



Manifestação do Movimiento Justicia Fiscal ("Movimento Justiça Fiscal") na República Dominicana durante a campanha "No al paquetazo fiscal" ("Não ao pacote fiscal"), em 2012. © Oxfam, Photo: Fran Afonso

# JUSTIÇA FISCAL PARA REDUZIR A DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

A arrecadação de impostos na América Latina e no Caribe é baixa em relação ao seu potencial e não corresponde às grandes necessidades sociais da região. As finanças públicas refletem um modelo social e econômico injusto, que perpetua a concentração do poder e as discriminações, e são solapadas pelas altas taxas de evasão e sonegação fiscais. É necessário que se façam reformas urgentes e corajosas para se alcançar políticas tributárias que ajudem a reduzir as desigualdades enraizadas na região.

# RESUMO

Apesar do crescimento econômico e da redução da pobreza e da desigualdade verificados na última década, a América Latina e o Caribe (ALC) continuam a ser a região mais desigual do mundo.

As elites políticas e econômicas da ALC criaram sistemas fiscais que, de um modo geral, têm impacto muito limitado como agentes de correção de desigualdades e, na verdade, contribuem para o seu aprofundamento. Para superar a desigualdade e a exclusão social, faz-se necessária uma nova e urgente maneira de pensar as finanças públicas com vistas a abordar as várias dimensões dessa injustiça tributária.

A injustiça fiscal se caracteriza por:

- Arrecadação de impostos insuficiente e insustentável: em geral, a arrecadação é inferior ao potencial e há forte dependência de fontes de impostos públicos instáveis, pouco previsíveis e social e ambientalmente frágeis.
- Regressividade do sistema tributário e desequilíbrio nas contribuições das diferentes atividades e agentes econômicos: situação que se manifesta pela maior carga tributária efetiva sobre os salários e o consumo e menor tributação sobre a renda e a riqueza.
- Ineficiência para promover avanço econômico digno e sustentável e mobilização social ascendente da maioria da população.
- A política fiscal costuma reproduzir visões tradicionais do papel da mulher na sociedade, reforçando assim as disparidades de gênero existentes.
- Elevada tendência à evasão e à sonegação fiscais.
- Institucionalidade e representatividade fracas: presentes na corrupção persistente, fraca prestação de contas em todos os níveis, falta de transparência no planejamento e na execução das políticas fiscais e baixa cultura tributária.

Um sistema fiscal justo e equitativo implica organizar de modo coerente e efetivo a política tributária e os gastos públicos, em conjunto com as instâncias das administrações tributária e orçamentária, para atender aos seguintes princípios gerais:

1. **Realizar a função distributiva do Estado por meio dos orçamentos públicos.** Ou seja, gastos públicos suficientes e estáveis para financiar serviços sociais básicos de qualidade e bem direcionados, assim como mecanismos de proteção social robustos e de reforço à capacidade de resistência (resiliência) de populações vulneráveis a choques internos e externos.
2. **Incrementar o papel dos sistemas tributários como sistemas de redistribuição da riqueza de um país** e reduzir o impacto negativo

que a configuração de sistemas tributários regressivos e desequilibrados tem sobre as populações mais pobres, em termos de contribuições feitas por diversos agentes econômicos aos cofres públicos. Os sistemas tributários devem buscar o equilíbrio em modelos progressistas que tributam mais a riqueza e a propriedade e não apenas o consumo e o salário.

3. **Ampliar a base tributável e a área de cobertura dos sistemas tributários nacionais.** De forma que seja imposta a racionalização dos benefícios fiscais existentes, reduzindo ao mínimo aqueles que não têm impactos sociais positivos e claros. É fundamental que a arrecadação fiscal se aproxime do que, em teoria, poderia ser obtido considerando-se o potencial industrial e produtivo do país, em conformidade com as necessidades de financiamento estável, visando à redução da pobreza e da desigualdade.
4. **Deter os elevados níveis de evasão e sonegação fiscais,** garantindo que a política fiscal seja acompanhada de uma gestão tributária que faça frente às obrigações fiscais e facilite seu cumprimento. Relacionado com isso, é fundamental garantir a cooperação e a coordenação fiscais efetivas em níveis regionais e sub-regionais e acompanhar o fortalecimento da capacidade de fiscalização dessas instituições.
5. **Juntamente com outras políticas públicas, o sistema fiscal deve promover o progresso digno de bases mais amplas da população,** permitindo que as oportunidades econômicas sejam uma realidade para setores como a pequena agricultura ou as PMEs (pequenas e médias empresas) manufatureiras, contribuindo desse modo para a formação de modelos sociais não excludentes e mais coesos. É preciso eliminar instrumentos, como benefícios fiscais, subsídios e incentivos, entre outros, de promoção ampla do modelo extrativista excludente.
6. **Gerar benefícios claros que favoreçam a formalização progressiva de empreendimentos e de trabalhadores pobres, que são invisíveis para o Estado.** Assim como é fundamental que os cidadãos e os setores econômicos, em sua maioria, sejam tributados, também é indispensável que essa tributação seja atribuída em conformidade com as suas capacidades de pagamento, com a situação socioeconômica de que eles desfrutam e com a forma como eles obtêm seus rendimentos ou lucros.
7. Em coordenação com outras políticas públicas, **promover a diversificação econômica e o desenvolvimento de atividades ecologicamente responsáveis e geradoras de empregos de qualidade.**
8. Participar de esforços nacionais para **eliminar visões discriminatórias – em razão de raça ou sexo – que mantêm segmentos significativos da população à margem de oportunidades reais de superação.** Em particular, deve-se aprofundar o estudo dos impactos implícitos e explícitos dos sistemas fiscais que reforçam os papéis tradicionais das mulheres na sociedade e que se transformam em claros obstáculos à superação, ao reforçar disparidades de gênero.

9. **Contribuir para a descentralização do poder político nas sociedades da região.** Neste sentido, é fundamental que se apoie um sistema fiscal justo em todas as suas fases (elaboração, implementação, acompanhamento e retroalimentação das políticas elaboradas), em uma participação cidadã efetiva e que represente os interesses dos grupos historicamente desfavorecidos, com base em um marco de transparência e prestação de contas responsável dos governos em todos os níveis.
10. Ainda com relação a essa medida, é preciso **garantir transparência nas reformas fiscais** e assegurar mecanismos eficazes de debate amplo e público sobre tais reformas.

# 1 INTRODUÇÃO

## POLÍTICA FISCAL: INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DO ESTADO PARA COMBATER A DESIGUALDADE

A política fiscal – que abrange tanto a gestão de receitas quanto o nível e a organização dos gastos – constitui a visão social que um Estado procura alcançar e é ferramenta fundamental do modelo de desenvolvimento econômico e produtivo no qual o progresso se baseia. Tanto a organização das receitas (como se financiam as políticas públicas e quem contribui para esses financiamentos) quanto a distribuição do gasto público (a quem essas políticas públicas favorecem e com que objetivo) são indicadores importantes do nível de compromisso com a equidade e a solidariedade de uma nação. Assim, a política fiscal é corresponsável pela promoção de dinâmicas que possam favorecer o crescimento econômico inclusivo e atenuar os efeitos negativos que determinado modelo de crescimento produza sobre as pessoas mais vulneráveis.

A organização da estrutura tributária é um reflexo da natureza da vontade política. Assim, quando um governo decide, por exemplo, aumentar a taxa de impostos indiretos (tributação do consumo) ou reduzir isenções fiscais de medicamentos e produtos da cesta básica de alimentos, ele está fazendo uma escolha política de direcionar o esforço fiscal para todos os cidadãos e/ou setores de forma igual e não de acordo com sua capacidade econômica, o que significa mais desigualdade. Por outro lado, a adoção de um imposto sobre grandes fortunas, artigos de luxo ou rendas de capital, que usualmente se concentram nos estratos sociais de alta renda, demonstra a intenção do governo de redistribuir a carga do esforço fiscal e a riqueza, refletindo solidariedade.

Portanto, apoiar o desenvolvimento inclusivo e sustentável desde a política fiscal significa utilizar os impostos e os gastos públicos de modo complementar para ajudar a promover o avanço de grupos desfavorecidos e excluídos, como a população rural e os trabalhadores pobres que se encontram em setores informais da economia, assim como incentivar modelos produtivos responsáveis e sustentáveis em relação ao meio ambiente.

Em resumo, a política fiscal é o reflexo de uma boa parte da visão do Estado: é uma de suas ferramentas mais fortes para combater as desigualdades de forma direta e é ainda mais poderosa quando empregada com outras políticas públicas. É uma expressão mais verdadeira (da genuína aposta na transformação social) do que o discurso ou a tendência política.

# AMÉRICA LATINA E CARIBE: UMA REGIÃO QUE SUBUTILIZA A POLÍTICA FISCAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO

Há muito a ser feito na América Latina e no Caribe (ALC) para garantir que as finanças públicas sejam uma ferramenta na construção de sociedades mais equitativas e, portanto, mais coesas. Sem dúvida, existem claras especificidades e diferenças por país; entretanto, elas não diminuem a desigualdade do conjunto da política fiscal e, em especial, dos sistemas tributários. Em geral, na América Latina e no Caribe, as finanças públicas ainda são frágeis e estão longe de seu potencial de receita, refletindo um modelo social e econômico injusto, que perpetua a concentração de poder e as discriminações, e são, portanto, corresponsáveis pelos abismos de desigualdade que ainda perduram.

Apesar do crescimento econômico e da redução da pobreza e da desigualdade durante a última década, a América Latina e o Caribe (ALC) continuam a ser a região mais desigual do mundo. Somente os países da África Subsaariana e alguns do Sudeste asiático têm níveis de desigualdade de receitas comparáveis com os valores dos países latino-americanos.<sup>1</sup>

Muitos países da região introduziram reformas fiscais que, em algumas ocasiões, significaram um grande incremento do gasto público social (aproveitando, em alguns casos, o boom econômico resultante da valorização das matérias-primas). O índice de Gini<sup>2</sup> médio na região caiu de 53,4 em 2002 para 49,9 em 2010<sup>3</sup> e, no entanto, a região continua a apresentar índices de pobreza inadmissíveis. No final de 2012, a população da ALC girava em torno de 575 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 167 milhões eram pobres (28,8%, ou seja, apenas um milhão a menos do que em 2011) e 66 milhões se encontravam em situação de extrema pobreza (a mesma quantidade do ano anterior).<sup>4</sup> O epicentro dessa situação é principalmente a profunda desigualdade, que atrasa e enfraquece o impacto dos esforços, ainda insuficientes, que são feitos para cumprir os objetivos sociais.<sup>5</sup>

A desigualdade, tanto em sua vertente de resultados (renda e riqueza) como de oportunidades, é uma triste realidade na ALC, uma característica estrutural da região, quase uma parte de sua identidade. O fato é que essas duas desigualdades se retroalimentam e são responsáveis pela persistência de sólidos núcleos de pobreza que passam de geração para geração.<sup>6</sup>

Segundo a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), em 2011, a renda dos 20% mais ricos da população na ALC era 17 vezes maior do que a dos 20% mais pobres, e essa diferença chegava a ser até 25 vezes maior nos países mais desiguais.<sup>7</sup> Em 2012, em média, o quintil mais pobre recebeu apenas 5% do total da renda do

país, com extremos que variam de menos de 4% (Bolívia, Honduras, Paraguai e República Dominicana) até 10% (Uruguai).<sup>8</sup> Ou seja, de cada US\$ 100 de receitas, US\$ 5 chegaram aos mais pobres e aproximadamente US\$ 50 chegaram aos mais ricos. Por outro lado, as verdadeiras oportunidades de superação ainda estão muito determinadas por fatores como raça, sexo, se o indivíduo é nascido no campo ou na cidade ou se tem ou não riqueza por herança de familiar.

As iniquidades são um obstáculo ao avanço dos mais pobres. Uma sociedade móvel é uma sociedade na qual todas as pessoas, independentemente da situação econômica em que nascem, têm a oportunidade de progredir.<sup>9</sup> Neste sentido, muitos países da América Latina e do Caribe abrigam sociedades de baixa mobilidade, em especial nos extremos da distribuição de renda. No México, 48 de cada 100 pessoas oriundas de famílias do quintil mais baixo da distribuição de renda permanecem no mesmo lugar.<sup>10</sup> Na República Dominicana, menos de 2% da população ascendeu para um grupo de mais alta renda durante a década de 2000.<sup>11</sup>

Fica claro que os sistemas fiscais no conjunto da ALC contribuíram muito pouco para reduzir as inúmeras desigualdades. Segundo informações publicadas pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), em 2009, enquanto os impostos e as transferências reduzem a desigualdade de renda em 19 pontos na escala de Gini na Europa, na América Latina essa redução era de apenas 2 pontos.<sup>12</sup> Ou seja, o sistema fiscal na Europa, até certo ponto, cumpre com a sua missão de redistribuição, enquanto se apresenta ineficiente em toda a América Latina.<sup>13</sup>

Evidentemente, na ALC é necessário ajustar e assegurar políticas de despesas públicas “mais igualitárias”,<sup>14</sup> ou seja, com mais chances de fazer uma transformação real na vida das pessoas mais pobres, mas também é preciso aprofundar o papel que a política tributária tem no combate à desigualdade e à pobreza. Existem inúmeros indícios que permitem afirmar que o sistema tributário nem sempre acompanha (e, na verdade, prejudica) o que se tem conseguido com relação aos gastos públicos na região, embora possa melhorar. Sobre o assunto, há um estudo recente interessante que conclui que, no Brasil e na Bolívia, a redução da pobreza conseguida por meio de transferências públicas diretas se inverte por causa do impacto negativo dos impostos indiretos.<sup>15</sup> No caso da Bolívia, outro estudo indica que o índice de Gini se reduz em 2% quando se aplicam transferências diretas. Entretanto, ao se acrescentar o efeito dos impostos indiretos, essa redução é de apenas 0,5%.<sup>16</sup>

Em outras palavras, uma estrutura tributária regressiva e desigual recrudesce a concentração injusta de renda e riqueza já existente na região e exerce maior pressão sobre o gasto público (já por si insuficiente) para reverter essa distribuição desigual. Não aproveitar o potencial do sistema tributário para o desenvolvimento significa subestimar as desigualdades estruturais que se manifestam na ALC e superestimar o papel do gasto público como mecanismo para lidar com a descentralização de renda, riqueza e oportunidades.

## 2 DIMENSÕES DA INJUSTIÇA FISCAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

As elites políticas e econômicas da América Latina e do Caribe criaram sistemas fiscais que, de um modo geral, têm impacto muito limitado na correção das desigualdades ou, na verdade, contribuem para o seu aprofundamento. Superar a desigualdade e a exclusão exige nova e urgente forma de conceber as finanças públicas para combater as diversas dimensões dessa injustiça fiscal. Sem subestimar os desafios técnicos implícitos, o que falta em muitos casos é coragem política para enfrentá-los com determinação.

