

Economic Analysis of Law Review

Concorso Alla Spesa Pubblica e Cittadinanza¹

Concorrência por gastos públicos e cidadania

Massimo Basilavecchia²

Università degli Studi di Teramo

RESUMO

O art.53 da Constituição italiana não delimitou a esfera dos potenciais sujeitos passivos das relações tributárias, atribuindo a “todos” a obrigação de concorrer para o financiamento da despesa pública. Cabe às leis ordinárias, emanadas segundo o disposto no art.23 da Constituição, especificar se o pagamento do tributo pressupõe determinado “status”, determinada ligação com o território, sendo previamente fixado com base em tal lógica o requisito da residência. Contudo, não foi estudada a relação inversa, isto é, se a qualidade de sujeito passivo da relação tributária reflete sobre o reconhecimento da cidadania; as normas que regulam a cidadania não atribuem ao sistemático e continuativo pagamento de tributos uma relevância direta. A conclusão positiva parece inevitável, visto que a Constituição coloca a obrigação tributária no âmbito das relações políticas.

Palavras-chave: Concurso, despesa pública, e cidadania.

JEL: K0, K4, K40, K42

ABSTRACT

Article 53 of the Italian Constitution does not limit in any way the sphere of potential taxable taxpayers and establishes the obligation to contribute to public expenditure must be borne by everyone. The ordinary laws issued in compliance with art. 23 Cost. specify whether the payment of a tax presuppose a certain "status", a certain relationship with the territory, especially the residence. The inverse relationship is not studied; the possession of taxpayer status can it have repercussions on the recognition of citizenship? The rules about citizenship don't give relevance to the continuous and systematic payment of taxes. A positive answer seems inevitable because the constitution places the tax obligation in the context of political relations.

Keywords: Contest, public expense, citizenship

R: 16/10/2019 **A:** 01/05/2020 **P:** 31/12/2020

¹ Tradução do original em italiano: SCAPIN, Andreia Cristina, andreiascapin@alumni.usp.br

² studio@basilavecchia.it

1. Introdução

1.1. Do concurso de “todos” à despesa pública.

A relação “territorial” que liga o sujeito passivo ao sujeito ativo da relação tributária é considerada elemento fundamental no ordenamento tributário. A Constituição italiana prescreve no art.53, com fórmula de grande valor sistemático, que a obrigação de concorrer à despesa pública é atribuída a “todos”, termo que não é genérico, pelo contrário, que possui uma função bem precisa, que é aquela de delinear a tendencial generalização do concurso, que não exclui, a priori, nenhum sujeito, salvo obviamente o respeito aos limites da razoabilidade e da noção de capacidade contributiva também prescrita pelo art.53. Dessa escolha do constituinte resulta que compete ao legislador ordinário definir a relação do sujeito passivo com o território: relação que pode prescindir totalmente dos vínculos subjetivos do contribuinte com o Estado italiano, ou seja, de ser identificada uma conexão muito estreita: por exemplo, todos os sujeitos que auferirem renda na Itália devem pagar o respectivo imposto para o Estado italiano, mas apenas os residentes – definidos secundo fórmula normativa ampla, inspirada em previsíveis comportamentos destinados a eludir o tributo – pagam o imposto sobre a renda produzida em qualquer outro lugar. Sob tal ótica, nota-se que a relação sujeito passivo-território condiciona a imposição, que é tendencialmente mais intensa, e de amplo aspecto, se esse vínculo registra uma presença estável do sujeito passivo no território do Estado.

Em tal sentido, é possível afirmar que os impostos mais significativos, que mais do que outros exprimem a manutenção do concurso à despesa pública e em particular à fiscalidade do Estado em geral, baseiam-se propriamente em uma relação muito forte existente entre o sujeito e o território; a pessoa física que está sujeita ao pagamento do relativo imposto sobre a renda na qualidade de residente possui evidentemente uma relação significativa e constante, ao menos dentro de um ano solar, com o território italiano. Apesar da crise que recai sobre a sua tradicional configuração bem como da fragmentação da arrecadação numa pluralidade de impostos substitutivos concretos, o imposto sobre a renda é um imposto pessoal, sendo determinante em tal sentido a relação do sujeito passivo com o território, ou seja, com a comunidade estatal. De outro lado, se os impostos, em regra, possuem a função de contribuir para a tributação geral, financiando a despesa pública de utilidade “indivisível”, e se o imposto sobre a renda desenvolve um papel central no sistema de impostos, compreende-se bem que existe coerência entre o concurso da despesa pública indivisível (correlato às funções e aos serviços essenciais e irrenunciáveis que o Estado deve desenvolver), a definição “pessoal” do imposto sobre a renda e, por fim, a seleção dos sujeitos passivos a partir de seu vínculo territorial, mais ou menos intenso, com o Estado.

