

Fiscalidade, Cidadania e Democracia: o caso do **novo** ativismo fiscal na África Subsaariana

Dr. Alice Soares Guimarães, Pesquisadora Senior, Public Affairs Research
Institute, University of Witwatersrand, South Africa.

5 Conferência do IESE, Setembro 2017, Maputo

Introdução

- Papel (potencial) do *novo ativismo fiscal* na transformação das relações entre Estado, mercado e sociedade, em diferentes países da África Subsaariana, em uma direção democrática.
- **Argumentos e pressupostos teóricos:**
 1. Centralidade da questão fiscal nas comunidades políticas modernas:
 - Tributação como base do surgimento e funcionamento do Estado moderno
 - Um dos principais elementos articuladores das relações entre Estado, mercado e sociedade
 2. Estruturas fiscais modernas desempenham um papel central na relação dialética entre liberdade e dominação (autonomia e heteronomia) que caracteriza a modernidade:
 - Por um lado, o sistema tributário estabelece as bases para instituições e processos democráticos significativos, podendo contribuir para maior transparência, boa governança e responsabilidade (pacto fiscal/social).
 - Tributação como ferramenta para redistribuição, promoção da justiça social e do “bem comum”.
 - Promove solidariedade/coesão social: pagamento de impostos como parte central do pertencimento a uma comunidade política e social mais ampla (cidadania fiscal)

Introdução

- Por outro lado, pode reproduzir exclusões, hierarquias, desigualdades sociais, constituindo mais um instrumento da dominação moderna.
 - Ferramenta para a exploração econômica e controle do cidadão pelo Estado
 - “Mecanismo civilizador” que busca controlar subjetividades
 - Arma das elites na manutenção do seu *status quo*.
-
- Pergunta de partida: Dado tal caráter irremediavelmente ambivalente, como fazer o pêndulo oscilar para o lado positivo?
 - Quais são as condições para que os sistemas fiscais contribuam mais para a autonomia/democracia do que para a dominação/opressão?
 - Para a justiça em oposição a desigualdade social?
 - Para a expansão da cidadania em contraposição a exclusão social com base em diferentes clivagens sociais (classe, gênero, etnia, raça, etc.)?

Introdução

3) Historicamente, ao menos nos países em desenvolvimento/Pós-coloniais, lado negativo destas equações tem prevalecido. Por que?

- **Hipótese:** questão fiscal esteve até recentemente ausente dos debates da sociedade civil e da Esfera Pública, constituindo, enquanto temática, um quase-monopólio das elites políticas e econômicas, em discussões realizadas nos âmbitos do Estado e do Mercado.
- Tais discussões são caracterizadas por um alto nível de tecnicidade, recorrendo a uma linguagem amplamente excludente, e ocorrem predominantemente em espaços vedados à maioria dos atores sociais.
- Realização do potencial democrático/autônomo depende da apropriação por amplos setores da sociedade da temática fiscal.
- Veículo privilegiado para tal apropriação expandida: o *novo ativismo fiscal*.

Mapeamento e análise do *novo ativismo fiscal* na África Subsaariana

- Identificação dos principais atores na região.
- Análise (de alguns) dos movimentos identificados em termos do:
 - Contexto de surgimento
 - Enquadramento interpretativo (*Framing*) da questão fiscal
 - Repertório de ação coletiva
 - Mobilização de recursos
 - Estrutura de oportunidades políticas
- Análise de textos-chave produzidos pelas organizações (estudos, peças de opinião, comunicados de imprensa, relatórios, manifestos, etc.)
- Entrevistas abertas e semiestruturadas em um número limitado de casos.
- Fontes secundárias (limitadas).

O novo ativismo fiscal: contexto do seu surgimento

1. Nova fase da globalização e do capitalismo

- **Concorrência tributária internacional:** Corporações transnacionais exercem pressão por isenções, férias fiscais, acordos de dupla tributação etc. com ameaças de realocização
- **Indústria global de evasão fiscal:** Fuga de capitais; crescimento da indústria financeira *offshore*, *paraísos fiscais*, etc.
- **Fraca governança fiscal:** aumento da influência do capital transnacional desterritorializado na determinação de políticas fiscais nacionais (Subordinação de políticas nacionais/regionais a hegemonia do capital transnacional).
- Persistência e/ou aumento da **interdependência assimétrica** entre Estados que caracteriza a modernidade