### Quadro 1. Dimensões gerais da injustiça fiscal na América Latina e no Caribe

- **Arrecadação insuficiente e insustentabilidade:** em geral, a arrecadação é inferior ao potencial e existe forte dependência de fontes de receita pública instáveis, imprevisíveis e insustentáveis em termos sociais e ambientais.
- **Regressividade do sistema tributário e desequilíbrio dos aportes das diversas atividades e dos agentes econômicos:** fatores que se manifestam em maior carga tributária<sup>17</sup> efetiva<sup>18</sup> sobre os salários e o consumo do que sobre a renda e a riqueza.
- **Incapacidade para promover avanço econômico digno e sustentável e mobilidade social ascendente da maioria da população:** as políticas sociais ainda são insuficientes para combater as desigualdades estruturais originadas pela exclusão e a discriminação. Além disso, a tributação na ALC é adequada a modelos de crescimento baseados na exportação de hidrocarbonetos e matérias-primas que desconsideram e deslocam outros setores econômicos e não promovem a formalização adaptada às condições de trabalho e de vida de muitos trabalhadores pobres.
- **A política fiscal costuma reproduzir visões tradicionais do papel da mulher na sociedade, reforçando, deste modo, defasagens de gênero existentes.**
- **Tendência elevada à evasão e à fraude fiscais:** ambas são amparadas pela inoperância e pela insuficiência de mecanismos de controle internos das administrações tributárias, além de reforçadas por brechas na regulamentação internacional, por tratados internacionais prejudiciais, por falta de transparência do sistema financeiro e pela ausência de mecanismos íntegros de cooperação e coordenação fiscais, em âmbitos sub-regional e regional.
- **Institucionalidade e representatividade fracas:** presentes na corrupção persistente, na debilidade da prestação de contas em todos os níveis, na falta de transparência no planejamento e na execução das políticas fiscais e na baixa cultura tributária.

Fonte: elaboração própria.



# ARRECAÇÃO INSUFICIENTE E INSUSTENTABILIDADE

Apesar do aumento recente da carga tributária na ALC,<sup>19,20</sup> de um modo geral, a arrecadação final dos países não se aproxima do que potencialmente poderia ser levando-se em conta a estrutura e o potencial produtivo e industrial desses países e, acima de tudo, as significativas necessidades e lacunas sociais.

Considerando-se o nível de renda *per capita*, no período de 2007 a 2009, o México tinha uma defasagem na arrecadação tributária estimada em 11,5 pontos do Produto Interno Bruto (PIB), e a Guatemala, de 7 pontos do PIB.<sup>21</sup> Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o potencial de arrecadação do Paraguai em 2009 era equivalente a 21,8% do PIB. Contudo, a arrecadação naquele ano só chegou a 13,5% do PIB (15%, se incluirmos as contribuições à seguridade social).<sup>22</sup> Em geral, os orçamentos públicos dos países da região dependem em grande parte de receitas tributárias e não tributárias<sup>23</sup> decorrentes da exploração de recursos naturais. De acordo com estimativas, Trinidad e Tobago é o país latino-americano que apresenta maior nível de dependência fiscal relacionada aos recursos naturais, com uma participação relativa de 45,8% de todas as receitas durante o triênio 2009-2011. A seguir vêm os seguintes países: Venezuela (com dependência de 40%), Equador (34,5%), México (32,5%), Bolívia (29,9%), Chile (17,3%), Colômbia (16,2%), Argentina (13,5%) e Peru (9,3%).<sup>24</sup> Significativamente, no caso da Bolívia, a renda petrolífera total gerada por impostos, participações de YPFB<sup>25</sup> e *royalties* em mãos do Estado cresceu em torno de 619% entre os períodos de 2001 a 2005 e 2006 a 2012.<sup>26</sup>

Essa dependência, ainda que não se aplique a todos os casos, costuma desencorajar esforços em âmbito nacional que, especialmente na esfera subnacional, poderiam ser realizados para aumentar significativamente os recursos públicos provenientes dos impostos (preguiça fiscal).<sup>27</sup> O México, por exemplo, apresenta a menor carga tributária da ALC (em torno de 10% do PIB) e é um dos países que apresentaram queda nos últimos anos. Entretanto, um terço da sua receita pública provém da Pemex (agência estatal mexicana de petróleo).<sup>28</sup> Alguns analistas sinalizam que a transferência de recursos fiscais do governo federal a departamentos de finanças regionais no México possibilitou que os governos locais evitassem fazer esforços fiscais em suas respectivas jurisdições para aumentar a arrecadação de rendas próprias. Desse modo, eles evitam arcar com os custos políticos e eleitorais de impor novas contribuições ou aumentar as taxas de impostos já existentes. Em 2010, de cada 100 pesos<sup>29</sup> que entidades federativas mexicanas obtinham, quase 79 pesos vinham do governo central.<sup>30</sup> No Paraguai acontece algo semelhante: as receitas vindas das hidroelétricas de Itaipu e Yacyretá (que representaram, em média, por volta de 63% das receitas não tributárias entre 1998 e 2007) parecem estar por trás da morosidade para aumentar a arrecadação em nível municipal<sup>31</sup> mediante

a melhoria de um imposto sobre a posse da terra, o que seria essencial para enfrentar as grandes necessidades da população camponesa nas zonas rurais, além de contribuir para a descentralização da posse da terra.<sup>32,33</sup>

A “preguiça fiscal” afeta o financiamento sustentável de programas e investimentos sociais porque as receitas públicas de alguns países da ALC são muito dependentes de preços internacionais flutuantes,<sup>34</sup> pouco previsíveis e difíceis de gerir, como também pelo esgotamento já previsto de reservas de recursos não renováveis. Isso sem contar com o impacto sobre a sustentabilidade social e ambiental, o que implica continuar a depender economicamente da extração indiscriminada de determinados recursos naturais.<sup>35</sup> Na Bolívia, a recente reforma geral de pensões (Lei nº 065, de dezembro de 2010) cria o regime não contributivo.<sup>36</sup> A esse regime se incorpora a denominada “Renda Universal da Velhice” (“Renta Universal de Vejez”), previamente denominada “Renda Dignidade<sup>37</sup> (Renta Dignidad). Isso representa, sem dúvida, um avanço nos direitos universais e beneficia grande parte da população boliviana, em especial as mulheres que têm emprego informal ou se dedicam ao trabalho doméstico não remunerado.<sup>38</sup> Entretanto, uma de suas fragilidades<sup>39</sup> decorre precisamente da dependência de seu financiamento por meio do IDH (Imposto Direto dos Hidrocarbonetos),<sup>40</sup> o que pressupõe certa vulnerabilidade perante a instabilidade dos preços internacionais<sup>41</sup> e possível esgotamento de reservas de petróleo.<sup>42</sup>

Por outro lado, a insuficiência de recursos fiscais (decorrente, em parte, da baixa carga tributária) tem um custo social elevado quando se precisa recorrer ao endividamento externo para cumprir com os compromissos ou déficits orçamentários. A experiência nesse sentido tem revelado que as condições impostas pelos credores à concessão de financiamentos internacionais frequentemente limitam a margem de manobra de muitos países latino-caribenhos para definir suas próprias políticas de proteção social e desenvolvimento.<sup>43</sup>

## REGRESSIVIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E DESIGUALDADE NAS CONTRIBUIÇÕES DAS DIVERSAS ATIVIDADES E DOS AGENTES ECONÔMICOS

Atrás da arrecadação insuficiente há outros dois problemas de sérias conotações: o viés dos impostos indiretos e a instabilidade no esforço tributário que assumem os diversos atores econômicos (indivíduos, empresas e setores). Ambas são situações que agravam a desigualdade existente.

## Quadro 2. Política tributária que aprofunda desigualdades

Uma característica do modelo socioeconômico da República Dominicana é que, apesar dos altos níveis de crescimento econômico, o país não consegue reduzir significativamente a pobreza e a desigualdade. Segundo a Cepal, em 2012, o quintil mais pobre da população obtinha apenas 4% das receitas do país, enquanto o quintil mais rico ficava com 50,8%, ou seja, praticamente a mesma participação na receita total dos dois quintis em 2002.<sup>44</sup>

A estrutura tributária, a má qualidade das políticas públicas e a falta de financiamento de áreas prioritárias para o desenvolvimento são as causas desse fraco desempenho.

A estrutura tributária da República Dominicana em 2012 era composta por 64% de impostos ao consumo e ao comércio exterior, ou seja, impostos indiretos, e apenas 36% de impostos sobre a renda e o patrimônio.<sup>45</sup> A recente reforma tributária (2013) tornou a situação ainda pior.

Com a reforma de 2013, os impostos sobre bens e serviços responderão por 58,2% do aumento previsto da arrecadação, um resultado associado ao incremento programado na taxa aplicada do ITBIS (Imposto sobre Transferência de Bens Industrializados e Serviços) sobre bens de consumo massivos, antes isentos.<sup>46</sup> Os impostos diretos responderão por apenas 27% do aumento da arrecadação, o que, juntamente com as isenções e os subsídios (gasto tributário<sup>47</sup>) que beneficiam atividades específicas, aprofunda as desigualdades do sistema tributário dominicano.

O gasto tributário para 2014 será equivalente a 6,6% do PIB.

Aproximadamente 3,6% do PIB corresponderá às isenções do ITBIS.

Entretanto, quando se excluem da análise as isenções que beneficiam as famílias e se atribuem os gastos tributários a atividades específicas, essa taxa corresponde a 3,4% do PIB. Desse total, 25% beneficiarão o setor das zonas francas, e 21%, o setor energético.<sup>48</sup>

Por outro lado, o grande número de leis que criam rígidas diretrizes orçamentárias e não são cumpridas cria problemas de legalidade, bem como baixa qualidade dos gastos, e justificadamente tira a legitimidade e mina a credibilidade das instituições públicas e, conseqüentemente, acaba com as pretensões do governo dominicano de obter mais recursos para o financiamento do desenvolvimento e a redução das desigualdades.<sup>49</sup>

Fonte: Rosa María Cañete Alonso (Diretora da Oxfam na República Dominicana), utilizando várias fontes.

## Viés da tributação sobre o consumo

Mais da metade da arrecadação da América Latina e do Caribe é proveniente dos impostos sobre o consumo.<sup>50</sup> Na verdade, o IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) é o único imposto cujas taxas nominais médias subiram na última década na região.<sup>51</sup> Depois de forte crescimento nos últimos 20 anos, os impostos gerais sobre o consumo

(principalmente o IVA e os impostos gerais sobre vendas) representaram 34,7% das receitas fiscais em uma amostra de 15 países da América Latina e do Caribe em 2010 (comparando-se com 20,5% nos países da OCDE). Ao mesmo tempo, a proporção de impostos específicos sobre o consumo (como os impostos seletivos e sobre o comércio internacional) foi de 16,5% do total das receitas tributárias, enquanto o índice da OCDE girou em torno de 10,8%.<sup>52</sup> Já os impostos sobre os rendimentos e lucros representaram, em média, 25,5% da arrecadação no mesmo conjunto de países da ALC, em comparação com 33,2% na OCDE.<sup>53</sup>

Em geral, os sistemas baseados na tributação indireta de consumo são mais regressivos e desiguais, uma vez que se aplicam independentemente do valor da receita, da renda ou da capacidade de pagamento dos contribuintes e a população relativamente mais pobre gasta mais de sua renda em consumo do que a população relativamente mais rica.<sup>54</sup> O nível de regressividade dos impostos indiretos, como o IVA, depende de vários fatores, entre os quais: se os bens e serviços consumidos pelos mais pobres são isentos e que medida de bem-estar é utilizada para a medição (se se utiliza o consumo<sup>55</sup> ou a renda para medir a incidência de impostos). Além disso, também é preciso levar em conta os padrões de consumo dos mais pobres (por exemplo, se as famílias consomem o que elas mesmas cultivam). Nesse caso, estimativas extraídas de um estudo realizado em 2011 indicam que se a receita é usada como base, o IVA é regressivo em países como Equador, Guatemala ou Paraguai. Quando se tem por base o consumo, o IVA é progressivo no Equador e na Guatemala, mas se mantém regressivo no Paraguai, embora, sem isenções, seja também regressivo para a Guatemala.<sup>56</sup>

## **Benefícios fiscais que reforçam o poder das elites**

A baixa contribuição dos impostos diretos se explica pelas isenções e pelos incentivos fiscais<sup>57</sup> para promover o investimento nacional (e, especialmente, o estrangeiro) e pela não tributação de rendas não salariais ou de capital<sup>58</sup> e do capital imobiliário.<sup>59</sup> É do conhecimento comum que as elites econômicas e políticas influenciaram a concepção dos sistemas fiscais injustos em vigor na ALC e foram muito favorecidas por esses costumes clientelistas.<sup>60</sup> Daí a dificuldade em eliminar esses privilégios uma vez estabelecidos.

### **Quadro 3. Benefícios fiscais para o setor extrativista**

No Peru, o imposto sobre os lucros é a principal carga tributária aplicada às empresas de mineração, fixado em 30%. Entretanto, essas empresas recebem incentivos fiscais substanciais e podem se beneficiar de normas de depreciação generosas e reinvestimento de lucros, o que reduz significativamente a contribuição efetiva que fazem ao fisco. Além disso, até junho de 2004, quando foi aprovada a Lei de Royalties [Ley de Regalías], o Peru não cobrava royalties sobre os minerais. Apesar da lei, a maioria das grandes empresas de mineração questiona a cláusula de estabilidade tributária para evitar o pagamento.<sup>61,62,63</sup>

Ollanta Humala, dois meses após assumir a Presidência do Peru, em 2011, aprovou um novo regime tributário para a atividade mineradora,<sup>64</sup> que, teoricamente, permitiria uma arrecadação adicional de 3 bilhões de soles anuais (aproximadamente US\$ 1,2 bilhão). No entanto, depois de varias deduções, os 3 bilhões de incremento esperados na arrecadação caíram para pouco menos de um bilhão de soles.<sup>65</sup>

Algo semelhante acontece em Honduras. Em 2007, o setor de mineração do país registrou uma receita bruta de US\$ 198 milhões. No entanto, recolheu apenas US\$ 283.000 em royalties, licenças e direitos somados. Ou seja, recolheu aos cofres públicos apenas 0,1% da receita bruta do setor.<sup>66</sup>

Fonte: elaboração própria, com base em Christian Aid (2012), Monge (2011), Salazar (2010), Christian Aid (2009) e Atienza e Itriago (2008).

Na prática, isso resulta em um paradoxo. Os governos da ALC costumam promover investimentos que geram benefícios privados amparados, em certa medida, no sacrifício fiscal (por meio de isenções e facilidades tributárias).<sup>67</sup> Sacrifícios que, ao final, são assumidos pelos setores mais vulneráveis da população, aqueles que mais precisam de bens e serviços públicos robustos financiados com recursos públicos insuficientes. Além disso, os benefícios fiscais “sob medida” tornam os códigos tributários confusos, obstruindo a gestão da arrecadação por parte das administrações tributárias e subtraindo ainda mais recursos.<sup>68</sup>

Além disso, esse sacrifício fiscal não costuma estar acompanhado de garantias suficientes para assegurar que tais investimentos tenham resultados positivos em outras áreas, como a transferência de tecnologia ou a geração de uma gama suficiente de empregos dignos,<sup>69</sup> o que, sem dúvida, constitui alguns dos principais fatores do desenvolvimento.<sup>70</sup> Assim, o gasto tributário decorrente desse sacrifício fiscal representa simplesmente o sacrifício de muitos para bancar privilégios a alguns poucos.

Existem estimativas de gastos tributários que chegam a 8% do PIB em alguns países.<sup>71</sup> Países como Nicarágua e Guatemala encabeçam o *ranking* dos índices mais altos de gastos tributários da região. Em 2008, na Nicarágua, deixaram de ser arrecadados US\$ 415,6 milhões devido às isenções fiscais: aproximadamente 40% a mais do que o orçamento do Ministério da Saúde daquele ano, em um dos países mais pobres da região.<sup>72</sup> Em 2010, estima-se que o gasto tributário no país alcançou um valor aproximado de US\$ 500 milhões, o equivalente a 42% do total de impostos arrecadados durante aquele ano.<sup>73</sup> Recursos perdidos que impedem o país de fazer os investimentos necessários em capital humano e infraestrutura básica, pré-requisitos e elementos fundamentais para o desenvolvimento.<sup>74</sup>

Claramente, os privilégios fiscais concedidos aos segmentos mais ricos (seja por políticas deliberadas que mantêm relativamente baixa a tributação sobre alguns setores muito lucrativos ou pelos benefícios fiscais),<sup>75</sup> sem as devidas compensações aos segmentos mais pobres, limitam ainda mais o uso do sistema tributário para corrigir a má

distribuição de renda e riqueza de forma direta. Em países como Argentina, Bolívia, Brasil, México, Peru e Uruguai, o impacto redistributivo dos impostos diretos é baixo, embora seja progressivo.<sup>76</sup>

## Viés da tributação sobre o salário

A baixa tributação sobre os lucros e a proliferação de benefícios fiscais aos donos do capital acabam afetando as rendas do trabalho assalariado – nas quais se concentram as contribuições da classe média –, produzindo-se um viés contra os trabalhadores assalariados nas estruturas tributárias da região. Do pouco que se arrecada por impostos da renda pessoal, a maior parte vem dos salários da classe média.<sup>77</sup> Além disso, as taxas de contribuição efetiva das empresas (depois das isenções e dos demais benefícios fiscais), em muitos casos, são inferiores às taxas de contribuição dos trabalhadores assalariados.

