativos e judiciais para dar eficácia às normas de direitos humanos.** Estabelecer canais acessíveis a través dos quais as pessoas possam impugnar, exigir a implementação ou solicitar prestação de contas às autoridades sobre o cumprimento das obrigações de direitos humanos em relação com a política fiscal. Esses canais deveriam incluir a possibilidade de solicitar:

- a revisão ou a adoção de mecanismos de correção de rubricas de gasto 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 informação sobre as decisões adotadas (em matéria de impostos, endividamento, orçamentos, venda de ativos públicos, etc.);
- a exigência de atuações rápidas diante de omissões de compromissos já adquiridos; e
- a investigação e adoção de mecanismos de correção diante de qualquer possível má utilização de recursos públicos.