

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
CAMPUS DE SANTO ÂNGELO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO
MESTRADO

GABRIELA LIANDRA CORTEZIA

**A REALIZAÇÃO DA CIDADANIA EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
TRIBUTÁRIAS E À DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL**

SANTO ÂNGELO – RS

2022

GABRIELA LIANDRA CORTEZIA

**A REALIZAÇÃO DA CIDADANIA EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
TRIBUTÁRIAS E À DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Bertaso

Coorientador: Prof. Dr. Marciano Buffon

SANTO ÂNGELO – RS

2022

GABRIELA LIANDRA CORTEZIA

**A REALIZAÇÃO DA CIDADANIA EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
TRIBUTÁRIAS E À DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado submetida à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Santo Ângelo como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direitos Especiais, Linha de Pesquisa: II – Políticas de Cidadania e Resolução de Conflitos.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. João Martins Bertaso
Orientador

Prof. Dr. Marciano Buffon
Coorientador/Examinador

Profa. Dra. Janete Rosa Martins
Examinadora

Santo Ângelo (RS), ____ de fevereiro de 2022.

Aos meus pais Leandro e Mara, e familiares, pelo apoio, incentivo, paciência e amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por permitir que tudo isso acontecesse, não só em relação a todos os anos de vida acadêmica, mas sim em todos os momentos de dificuldades e felicidades da minha vida. Agradeço em especial aos meus pais Leandro e Mara e familiares, pelo apoio, incentivo, paciência e amor incondicional, a todos os professores que me acompanharam nessa caminhada, especialmente ao meu Orientador Prof. Dr. João Martins Bertaso e meu Coorientador Prof. Dr. Marciano Buffon, muito obrigada por compartilharem sua sabedoria e sua experiência, obrigada por todo o incentivo e aprendizado.

Destaco também a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões- URI campus Santo Ângelo, por proporcionar dois anos de estudos como mestranda, com muita aprendizagem juntamente com a experiência única do intercâmbio em graduação na Università Degli Studi di Perugia-UNIPG na Itália, e o intercâmbio em mestrado na Universidad de Vigo, campus Ourense na Espanha, com a orientação do professor Roberto O. Bustillo Bolado, assim como a cada membro do corpo docente, a direção e a administração dessa instituição de ensino.

Agradeço ainda especialmente ao meu namorado pelos inúmeros conselhos, incentivos, por me passar segurança, por acreditar que eu seria capaz nessa etapa tão desafiadora e importante, bem como aos meus amigos, todos fizeram uma enorme diferença e foram fundamentais para chegar até aqui.

Tenho uma lista imensa de agradecimentos por tanto à apenas um destinatário, você que fez parte dessa construção, minha eterna gratidão por tudo!

“Na relação de tributação temos um forte, que é o Estado, e um fraco, que é o contribuinte, e não podemos esquecer que ‘nas relações entre o forte e o fraco a liberdade escraviza e só a lei liberta’”.

Hugo de Brito Machado (2006)