Segundo algumas estimativas,<sup>78</sup> a soma das taxas nominais aplicadas à renda do trabalho assalariado e às contribuições à seguridade social é maior do que as taxas nominais sobre o capital e, também, as taxas efetivas de tributação sobre o trabalho são superiores às do capital em quase todos os (poucos) países cujas informações disponíveis possibilitam fazer esses cálculos. No Brasil, na Colômbia, na Guatemala e na Venezuela, os rendimentos dos assalariados têm taxas efetivas de tributação que chegam a praticamente o dobro das taxas aplicadas sobre o lucro do setor empresarial.<sup>79</sup> Na Nicarágua, a taxa nominal cobrada às empresas é 30%. Entretanto, a taxa efetiva é extremamente baixa (apenas 2%), em virtude, entre outras coisas, do conjunto de isenções subjetivas outorgadas a setores inteiros da economia, nos quais predominam as maiores e mais rentáveis empresas do país.<sup>80</sup>

### Quadro 4. Tributação que piora a distribuição da renda entre empregados e empregadores

“(…) Na Colômbia, aqueles que defendem a recente reforma tributária não se pronunciam sobre a piora da distribuição funcional da renda (*trata-se da forma de distribuição da renda nacional entre trabalho e capital*) que ela provocará (…)”.

(Stefano Farné, diretor do Observatorio del Mercado Laboral, U. Externado)<sup>81</sup>

Segundo alguns analistas, em virtude da reforma tributária, que entrou em vigor em 2013, as empresas colombianas deixaram de pagar 6 bilhões de pesos colombianos (aproximadamente US\$ 2,94 bilhões,<sup>82</sup> 13,5 pontos percentuais dos aportes parafiscais<sup>83</sup>), destinados ao financiamento do ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar), do Sena (Serviço Nacional de Aprendizagem) e à saúde de seus empregados – que, no todo ou em parte, acabarão pagando os salários da classe média por meio de uma maior contribuição tributária sobre seus vencimentos.<sup>84:85</sup>

Além disso, parece que esses não serão os únicos benefícios fiscais de que as empresas desfrutarão, pois, de acordo com informações do MFMP (Marco Fiscal de Mediano Plazo),<sup>86</sup> em 2012, as empresas contribuintes desfrutaram de 3,4 bilhões de pesos colombianos (aproximadamente US\$ 1,67 bilhão) entre rendimentos isentos, descontos e deduções tributárias.<sup>87</sup>

Portanto, “de agora em diante, os trabalhadores da classe média serão responsáveis pela saúde dos empregados das empresas do país; entretanto, se perderem o emprego, não terão direito ao atendimento em uma EPS (Empresa Promotora de Saúde),<sup>88</sup> a menos que paguem a seguridade social do próprio bolso”.<sup>89,90</sup>

Na Nicarágua, a proposta de Reforma de Aliança Tributária<sup>91</sup> defende a inclusão ao total das rendas (salariais e não salariais) do contribuinte residente em uma base única, de forma que se desconte um mínimo isento e as deduções permitidas para assim obter a renda tributável. Sobre essa base única de tributação, que reuniria todas as rendas (independentemente da sua natureza), seria aplicada uma taxa com escala progressiva, de modo a não ser aplicada apenas sobre os salários, mas sobre todas as rendas pessoais. No entanto, a lei competente promulgada recentemente mantém um tratamento preferencial às rendas de capital.<sup>92</sup>

<sup>93</sup>

Fonte: elaboração própria, com a utilização de várias fontes.

## INCAPACIDADE PARA PROMOVER A MOBILIDADE SOCIAL

Melhorar a igualdade de oportunidades compreende a promoção de serviços sociais básicos e a proteção social de qualidade, bem como o nível e a estabilidade de fontes de receita próprias e as condições gerais (segurança e higiene no trabalho, por exemplo) em que se ganha esse apoio econômico. Ou seja, fazem falta um investimento público que gere verdadeiras capacidades para o avanço dos setores mais pobres e excluídos e políticas de fomento de oportunidades econômicas para esses setores. Esse é o caminho para reduzir os obstáculos presentes e intergeracionais que impedem o salto definitivo para se sair da pobreza e realizar a mobilidade social ascendente sem a dependência do Estado.

Promover a mobilidade social exige oferecer melhores condições aos setores mais pobres e reverter o predomínio (e mitigar os impactos negativos) de modelos econômicos e produtivos excludentes que aprofundam as distâncias socioeconômicas e mantêm a dependência histórica dos grupos excluídos do progresso nos sucessivos governos. É necessário garantir que tanto os impostos quanto o gasto público contribuam para diminuir a assimetria da produtividade da região que perpetua as desigualdades.

A década de 2010 representa um ponto de inflexão na história recente das políticas sociais na América Latina e no Caribe. Particularmente importantes foram os programas de proteção social não contributivos de ampla cobertura,<sup>94</sup> como os programas de transferências condicionadas de dinheiro (PTC) e, mais recentemente, o programa de pensões não contributivas.

Existem controvérsias sobre o nível de impacto desses instrumentos. No entanto, a relação entre os níveis de pobreza extrema mais baixa e esses programas é indiscutível. Menos expressiva foi a contribuição da

política social como um todo para combater as desigualdades mais enraizadas. Parte da explicação baseia-se em que “a prioridade dada aos programas de transferências públicas para reduzir a pobreza se fez em vários países ao custo de manter (e inclusive acentuar) a pobreza dos serviços públicos do Estado de Bem-Estar, tais como a Saúde e a Educação”.<sup>95</sup>

Por outro lado, a tributação em muitos países da América Latina foi concebida para modelos de crescimento baseados na exportação de hidrocarbonetos e matérias-primas que deixam de lado ou deslocam outros setores econômicos – já por si pauperizados –, como a agricultura de pequena escala. Além disso, na grande maioria dos casos, a tributação não contribuiu para a formalização dos trabalhadores informais. Não se pode esquecer que tanto na pequena agricultura como nos pequenos empreendimentos informais se encontra a maioria dos trabalhadores pobres da região.

## **As políticas sociais ainda são insuficientes para combater desigualdades estruturais**

Até 2010, 18 países da ALC contavam com algum PTC, com uma cobertura que chegava a 19% da população total da região.<sup>96</sup>

No entanto, muitas análises da experiência brasileira indicam, sem diminuir o mérito de suas conquistas, que a política social brasileira deve se esforçar quantitativa e qualitativamente para erradicar padrões de exclusão e discriminação e se transformar em um verdadeiro motor de mudanças. A política social da região deve gerar investimentos mais robustos na construção de “futuros alternativos”, diferentes dos que hoje vislumbram muitas pessoas em situação de pobreza na ALC.

### **Quadro 5. A política social que falta**

O Brasil conseguiu um progresso notável na redução da pobreza e da desigualdade de renda. Entre 2003 e 2009, a pobreza caiu de 26,4% para 14,7%. A pobreza extrema caiu de 10,1% para 5,2% e o coeficiente de Gini foi de 0,582 para 0,54.<sup>97</sup>

Algumas estimativas indicam que aproximadamente 17% da queda direta da desigualdade de renda verificada no Brasil entre 2001 e 2011 se deve aos PTC, especificamente ao programa Bolsa Família<sup>98</sup> e ao Benefício de Prestação Continuada,<sup>99-100</sup> a uns 19% das pensões contributivas e não contributivas e a 58% do aumento na renda do trabalhador.<sup>101-102</sup>

Por outro lado, as políticas setoriais de educação e saúde também foram muito destacáveis neste país. Entre 1995 e 2010, a expectativa de vida passou de 68,5 anos para 73,4 anos, e a mortalidade infantil de menores de cinco anos caiu de 41,4 para 18,6 para cada mil nascimentos. Ao mesmo tempo, o gasto público em saúde aumentou progressivamente de 2,86% do PIB em 1995 para 4,07% do PIB em 2011.<sup>103</sup>

Entretanto, apesar da redução das desigualdades raciais, de gênero e geográficas, ainda há muito a ser feito. Desigualdades que ameaçam as conquistas nos indicadores sociais.



Em 2009, 31,6% dos domicílios urbanos do Brasil não tinham acesso a serviço de saneamento adequado. Em 1995, esse número chegava a 38,8%. O número agregado do progresso modesto do período de 1995 a 2009 esconde outro problema: em 2009, 56,7% dos domicílios com renda abaixo da linha da pobreza não tinham acesso a serviços sanitários adequados. Além disso, a situação dos negros e mulatos pobres era pior: 58,7% de seus lares não contavam com um bom serviço, comparados a 51,7% dos que também não tinham acesso a um serviço de saneamento de qualidade, mas pertenciam ao segmento dos pobres de raça branca.<sup>104</sup> Esses dados indicam que as zonas com maior número de pessoas de raça negra e mulatos recebem a pior prestação de serviços públicos. Um fato que também se evidencia no setor da educação.

Cabe destacar, ainda, que – assim como no resto da região – o processo de universalização do acesso à educação pública no Brasil foi inicialmente mais voltado ao *acesso* do que à *qualidade*, com fundos e gestão insuficientes para proporcionar infraestrutura adequada e boas condições de trabalho a professores e outros profissionais do setor. O resultado foi um forte impacto negativo nas capacidades adquiridas pelos alunos: em 1995, ao concluírem o ensino básico, 37,5% dos alunos tinham conhecimento adequado de língua portuguesa e somente 16,8% tinham conhecimento adequado de matemática; em 2003, esses números caíram, chegando a 20,1% e 14,7%, respectivamente.<sup>105</sup>

Obviamente, a América Latina e o Caribe “(...) não conseguiram transformar o sistema educativo em um mecanismo potente para igualar oportunidades, em parte porque um fator condicionante dos resultados educativos tem relação com o nível socioeconômico e cultural dos lares de origem (...)”.<sup>106</sup> De fato, as informações mais recentes sobre resultados acadêmicos de 2009 dos países da região, oferecidas pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa),<sup>107</sup> realizado pela OCDE, sinalizam um alto percentual da população estudantil com rendimentos muito deficitários em competências básicas do ensino.<sup>108</sup> Mas o que mais chama a atenção é que a maior parte dos alunos dos estratos socioeconômicos e culturais mais baixos dos países da região só atinge níveis de sucesso abaixo do nível 2, ou seja, não desenvolveu as competências básicas em compreensão de texto.<sup>109</sup> Um dos resultados mais dramáticos é do Peru, onde 90% dos alunos do primeiro ciclo do ensino fundamental não adquirem competência de leitura básica para se desenvolver como cidadãos no mundo atual.<sup>110</sup>

Fonte: elaboração própria, com base em Telles (2013) e Trucco (2012).

Inclusive, as políticas fiscais progressivas, se não ajudam a romper as condições estruturais que reproduzem a exclusão, podem favorecer os pobres no curto prazo, mas se tornam transigentes e pouco eficientes no médio e longo prazo. E, neste sentido, “independentemente de considerarmos a provisão de serviços sociais básicos ou a proteção social como direitos aos quais todos os cidadãos devem aspirar, é necessário avançar rumo a uma maior cobertura de serviços de qualidade que não discrimine nenhum tipo de grupo social e que, efetivamente, chegue aos mais necessitados”.<sup>111</sup>

## **A política fiscal promove modelos econômicos que aprofundam as disparidades**

Nos últimos anos, a América Latina experimentou o que alguns chamam de “o Consenso das Commodities”,<sup>112</sup> o que levou as instâncias governamentais a facilitar o desenvolvimento do modelo “extrativista” orientado à exportação de bens primários em larga escala que promovem setores como os da exportação agrícola, da mineração e dos hidrocarbonetos. Isso ocorre – mas não somente – em países como Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela.

Enquanto isso, a agricultura de pequena escala continua abandonada e as pequenas empresas continuam insuficiente e inadequadamente atendidas e permanecem pendentes a industrialização e a diversificação produtiva com potencial para gerar mais empregos de qualidade.<sup>113</sup> Em 2011, as matérias-primas agrícolas e minerais representaram 76% das exportações da Unasul (União das Nações Sul-Americanas), ao passo que produtos de alta tecnologia representaram somente 7%.<sup>114</sup>

O apoio das políticas governamentais ao modelo extrativista significou, na prática, uma frenagem do desenvolvimento de outros setores de atividade, como a pequena agricultura. Esta realidade contradiz os objetivos de redução de desigualdades estruturais e de fomento a modelos econômicos ecologicamente mais responsáveis.

O novo extrativismo “irrompe no território” e vai desestruturando economias regionais em seu caminho, destruindo a biodiversidade e aprofundando de modo perigoso o processo de grilagem, expulsando ou deslocando comunidades rurais, de camponeses ou indígenas, e violentando processos de decisão cidadã.<sup>115</sup> Sem contar que esse modelo se sustenta em geral sobre a base da atividade intensa no capital, mas não no trabalho. No Peru, a megamineração transnacional ocupa somente 2% da População Economicamente Ativa (PEA), contra 23% na agricultura, 16% no comércio e quase 10% na indústria.<sup>116</sup>

Os setores menos produtivos, sobretudo aqueles com alto potencial de expansão – como, por exemplo, a agricultura de pequena escala ou as pequenas e médias empresas (PMEs) –, precisam de apoio especial para melhorar sua produtividade, eliminando assim as discrepâncias internas de produtividade e as condições de trabalho entre esses e outros setores mais dinâmicos.<sup>117</sup> Da mesma maneira, é crucial adotar medidas que descentralizem o controle dos recursos produtivos. Contudo, como se vê no caso do Paraguai (quadro 6), os instrumentos de política fiscal (benefícios fiscais, subsídios, incentivos, etc.) foram orientados para a promoção do modelo extrativista.

## Quadro 6. A injustiça fiscal prende o Paraguai na pobreza

“Um sistema tributário fraco e um alto nível de desregulação viabilizam e tornam lucrativo para as multinacionais explorar terras agrícolas do mundo em desenvolvimento, aplicando modelos que fragilizam e marginalizam os pequenos agricultores locais. Além disso, os impostos não arrecadados dessas empresas passaram a engordar o déficit de financiamento que impede os governos do mundo em desenvolvimento de estabelecer, financiar e aplicar aquelas estratégias de segurança alimentar plurianuais e multissetoriais que já demonstraram sua utilidade na erradicação da fome”.

(Olivier De Schutter, Relator Especial das Nações Unidas pelo Direito à Alimentação)<sup>118</sup>

O Paraguai é um dos principais provedores de alimentos do mundo (em especial, a soja), mas também é um dos países mais pobres e desiguais da América Latina. Embora os minifúndios camponeses representem 8 de cada 10 explorações agrícolas do país, a sua extensão total não ocupa mais do que 4,3% da terra cultivável.<sup>119</sup> O aumento da produção e da exportação de soja – controladas por investidores estrangeiros e grandes produtores – marginalizou outros cultivos de segurança alimentar que dependem da agricultura familiar camponesa. A política fiscal teve papel de destaque na configuração dessa realidade injusta.