2. Intensificação e proliferação do ativismo transnacional (FSM, ATTAC)

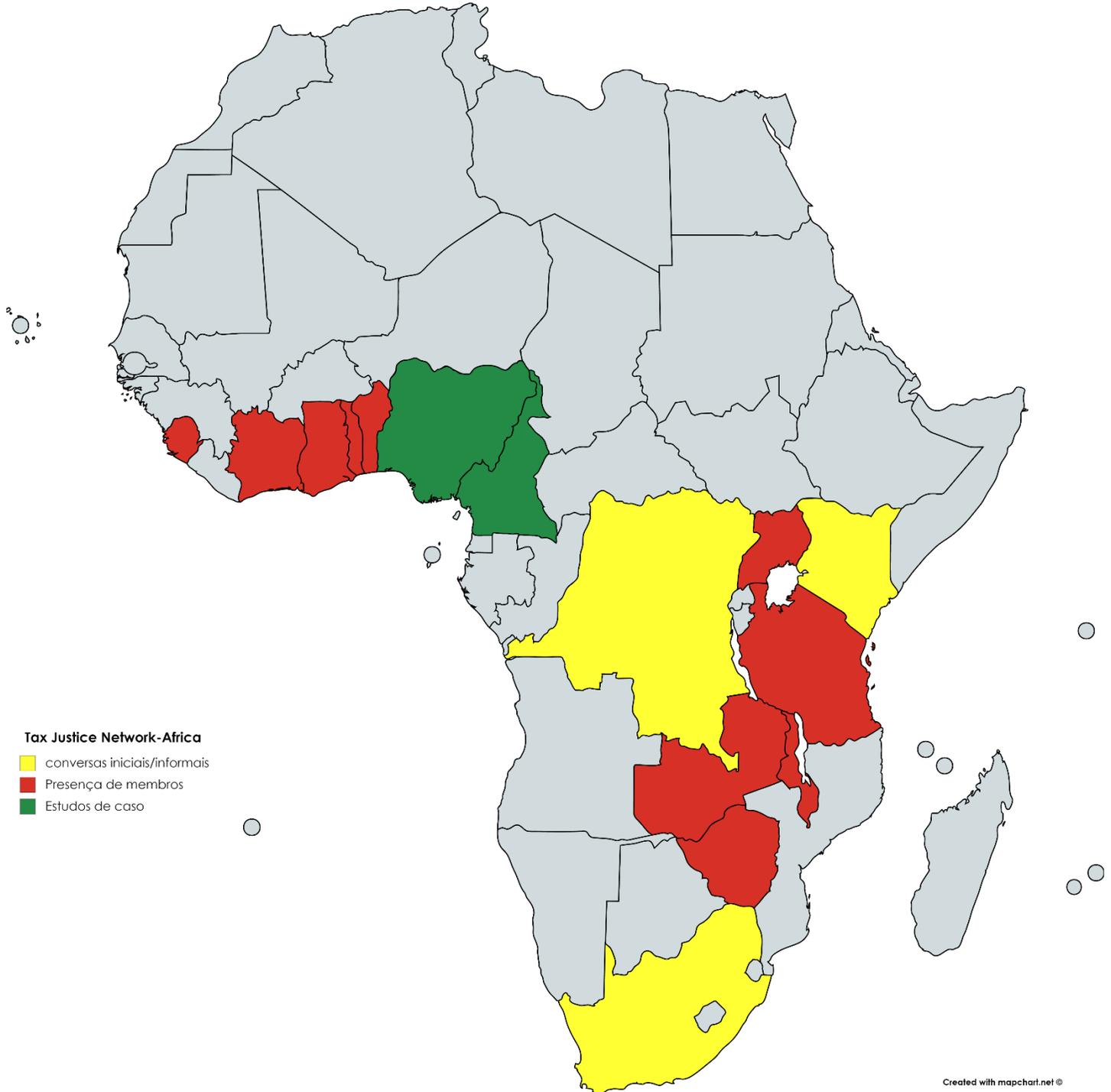
- Fóruns, redes e outros espaços de ativismo internacional que formulam críticas ao caráter excludente da globalização capitalista e das políticas neoliberais; e nos quais se busca a construção coletiva de propostas alternativas de “outros mundos possíveis”

3. *Terceira Onda* de democratização

- Maior espaço nos âmbitos nacionais para mobilização social (embora restrito em alguns casos)
- Novas promessas dos governos e expectativas dos cidadãos que, no entanto, não se cumprem/materializam

Tax Justice Network-Africa (2007)