2. Da Natureza da Obrigação Tributária.

Além da qualificação jurídica que se deseja atribuir à obrigação de pagar os tributos na medida prevista pela lei, é cerdo que, do ponto de vista institucional, o Constituinte concebeu tal relação como uma relação política, expressão que pertence à *polis*, e não como um aspecto de natureza estritamente econômica. O art.53, que fixa os princípios da obrigação tributária, está localizado no título IV da primeira parte da Constituição, que possui como objeto as “relações políticas”. Para entender melhor a razão de tal posição, é útil esclarecer quais são as outras normas que convivem com o art.53 ao interno do título IV: o art.48, sobre o direito de voto,

reconhecido aos cidadãos (ainda que residentes no exterior); o art.49, sobre a liberdade de associação em formações políticas; o art.50, sobre as petições às câmaras; o art.51, sobre o acesso aos cargos públicos e cargos públicos, reconhecido aos cidadãos (e, se a lei o prevê, aos “italianos que não pertencem à República”); o art.52, sobre a defesa da Pátria e sobre o serviço militar; o art.54, por fim, sobre a fidelidade à República, a obrigação de observar as leis e sobre o desenvolvimento das funções públicas pelo cidadãos.

Trata-se, portanto, duma parte da Constituição essencialmente reservada aos cidadãos da República Italiana, na qual, todavia, o art.53 distingue-se exatamente por conferir maior amplitude aos destinatários da norma (referindo-se a “todos”, não aos cidadãos, não aos residentes). A diferença entre tais dispositivos possui uma justificativa lógica e compreensível: se a obrigação tributária fosse limitada aos cidadãos, uma série de situações que apontam capacidade contributiva, ou seja, que justificam o concurso ao financiamento da despesa pública italiana, escaparia da imposição; dentro do leque de possíveis usufruidores dos serviços e das funções públicas certamente se incluem os sujeitos que não tenham nem residência na Itália nem cidadania italiana; do mesmo modo que seria difícil que a lei pretendesse de um cidadão italiano, apenas em razão de tal condição subjetiva, o pagamento do imposto, na ausência da ocorrência do fato gerador do tributo no território do Estado. Todavia, permanece o dado inegável que, segundo a mesma Constituição, os sujeitos a quem compete pagar os tributos são parte da relação incisiva com a “*polis*”: os direitos/deveres da cidadania não se dirigem aos contribuintes, mas é certo que os contribuintes, sobretudo por efeito de determinados fatos imponíveis, possuem uma ligação com o Estado que, em alguns aspectos, são mais intensas do que aquelas referíveis a um cidadão.

Pois bem, se não há dúvida de que a sujeição passiva referente aos tributos deve ser atribuída prescindindo da cidadania³, pergunta-se se pode (ou se deve) estabelecer-se uma relação inversa, pela qual o sujeito passivo da relação tributária que participa do financiamento da despesa pública por um período significativo, pode (ou deve) ser considerado merecedor da cidadania por ter absorvido em modo não episódico uma obrigação, de natureza política, que o liga ao Estado italiano.

3. Deveres políticos sem direitos políticos?

A legitimidade da dúvida nasce da seguinte assimetria: é possível admitir a existência dum concurso continuativo ao financiamento da despesa pública italiana determinado por uma relação direta do sujeito passivo com o território do Estado sem que haja o reconhecimento da cidadania e, portanto, particularmente do eleitorado (ao menos ativo)? Ou, no mínimo, sem que o concurso à despesa seja considerado como um fator relevante para atribuição de cidadania, em si ou em concurso com outros? Assimetria que se concretiza na definição de uma relação política desequilibrada, na qual o dever de contribuir continuamente absorvido não garante a aquisição de direitos políticos fundamentais como aquele do voto (mediante o qual se concorre para determinar como deve ser empregada tal despesa pública, em relação à qual o sujeito que não é cidadão, mas que é estável como sujeito passivo também contribui em via ordinária)⁴.

³ No entanto, os Estados Unidos seguem o princípio oposto, ou seja, ancoram o pagamento dos impostos à cidadania, sem considerar relevante a relação territorial em sentido estrito. (por exemplo, sem excluir os cidadãos não residentes). Sobre o tema, de forma crítica, Ruth Mason, ‘Citizenship Taxation’, in *Southern California Law Review*, February 2016.