Os privilégios permitem que o setor da soja contribua com um mínimo por meio do Imposto à Renda Agropecuária<sup>120</sup> (menos de 1% do total de arrecadação até 2013 e cerca de 3% atualmente).<sup>121</sup> Apesar da grande concentração de terra, os fazendeiros basicamente não pagam nada por suas posses (entre US\$ 0,23 e US\$ 0,5 por hectare/ano no conceito de imposto imobiliário). Isso promove o uso e a concentração de terra como investimento e porta para a especulação. Ou seja, essa política pode estar obstruindo o caminho que permitiria à população do campo acessar um recurso produtivo fundamental.

Por outro lado, enquanto a pequena agricultura recebeu um financiamento que representa apenas 5% do gasto público,<sup>122</sup> entre 1995 e 2000 mais de 70% do gasto público foi destinado à agricultura em forma de subsídios que, em sua maioria, beneficiaram os grandes produtores e exportadores agrícolas.<sup>123</sup> Alguns analistas estimam que, no período de 2003 a 2008, o subsídio recebido pelo setor da soja no país foi superior a 100 milhões de dólares.<sup>124</sup> Ou seja, um gasto público baixo é orientado a um dos setores econômicos mais rentáveis do país.<sup>125</sup>

Tudo isso sem contar que uma escassa regulamentação ambiental sobre a indústria da soja se converteu em ameaça constante aos meios de vida e ao ecossistema onde vive a população rural.

Fonte: elaboração própria, com base em Itriago (2012a), Itriago (2012b), Itriago (2012c), Guereña (2011) e Villagra (2009).

## A política fiscal não gera incentivos adequados para a formalização dos trabalhadores pobres

*“Na região, existe uma clara relação entre informalidade e desigualdade”.*  
(Elizabeth Tinoco, Diretora Regional da Organização Internacional do Trabalho para a América Latina e o Caribe)<sup>126</sup>

Apesar das recentes melhorias nos índices de desemprego e na qualidade do emprego,<sup>127</sup> a política fiscal na região ainda tem inúmeros desafios para ajudar a promover a formalização<sup>128</sup> dos trabalhadores pobres e, com isso, garantir uma contribuição progressiva às contas públicas mediante os impostos. Essa inoperância é lamentável, não somente pelos recursos que se deixam de arrecadar, mas principalmente porque os mercados de trabalho precários tendem a aprofundar as desigualdades de origem, quer sejam de classe, gênero, idade ou etnia. A perpetuação da informalidade e a ausência de direitos em quase todos os sentidos costumam andar de mãos dadas na região.<sup>129</sup>

As desigualdades se reproduzem na informalidade porque esta costuma estar estreitamente associada a atividades laborais de menor qualidade (caracterizadas por salários e direitos trabalhistas insuficientes) e de baixa produtividade, levadas a cabo pelos segmentos mais vulneráveis da população. Dados recentes continuam a refletir as discrepâncias trabalhistas em detrimento das mulheres, especialmente em países da região, como Nicarágua, Bolívia, Peru e Colômbia. Nesses países, respectivamente, 59,4%, 54,3%, 51% e 50,9% das mulheres que trabalham atuam em tarefas de qualidade inferior.<sup>130</sup> Em comparação, os percentuais entre os homens são: 33,4%, 29,8%, 31,4% e 40,3%, respectivamente.<sup>131</sup>

No México, somente 30% das pequenas empresas (com dez ou menos funcionários) são registradas.<sup>132</sup> A situação é ainda mais dramática em países como El Salvador, onde somente 1% de todas as microempresas e 3% das outras empresas são registradas.<sup>133</sup> Na ALC, 47% das pessoas com trabalho no setor agrícola estão em condições de informalidade: “aproximadamente 100 milhões de pessoas em uma situação de informalidade que apenas permite a subsistência, sem nenhum tipo de proteção”.<sup>134</sup>

Embora seja necessário analisar as diferentes faces e causas da geração e manutenção de mercados de trabalho e de bens e serviços informais,<sup>135</sup> tudo parece indicar que, para uma parte significativa dos trabalhadores pobres e informais da região, os custos concretos da formalização superam, em muito, seus potenciais benefícios.<sup>136, 137</sup> A baixa produtividade das atividades informais na ALC acarreta uma renda (atual e futura) baixa e instável, devido à vulnerabilidade que costuma caracterizá-las. Isso ocorre com o agravante de que, precisamente por serem informais, em geral, essas atividades laborais não contam com

serviços básicos e/ou sistemas de proteção social capazes de garantir verdadeiros saltos de produtividade, nem com o apoio do Estado nem com as capacidades (resiliência) para enfrentar imprevistos, como uma doença ou desastres climáticos. Portanto, quando o empreendedor ou trabalhador informal pobre tem de assumir regulações e impostos decorrentes da formalização, o cálculo resulta em benefícios extremamente difusos.<sup>138</sup>

Os trabalhadores pobres informais precisam de apoio por meio de políticas fiscais que os atraiam à formalização. Para isso, é preciso, no mínimo, garantir aumentos significativos na qualidade do gasto e do investimento públicos destinados a incrementar o capital humano e físico dos pequenos empreendimentos informais, ampliar a cobertura dos sistemas de proteção (sem condicionar a proteção à formalização) e adequar as regulações tributárias e outras às dinâmicas trabalhistas em que se encontram muitos dos trabalhadores mais pobres da região.

## A POLÍTICA FISCAL COSTUMA REPRODUZIR VISÕES TRADICIONAIS DO PAPEL DA MULHER NA SOCIEDADE

Os sistemas fiscais reproduzem uma ideia predeterminada de sociedade na qual as mulheres não são suficientemente consideradas agentes econômicos. Ignora-se uma parte da contribuição que as mulheres dão à economia, tanto na esfera produtiva quanto reprodutiva, pelo trabalho de cuidado e manutenção da vida.<sup>139</sup> Isso costuma ocorrer, apesar de não exclusivamente, nas zonas rurais.<sup>140-141</sup>

Essa omissão, por sua vez, não permite que se analisem cuidadosamente os diferentes impactos explícitos<sup>142</sup> e implícitos<sup>143</sup> que os sistemas fiscais podem produzir sobre mulheres e homens.

Devido às diferentes posições em que se encontram homens e mulheres nas sociedades, os sistemas fiscais podem contribuir para ampliar ou reduzir as desigualdades de gênero existentes.<sup>144</sup> A política tributária, por exemplo, pode acabar sendo mais regressiva, cara e ineficiente para as mulheres do que para os homens, em razão dos seus diferentes padrões de consumo, das atividades econômicas que realizam ou do papel de “cuidadoras” que a sociedade automaticamente lhes atribuiu.

No México, a incidência de impostos indiretos (sobre a base da renda e não sobre o consumo das famílias) é maior nos lares onde a maior parte da renda é obtida pelas mulheres, em comparação com os lares onde os homens têm renda maior.<sup>145,146</sup> Assim como essas, pode haver tendências negativas em outros tipos de contribuições nas legislações fiscais, no modo como são concedidas deduções e exonerações fiscais ou no modo como se realizam as declarações de impostos, entre outros.<sup>147</sup> Quando, no imposto de renda pessoal, as deduções por

“encargos familiares” (dependentes) são somente atribuíveis a homens, mas não a mulheres, temos um exemplo claro de discriminação. Isso ocorre devido aos papéis de gênero e à divisão do trabalho com base no sexo: na grande maioria dos casos, os cônjuges com menor renda (e com renda não registrada) são as mulheres e, por isso, raramente serão favorecidas por esse tipo de política.<sup>148</sup>

#### **Quadro 7. Algumas das omissões na legislação tributária boliviana que afetam as mulheres**

Não existe no sistema tributário boliviano nenhum tipo de isenção ou benefício fiscal associado a circunstâncias pessoais (como, por exemplo, os encargos familiares, o número de filhos, um único chefe de família ou o grau de deficiência de uma pessoa). Isso prejudica, sobretudo, as mulheres, que geralmente assumem a maioria das contrapartidas negativas relacionadas à reprodução e ao cuidado da vida, às vezes com exclusividade (como no caso das famílias chefiadas por mulheres solteiras). Essa legislação também não dispõe de benefícios fiscais condicionados ao alcance de determinados objetivos que poderiam beneficiar as mulheres, tais como: a criação de emprego estável, a contratação de jovens e o desenvolvimento de bens e serviços que promovam a corresponsabilidade do setor privado no cuidado das pessoas (creches ou refeitórios em centros de trabalho, entre outros).<sup>149</sup>

Fonte: Coello Cremades e Fernández Cervantes (2013).

As lacunas também podem aumentar, pois os governos não proporcionam recursos suficientes aos bens e serviços para atender as necessidades específicas das mulheres (em particular, as necessidades reprodutivas e relacionadas aos cuidados com os filhos e dependentes), ou porque muitas das políticas e dos programas sociais, apesar de terem bons titulares, possuem um pano de fundo que reforça o papel das mulheres como cuidadoras de outros ou como subordinadas economicamente. Ou seja, são políticas que não mudam o lugar da mulher na sociedade. São paliativos que, apesar de muito necessários, não permitem remover as dinâmicas socioeconômicas que limitam a independência da mulher. Esse argumento serviu de base para criticar o *Programa del Bono de Desarrollo Humano* (PBDH)<sup>150</sup> no Equador ou o programa *Solidaridad* na República Dominicana<sup>151</sup> e, em parte, foi a principal motivação por trás de iniciativas como os Orçamentos Sensíveis ao Gênero ou com Enfoque de Gênero.<sup>152</sup> De acordo com uma avaliação do PBDH realizada para a Cepal:

*“(...) O programa em si e as condicionalidades propostas apresentam efeitos contraditórios sobre os direitos e o encargo social da mulher (...). O PBDH não incorpora um enfoque de gênero por meio do qual se reconheçam as condições culturais de subordinação a que estão sujeitas as mulheres em relação à renda, ao bem-estar e à tomada de decisões no lar, assim como as condições de exclusão social que colocam essas mulheres em situações de maior vulnerabilidade em comparação com os homens (...)”.*<sup>153</sup>

(Amparo Armas Dávila, Consultora para a Cepal)

# PROPENSÃO À EVASÃO FISCAL E À SONEGAÇÃO

Na ALC, a evasão fiscal e a sonegação são elevadas e são fugas concentradas principalmente no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. Um estudo recente sobre estimativas de evasão do imposto de renda nos países da ALC encontra níveis de evasão consideráveis, oscilando entre 46% (México) e 65% (Equador) no caso das empresas e entre 33% (Peru) e 70% (Guatemala) no caso de pessoas físicas,<sup>154</sup> acima do valor no caso do IVA.<sup>155</sup>

Apesar de um esforço notável por maior profissionalização nas administrações tributárias, a pobre cultura tributária (que, em muitos casos, responde à falta de credibilidade na gestão governamental), a insuficiência e a ineficácia dos sistemas de controle internos e a impunidade dos delitos fiscais jogam contra a efetividade das instâncias encarregadas da arrecadação de impostos na região. Em média, somente três de cada 100 contribuintes estão sujeitos a alguma fiscalização de suas declarações de impostos e, em média, somente três sentenças por delito tributário são declaradas por ano em cada país latino-americano.<sup>156</sup> Os criminosos de colarinho branco que realizam esses delitos econômicos sobejam na região.<sup>157</sup>

Sem deixar de reconhecer essas debilidades internas, é fundamental destacar que existem sérios déficits na arquitetura do sistema fiscal internacional que favorecem as práticas de algumas grandes corporações, que se aproveitam das debilidades do sistema para reduzir consideravelmente sua contribuição fiscal. Por outro lado, a elaboração e a aplicação dos tratados internacionais são prejudiciais na prática para muitos países da América Latina (como os acordos para evitar a dupla tributação<sup>158</sup>) e, juntamente com a falta de transparência financeira, transformam em anedota qualquer possibilidade de reduzir significativamente os fluxos de capital que escapam dos países latino-caribenhos com destino aos paraísos fiscais.

*“Quatro países latino-americanos estão na lista das 20 nações que possuem mais dinheiro em paraísos fiscais”.*

*(BBC Mundo)<sup>159</sup>*

*“Os brasileiros esconderam em locais como os caribenhos Antígua e Barbuda, Bahamas ou Dominica, aproximadamente 519,5 bilhões de dólares, o equivalente a 160% da dívida externa do gigante sul-americano. A conta inclui os fundos que saíram do Brasil entre 1970 e 2010 e os rendimentos que geraram longe do controle tributário. A seguir, vêm os mexicanos, com 417,5 bilhões, 224% de seu passivo externo. Depois vêm os venezuelanos, com 405,8 bilhões, nada menos do que 728% da dívida externa. E, em seguida, vêm os argentinos, com 399,1 bilhões ou 308%”.*

*(Alejandro Rebossio, jornalista correspondente do El País em Buenos Aires, citando a TJN: Tax Justice Network)<sup>160</sup>*

Os paraísos fiscais são um claro incentivo à evasão fiscal e à sonegação e um autêntico buraco negro das finanças públicas. Além da baixa ou nula tributação que aplicam, o problema essencial dessas jurisdições reside em sua falta de transparência, na facilidade para a constituição de empresas de fachada (“*shell companies*” e “*trusts*”<sup>161</sup>) aliadas à falta de cooperação fiscal entre as administrações tributárias (ausência de protocolos efetivos de intercâmbio de informações fiscais e falta de transparência por meio do sigilo bancário). A existência desses tipos de jurisdições facilita práticas como a manipulação dos preços de transferência, mediante subdimensionamento de vendas e superdimensionamento de gastos artificialmente derivados a paraísos fiscais entre empresas do mesmo grupo com o fim de reduzir a base tributável. Estima-se que a subvalorização de vendas para contornar obrigações fiscais em países como o Panamá alcance algo em torno de 40% dos números totais de vendas.<sup>162</sup>

Por outro lado, a falta de informação financeira por parte das empresas sobre as operações que desenvolvem em outros países impede o rastreamento de esquemas de “planejamento fiscal agressivo”, que são extremamente prejudiciais aos cofres públicos. Esses esquemas são normalmente utilizados para deslocar artificialmente os lucros para jurisdições de tributação baixa ou nula, nas quais predomina, como dito anteriormente, a falta de transparência e de cooperação fiscal.

Os mecanismos de planejamento fiscal agressivos se converteram em prática tão generalizada que a OCDE, sob mandato do G-20, acaba de lançar um ambicioso projeto de reforma conhecido como Beps (Erosão da Base Tributável e Transferência de Resultados, na sigla em inglês<sup>163</sup>) com o intuito de corrigir as distorções no sistema fiscal internacional que propiciam essas práticas. Mas existe um risco elevado de que esse projeto responda somente aos interesses de algumas economias mais avançadas.<sup>164</sup>

A existência de paraísos fiscais, a falta de transparência do sistema financeiro global e o abuso das multinacionais, em particular, não só minam a capacidade arrecadatória dos países da região, como também reduzem a margem de manobra para avançar sobre políticas progressivas. A questão é que o capital, em sua versão mais móvel, se aproveita dos resquícios de falta de transparência e permissividade do sistema financeiro internacional para se diluir e drenar os cofres públicos. Fato que complica ainda mais as tentativas de arrecadar contribuição proveniente dos segmentos mais abastados da região.

Apesar da sangria de recursos, a ALC não tem desenvolvido mecanismos de cooperação fiscal entre administrações tributárias (incluindo os paraísos fiscais) nem na região nem com o resto do mundo, o que implica sérias limitações para combater a sonegação e a evasão fiscal.

Recentemente, a Aliança do Pacífico<sup>165</sup> começou a explorar um mecanismo automático de intercâmbio de informações entre administrações tributárias, e o México escolheu juntar-se ao grupo-piloto de países da UE nesse mesmo sentido. No entanto, os esforços são ainda muito tímidos para o nível de intercâmbio econômico e comercial da região.