RESUMO

Nesta dissertação, pesquisa-se sobre a realização da cidadania em relação às políticas públicas tributárias e à desigualdade social no Brasil. O tema pesquisado se vincula com a linha de pesquisa II - Políticas de Cidadania e Resolução de Conflitos, a qual se encontra na proposta do programa de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em Direitos Especiais da URI, campus Santo Ângelo. A pesquisa se propõe a verificar a seguinte questão: “A alta carga tributária brasileira, que sobrecarrega o contribuinte e o sistema produtivo, tem se revertido à realização da cidadania e ao bem comum?”. Com base na problemática apontada acima, surgem duas hipóteses possíveis. A primeira hipótese é se a carga tributária brasileira, por mais alta que seja, está viabilizando a redução das desigualdades sociais e, a segunda, é se a alta carga tributária brasileira não está repercutindo sobre a desigualdade social e, além disso, penalizando o sistema produtivo. Utilizou-se o modo de raciocínio predominante o dedutivo (conceitos gerais para realidades específicas). No que se refere aos métodos de abordagem, no primeiro capítulo a abordagem epistêmica será analítica (descrever e analisar); no segundo capítulo a abordagem epistêmica predominante é a hermenêutica (interpretar e contextualizar) e também analítica (descrever) e no terceiro capítulo a abordagem epistêmica será interpretativa (interpretar) mesclando com a analítica (analisar). A pesquisa está dividida em três momentos que correspondem, respectivamente, aos objetivos específicos. Em um primeiro momento, faz-se a análise da desigualdade social no Brasil: papel dos tributos no Estado Democrático de Direito. Em um segundo momento, se interpreta e contextualiza a Desigualdade de renda no Brasil: evolução histórica e suas causas tributárias. Por fim, analisa-se a tributação e a arrecadação pública no Brasil e suas repercussões sobre a realização cidadania. O tema proposto é de grande relevância nos dias de hoje pelos constantes debates acerca da alta carga tributária, da importância da realização da cidadania, da efetividade dos direitos fundamentais e da implementação de Políticas Públicas Tributárias, temáticas cada vez mais frequentes no cotidiano social.

Palavras-chave: Cidadania. Estado Democrático de Direito. Políticas Públicas Tributárias. Desigualdade Social.

ABSTRACTO

En esta disertación, se investiga sobre la realización de la ciudadanía en relación con las políticas públicas tributarias y la desigualdad social en Brasil. El tema investigado está vinculado a la línea de investigación II - Políticas de ciudadanía y resolución de conflictos, que se encuentra en la propuesta del programa de posgrado stricto sensu (maestría y doctorado) en Derechos Especiales de la URI, campus Santo Ângelo. La investigación tiene como objetivo verificar la siguiente pregunta: ¿si la alta carga tributaria brasileña, que grava al contribuyente y al sistema productivo, ha revertido a la realización de la ciudadanía y la realización del bien común? A partir del problema mencionado anteriormente, surgen dos posibles hipótesis. La primera hipótesis es si la carga tributaria brasileña, por alta que sea, está permitiendo la reducción de las desigualdades sociales, y la segunda es si la alta carga tributaria brasileña no está repercutiendo en la desigualdad social y, además, penalizando el sistema productivo. Se utilizó el modo de razonamiento deductivo predominante (conceptos generales para realidades específicas). En cuanto a los métodos de abordaje, en el primer capítulo el abordaje epistémico será analítico (describiendo y analizando); en el segundo capítulo el enfoque epistémico predominante es la hermenéutica (interpretar y contextualizar) y también analítico (describir) y en el tercer capítulo el enfoque epistémico será interpretativo (interpretar) mezclándose con lo analítico (analizar). La investigación se divide en tres momentos que corresponden, respectivamente, a objetivos específicos. En primer lugar, hay un análisis de la desigualdad social en Brasil: el papel de los impuestos en el Estado de derecho democrático. En un segundo momento, se interpreta y contextualiza la Desigualdad de Ingresos en Brasil: la evolución histórica y sus causas tributarias. Finalmente, analiza la tributación y la recaudación pública en Brasil y sus repercusiones en la realización de la ciudadanía. El tema propuesto es de gran relevancia en la actualidad debido a los constantes debates sobre la alta carga tributaria, la importancia de la realización de la ciudadanía, la vigencia de los derechos fundamentales y la implementación de Políticas Públicas Tributarias, temas que son cada vez más frecuentes en la cotidianidad social.

Palabras clave: Ciudadanía. Estado Democrático de derecho. Políticas Públicas Tributarias. Desigualdad social.