⁴ O *Global Citizenship Observatory* (GLOBALCIT) apresenta a temática da cidadania da seguinte forma: “Through their laws on citizenship and electoral rights, states determine who belongs to the people in whose name they govern and for whom they assume responsibility vis-à-vis other states. Citizenship is thus a fundamental feature of the

281

A primeira objeção permite delimitar o âmbito do quesito: se há tributos de natureza real, em relação aos quais se considera a manifestação de capacidade contributiva de forma objetiva (é possível imaginar um imposto de natureza patrimonial sobre bens situados no território do Estado ou os impostos sobre o consumo que atingem a circulação de mercadorias ou a prestação de serviços efetuados no território do Estado), é natural que a sujeição do cidadão estrangeiro a tais tributos, sobretudo se não for residente, não seja por si só relevante em termos de reconhecimento da cidadania, ainda que possa ser prolongada no tempo.

Contudo, o quesito permanece válido e merece ser aprofundado quando se referir aos impostos pessoais, que pressupõem a estável ligação territorial entre o sujeito passivo e o Estado.

As normas jurídicas sobre cidadania vigentes – essencialmente a lei n. 91 de 1992, e o respectivo regulamento de atuação de 1993, d.p.r. n.572 – confirmam a existência da referida assimetria.

As prestações públicas realizadas em favor do Estado, em primeiro lugar, possuem relevância própria, por exemplo, o disposto no art.4: o estrangeiro ou apátrida, que possui um ascendente em linha reta cidadão por nascimento, pode declarar seu desejo de se tornar cidadão italiano se prestar serviço militar para a Itália, ou seja, se assumir funções de aproveitamento público para o Estado italiano.

Ressalte-se principalmente o art.9⁵ da lei, que prescreve a concessão da cidadania por naturalização, isto é, quando certas condições estabilizaram a relação do sujeito com a República italiana.

Diferentemente do serviço prestado às dependências do Estado, o pagamento contínuo do imposto sobre a renda não foi levado em consideração pela lei e pelo regulamento. A verdade é que a residência no território do Estado parece inevitavelmente comportar a sujeição às obrigações fiscais pelos rendimentos produzidos não só na Itália, mas em qualquer lugar do mundo, porém, na realidade, a assimetria permanece; a mesma não consente de atribuir um valor em si em relação à absorção das obrigações tributárias.

Passa-se a analisar o porquê.

international state system and is frequently contested in domestic and international politics. GLOBALCIT is committed to fact-based and non-partisan analysis of citizenship laws and policies around the globe”.

⁵ Artigo 9 da lei n. 91 de 1992

1. a cidadania italiana pode ser concedida por decreto do Presidente da República, após manifestação do Conselho de Estado, com proposta do Ministro da Administração interna:

a) ao estrangeiro se o pai ou a mãe ou um dos ascendentes em linha reta de segundo grau foram cidadãos por nascimento, ou nasceu em território da República e, em ambos os casos, reside legalmente no país pelo menos há três anos, exceto o previsto no artigo 4, parágrafo 1, letra c);

b) ao estrangeiro maior adotado por um cidadão italiano que reside legalmente no território da República há pelo menos cinco anos sucessivos à adoção.

c) ao estrangeiro que prestou serviço, ainda que no exterior, há pelo menos cinco anos nas dependências no Estado.

d) ao cidadão de um Estado membro da Comunidade europeia que reside legalmente há pelo menos quatro anos no território da República;

e) ao apátrida que reside legalmente há pelo menos cinco anos no território da República;

f) ao estrangeiro que reside legalmente há pelo menos dez anos no território da República.

2. Com decreto do Presidente da República, após manifestação do Conselho de Estado e prévia deliberação do Conselho de Ministros, sobre proposta do Ministro da Administração interna, em conjunto com o Ministro das Relações exteriores, a cidadania pode ser concedida ao estrangeiro quando esse tenha prestado eminentes serviços para a Itália, ou seja, quando houve excepcional interesse do Estado.

EALR, V.11, nº 3, p. 279-285, Set-Dez, 2020

282

Em primeiro lugar, a naturalização é um modo de aquisição da cidadania subordinado a um provimento administrativo emanado com base em parecer do Conselho de Estado. Não há um direito acionável, mas sim um interesse legítimo – no sentido tradicional de situação jurídica ativa condicionada por um poder discricionário da Administração Pública –, que pode ser anulado quanto à realização do bem da vida pretendido pelo requerente por um provimento negativo da administração, apesar de passível de discussão (mas apenas por motivo de legitimidade, e não sobre a valoração de “mérito”: Conselho de Estado Seção III, 26-10-2016, n.4498).