# INSTITUCIONALIDADE E REPRESENTATIVIDADE FRACAS

Para combater a desigualdade na ALC, são necessárias políticas fiscais capazes de reequilibrar o poder econômico (e, portanto, político) entre os diversos grupos sociais. Para isso, além de políticas tributárias equitativas, é necessário garantir a verdadeira representatividade de todos os setores nas prioridades do gasto público, especialmente dos grupos mais vulneráveis. Ou seja, é fundamental atingir um gasto público que esteja a serviço do bem comum, que garanta direitos a todos e com maior capacidade transformadora. Mas também é necessário reduzir os gastos desnecessários e a subordinação desses gastos a enfoques políticos que derivem de casos de clientelismo e corrupção. Contudo, a disponibilidade do gasto público para satisfazer objetivos de combate à desigualdade e à pobreza continua muito ameaçada por essas mazelas e por outras ineficiências em boa parte dos países da ALC.

De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção (2013), que a organização Transparência Internacional elabora anualmente, países como Haiti, Venezuela, Paraguai, Honduras, Nicarágua, Guatemala e República Dominicana se encontram entre os países com os níveis mais altos de percepção da corrupção.<sup>166,167</sup>

## Quadro 8. E onde está o dinheiro?

O Movimento Justicia Fiscal (MJF),<sup>168</sup> na República Dominicana, se opõe à reforma fiscal proposta pelo governo de Danilo Medina. Essa reforma trata da criação de um novo pacote de impostos (“el paquetazo”) para enfrentar a dívida milionária deixada pelo governo anterior do mesmo partido. Em 2012, o presidente Leonel Fernández deixou o país com um rombo de quase 3,5 bilhões de euros, mais de 8% do PIB, sob a alegação de gasto não aprovado pela lei orçamentária durante o ano eleitoral.<sup>169</sup>

Essa reforma está sendo impulsionada sem contar com a aprovação do Conselho Econômico e Social.<sup>170</sup> Legitimamente, o MJF pede ao governo que, antes de aumentar qualquer imposto, explique as causas da dívida gerada e assumas as responsabilidades pertinentes pela má administração e pelo uso das receitas públicas.<sup>171</sup>

Na mesma linha, o MJF sinaliza que, no relatório do primeiro trimestre de 2013 sobre a execução orçamentária e no anúncio de investimento de RD\$ 9 bilhões (164 milhões de euros<sup>172</sup>) para dinamizar a economia, o governo cometeu omissões e manipulações deliberadas de dados orçamentários que confundem e desinformam o cidadão.<sup>173</sup>

Segundo o MJF, os atrasos na execução orçamentária provocaram efeitos negativos na dinâmica econômica nacional, aguçando ainda mais o forte impacto do pacote tributário aprovado no final de 2012.

“Portanto, mais do que maior eficiência, trata-se de um duplo golpe econômico sobre a população: por um lado, mais impostos; por outro, os atrasos na execução do gasto público, com o agravante de que os maiores atrasos foram nos serviços sociais, chegando a executar somente 18,9% do total programado para o ano”.<sup>174</sup>

O MJF denuncia também o retrocesso tanto na sequência quanto na qualidade dos informes publicados pela Digepres (Direção Geral Orçamentária), aos quais atribuiu um fraco rigor profissional: “O informe centraliza o debate fiscal nos números abstratos, sem levar em conta os objetivos de desenvolvimento, violentando inclusive a própria Lei Orgânica Orçamentária no item A do artigo 61, que estabelece a análise de variações entre objetivos e metas programados em relação ao executado e determina suas causas”.<sup>175</sup>

Além disso, a organização declarou que, desde novembro de 2012, os cidadãos não podem acessar as informações sobre gastos, financiamento, projetos de investimento e estado da arrecadação que as autoridades publicavam no *site* “Portal Ciudadano” e qualificou como uma incoerência o fato de a população conhecer os resultados da execução orçamentária do primeiro trimestre de 2013 sem ter conhecido antes o informe final do orçamento de 2012.<sup>176</sup>

Fonte: elaboração própria, com utilização de várias fontes.

Na ALC, o nível de transparência sobre os assuntos fiscais, a responsabilidade das instâncias de planejamento, arrecadação fiscal e execução dos gastos públicos (refletida em uma prestação de contas ampla e eficaz), assim como os mecanismos de participação cidadã nas políticas fiscais, ainda deixam muito a desejar. Insuficiências que se transformam em barreiras para garantir os direitos dos que têm menor capacidade de influência política nas decisões governamentais.

Essas deficiências, por sua vez, minam ainda mais a confiança dos cidadãos nas instituições relacionadas à definição e à aplicação da política fiscal: administrações tributárias, entidades de planejamento e execução do gasto público, tanto no nível nacional quanto subnacional, o que propicia a “baixa cultura fiscal”. Por outro lado, impedem a análise e a realização de ações corretivas para abordar problemas históricos dos países da ALC, como baixa capacidade de execução do gasto público ou súbitos desvios entre o que é orçado e o que é executado. Tudo isso acaba favorecendo muito pouco os processos necessários de fortalecimento institucional dessas instâncias fundamentais para o desenvolvimento.

### **Quadro 9. O maior déficit: a participação cidadã efetiva nas políticas públicas**

O IGTP (Índice Geral de Transparência)<sup>177</sup> no México obteve uma qualificação de 45 pontos em 2011 (em uma escala de 1 a 100), seu valor mais baixo desde 2003. Isso indica que, apesar dos avanços no marco normativo em matéria de gasto público e prestação de contas, os especialistas continuam acreditando que a transparência no processo orçamentário está longe do ideal. A média dos últimos nove anos para o IGTP foi de 50 pontos. As variáveis com melhor qualificação foram as seguintes: Lei de Acesso à Informação, confiança na informação e capacidades do Órgão de Controle Externo, bem como as atribuições e a participação do Legislativo. As variáveis com pior classificação foram as seguintes: participação cidadã no orçamento, mudanças no orçamento e avaliação da Controladoria Interna.<sup>178</sup>

Fonte: elaboração própria, com utilização de várias fontes.

A participação cidadã em assuntos fiscais (e nas políticas públicas em geral) tem a vantagem de promover maior cultura fiscal, dota de legitimidade os novos contratos e pactos sociais em favor da equidade e fortalece a democracia. No Equador, a participação da sociedade civil (entre outros atores) no processo de elaboração da constituição vigente gerou um clima favorável às reformas fiscais progressivas que foram implementadas no país recentemente e que se refletiram no incrível crescimento do gasto público em serviços sociais básicos.<sup>179</sup>

Embora não constituam uma garantia, os recursos de origem tributária requerem um pacto fiscal sobre o qual se assente uma relação mais exigente entre o Estado e a cidadania.<sup>180</sup> Como consequência, haverá maior necessidade de transparência e prestação de contas por parte do Estado, dando lugar a instituições de maior qualidade.<sup>181</sup> Esse vínculo não costuma ocorrer no caso de rendimentos não tributários, como aqueles procedentes da exploração de recursos naturais. As instituições que se formam em torno da exploração de recursos extrativistas tendem a ser frágeis<sup>182</sup> e as instituições frágeis fomentam o risco de clientelismo político, corrupção, populismo e preguiça fiscal.<sup>183</sup>

# 3 RECOMENDAÇÕES: UM SISTEMA FISCAL JUSTO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

É urgente que sejam adotadas reformas fiscais integrais na ALC. Uma região que cresce e na qual o gasto público também vem crescendo, mas onde a extrema desigualdade continua a ser um sinal de sua identidade e é sintoma da necessidade de uma abordagem muito mais transformadora nas políticas públicas e, em especial, na política fiscal.

A fragilidade dos fatores determinantes do crescimento e dos progressos sociais que a região experimentou na última década deve motivar a convicção de impulsionar novas medidas para criar sistemas fiscais justos e equitativos que garantam direitos fundamentais e que estejam verdadeiramente a serviço de um modelo de sociedade coesa.

Um sistema fiscal justo e equitativo significa articular coerente e efetivamente a política tributária e o gasto público perante as instâncias da administração tributária e orçamentária para atender aos seguintes princípios gerais:

- **Cumprir a função redistributiva do Estado por meio dos orçamentos públicos.** Ou seja, gasto público suficiente e estável para financiar serviços sociais básicos de qualidade e bem direcionados, assim como mecanismos de proteção social robustos e de reforço da capacidade de resistência (resiliência) dos grupos populacionais vulneráveis aos choques internos e externos.

Independentemente de considerarmos a provisão de serviços sociais básicos ou proteção social como direitos aos quais todos os cidadãos devem aspirar, é necessário avançar rumo a uma maior cobertura de serviços de qualidade que não discriminem nenhum grupo social e que, efetivamente, signifiquem verdadeiras oportunidades de superação para as pessoas que os recebem.

Os esforços para elaborar políticas públicas com verdadeira capacidade transformadora devem ser intensificados. Como, por exemplo, aquelas que buscam melhorar o rendimento dos alunos de nível socioeconômico mais baixo, prover mais capital humano a grupos populacionais que foram sistematicamente excluídos ou melhorar a cobertura de cuidados com a primeira fase da infância.

- **Incrementar o papel dos sistemas tributários como instrumentos redistributivos da riqueza de um país** e reduzir o impacto negativo que a configuração de sistemas tributários regressivos e

desequilibrados, em termos da contribuição dos diferentes agentes econômicos aos cofres públicos, tem sobre as populações relativamente mais pobres. Os sistemas tributários devem se equilibrar como modelos mais progressivos, nos quais se tributam mais a riqueza e a propriedade e não somente o consumo e o salário.

- **Ampliar a base tributável e o perímetro de cobertura dos sistemas tributários nacionais.** É obrigatória a racionalização dos benefícios fiscais atuais, reduzindo-se ao mínimo aqueles que não têm impactos sociais positivos claros. É fundamental que a arrecadação fiscal se aproxime do que teoricamente poderia ser obtido em função do potencial industrial e produtivo do país, em consonância com as necessidades de financiamento estável dos objetivos de redução da pobreza e da desigualdade.
- **Combater os elevados níveis de evasão fiscal e sonegação,** garantindo que a política fiscal esteja acompanhada de uma administração tributária que possa supervisionar as obrigações fiscais e facilitar o seu cumprimento. Neste sentido, é imprescindível garantir cooperação e coordenação fiscais efetivas nos níveis regionais e sub-regionais e continuar fortalecendo a capacidade de fiscalização dessas instituições. Além disso, a administração tributária deve ser parte de um sistema institucional que garanta sanções efetivas ao não cumprimento das responsabilidades tributárias. Isso é essencial para não estimular a evasão fiscal e a sonegação, produtos da impunidade.
- **Aliado a outras políticas públicas, o sistema fiscal deve promover o progresso digno de bases mais amplas da população,** permitindo que as oportunidades econômicas sejam uma realidade para setores como a agricultura de pequena escala ou as pequenas e médias empresas, contribuindo assim para a configuração de modelos sociais não excludentes e mais coesos. Instrumentos como benefícios fiscais, subsídios, incentivos, entre outros, devem ser abandonados na promoção irrestrita do modelo extrativista excludente. Em particular, deve ser aproveitado todo o potencial da política tributária como incentivo para reverter o acesso desigual ou a extrema concentração de recursos e ativos produtivos como a terra.
- **Gerar benefícios claros que favoreçam a decisão de formalização progressiva dos empreendimentos e trabalhadores pobres que são invisíveis para o Estado.** Se, por um lado, é fundamental que os cidadãos e os setores econômicos, em sua maioria, sejam tributados, também é indispensável que isso seja feito de acordo com sua capacidade de pagamento, com a situação socioeconômica em que se encontram e com a forma como eles obtêm sua renda ou seus rendimentos. Além disso, a formalização não deve ser um pré-requisito para o usufruto de direitos como saúde, educação e proteção social de muitos trabalhadores pobres que engrossam as estatísticas de empregos informais e precários da região.

- Em coordenação com outras políticas públicas, **promover a diversificação econômica e o desenvolvimento de atividades ecologicamente responsáveis e geradoras de empregos de qualidade.**
- Contribuir com os esforços nacionais para **eliminar visões discriminatórias que mantêm – por questão de raça ou sexo – significativos setores da população alheios a verdadeiras oportunidades de superação.** Em particular, deve ser aprofundado o estudo dos impactos explícitos e implícitos dos sistemas fiscais que reforçam os papéis tradicionais das mulheres na sociedade e que se convertem em nítidas barreiras à sua superação, por intensificarem as desigualdades de gênero.
- **Contribuir com a desconcentração do poder político nas sociedades da região.** E, neste sentido, é essencial um sistema fiscal justo, que apoie todas as suas fases (projeto, implementação, acompanhamento e retroalimentação das políticas elaboradas) em uma participação cidadã efetiva que represente os interesses de grupos historicamente desfavorecidos, sobre a base de um marco de transparência e prestação responsável de contas de todas as esferas governamentais. Devem ser assegurados mecanismos eficazes de participação cidadã que permitam que o gasto, financiado por impostos e outros valores não tributários, seja dirigido à proteção, ao financiamento e à promoção do progresso econômico e social dos mais pobres e vulneráveis. É fundamental que os cidadãos percebam que seus impostos são utilizados para transformar sua realidade. Isso gera maior consciência social, cultura tributária e condições favoráveis para o aprofundamento de reformas fiscais necessárias.
- Da mesma maneira, o processo de participação deve ser capaz, aliado a outras ações de reforço institucional, de gerar verdadeiros sinais de redução dos níveis de corrupção e clientelismo. Isso é um elemento básico de legitimidade de qualquer reforma fiscal em favor de maior equidade.
- Neste sentido, **deve ser garantida a transparência nas reformas fiscais** e devem ser assegurados mecanismos eficazes de debate amplo e público sobre essas reformas. Esse debate deve incluir uma análise clara do impacto distributivo e das possíveis externalidades negativas de qualquer reforma fiscal (e, conseqüentemente, de medidas paliativas) sobre os mais pobres.

Em suma, para acabar com as enormes discrepâncias socioeconômicas da região, é necessário alcançar acordos institucionais sobre o sistema fiscal, de forma que a elaboração do sistema tributário seja regida pelos princípios básicos da progressividade e da equidade. É necessário, por fim, que a orientação dos recursos públicos tenha como fim essencial a garantia dos direitos sociais para a redução da pobreza (direitos à educação, à saúde, à segurança alimentar, etc.), para o desenvolvimento sustentável e para a superação de padrões excludentes e discriminatórios que deixam muitas pessoas à margem dos benefícios do progresso.