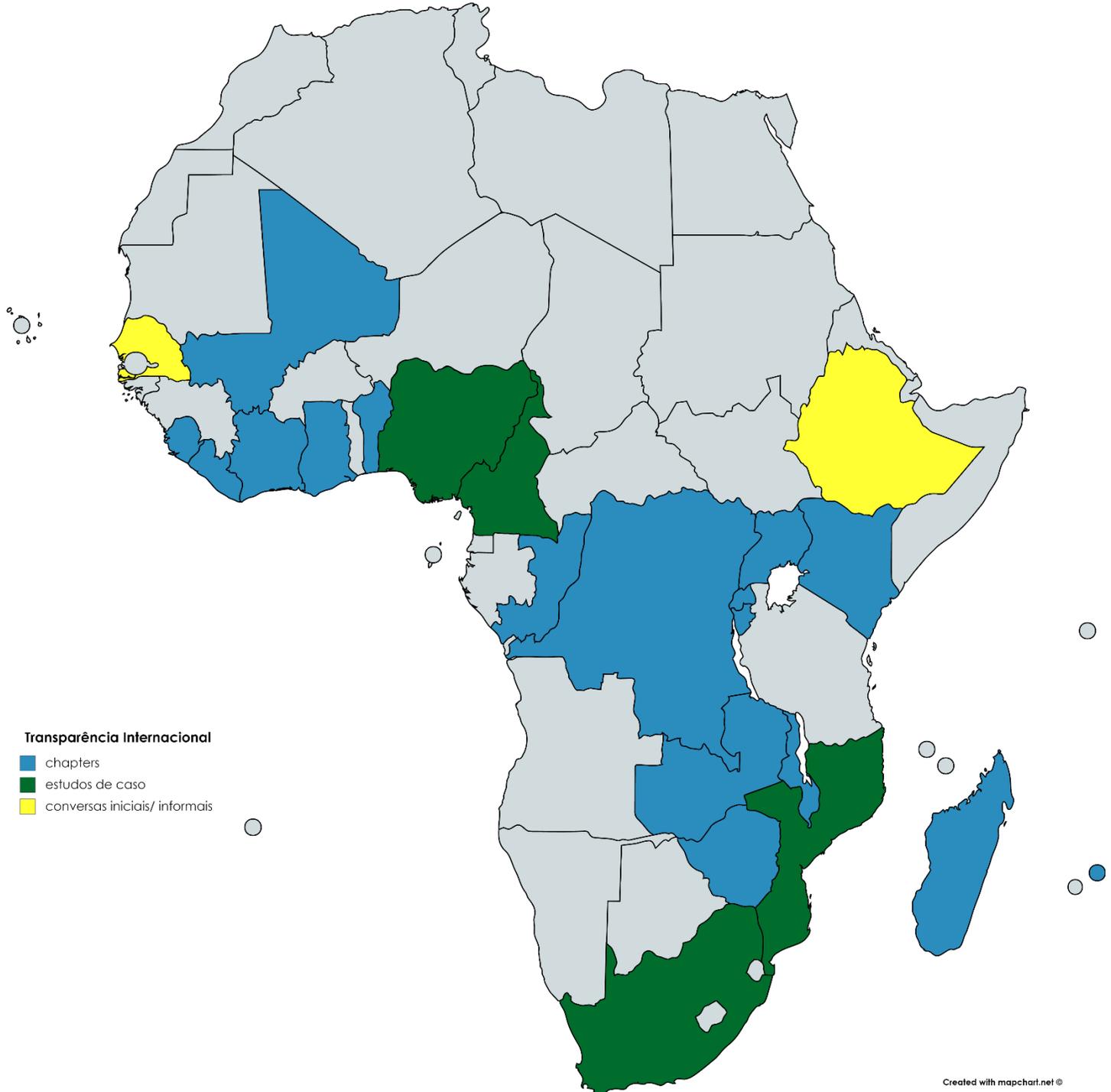
- Principal rede dedicada especificamente ao tema da tributação.
- Membros com base na temática e não nacionalidade (mais de um membro por país)
- 27 membros em 15 países: 5 Kenya; 3 South Africa; 3 Tanzânia; 2 DRC; 2 Ghana; 2 Malawi; 2 Sierra Leone; 1 Benin; 1 Cameron; 1 Cote d'Ivoire; 1 Togo; 1 Nigéria; 1 Uganda; 1 Zâmbia; 1 Zimbabwe
- Casos já estudados:
- Centre Régional Africain pour le Développement Endogène et Communautaire (Cradec), Cameroon
- Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC), Nigeria



Tax Justice Network-Africa
■ conversas iniciais/informais
■ Presença de membros
■ Estudos de caso

Transparência Internacional

- Questão fiscal no contexto de outros tópicos associados: corrupção, prestação de serviços e cortes de gastos públicos, etc.
- 23 Capítulos nacionais na África Subsaariana (Sistema de 1 organização por país, i.e CIP em Moçambique, Corruption Watch na África do Sul, CISLAC na Nigéria): Burundi, Benin, Cameroon, Côte D'ivoire, DRC; Ethiopia, Ghana, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Malawi, Mauritius, Mozambique, Nigeria, Republic Du Congo, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, South Africa, Uganda; Zimbabwe, Zambia



Publish What You Pay

- Campanhas/Coalizões em 26 países na região (número de organizações em cada coalizão varia enormemente e flutua): Botswana, Burkina Faso, Cameroon, Chad, Cote Ivory, DRC, Ghana, guines, Kenya, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Moçambique; Nigéria, Republic du Congo, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, South África, Togo, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe.