Em segundo lugar, o dispositivo evoca o princípio da residência prolongada por certo tempo, variável segundo a proveniência do requerente; mas que se trate de residência “legalmente” prolongada: o requisito é definido pelo art.1º, letra a) do regulamento de execução emanado pelo d.p.r de 12 de dezembro de 1993 n.572, o qual estabelece: “considera-se legalmente residente no território do Estado quem ali reside satisfeitas as condições e as obrigações previstas pelas normas em matéria de ingresso e permanência de estrangeiros na Itália e daqueles com registro anagráfico”.

Ora, o estrangeiro com residência legítima na Itália deve naturalmente ter efetuado o pagamento do imposto sobre a renda na Itália (se obteve rendimentos nos anos correspondentes), porque o registro anagráfico comporta, para fins fiscais, o *status* de residente. Nesse caso, a relação entre o pagamento de tributos e a aquisição da cidadania subsiste, mas é indireta, ou seja, o legislador estabelece como requisito a residência, desinteressando-se da recorrência em termos de contribuição fiscal.

Mas a residência pode não ser “legítima”; seja no que tange às condições de ingresso no território do Estado, seja em relação ao registro anagráfico, é possível que se verifiquem casos de residentes – em sentido fiscal – que poderiam não possuir, nos termos das disposições regulamentares interpretadas pela lei n.91 de 1992, os requisitos necessários para a concessão da cidadania.⁶

A assimetria, portanto, se confirma e gera perplexidades. Dum lado, é verdade que a cidadania requer uma relação de especial intensidade entre comunidade e indivíduo, de modo que o mero cumprimento das obrigações fiscais pode não ser considerado suficientemente representativo de tal comunhão que se consagra pelo formal ingresso do indivíduo na comunidade; mas, de outro lado, também é verdade que a disciplina da cidadania sem a atribuição de um papel específico à contribuição fiscal recorrente evidencia certa incoerência, se não verdadeira fratura no que se refere à combinação dos direitos e deveres que deveriam caracterizar a relação política entre o cidadão e a comunidade.

⁶ De fato, de acordo com o art.2 do Texto único que regula o imposto sobre a renda, n. 917/1986, como interpretado pela jurisprudência, “três são os pressupostos indicados alternativamente para a sujeição do imposto sobre a renda de pessoa físicas residentes (em relação aos quais o imposto se aplica a todos os rendimentos produzidos), acrescentando ao critério formal, representado pela inscrição anagráfica, dois critérios factuais constituídos pela residência ou pelo domicílio no território do Estado. Disso decorre que a inscrição anagráfica de sujeitos residentes em outro Estado não é elemento determinante para excluir a residência fiscal na Itália quando se trate de sujeito que tenha sua morada habitual no território do Estado, ou seja, o próprio domicílio, entendido como a principal sede de suas relações e interesses econômicos, como relações pessoais, devendo o caráter subjetivo e eletivo da escolha do interessado ser equilibrado com as exigências de tutela de terceiros”. (nesse sentido, *cass. penale* 30 ottobre 2017, n. 13114; em linha também com a jurisprudência da seção tributária, conforme é possível verificar em *Cass. 30 settembre 2016, n. 19484*).

A jurisprudência parece apreender, nos limites definidos pela normativa, as possíveis contradições dessa imposição e tende a atribuir relevância – mais ou menos explícita – às questões tributárias do aspirante cidadão.

Nesse sentido, afirma-se que “o provimento de concessão da cidadania italiana é adotado com base em uma avaliação amplamente discricionária sobre a existência de superveniente integração do estrangeiro na Itália, em tal modo que se pode afirmar o completo pertencimento à comunidade nacional. A Administração após ter verificado a existência dos pressupostos para o requerimento de cidadania, deve avaliar as razões que induzem o requerente a escolher a nacionalidade italiana e a possibilidade de respeito aos deveres derivados do pertencimento à comunidade nacional, incluídos a solidariedade econômica e social positivados na Constituição”. (Conselho de Estado, III, de 23 de julho de 2018, n. 4447). E ainda: “a momentânea interrupção no registro anagráfico não obsta no decorrer de 10 anos de residência exigidos pela lei com a finalidade de concessão da cidadania, sempre que a publicidade e a certeza da efetiva e regular presença do estrangeiro na Itália estejam confirmadas por meio de outros elementos equivalentes (moradia habitual resulta documentada pelo comprovante de pagamento de salário, pela declaração de rendimentos enviada pelo C.A.F e pelo extrato de contas previdenciário)”. Conselho de Estado, de 18 de março de 2013, n.1578.⁷

Ademais, no âmbito do processo decisório destinado a verificar o positivo alcance do nível de integração comunitária, entende-se que seja legítima a avaliação, em termos negativos, para excluir a possibilidade de conferir a cidadania, dada a impossibilidade do concurso às despesas públicas dada a incapacidade de rendimento do naturalizando (verificar a recente sentença do T.A.R., Roma Lácio seção I, 28.08.2018, n.9046). Se isso é verdade, é razoável supor que a capacidade de participação às despesas pública de forma adequada deveria influenciar positivamente o êxito do processo decisório de outorga da cidadania.