# NOTAS

- <sup>1</sup> Gasparini e Cruces (2012). *Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas na América Latina. Avaliação de Resultados e Agenda Futura, Cedlas (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales)*.
- <sup>2</sup> O coeficiente de Gini é uma medida da desigualdade idealizada pelo estatístico italiano Corrado Gini. Normalmente, é utilizado para medir a desigualdade das rendas de um país. Entretanto, pode ser usado para medir qualquer forma de distribuição desigual. O coeficiente de Gini é um número entre zero e 1, em que o zero corresponde à igualdade perfeita (todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à desigualdade perfeita (uma pessoa tem toda a renda e os restantes não têm nenhuma). O índice de Gini é o coeficiente de Gini expresso em porcentagem e é igual ao coeficiente de Gini multiplicado por 100.
- <sup>3</sup> Gasparini e Cruces (2012). *Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas na América Latina. Avaliação de Resultados e Agenda Futura, Cedlas (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales)*.
- <sup>4</sup> Dados fornecidos por Alicia Bárcenas, Secretária-Geral da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) antes da VII Cúpula entre a América Latina e o Caribe (Celac) e a UE (União Europeia), celebrada em Santiago do Chile em janeiro de 2013: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/29/actualidad/1359488372\\_433575.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/29/actualidad/1359488372_433575.html).
- <sup>5</sup> Alicia Bárcenas (2012). “Hoje já não é suficiente crescer para igualar, mas é fundamental igualar para crescer”:  
<[http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/46776/SeminarioTributacionyDesarrollo\\_27de\\_abril2012e.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/46776/SeminarioTributacionyDesarrollo_27de_abril2012e.pdf)>.
- <sup>6</sup> Ver, por exemplo, Tuñón (2012): “Os vícios da pobreza estrutural”:  
<<http://www.lanacion.com.ar/1532329-los-vicios-de-la-pobreza-estructural>>.
- <sup>7</sup> “Cepal: “A desigualdade é o problema mais urgente da América Latina”:  
<<http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/cepal-la-desigualdad-es-el-problema-mas-urgente-para-america-latina>>. Ver também Bárcenas (2011): “Distribuir riqueza. A pobreza e a desigualdade diminuíram na América Latina nos últimos anos, mas ainda há muito a ser feito”. Comissão Econômica para a América Latina (Cepal):  
<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2011/03/pdf/Barcena.pdf>>.
- <sup>8</sup> Cepal (2014). *Panorama Econômico e Social da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, 2013*, p.30:  
<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52077/PanoramaEconomicoSocial.pdf>>.
- <sup>9</sup> <<http://www.movilidadsocial.org/content/%C2%BFque-es-movilidad-social>>.
- <sup>10</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Ceey) (2013). *Informe de mobilidade social no México 2013*: <[http://www.ceey.org.mx/site/files/resumen\\_ejecutivo\\_imsr\\_0.pdf](http://www.ceey.org.mx/site/files/resumen_ejecutivo_imsr_0.pdf)>. Ver também, no caso do México, Paes de Barros, Ferreira, Molinas Vega e Saavedra Chanduvi (2009): *Measuring Inequality of Opportunities in América Latina and the Caribbean*: <[http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/258553-1222276310889/Book\\_HOI.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/258553-1222276310889/Book_HOI.pdf)> e os resultados da Pesquisa ESRU de Mobilidade Social, 2006, no México: <<http://www.movilidadsocial.org/content/resultados-encuesta-esru>>.
- <sup>11</sup> Báez e López-Calva (2014). *Quando a prosperidade não é compartilhada. Os vínculos frágeis entre o crescimento e a equidade na República Dominicana [Los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana]*, Banco Mundial:  
<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2014/03/06/000442464\\_20140306134338/Rendered/PDF/857600v10WP0P10SH0Executive0summary.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2014/03/06/000442464_20140306134338/Rendered/PDF/857600v10WP0P10SH0Executive0summary.pdf)>

- <sup>12</sup> OCDE (2009):  
<<http://www.oecd.org/dev/americas/perspectivaseconomicasdeamericalatina2009.htm>>.
- <sup>13</sup> Cabe ressaltar que, em alguns países da América Latina e do Caribe, o efeito redistributivo do gasto público social (em, por exemplo, educação e saúde) tem um impacto de redistribuição muito maior do que as transferências diretas de dinheiro.
- <sup>14</sup> Alicia Bárcenas (2012). “Hoy ya no es suficiente crecer para igualar, sino que es fundamental igualar para crecer”:  
<[http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/46776/SeminarioTributacionyDesarrollo\\_27de\\_abril2012e.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/46776/SeminarioTributacionyDesarrollo_27de_abril2012e.pdf)>.
- <sup>15</sup> Lustig, Pessino e Scott (2013). *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview*, pág. 10, figura 2. CEQ Working Paper nº 13. O resumo em espanhol está disponível em:  
<[http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/Latin%20America/CEQWPNo13%20Resumen%20Ago%202013.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Latin%20America/CEQWPNo13%20Resumen%20Ago%202013.pdf)>.
- <sup>16</sup> Coello Cremades y Fernández Cervantes (2013), citando Paz Arauco, Gray Molina, Jiménez Pozo e Yáñez Aguilar (2012). *Política Fiscal e Equidade de Gênero na Bolívia: Análise e Proposta para a Construção do Pacto Fiscal para o Viver Bem*, ONU Mulheres, La Paz, setembro de 2013. O mesmo resultado é apresentado em: Lustig, Pessino e Scott (2013). *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview*, pág. 9, tabela 1. CEQ Working Paper nº13.
- <sup>17</sup> Neste conceito não se incluem as contribuições para a segurança social e as receitas não fiscais, tais como taxas, multas, produto da venda de bens produzidos por empresas públicas, *royalties*, licenças ou autorizações de exploração dos recursos naturais, etc. Ou seja, não se incluem as receitas públicas obtidas como pagamento por um serviço público prestado (direitos), pagamento pelo uso ou exploração de bens de domínio público ou privado (produtos) ou a aplicação de multas e sobretaxas (utilizações).
- <sup>18</sup> Após isenções ou reduções tributárias.
- <sup>19</sup> “Os encargos ou a carga tributária (não incluindo as contribuições para a seguridade social e as receitas não fiscais) aumentaram mais na América Latina e no Caribe do que em qualquer outro lugar do mundo: aproximadamente 2,7 pontos do PIB desde o início da década de 1990 até a segunda metade da década de 2000”. Ver gráfico 1.4 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2013). Cabe destacar que, neste documento, a carga fiscal, ao contrário da carga tributária, é um conceito mais amplo que inclui contribuições para a seguridade social e outras receitas não tributárias, como *royalties* ou licenças para exploração dos recursos naturais.
- <sup>20</sup> Ver detalhe sobre as cargas/pressões fiscais e tributárias da ALC em Rebossio (2013). “Os países latino-americanos onde se pagam mais e menos impostos”:  
<<http://blogs.elpais.com/eco-americano/2013/03/los-pa%C3%ADses-latinoamericanos-donde-se-pagan-m%C3%A1s-y-menos-impuestos.html>>.
- <sup>21</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2013). Arrecadar não basta: Os impostos como instrumento de desenvolvimento: <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia.3185.html?id=2013>>, gráfico 1.2.
- <sup>22</sup> Rodríguez (2011), citando o FMI. *Análise do sistema tributário no Paraguai e potencial de arrecadação. Projeto Aliança Cidadã para a Transparência e o Desenvolvimento, Paraguai, Decidamos – Campanha pela Expressão Cidadã – e Centro de Documentação e Estudos (CDE)*.
- <sup>23</sup> Referem-se a contribuições à seguridade social e a receitas públicas obtidas por rendimentos decorrentes de exportações, como pagamento por um serviço público prestado (direitos), pagamento pelo uso ou exploração de bens de domínio público ou privado (produtos) ou a aplicação de multas e sobretaxas (utilizações).
- <sup>24</sup> Ver Cepal (2013). Panorama fiscal da América Latina e do Caribe. Reformas tributárias e renovação do pacto fiscal, págs. 16-18:  
<<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf>>.



- <sup>25</sup> Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- <sup>26</sup> Informativo de Gestão 2012, Presidente Evo Morales Ayma, página 108:  
<<http://comunicacion.presidencia.GRFB.bo/docprensa/pdf/20130124-15-33-48.pdf>>.
- <sup>27</sup> Ainda que continue a haver um espaço de melhoria, nos últimos anos, alguns países da ALC incrementaram a carga tributária sobre as atividades extrativistas.
- <sup>28</sup> Cepal (2013). Panorama fiscal da América Latina e do Caribe. Reformas tributárias e renovação do pacto fiscal, quadro 1.2, pág. 16. Mayoral Jiménez (2010). "O orçamento baseia-se na Pemex": <<http://www.cnnexpansion.com/presupuesto-2011/2010/09/12/pemex-impuestos-presupuesto-gravamen>>.
- <sup>29</sup> 100 pesos mexicanos equivalem a US\$ 7,53, conforme câmbio de 12 de março de 2014:  
<<http://www.cambiodolar.mx/>>.
- <sup>30</sup> Reyes Tépac M (2012). *A dívida pública das entidades federativas explicada desde a perspectiva do federalismo fiscal mexicano*. Administração Geral de Serviços de Documentação, Informação e Análise. Subadministração de Análise Econômica, pág. 8: <<http://www.diputados.GRFB.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>>.
- <sup>31</sup> Por lei, essas receitas são destinadas principalmente a despesas de investimento de capital (ativos) nos municípios. Ver: "Transparência em Royalties":  
<<http://www.transparenciaenroyalties.org.py/V3/faqs>>.
- <sup>32</sup> Ver Itriago (2012a). *Justiça tributária para a população rural paraguaia*. Págs. 18-22, Oxfam, <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/justicia-tributaria-para-la-poblaci%C3%B3n-campesina-paraguaya>
- <sup>33</sup> "O atual imposto imobiliário irrisório não contribui para o desenvolvimento do país":  
<<http://iberoamerica.net/paraguay/prensa-generalista/abc.com.py/20130708/noticia.html?id=I2n10P2>>.
- <sup>34</sup> Sobre os impactos redistributivos da volatilidade, ver o capítulo 1 em Cepal (2010). Estudo econômico da América Latina e do Caribe 2009-2010:  
<<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/40253/P40253.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>>.
- <sup>35</sup> Ver Itriago (2009). *Contra a "Maldição" dos Recursos Naturais. Como as pessoas pobres podem e devem se beneficiar das rendas das extrativistas*. Oxfam:  
<<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/20/01/10/contra-maldicion-de-recursos-naturales-como-pueden-deben-beneficiarse-personas-p>>.
- <sup>36</sup>  
<[http://www.economiayfinanzas.GRFB.bo/index.php?opcion=com\\_contenido&ver=contenido&id=3056&id\\_item&seccion=306&categoria=446](http://www.economiayfinanzas.GRFB.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=3056&id_item&seccion=306&categoria=446)>.
- <sup>37</sup> É um pagamento por vida, não hereditário, para todos os bolivianos a partir dos 60 anos de idade que vivem no país:  
<<http://www.aps.GRFB.bo/Comunicacion/Publicaciones/La%20Renta%20Dignidad%20y%20Gastos%20Funerales/files/cartilla.pdf>>.
- <sup>38</sup> Ver Coello Cremades e Fernandes (2013). *Política Fiscal e Equidade de Gênero na Bolívia: Análise e Proposta para a Construção do Pacto Fiscal para o Viver Bem*, ONU Mulheres, La Paz, setembro de 2013. Nesse informativo é feita uma análise detalhada do sistema tributário boliviano vigente a partir de uma perspectiva de gênero.
- <sup>39</sup> Ibid.

- <sup>40</sup> Em 2012, do total de receitas de IDH, os governos municipais receberam 35,3%; a renda dignidade, 25,6%; o Estado central (Tesoro General del Estado), 18,3%; os governos departamentais, 10,1%; a universidade pública, 7%; ficando o restante para o fundo indígena (3,5%) e o fundo de educação cívica. Ver Martínez Céspedes e Inch S. (2012). *Sete anos de IDH. Em que são gastos os recursos?*, Fundación Jubileo.
- <sup>41</sup> Ver: Cedla (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario). “Por baixa do IDH, governo usa outro fundo para a Renda Dignidade”: <http://plataformaenergetica.org/content/30806>.
- <sup>42</sup> Para melhor compreensão sobre o tema de reservas bolivianas de gás que se esgotam, ver Velásquez G. (2013). *Situação dos Hidrocarbonetos na Bolívia*, Série Debate Público nº27, Fundação Jubileo: <http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/revistas-especializadas/item/255-situacion-de-los-hidrocarburos.html>.
- <sup>43</sup> Ver, para o caso da América Central, Colino Cámara, Álvarez de Cienfuegos, Parrado Díez e del Pino Matute (2007). *Avanços e Obstáculos no Fortalecimento do Estado na América Central e República Dominicana. Uma análise da capacidade institucional, a reforma da Administração e a gestão pública*.
- <sup>44</sup> Cepal (2013). *Panorama Social da América Latina 2013*, quadro 3, pág. 23: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013.pdf>.
- <sup>45</sup> Dados coletados pelo Ministério da Fazenda da República Dominicana: [http://hacienda.gov.do/politica\\_legislacion\\_tributaria/ingresos%20fiscales/ingresos%20anuales/INGRESOS%20FISCALES%201990-2012.xls](http://hacienda.gov.do/politica_legislacion_tributaria/ingresos%20fiscales/ingresos%20anuales/INGRESOS%20FISCALES%201990-2012.xls).
- <sup>46</sup> Movimiento Justicia Fiscal (2013). “O orçamento de 2014 e a situação fiscal da República Dominicana”: <http://justiciafiscal.com/2013/01/el-presupuesto-de-2014-y-la-situacion-fiscal-de-republica-dominicana-2/#more-905>.
- <sup>47</sup> O gasto tributário do Estado é todo tipo de tratamento preferencial que beneficia um setor específico, uma região ou um grupo de contribuintes.
- <sup>48</sup> Movimiento Justicia Fiscal (2013). “El presupuesto de 2014 y la situación fiscal de República Dominicana”: <http://justiciafiscal.com/2013/01/el-presupuesto-de-2014-y-la-situacion-fiscal-de-republica-dominicana-2/#more-905>.
- <sup>49</sup> Ibid.
- <sup>50</sup> Este dado pode ser um pouco maior, uma vez que o referido montante é extraído de uma publicação em que o total da arrecadação tributária inclui outras rendas públicas, como as contribuições à seguridade. Ver: OCDE, Cepal e Ciat (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2012). *Estatísticas Tributárias da América Latina*, pág. 22.
- <sup>51</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2013). *Arrecadar não basta: os impostos como ferramenta de desenvolvimento*: [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia\\_3185.html?id=2013](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia_3185.html?id=2013).
- <sup>52</sup> Ver: OCDE, Cepal e Ciat (2012). *Estatísticas Tributárias da América Latina*.
- <sup>53</sup> OCDE, Cepal e Ciat (2012). *Estatísticas Tributárias da América Latina*. Pág. 22. Note-se que as receitas decorrentes de impostos diretos podem estar ligeiramente superestimadas, pois, nessa publicação, os encargos de seguridade social são considerados “impostos”. Ver: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/2/45832/P45832.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>.
- <sup>54</sup> A demanda de consumo depende do volume da renda. Quando as rendas são muito baixas, existe certa demanda de consumo chamada de *consumo autônomo*, porque mesmo quem não tem nada tem que consumir alguma coisa para sobreviver. A partir daí, quanto maior for a renda, maior será o consumo. A função do consumo cresce com o crescimento da renda. Com isso, também aumentará a poupança. Quanto mais rica for uma sociedade, maior proporção de suas rendas poderá ser destinada à poupança. É previsível que as famílias de mais alta renda poupem mais do que as famílias de renda mais baixa, que necessitam consumir uma parcela maior do que ganham. A porcentagem que representa o consumo sobre o total da renda se torna cada vez

menor quando a renda aumenta. Chamaremos essa porcentagem de *propensão média ao consumo*. A propensão média ao consumo é decrescente.

