



TRANSPARÊNCIA FISCAL: PRESSUPOSTO DEMOCRÁTICO E DIREITO DO CONSUMIDOR

FISCAL TRANSPARENCY: DEMOCRATIC ASSUMPTION AND CONSUMER RIGHT

¹Samuel Levy Pontes Braga Muniz
²José Aldizio Pereira Júnior

Resumo

O presente artigo tem por finalidade analisar a Lei nº 12.741/2012 e sua importância como instrumento democrático de transparência fiscal nas relações de consumo. A publicidade como fundamento democrático não é construção política moderna, pois desde o século VIII a.C os gregos já compreendiam que não havia democracia quando o Estado atuava secretamente. A lei de transparência veio para fortalecer a democracia brasileira, pois é por meio da informação que os cidadãos têm maior controle sobre a atuação estatal, que podem fiscalizar os gastos públicos e que têm acesso à ingerência tributária sobre as relações de consumo.

Palavras-Chave: Consumo; Democracia; Grécia; Lei 12.741/2012; Transparência fiscal.

Abstract

This article has for purpose analyze the Law 12.741/2012 and its importance as a democratic instrument of fiscal transparency in consumer relations. Publicity as a democratic foundation is not modern political construction, because since the VIII century b.C the Greeks already understood that there was no democracy when the state was acting secretly. The law of transparency came to fortify Brazilian democracy, because it is through information that citizens have greater control over the state action, which can oversee public spending and have access to tributary mismanagement on consumer relations.

Keywords: Consumption; Democracy; Greece; Law 12.741/2012; Fiscal transparency.

¹ Mestrando em Direito Privado pelo Centro Universitário 7 de Setembro, UNI7 - Fortaleza – CE, (Brasil). Professor do Curso de Graduação em Direito das Faculdades INTA, Sobral – CE, (Brasil). E-mail: samuellevybraga@gmail.com.

² Mestrado em andamento em Direito Privado pelo Centro Universitário 7 de Setembro, UNI7 - Fortaleza – CE, (Brasil). E-mail: aldiziojr@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

Diariamente o consumidor adquire incontáveis produtos e serviços disponíveis no mercado nacional e internacional, na maior parte das vezes sem se questionar sobre quanto do que gastou vai para os cofres públicos. A transparência do Estado Brasileiro, especificamente em sua atuação como entidade fiscal, será o objeto deste trabalho. Dentro do amplo campo do direito tributário, o foco se dará no direito que possui o consumidor de conhecer o peso real da tributação que incide sobre o preço dos produtos e serviços disponíveis no mercado.

Estar na condição de consumidor não é uma faculdade, é um dos aspectos mais fundamentais da vida de todos, uma vez que o Estado Brasileiro adotou uma economia de mercado. O cidadão não possui a opção de não consumir, pois todos precisam de água, gêneros alimentícios, energia elétrica, moradia, transporte, vestimentas, medicamentos e tantos outros produtos e serviços.

A alta carga tributária sobre o consumo consiste em interferência direta do Estado sobre um dos direitos mais fundamentais das pessoas desde a queda do absolutismo: a propriedade. A importância da publicidade dos atos (fiscais) emanados pelo Estado se mostra, pois, não apenas como um desdobramento do direito do cidadão à informação, mas também como um pressuposto básico da democracia, em sua conformação mais ampla que a mera representatividade.

A publicidade como fundamento democrático não é construção política recente. Desde a Cidade-Estado de Atenas do século VIII a.C, os gregos já compreendiam que não havia democracia quando o Estado atuava nas sombras, às margens do corpo social. A atual definição de democracia consiste também em compreender o Estado como um ente orientado por valores e princípios éticos, jurídicos e políticos.

A discussão ultrapassa a dogmática jurídica, uma vez que o estudo realizado aborda a origem histórica do instituto e também seus reflexos na vida dos cidadãos, enquanto consumidores e contribuintes. Tem-se no Brasil dispositivo constitucional que prevê o instituto desde 1988, ocorre que o Congresso Nacional apenas elucidou o comando da Carta Política recentemente. O problema da falta de transparência fiscal é antigo, mas a discussão proposta é atual.

2. A ORIGEM DA PUBLICIDADE COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA



Rousseau afirmou, em sua obra o *Contrato Social*, que “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um Governo tão perfeito não convém a homens” (ROUSSEAU, 2009, p. 82). Com isso, quer o filósofo suíço inferir que a Democracia é a mais perfeita forma de que pode dispor um povo para governar a si mesmo enquanto coletividade organizada.