Obviamente, assinalado o problema e colocada a pergunta, é possível imaginar várias soluções: não é viável aquela, sem escrúpulos, que concede a cidadania a pessoas físicas que tenham efetuado doações em favor de um determinado Estado⁸; não é possível esquecer as questões colocadas por um generalizado incremento de casos de dupla cidadania, nem o automatismo na aquisição, junto àquela italiana, também da cidadania europeia para quem não a possua; o dado da contribuição fiscal provavelmente não pode ser por si só considerado um indicativo da assimilação cultural, o que é oportuno verificar caso a caso (hipótese mínima: o conhecimento da língua e das principais instituições); há, portanto, aspectos múltiplos que devem ser considerados, mas é possível registrar a tendência dos estados a facilitar a concessão da cidadania por naturalização, que é o modo pelo qual, ao menos indiretamente, a recorrência da contribuição fiscal pode encontrar relevância e reconhecimento.⁹

⁷ Verificar também *Cons. St. sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913; n. 52 del 10 gennaio 2011; n. 282 del 26 gennaio 2010; Tar Lazio, sez. I ter, 8 febbraio 2017, n. 2150; sez. II quater, 18 aprile 2012, n. 3547.*

⁸ Em relação ao tema, sugere-se a leitura de C. Cipolletti, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, *Riv. Dir. Int.le*, 2014, 463, que analisa medidas análogas presentes nas legislações de outros estados europeus; a Autora recorda como (p. 467) “a União Europeia não possui poderes de interferir na liberdade dos Estados membros de decidir a modalidade e os critérios de atribuição da própria cidadania e, portanto, da cidadania europeia. A matéria enquadra-se tradicionalmente no domínio reservado aos Estados e é considerada expressão da soberania estatal”. Ademais, deve-se recordar no trabalho como a jurisprudência europeia considera a “cidadania expressão de uma ligação efetiva, concreta e atual entre o cidadão e o Estado de cidadania” (*idem*, p. 471). Na verdade, o requisito da efetividade foi enunciado pela Corte internacional de justiça, mas não foi acolhido pela jurisprudência europeia como limite de discricionariedade estatal na concessão da cidadania.

⁹ Registra-se, por exemplo a nova lei portuguesa em matéria de cidadania que entrou em vigor em 06 de julho de 2018.

Parece, então, que é necessário repensar a função e o significado “político” (no sentido de inerente à comunidade e às formas de pertencimento à mesma) da recorrência no pagamento de tributos; se a Constituição impõe a obrigação de contribuir nas relações políticas, não se afigura exaustiva a ligação entre a contribuição e despesa pública representada pela hipótese de incidência do imposto. Não persuade o possível argumento de que o contribuinte que não é cidadão está em condição de receber, próprio em razão de ligação territorial que justifica a qualidade de sujeito passivo, serviços públicos do Estado (entendido como República, como agregado constituído pelo Estado, Regiões, Municípios, cidades metropolitanas e províncias, nos termos do art.114 primeiro parágrafo da Constituição). Tal argumento poderia induzir a superar a questão da cidadania apenas esquecendo – e não parece correto – que o pagamento dos impostos conotam em sentido político o pertencimento à comunidade.

4. Um lembrete:

Este artigo é dedicado à Giovanna Mancini, estudiosa e docente da matéria romanística, que dedicou grande parte das próprias pesquisas às questões da cidadania e em geral ao pertencimento do indivíduo a uma comunidade política, não apenas no ordenamento romano, mas também na historiografia e na publicística moderna¹⁰. Giovanna Mancini foi primeiramente professora, depois colega e amiga, mas sobretudo fonte inesgotável de estímulos culturais, dentre os quais em particular aquele de refletir exatamente sobre as relações políticas em conjunto com seus reflexos jurídicos. Este artigo projeta os discursos comuns desenvolvidos por tantos anos em uma perspectiva de direito positivo, seja também de *iure condendo*, que ao final se junta às nossas diferentes estradas, percursos, porém com um “*idem sentire*”.

¹⁰ Limito a citação a Mancini, *Cives romani municipales latini*, I, Milano 1996; *Cittadinanza e status negli antichi e nei moderni*, Pescara 2000.