- <sup>55</sup> Com o tempo, o consumo se distribui de forma menos desigual com relação à renda, em virtude da propensão média ao consumo. Ver nota anterior.
- <sup>56</sup> Jorratt (2011). *Avaliando a equidade vertical e horizontal no imposto do valor agregado e o imposto sobre a renda: o impacto de reformas tributárias potenciais. Os casos de Equador, Guatemala e Paraguai*. Cepal: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/44151/P44151.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl-i/top-bottom.xslt>>. Observe-se que, no caso do Equador, a principal fonte de informação utilizada pelo estudo para avaliar a equidade do IVA foi a Pesquisa Nacional de Receitas e Despesas dos Domicílios Urbanos (ENIGHU), de 2003, realizada pelo Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec). No caso da Guatemala, a principal fonte de informações usada para avaliar a equidade do IVA foi a Pesquisa Nacional sobre Condições de Vida (Encovi), realizada pelo Instituto Nacional de Estadísticas (INE) da Guatemala entre março e setembro de 2006. E, no caso do Paraguai, a fonte de informações utilizada para avaliar a equidade do IVA foi a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2005-2006, realizada pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC), entre julho de 2005 e junho de 2006.
- <sup>57</sup> Ver: Itriago (2011). *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*. Págs. 16-17. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>>.
- <sup>58</sup> Aplicações financeiras, juros de títulos públicos, benefícios de fundos de investimento, ganhos de capital em bens imóveis e ações, etc. As aplicações financeiras são fundos feitos no banco, com prazo que vai de sete dias a mais de um ano, com juros superiores aos juros da poupança.
- <sup>59</sup> “(...) Observa-se a existência de tratamentos diferenciais generosos dispensados aos ganhos de capital (...) na grande maioria dos países da região, os que estão totalmente isentos ou os que estão sujeitos a taxas efetivas sumariamente reduzidas (...)”. Ver: Gómez S. J.C., Jiménez J.P e D. Rossignolo (2012). *Imposto sobre a renda pessoal e equidade na América Latina: Novos desafios*. Cepal: <[http://www.eclac.org/de/publicaciones/xml/9/46529/SERIE\\_MD\\_119.pdf](http://www.eclac.org/de/publicaciones/xml/9/46529/SERIE_MD_119.pdf)>. Ver também: BID (2013). *Arrecadar não basta: os impostos como instrumento de desenvolvimento. Gráfico 1.9. (O viés antitributalista dos impostos: causa das cargas tributárias sobre o trabalho e o capital)*: <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>>.
- <sup>60</sup> Para questões associadas à influência das elites na configuração dos sistemas tributários, ver por exemplo: Martín e Scartascini (2011). *Why don't we tax the rich? Desigualdade, má distribuição legislativa e taxaço da renda pessoal no mundo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): <[http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub\\_id=IDB-WP-282](http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-WP-282); <http://www.condistintosacentos.com/desigualdad-instituciones-politicas-y-redistribucion-resolviendo-el-enigma/>>. O estudo inclui 17 países da América Latina e do Caribe. Ver gráfico sobre desigualdade na representação política versus Imposto sobre a Renda Pessoal como porcentagem do PIB no seguinte *link*: <<http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-12-02/representacion-politica-desigual-e-impuestos,9710.html>>.
- <sup>61</sup> Christian Aid (2012). *El Escándalo de la Desigualdad en América Latina y el Caribe*. Pág.48: <<http://www.christianaid.org.uk/images/scandal-of-inequality-latin-america-and-caribbean-spanish.pdf>>.
- <sup>62</sup> Salazar (2010). “Minería-Perú/Mineração-Peru: *Negocio* millonario y exonerado de impuestos” (“Negócio milionário e isento de impostos”): <<http://www.ipsnoticias.net/2010/01/mineria-peru-negocio-millonario-y-exonerado-de-impuestos/>>.
- <sup>63</sup> Ver: Atienza e Itriago (2008). *Letra pequena, grandes abusos. Por que os contratos petrolíferos na América Latina são um obstáculo ao desenvolvimento*. Págs. 17-18. Intermón Oxfam.
- <sup>64</sup> <<http://www.presidencia.gob.pe/jefe-de-estado-promulgo-tres-leyes-tributarias-mineras>>.

- <sup>65</sup> Ver: “Chefe de Estado promulgou três leis tributárias sobre mineração”:  
<<http://www.presidencia.gob.pe/jefe-de-estado-promulgo-tres-leyes-tributarias-mineras>>  
e Monge (2011): “Sobre o acordo com os mineiros: Quanto é o total? Para quem é?”:  
<<http://www.conades.org.pe/index.php?pg=2>>.
- <sup>66</sup> Christian Aid (2009). *Enfraquecendo os pobres: Reformas tributárias de mineração na América Latina*, pág.1.
- <sup>67</sup> Tal como sugerem Jiménez, Gómez Sabaini e Podestá (2010). *Evasão e equidade na América Latina*. Cepal:  
<[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n\\_y\\_equidad\\_final\\_16-04-10\\_con\\_portada.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_16-04-10_con_portada.pdf)>.
- <sup>68</sup> “(...) Esses regimes facilitam todos os tipos de operações de evasão e sonegação de empresas relacionadas, integrantes de um mesmo grupo econômico. A existência de empresas isentas de impostos sempre possibilita que se transfiram para elas utilitários de outras empresas do mesmo grupo econômico mediante operações de preços de transferência ou subcapitalização ou se criem direitos à devolução de créditos fiscais de IVA por operações fictícias (...)”. Ver: Acevedo (2012). “O gasto tributário e a evasão: Duas doenças crônicas e degenerativas do sistema tributário”:  
<<http://www.canal15.com.ni/videos/36487>>.
- <sup>69</sup> Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalho digno se resume às aspirações das pessoas durante sua vida profissional. Significa contar com oportunidades de um trabalho produtivo e que propicie uma renda digna, segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração à sociedade, liberdade de expressão, organização e participação nas decisões que afetam sua vida e igualdade de oportunidades e de tratamento para todos (homens e mulheres).
- <sup>70</sup> Não existem evidências contundentes sobre a eficácia de certos incentivos fiscais no fomento de investimentos de alto valor agregado nem de seu impacto no desenvolvimento. Ver: Keen e Simone (2004), citado em Itriago (2011). *Donos do desenvolvimento. Impostos para combater a pobreza*. Pág. 36. Oxfam:  
<<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>>.
- <sup>71</sup> Itriago (2011). *Donos do desenvolvimento. Impostos para combater a pobreza*. Págs. 35-37. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>>.
- <sup>72</sup> Ibid.
- <sup>73</sup> Acevedo (2012). “O gasto tributário e a evasão: duas doenças crônicas e degenerativas do sistema tributário”: <<http://www.canal15.com.ni/videos/36487>>.
- <sup>74</sup> Ibid.
- <sup>75</sup> Jiménez, Gómez Sabaini e Podestá (2010). *Evasão e equidade na América Latina*. Cepal:  
<[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n\\_y\\_equidad\\_final\\_16-04-10\\_con\\_portada.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_16-04-10_con_portada.pdf)>.
- <sup>76</sup> Ver: Lustig, Pessino e Scott (2013). *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay. an overview*. A figura 1 na página 8 e a tabela 1 na página 9 confirmam a afirmação.
- <sup>77</sup> Jiménez, Gómez Sabaini e Podestá (2010). *Evasão e equidade na América Latina*. Cepal:  
<[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n\\_y\\_equidad\\_final\\_16-04-10\\_con\\_portada.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_16-04-10_con_portada.pdf)>.

- <sup>78</sup> BID (2013). Arrecadar não basta: os impostos como instrumento de desenvolvimento. Gráfico 1.9. (O viés antitributário dos impostos: causa das cargas tributárias sobre o trabalho e o capital): <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>>.
- <sup>79</sup> Ibid.
- <sup>80</sup> Acevedo (2012). "O gasto tributário e a evasão: duas doenças crônicas e degenerativas do sistema tributário": <<http://www.canal15.com.ni/videos/36487>>.
- <sup>81</sup> <[http://190.7.110.123/pdf/6\\_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf](http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf)>.
- <sup>82</sup> Segundo o câmbio de 12 de março de 2014: <<http://themoneyconverter.com/ES/COP/USD.aspx>>.
- <sup>83</sup> Na Colômbia, os aportes fiscais são uma contribuição especial realizada pelos empregadores ao Sena, ao ICBF e às Caixas de Compensação Familiar [*Cajas de Compensación Familiar*] para que essas entidades realizem programas sociais segundo a sua missão: <<http://www.gerencie.com/aportes-parafiscales.html>>.
- <sup>84</sup> Farné (2012). "Reforma tributária e equidade distributiva": <[http://190.7.110.123/pdf/6\\_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf](http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf)>.
- <sup>85</sup> Sarmiento Anzola (2013). "Reforma tributária, desigualdade e pobreza": <<http://alainet.org/active/61028&lang=es>>.
- <sup>86</sup> <[http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/eLearning/dnp/1/html/contenido-3\\_2\\_2-MFMP.html](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/eLearning/dnp/1/html/contenido-3_2_2-MFMP.html)>.
- <sup>87</sup> Farné (2012). "Reforma tributária e equidade distributiva": <[http://190.7.110.123/pdf/6\\_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf](http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf)>.
- <sup>88</sup> As entidades promotoras de saúde, conhecidas pela sigla EPS, são empresas do Sistema de Saúde na Colômbia, que não prestam serviços médicos, mas promovem esses serviços a usuários em um sistema de seguro. As pessoas se filiam às EPS para que sejam atendidas em clínicas e hospitais que ofereçam serviços médicos, mas, no entanto, não cobram esses serviços dos pacientes.
- <sup>89</sup> Farné (2012). "Reforma tributária e equidade distributiva": <[http://190.7.110.123/pdf/6\\_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf](http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf)>.
- <sup>90</sup> Ver também: "Senador Robledo insiste em críticas contra a reforma tributária": <<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/190404-senador-robledo-insiste-en-criticas-contra-reforma-tributaria>>.
- <sup>91</sup> Aliança integrada pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Políticas Públicas (IEEPP), pela Coordenadoria Civil, pelo Instituto Nicaraguense de Pesquisas e Estudos Tributários (Iniet) e pela Oxfam.
- <sup>92</sup> Rede de Justiça Fiscal da América Latina e do Caribe (2012). "Comparação de propostas tributárias na Nicarágua": <<http://www.justiciafiscal.org/2012/09/comparacion-de-propuestas-tributarias-en-nicaragua/>>.
- <sup>93</sup> Medal. "A reforma tributária é mais do mesmo e o desenvolvimento sustentável, um desafio jamais realizado em nossa história", em envio digital: <<http://www.envio.org.ni/articulo/4627>>. "Como fica o Imposto sobre a Renda (IR) com a nova lei?". Navas. "Reforma fiscal antiassalariados" na Prensa Móvil: <<http://m.laprensa.com.ni/activos/111425>>. Adolfo (2012). Reforma Tributária: tanto

sigilo por tão pouco? [*¿ Tanto secreto para tan pocas nueces?*], em: Correo para Ciegos: <<http://www.correoparciegos.com/reforma-tributaria%C2%BFtanto-secreto-para-tan-pocas-nueces-n292.html>>.

<sup>94</sup> Gasparini e Cruces (2013). *Políticas Sociales para Redução da Desigualdade e da Pobreza na América Latina e no Caribe. Diagnóstico, Proposta e Projeções com Base na Experiência Recente*, pág. 11, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas), Documento de Trabajo nº 142.

<sup>95</sup> Navarro V. (2014). “As limitações dos programas de combate à pobreza”. Pensamiento Crítico: <<http://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2014/02/11/las-limitaciones-de-los-programas-antipobreza/>>.

<sup>96</sup> Gasparini y Cruces (2013). *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente*, pág. 12, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas), Documento de Trabajo nº 142.

<sup>97</sup> Telles (2013), citando o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e outros (2011). *Brazil: Poverty and Inequality. Where to Next?*, Oxfam (2014).

<sup>98</sup> <<http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/experiencia-brasilena-en-transferencia-de-renta-y-mejora-de-la-vida>>.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Telles (2013), citando o Ipea (2012). *Brazil: Poverty and Inequality. Where to Next?*, Oxfam (2014).

<sup>101</sup> Segundo Telles (2013). *Brazil: Poverty and Inequality. Where to Next?*, Oxfam (2014). Este incremento foi impulsionado principalmente pelos aumentos sistemáticos do salário mínimo e por mudanças em regulações para microempresas que permitiram que muitos empresários e trabalhadores no setor informal passassem à economia formal – além da importante contribuição da geração de emprego pelo crescimento econômico.

<sup>102</sup> Veja Telles (2013). *Brazil: Poverty and Inequality. Where to Next?*, Oxfam (2014).

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Telles (2013) citando IPEA e outros (2011), *Brazil: Poverty and Inequality. Where to Next?*, Oxfam (2014).

<sup>105</sup> Telles (2013), citando *Todos pela Educação (TPE)* (nd). *Brazil: Poverty and Inequality. Where to Next?*, Oxfam (2014).

<sup>106</sup> Truco (2012). “Educación en América Latina: ¿ más equidad o desigualdad?”: <<http://www.revistahumanum.org/blog/educacion-en-america-latina-mas-equidad-o-desigualdad/>>.

<sup>107</sup> Essa medição avalia a aquisição de competências básicas nas áreas de compreensão de leitura, ciências e matemática em uma amostra de estudantes de 15 anos.

<sup>108</sup> Em 2009, nove países da região participaram do exame: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Panamá, Peru, Trinidad e Tobago e Uruguai.

<sup>109</sup> Truco (2012). “Educación en América Latina: ¿ más equidad o desigualdad?”: <<http://www.revistahumanum.org/blog/educacion-en-america-latina-mas-equidad-o-desigualdad/>>.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Oficina de Políticas Públicas y Competitividad Corporación Andina de Fomento (CAF) (2007). Oportunidades en América Latina, Hacia una mejor política social: <[http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-901\\_esp.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-901_esp.pdf)>.

- <sup>112</sup> Svampa (2012). “El Consenso de los Commodities”, págs.4-6, *Le Monde diplomatique*, Edição 168, junho 2013.
- <sup>113</sup> <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36464/Parte\\_2\\_Políticas\\_para\\_la\\_generación\\_de\\_empleo\\_de\\_calidad.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36464/Parte_2_Políticas_para_la_generación_de_empleo_de_calidad.pdf)>.
- <sup>114</sup> Svampa (2012), citando a Comissão das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD (2011): “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde Diplomatique*, Edição 168, junho 2013.
- <sup>115</sup> Svampa (2012). “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde Diplomatique*, Edição 168, junho 2013.
- <sup>116</sup> Svampa (2012), citando vários autores. “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde Diplomatique*, Edição 168, junho 2013.
- <sup>117</sup> Cepal e OIT (2012). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, maio 2012.
- <sup>118</sup> Palavras do Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação em uma carta enviada a David Cameron, Primeiro-Ministro britânico no Marco do G8.
- <sup>119</sup> Itriago (2012b). “*La injusticia fiscal atrapa a Paraguay en la pobreza*”: <<http://blogs.elpais.com/3500-millones/2012/06/la-injusticia-fiscal-atrapa-a-paraguay-en-la-pobreza.html>>.
- <sup>120</sup> Itriago (2012c). *Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura*. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>>.
- <sup>121</sup> Segundo dados publicados pela Secretaria de Estado de Tributação do Paraguai: <<file:///C:/Users/D%C3%A9borah/Downloads/Recaudaci%2525c3%2525b3n+x+Impuestos.pdf>>.
- <sup>122</sup> Itriago (2012c). *Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura*. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>>.
- <sup>123</sup> Guereña (2011), citando De Ferranti e outros (2005). *Derecho a producir. Invertir más y mejor en la pequeña*. Intermón Oxfam.
- <sup>124</sup> Rojas Villagra (2009). “Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares”: <<http://bitacorras.com/anotaciones/estado-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/6556461/> y <http://www.lafogata.org/09latino/latino4/para.28.4.htm>>.
- <sup>125</sup> Itriago (2012a) y (2012c). *Justicia tributaria para la población campesina paraguaya*. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/es/crece/policy/justicia-tributaria-para-la-poblaci%C3%B3n-campesina-paraguaya>> e *Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura*. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>>.
- <sup>126</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2013). “OIT destaca el reto de “formalizar la informalidad” en América Latina y el Caribe”: <[http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_215659/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_215659/lang-es/index.htm)>.
- <sup>127</sup> OIT (2012). Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_195884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf)>.
- <sup>128</sup> A formalização neste contexto está associada ao trabalho registrado.