ASTRATTO

In questa tesi viene condotta una ricerca sulla realizzazione della cittadinanza in relazione alle politiche fiscali pubbliche e alla disuguaglianza sociale in Brasile. Il tema indagato è legato alla linea di ricerca II - Politiche di cittadinanza e risoluzione dei conflitti, che si ritrova nella proposta del corso di laurea specialistica (master e dottorato) stricto sensu in Diritti Speciali presso l'URI, sede di Santo Ângelo. La ricerca si propone di verificare la seguente domanda: se l'elevata pressione fiscale brasiliana, che grava sul contribuente e sul sistema produttivo, sia tornata alla realizzazione della cittadinanza e alla realizzazione del bene comune? Sulla base del problema sopra menzionato, si aprono due possibili ipotesi. La prima ipotesi è se l'onere fiscale brasiliano, per quanto elevato, stia consentendo la riduzione delle disuguaglianze sociali, e la seconda è se l'alto carico fiscale brasiliano non abbia ripercussioni sulle disuguaglianze sociali e, inoltre, penalizzi il sistema produttivo. È stata utilizzata la modalità di ragionamento deduttivo predominante (concetti generali per realtà specifiche). Per quanto riguarda i metodi di approccio, nel primo capitolo l'approccio epistemico sarà analitico (descrizione e analisi); nel secondo capitolo l'approccio epistemico predominante è ermeneutico (interpretare e contestualizzare) e anche analitico (descrivere) e nel terzo capitolo l'approccio epistemico sarà interpretativo (interpretare) mescolandosi con l'analitico (analizzare). La ricerca si articola in tre momenti che corrispondono, rispettivamente, a specifici obiettivi. In primo luogo, c'è un'analisi della disuguaglianza sociale in Brasile: il ruolo delle tasse nello Stato di diritto democratico. In un secondo momento, viene interpretata e contestualizzata la disuguaglianza di reddito in Brasile: evoluzione storica e sue cause fiscali. Infine, analizza la tassazione e la riscossione pubblica in Brasile e le sue ripercussioni sulla realizzazione della cittadinanza. Il tema proposto è oggi di grande attualità per i continui dibattiti sull'elevato carico fiscale, l'importanza della realizzazione della cittadinanza, l'efficacia dei diritti fondamentali e l'attuazione delle Politiche Tributarie Pubbliche, temi sempre più frequenti nella vita sociale quotidiana.

Parole chiave: Cittadinanza. Stato democratico. Politiche Fiscali Pubbliche. Disuguaglianza sociale.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Evolução do Índice de Gini.....	19
Gráfico 2 –	Evolução do Índice de Gini – média móvel de 4 trimestres....	19
Gráfico 3 –	Variação do Índice de Gini em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.....	20
Gráfico 4 –	Pobreza no Brasil – Proporção dos pobres % - Série Harmonizada.....	22
Gráfico 5 –	Evolução da Miséria.....	28
Gráfico 6 –	Concentração de Renda.....	64
Gráfico 7 –	Distribuição da Renda no Brasil.....	65
Gráfico 8 –	Carga tributária bruta global no pós-guerra: 1947 a 2012.....	69
Gráfico 9 –	Carga tributária por base de incidência (% do PIB).....	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e em 2004.....	62
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de tributos (impostos, contribuições, taxas, contribuições de melhoria) existentes no Brasil.....	78
Quadro 2 – Não há cidadania tributária.....	99

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL DOS TRIBUTOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	15
2.1	Contornos conceituais e históricos da desigualdade social.....	26
2.2	Análise do sistema constitucional tributário brasileiro...	34
2.3	O tributo e suas espécies.....	42
2.4	Os tipos de Estados e a respectiva tributação.....	46
3	DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E SUAS CAUSAS TRIBUTÁRIAS.....	55
3.1	O papel dos tributos no Estado Democrático de Direito.....	66
3.2	As diferentes formas de tributação.....	74
4	A TRIBUTAÇÃO E A ARRECADAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE A REALIZAÇÃO CIDADANIA.....	83
4.1	Contextualização da cidadania contemporânea.....	92
4.2	As políticas públicas e a redução das desigualdades.....	100
4.3	Recursos arrecadados pela tributação e a realização da cidadania.....	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa diz respeito à realização da cidadania em relação às políticas públicas tributárias e à desigualdade social no Brasil. O tema pesquisado se vincula com a linha de pesquisa II - Políticas de Cidadania e Resolução de Conflitos, a qual se encontra na proposta do programa de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direitos Especiais da URI, campus Santo Ângelo.