Paradoxalmente, não foram poucos os que se utilizaram das mesmas palavras para justificar pensamentos políticos antidemocráticos. Tiranias com as mais variadas denominações tentaram se autolegitimar com base na frase referida. De fato, o oportunismo político gerou interpretação das mais singelas: se tal governo se revela tão perfeito ao ponto de ser orquestrado apenas por deuses, homens não devem ousar tamanha quimera.

Porém tal interpretação pessimista não é apenas errônea, como também oportunista, além de inadequada ao que realmente pensou o filósofo do iluminismo. Democracia é o governo do povo, para o povo e apesar de não ter havido na história da humanidade um poder organizado plenamente democrático e perfeito na exata medida das palavras de Rousseau, tal fato não há de mitigar ou diminuir a ideia de que do povo e somente dele emana o poder de um Estado Democrático (BONAVIDES, 2001, p. 14).

Democracia é tema que afeta todas as ciências ditas sociais e não poderia ser diferente com o Direito. Na seara jurídica, é assunto dos mais relevantes: já no seu primeiro artigo a Lei Maior de 1988 anuncia que o país constitui-se em Estado Democrático de Direito. Este se caracteriza por adotar a economia de mercado, garantir a existência de todo um conjunto de direitos sociais, assegurar o respeito aos direitos humanos e ter na Democracia a sua legitimidade político-jurídica.

Maurice Duverger ensina "a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres" (DUVERGER, 1970, p. 387). Ocorre que, apesar de não estar errado, modernamente não se pode compreender a democracia apenas como o processo político na qual os cidadãos escolhem, de forma periódica, aqueles que ocuparão as principais funções estatais.

A democracia surgiu nas Cidades-Estados gregas da antiguidade (berço da civilização ocidental), tendo seu apogeu em Atenas. Os homens da Grécia antiga tinham em suas cidades praças públicas (*Ágora*), locais em que a soberania era exercida pelos que possuíam o status de cidadão. Nestas assembleias, os gregos se devotaram apaixonadamente à vida pública, onde todas as funções estatais eram calorosamente exercidas e debatidas de



forma direta pelos homens. Mas, apesar desse avanço político (a democracia grega era um caso ímpar dentre os povos e civilizações da antiguidade), não se pode afirmar que era um modelo perfeito. Segue a crítica de Bonavides:

A escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio porém da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria de homens livres apoiados na esmagadora maioria de homens escravos. De modo que autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo. Ou democracia minoritária, como quer Nitti, reproduzindo aquele pensamento célebre de Hegel, em que o filósofo compendiou, com luminosa clareza, o progresso qualitativo e quantitativo da civilização clássica, tocante à conquista da liberdade humana. Com efeito, disse Hegel que o Oriente fora a liberdade de um só, a Grécia e Roma a liberdade de alguns, e o mundo germânico, ou seja, o mundo moderno, a liberdade de todos (BONAVIDES, 2010, p. 288-289).

A base social escravizada permitia ao cidadão se dedicar de forma integral aos assuntos públicos. Assim, pôde o homem da Cidade-Estado perceber a importância que tinha sua própria integração à vida política, sobretudo para fins de preservação da soberania frente aos inimigos, fossem eles estrangeiros (povos não helênicos) e até mesmo perante os rivais internos: Atenas e Esparta disputaram por longo período a hegemonia sobre as demais cidades, até que Alexandre da Macedônia unificou o mundo grego num dos maiores impérios que a história humana conheceu.

A democracia antiga possuía alguns pressupostos básicos, valendo destacar primeiramente a *isonomia*, que consiste na ideia de que todos os cidadãos são iguais perante a lei, sem distinções, sobretudo a riqueza não poderia ser considerada fator a conferir privilégios estatais (BONAVIDES, 2010, p. 291). A Cidade-Estado, por meio dos representantes escolhidos, deveria dispensar igual tratamento a todos, punindo os infratores da ordem jurídica de modo a não conferir foro privilegiado a nenhum de seus cidadãos.

Um segundo aspecto a ser destacado era a *isotimia*, que consistiu num desdobramento lógico da *isonomia*. Na Grécia todos os cidadãos tinham acesso às funções de Estado em igualdade de condições com seus pares, ou seja, restavam abolidos os títulos e as funções hereditárias (BONAVIDES, 2010, p. 291). Para ter acesso a uma função pública, bastava à confiança depositada pelos demais membros da comunidade, sem requisitos outros que não os méritos pessoais, como a honradez, probidade, conhecimento e eloquência.