- <sup>129</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2013). “OIT destaca el reto de “formalizar la informalidad” en América Latina y el Caribe”: <[http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_215659/lang--es/index](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_215659/lang--es/index)>.
- <sup>130</sup> Neste parágrafo, este conceito se refere a empregos independentes não profissionais, técnicos ou administrativos, serviço doméstico e trabalhadores familiares auxiliares.
- <sup>131</sup> Veja Cepal, FAO, ONU Mulheres, PNUD (Programa das Nações Unidas) e OIT (2013). Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe, gráfico 14, pág.49: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_233161.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf)>.
- <sup>132</sup> McKinsey and Company (2009), citado em BID (2010). Taxes and Productivity: A game of hide and seek, Washington D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- <sup>133</sup> Ibid.
- <sup>134</sup> OIT (2013). “OIT destaca el reto de “formalizar la informalidad” en América Latina y el Caribe”: <[http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_215659/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_215659/lang--es/index.htm)>.
- <sup>135</sup> Veja Itriago (2011). *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*, quadro 6. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>>.
- <sup>136</sup> Para o caso do Peru, veja Machado (2014), de publicação pendente. Neste documento, Machado propõe que no caso do Peru existem determinantes da informalidade que originam “informalidade de exclusão” (por exemplo, a fragmentação do mercado de trabalho impede que os trabalhadores se coloquem no mercado formal) e “informalidade de escape” (por exemplo, muitos trabalhadores e famílias fazem uma análise de custo-benefício para saber se a formalização convém e muitos optam voluntariamente por não se formalizar, pois encontram poucos benefícios e custos elevados).
- <sup>137</sup> Assim como destacado na próxima subseção, para as mulheres, a decisão de formalização pode implicar obstáculos maiores devido ao fato de os sistemas fiscais normalmente reproduzirem pautas que as mantêm ocupando os papéis tradicionais de subordinação em todas as esferas.
- <sup>138</sup> Veja Itriago (2011). *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*, quadro 8. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>>.
- <sup>139</sup> Coello, García Salamanca e Itriago (2014). *Ajustando el lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis*. Oxfam. Publicação pendente.
- <sup>140</sup> Cabe salientar que, no campo, a atribuição de papéis outorga ao homem a principal responsabilidade pela produção e restringe as mulheres à reprodução, sendo estas consideradas trabalhadoras secundárias (cuja função é, em última instância, complementar a renda da família) ou invisíveis como trabalhadoras familiares não remuneradas ou como produtoras para o autoconsumo. Veja OIT (2012). *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_195884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf)>.
- <sup>141</sup> Em um informe publicado pela OIT, destaca-se que, na colheita do café, tanto na Costa Rica como no México, os trabalhadores, em sua maioria, são imigrantes que vão às colheitas acompanhados de suas famílias e permanecem com elas nas propriedades ou em seus arredores durante todo o período do trabalho. Mas somente o homem estabelece uma relação de trabalho com o produtor, que lhe exige uma cota mínima de colheita para pagar o valor acordado. O não cumprimento da meta significa não receber o salário do dia. Diante disso, a estratégia mais comum é a organização da família para “ajudar” o trabalhador a conseguir a quantidade necessária do produto. Desse modo, o trabalho familiar não remunerado da mulher (e dos filhos) não é contabilizado. Veja Valenzuela, Reinecke e Scaglione (2012). *Temas especiales: El empleo de las mujeres*



rurales en América Latina, em OIT (2012). *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_195884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf)>.

- <sup>142</sup> Materializa-se em disposições normativas (leis ou regulamentos) que dão a homens e mulheres categorização e tratamento distintos. O viés de gênero explícito é facilmente identificável, pois normalmente está escrito no código ou nas regulações fiscais, apesar de também poder ser refletido em práticas informais.
- <sup>143</sup> São disposições da lei e de regulamentos que, devido às convenções sociais e ao comportamento econômico típicos, têm consequências diferentes para homens e mulheres. O viés de gênero implícito é mais difícil de ser identificado, pois, para isso, é preciso observar as diferentes maneiras nas quais o sistema fiscal afeta homens e mulheres.
- <sup>144</sup> Coello, García Salamanca e Itriago (2014). *Ajustando el lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis*. Oxfam. Publicação pendente. Outros autores estudaram como as práticas macroeconômicas e, concretamente, as políticas fiscais não são neutras quanto ao gênero e têm efeitos e impactos diferentes em homens e mulheres, que incidem nas desigualdades existentes, podendo contribuir para o seu aumento ou, ao contrário, à sua redução. Leia, por exemplo, Nilufer Cagatay, María Pazos, Lucía Claria Pérez Frago, Francisco Cota González, Corina Rodríguez Enriquez, Caren Grown e Imraan Valodia, entre outros.
- <sup>145</sup> Grown e Valodia (2010). *Taxation and Gender Equity An eight-country study of the gendered impact of direct and indirect taxes*: <[http://sds.ukzn.ac.za/files/Taxation%20and%20Gender%20Equity\\_Final%20Project%20Brief.PDF](http://sds.ukzn.ac.za/files/Taxation%20and%20Gender%20Equity_Final%20Project%20Brief.PDF)>, pág.5. Documento completo em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08031.pdf>>.
- <sup>146</sup> Uma explicação para este fenômeno é apresentada por Pérez Frago e Cota González. *Gender analysis of taxation in Mexico*, capítulo 5, pág. 119, em Grown e Valodia (2010). *Taxation and Gender Equity An eight-country study of the gendered impact of direct and indirect taxes*: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08031.pdf>>. De acordo com Pérez Frago e Cota González, uma explicação plausível poderia ser que, nessas famílias nas quais as mulheres contribuem com a maior parte da renda familiar ou nas quais elas são o membro sustentador principal, elas tenham maior poder de decisão sobre os gastos da família e, portanto, gastem uma proporção maior de sua renda (em relação a outros tipos de família) naqueles bens e serviços que são tributados.
- <sup>147</sup> Veja Coello, García Salamanca e Itriago (2014). *Ajustando el lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis*. Oxfam. Publicação pendente.
- <sup>148</sup> Ibid.
- <sup>149</sup> Coello Cremades e Fernández Cervantes (2013). *Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien*. ONU Mulheres, La Paz, setembro 2013.
- <sup>150</sup> O *Programa del Bono de Desarrollo Humano* é um dos eixos da política de combate à pobreza no Equador. Iniciado em 1998 como *Bono Solidario*, o BDH é hoje uma proposta de transferência condicionada ao investimento em educação e saúde dirigido às famílias mais pobres. Desde o seu início, a transferência foi dirigida às mães das famílias selecionadas. Cerca de um milhão de mulheres equatorianas são parte do programa.
- <sup>151</sup> Oficina de los Derechos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en República Dominicana (2010). *Capacidades y derechos*. Volume II, p. 234: <[http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/library/human\\_development/politica-social--capacidades-y-derechos--volumen-i-/](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/politica-social--capacidades-y-derechos--volumen-i-/)>.
- <sup>152</sup> Veja Coello, García Salamanca e Itriago (2014). *Ajustando el lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis*. Oxfam. Publicação pendente.
- <sup>153</sup> Armas Dávila para Cepal: <<http://www.eclac.cl/mujer/reuniones/quito/AArmas.pdf>>.

- <sup>154</sup> Gómez Sabaíni e Morán (2013), citando Jiménez, Gómez Sabaíni e Podestá (2010). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. BID: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12391.pdf>>.
- <sup>155</sup> Veja o gráfico 7 em Gómez Sabaíni e Morán (2013). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. BID: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12391.pdf>>.
- <sup>156</sup> BID (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*: <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>>.
- <sup>157</sup> Teitelbaum (2013). “La impunidad de los delincuentes económicos de las clases dominantes”. Agencia Latinoamericana de Información: <<http://alainet.org/active/63498&lang=es>>.
- <sup>158</sup> Para o caso de Argentina, Colômbia, Equador, Nicarágua, Uruguai e Venezuela, veja Latindadd (Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos) e Fundación SES (Sustentabilidad – Educación – Solidaridad) (2013). *Acuerdos para evitar la Doble Tributación en América Latina. Análisis de los vínculos entre los impuestos, el comercio y las finanzas responsables*: <[http://www.oido.org/IMG/pdf/Acuerdos\\_para\\_Evitar\\_la\\_Doble\\_Tributacion\\_-\\_LATINDADD-\\_libro\\_completo.pdf](http://www.oido.org/IMG/pdf/Acuerdos_para_Evitar_la_Doble_Tributacion_-_LATINDADD-_libro_completo.pdf)>.
- <sup>159</sup> BBC Mundo. “*América Latina tiene su lugar en el paraíso... fiscal*”: <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/07/120723\\_paraisos\\_fiscales\\_paises\\_latino\\_americanos\\_mz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/07/120723_paraisos_fiscales_paises_latino_americanos_mz.shtml)>.
- <sup>160</sup> Rebosio (2012). “Los ricos latinoamericanos guardan en paraísos fiscales tanto como el PIB brasileño”. El País. Blog de Economía: <<http://blogs.elpais.com/economico/2012/07/los-ricos-latinoamericanos-guardan-en-para%C3%ADsos-fiscales-tanto-como-el-pib-brasile%C3%B1o.html>>.
- <sup>161</sup> Esses “fundos fiduciários” podem ser definidos como o negócio jurídico ou contrato em virtude do qual o “fiduciante” transfere, a título de confiança, ao “fiduciário” um ou mais bens (que passam a formar o “fideicomisso”) para que, no vencimento de um prazo ou ao cumprimento de uma condição, o fiduciário transmita a finalidade ou o resultado estabelecido pelo fiduciante em seu favor ou de um terceiro chamado “beneficiário ou fideicomissário”. O problema é a escassa possibilidade de monitoramento que normalmente esses “fundos fiduciários” têm. Na maioria dos casos, as autoridades pertinentes não têm acesso à identidade real do “fiduciante” ou do “beneficiário”.
- <sup>162</sup> McKinsey and Company (2009), citado em BID (2010). *Taxes and Productivity: A game of hide and seek*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- <sup>163</sup> <<http://www.oecd.org/tax/beps-about.htm>>.
- <sup>164</sup> Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2013). “¿En igualdad de condiciones? La necesidad de la participación de los países no-G20 en el proceso BEPS”: <<http://www.justiciafiscal.org/2013/05/en-igualdad-de-condiciones-la-necesidad-de-la-participacion-de-los-paises-no-g20-en-el-proceso-beps/>>.
- <sup>165</sup> A Aliança do Pacífico é um bloco comercial líder em exportações e comércio exterior de toda a América Latina e que pretende ser o maior e mais ambicioso bloco comercial da região. É formado por quatro países da América Latina: Chile, Colômbia, Peru e México: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Alianza\\_del\\_Pac%C3%ADfico](http://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_del_Pac%C3%ADfico)>.
- <sup>166</sup> Transparência Internacional (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*: <[file:///C:/Users/D%C3%A9borah/Downloads/2013\\_CPIBrochure\\_EN.pdf](file:///C:/Users/D%C3%A9borah/Downloads/2013_CPIBrochure_EN.pdf)>.
- <sup>167</sup> “*América Latina continúa asolada por la corrupción: Transparência Internacional*”: <<http://la.reuters.com/article/topNews/idLTA5IE9B204Z20131203>>.

<sup>168</sup> O *Movimiento Justicia Fiscal* é uma articulação de cidadãos e cidadãs originada em resposta à proposta fiscal apresentada pelo governo de Danilo Medina, da República Dominicana: <<http://www.inspiration.org/noticias-inspiration/nace-movimiento-justicia-fiscal>>.

<sup>169</sup> Bolívar Díaz (2012). “Un gran parche tributario para el hoyo de Leonel”:  
<<http://hoy.com.do/un-gran-parche-tributario-para-el-hoyo-de-leonel/>>.

<sup>170</sup> É um organismo consultivo do Poder Executivo em assuntos econômicos, sociais e institucionais: <<http://copardom.org/ip/wp-content/uploads/2009/05/Decreto-13-05.pdf>>.

<sup>171</sup> Inspiration. “Nace el movimiento Justicia Fiscal en República Dominicana”:  
<<http://www.inspiration.org/noticias-inspiration/nace-movimiento-justicia-fiscal>>.

<sup>172</sup> Cálculos próprios feitos com a utilização do câmbio do dia 18 de julho de 2013:  
<<http://es.exchange-rates.org/currentRates/E/DOP>>.

<sup>173</sup> Movimiento Justicia Fiscal. “Un ejercicio de transparencia fiscal que desinforma”:  
<<http://justiciafiscal.com/2013/05/documento-de-posicion-un-ejercicio-de-transparencia-fiscal-que-desinforma/>>.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> <<http://www.iltpweb.org/>>.

<sup>178</sup> Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Sexta edição – 2011.  
Resultados para o México: <<http://www.iltpweb.org/>>.

<sup>179</sup> Unternaehrer (2013). *Development finance and inequality. Good practice in Ecuador, Rwanda and Thailand*. Oxfam: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cs-inequality-development-finance-050813-en.pdf>>.

<sup>180</sup> Alonso e Garcimartín (2011). *Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico*. Revista de Economía Aplicada número 55 (vol. XIX), 2011, págs. 5 a 32 EA.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Itriago (2009). *Contra la “Maldición” de los Recursos Naturales. Como pueden y deben beneficiarse las personas pobres de la renta de las extractivas*. Oxfam:  
<<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/20/01/10/contra-maldicion-de-recursos-naturales-como-pueden-deben-beneficiarse-personas-p>>, pág. 13.

<sup>183</sup> Ibid.

© Oxfam Internacional setembro 2014

Este documento foi escrito por Déborah Itriago. A Oxfam agradece a colaboração de Susana Ruiz, Gabriel Pons e Rosa María Cañete, em sua elaboração, e os comentários de Teresa Cavero, Erik van Mele, Oscar López, René Van der Poel, Simon Ticehurst, Ana María Martínez, Pamela Orgeldinger, Aida Pesquera, Frank Boeren, Nora Fernández e Francoise Vanni. Este texto faz parte de uma série de documentos que objetivam contribuir ao debate público sobre políticas humanitárias e de desenvolvimento.

Para mais informações sobre os temas tratados neste documento, por favor, entre em contato com: <advocacy@oxfaminternational.org>.

A revisão gramatical da versão em português deste documento é do jornalista e editor Paulo Henrique de Castro.

Esta publicação está sujeita a copyright, mas o texto pode ser utilizado livremente para militância e campanhas, assim como no âmbito da educação e investigação, desde que sempre se indique a fonte de forma completa. O titular do copyright solicita que qualquer uso de sua obra seja comunicado com o objetivo de avaliar seu impacto. A reprodução do texto em outras circunstâncias ou seu uso em outras publicações, assim como em traduções ou adaptações, poderá ocorrer mediante obtenção de permissão e pode-se requerer o pagamento de uma taxa. Deve-se entrar em contato com: <policyandpractice@oxfam.org.uk>.

As informações nesta publicação estão corretas no momento em que esta obra é enviada ao prelo.

Obra publicada por Oxfam GB para Oxfam Internacional com ISBN 978-1-78077-694-1 em setembro 2014.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## OXFAM

A Oxfam é uma confederação internacional de 17 organizações que atuam juntas em 92 países, como parte de um movimento global a favor da mudança, para construir um futuro livre da injustiça que a pobreza acarreta:

Oxfam Alemanha ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))

Oxfam Austrália ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))

Oxfam na Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))

Oxfam França ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))

Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))

Oxfam Índia ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Intermón Oxfam ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))

Oxfam Itália ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Oxfam Japão ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam México ([www.oxfamemexico.org](http://www.oxfamemexico.org))

Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))

Oxfam Nova Zelândia ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Para mais informações, escreva para qualquer uma das citadas organizações ou acesse: <[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)>. E-mail: <advocacy@oxfaminternational.org>.

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



**OXFAM**