Enquadramento interpretativo

- **Transparência:** percepção, por parte de setores da sociedade civil, de uma falta de *accountability*, transparência e responsabilidade
 - Por parte do Estado em suas ações de coleta e uso dos recursos fiscais.
 - Por parte do setor privado, principalmente multinacionais, com destaque ao setor extrativo e de infraestrutura
- **Justiça Fiscal (social):**
 - Ausência de ações redistributivas e de bem-estar social.
 - Demandas por política fiscal redistributiva e prestação de mais e melhores serviços públicos
- **Participação cidadã:**
 - maior controlo democrático da coleta e gastos públicos
 - Paradigma do “Tax for services” (cidadão consumidor).

Repertório de ação coletiva e Mobilização de recursos

- Produção de Estudos
- Campanhas de Conscientização cidadã
- Pressão indireta ao Estado via atores do Mercado
- Mídia (jornalismo investigativo; campanhas #; etc.)
- Busca por estabelecer novos canais –amigáveis- de dialogo entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (aproximação com autoridades tributárias, ATAF/ATRN).
- **Recursos:**
 - Recursos Materiais: doadores internacionais (estatais e não estatais)
 - Recursos Simbólicos/morais: redes de apoio/solidariedade internacional; responsabilidade dos países desenvolvidos com os países em desenvolvimento; dívida histórica do colonialismo
 - Recursos Intelectuais: também altamente internacional. Consultorias externas e/ou atores locais “capacitados” no exterior.

Obstáculos ao potencial democrático (preliminar)

1. *Modularidade* acrítica: transferência de repertórios de ação e enquadramentos interpretativos sem devida atenção/adaptação aos contextos políticos, sociais, econômicos e culturais locais
 - i.e: Repertorio de Ação: Jornalismo investigativo em diferentes condições de atuação (Liberdade de expressão e repressão estatal; altos índices de analfabetismo; diversidade linguística).
 - i.e Estruturas de oportunidade política: diferentes condições reais para atuar com base na informação recebida.
 - Transparência sem mecanismos para responsabilizar o Estado/Mercado; ausência de canais ou instrumentos legais para punir; punição eleitoral - pelo voto – limitada em vários países onde se não *de jure, de facto* ainda persistem sistemas de partido único;

Obstáculos ao potencial democrático (cont.)

- Enquadramento: a pauta de debates não se adapta as particularidades da região, não reflete realidades nacionais e diversidades internas/regionais da cada país
- *i.e* Paradigma do “tax for services” onde parcela muito reduzida dos cidadãos paga impostos diretos
- Diferenças entre rural e urbano: *i.e* caso dos impostos abusivos/ilegais cobrados por autoridades tradicionais; grupos insurgentes ou outros atores.
- Contextos onde o Estado e Mercado – elites econômicas e políticas – coincidem

Obstáculos ao potencial democrático

2) Persistência do Elitismo: linguagem ainda muito técnica apesar de esforços na direção de popularizar debates

- Profissionalização: ativistas que “sabem” (ativismo de conhecimento perito). Indústria do ativismo fiscal, rent-seeking social
- Elitismo de “esquerda”, com exclusão dos atores populares de base

3) Mobilização de recursos: dependência dos doadores/atores externos, ironicamente reproduzindo situação, criticada por muitos destes movimentos, dos seus Estados

Resultado: reprodução das assimetrias e hierarquias clássicas da modernidade (norte-sul; classe, gênero, raça, nível educacional, etc); reforçando os aspectos negativos da fiscalidade, e limitando seu potencial democrático.

Conclusões

- Estruturas fiscais marcadas por uma dualidade: facilitam ao mesmo tempo em que restringem a ação social
- Criatividade social como fator chave para aproveitar as oportunidades geradas por tais estruturas.
- Apesar dos problemas listados limitarem tal criatividade, **existem sim iniciativas criativas**, ainda que poucas (atentas aos contextos e necessidades diferenciadas, com estratégias adaptadas a tais particularidades: GTO, CRADEC, quadrinhos, teatro, línguas locais, etc).
- Mais pesquisas para identificar tais iniciativas
- Necessidade de difusão e transferência de conhecimento/tecnologia social para apropriação reflexiva de tais experiências
- Cooperação “Sul-Sul”, entre movimentos sociais

“With tax justice we can make a fairer world”

Muito Obrigada!