Constata-se que o Estado tem uma atuação de importância sobre os direitos fundamentais, especialmente em relação aos direitos sociais. Assim, para que seja capaz de se desenvolver e reduzir a desigualdade social que, historicamente, está enraizada no país, é prudente que o ente político federal recorra a instrumentos, tais como, o direito tributário em geral. Nesta perspectiva, a pesquisa se propõe a responder o seguinte problema: “A alta carga tributária brasileira, que sobrecarrega o contribuinte e o sistema produtivo, tem se revertido à realização da cidadania e à realização do bem comum?”.

Com base na problemática apontada acima, surgem duas hipóteses possíveis. A primeira hipótese é se a carga tributária brasileira, por mais alta que seja, está viabilizando a redução das desigualdades sociais; e a segunda é se a alta carga tributária brasileira não está repercutindo sobre a desigualdade social e, além disso, penalizando o sistema produtivo. Utilizou-se o modo de raciocínio dedutivo (conceitos gerais para realidades específicas).

O objetivo geral da pesquisa é verificar a possibilidade de discussão sobre o tema e se os valores conferidos pela tributação estão sendo revertidos para a população, viabilizando, assim, uma redução das desigualdades sociais por meio da realização da cidadania. E tem como os objetivos específicos: contextualizar a desigualdade social no Brasil e o papel dos tributos no Estado Democrático de Direito; analisar a esfera tributária e a desigualdade de renda no Brasil; demonstrar se os recursos arrecadados pela tributação repercutem na realização da cidadania por meio das políticas públicas, viabilizando a redução das desigualdades sociais.

O sistema tributário brasileiro é uma importantíssima engrenagem em prol do serviço do modelo de Estado. Sabe-se que o tributo tem uma força de interferência direta nas práticas (ações e omissões) dos sujeitos-contribuintes, assim como pelo fato de que é exatamente pela forma da arrecadação tributária que o Estado subsiste estruturalmente. Ainda, percebe-se que a tributação nacional tem contornos

amplamente definidos na Constituição e, sendo assim, deve respeitar a força normativa de seu texto, para que possa, concretamente, atender aos direitos fundamentais dos cidadãos.

O tema desenvolvido possui significância, pois aborda questões importantes no contexto atual, relacionada com as exações federais e a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados.

A pesquisa está dividida em três momentos que correspondem, respectivamente, aos objetivos específicos. Em um primeiro momento, faz-se a análise da desigualdade social no Brasil, o papel dos tributos no Estado Democrático de Direito, abordando os contornos conceituais e históricos da desigualdade social, uma análise do sistema constitucional tributário brasileiro, bem como os tipos de Estados e a tributação.

Em um segundo momento, se interpreta e contextualiza a desigualdade de renda no Brasil, a evolução histórica e suas causas tributárias, apresentando o papel dos tributos no Estado Democrático de Direito, as diferentes formas de tributação, bem como os mecanismos jurídicos e políticas de tributação.

Por fim, analisa-se, a tributação e a arrecadação pública no Brasil e suas repercussões sobre a realização cidadania, compreendendo a contextualização da cidadania contemporânea, as políticas públicas e a redução das desigualdades, os recursos arrecadados pela tributação e a realização da cidadania. Neste último momento, busca-se a resolução do problema da presente pesquisa, acima exposto. Utiliza-se, como procedimento metodológico, a pesquisa bibliográfica, com pesquisas em livros, revistas, veículos jurídicos, artigos; bem como a pesquisa documental, com a análise de legislações e jurisprudência, a fim de cruzar os dados da pesquisa.

Ressalta-se, mais uma vez, que o tema desenvolvido é de grande relevância nos dias de hoje pelos constantes debate acerca da alta carga tributária, da importância da realização da cidadania, da efetividade dos direitos fundamentais e da implementação de políticas públicas tributárias, temáticas cada vez mais frequentes no cotidiano social.