Outro importante alicerce da democracia grega foi o destaque dado à palavra. A *isagoria* consistia no direito que o cidadão possuía de exprimir seus pensamentos perante as assembleias (BONAVIDES, 2010, p. 291). A todos era assegurado opinar sobre, e talvez principalmente, o destino da coisa pública. A palavra se projetou como aspecto essencial na política grega da antiguidade, como se vê nas lições de Vernant:

O que implica o sistema da *polis* é primeiramente uma extraordinária preeminência da palavra sobre todos os outros instrumentos de poder. Torna-se o instrumento político por excelência, a chave de toda autoridade no Estado, o meio de comando e de domínio sobre outrem. Esse poder da palavra – de que os gregos farão uma divindade: *Peithó*, a força de persuasão – lembra a eficácia das palavras e das fórmulas em certos rituais religiosos, ou o valor atribuído aos “ditos” do rei quando pronuncia soberanamente a *themis*; entretanto, trata-se na realidade de coisa bem diferente. A palavra não é mais o termo ritual, a fórmula justa, mas o debate contraditório, a discussão, a argumentação. Supõe um público ao qual ela se dirige como a um juiz que decide em última instância, de mãos erguidas, entre os dois partidos que lhe são apresentados; é essa escolha puramente humana que mede a força de persuasão respectiva dos dois discursos, assegurando a vitória de um dos oradores sobre seu adversário.

Todas as questões de interesse geral que o Soberano tinha por função regularizar e que definem o campo da *arché* são agora submetidas à arte oratória e deverão resolver-se na conclusão de um debate; é preciso, pois, que possam ser formuladas em discursos, amoldadas às demonstrações antitéticas e às argumentações opostas.

[...] A arte política é essencialmente exercício da linguagem (VERNANT, 2011, p. 53-54).

De nada serviria todo o aparato jurídico grego se os atos emanados pelas Cidades-Estados não se desse de forma transparente aos cidadãos, ou seja, se o Estado não agisse às claras, com a finalidade de assegurar a real participação do povo na gestão da coisa pública. A publicidade dos atos emanados pelo Estado como fundamento da democracia grega surge entre os séculos VIII e VII a.C, conforme Vernant:

Uma segunda característica da *polis* é o cunho de plena publicidade dada às manifestações mais importantes da vida social. Pode-se mesmo dizer que a *polis* existe apenas na medida em que se distinguiu um domínio público, nos dois sentidos diferentes, mas solidários do termo: um setor de interesse comum, opondo-se aos assuntos privados; práticas abertas, estabelecidas em pleno dia, opondo-se a processos secretos. Essa exigência de publicidade leva a apreender progressivamente em proveito do grupo e a colocar sob o olhar de todos o conjunto das condutas, dos processos, dos conhecimentos que constituíam na origem o privilégio exclusivo do *basileus*, ou dos *gene* detentores da *arché*.

[...] Tornando-se elementos de uma cultura comum, os conhecimentos, os valores, as técnicas mentais são levados à praça pública, sujeitos à crítica e à controvérsia. Não são mais conservados, como garantia de poder, no recesso de tradições familiares; sua publicação motivará exegeses, interpretações diversas, oposições, debates apaixonados. Doravante, a discussão, a argumentação, a polêmica tornam-se as regras do jogo intelectual, assim como do jogo político. O controle constante da comunidade se exerce sobre as criações do espírito, assim como sobre as magistraturas do Estado. A lei da *polis*, por oposição ao poder absoluto do monarca,



exige que umas e outras sejam igualmente submetidas à “prestação de contas” (VERNANT, 2011, p. 55-56).

A democracia, desde Atenas, é um sistema que pressupõe atuação visível do aparelho estatal. O funcionamento de um governo democrático depende de permanente controle pela opinião pública. Os regimes autoritários atuam de modo a se furtarem ao máximo da atenção de seu povo, com o fim de assegurar sua ilegítima manutenção no exercício do poder político.

Bobbio explicita que “O poder autocrático se subtrai do controle do público de dois modos: ocultando-se, isto é, tomando as decisões no “conselho secreto”, e ocultando, isto é, mediante o exercício da simulação ou da mentira, considerada instrumento lícito de governo” (BOBBIO, 2015, p. 30). Quanto mais o déspota esconde sua atuação dos olhos de seus súditos, mais forte ele será. Portanto, da referida premissa, pode-se concluir que quanto maior visibilidade for dada ao funcionamento estatal, maior o grau de desenvolvimento democrático do Estado.

Em regra, a publicidade se mostra como aspecto essencial de um Estado verdadeiramente democrático. Modernamente a exceção se dá nos casos das agências de segurança, que atuam frequentemente por meio de serviços de espionagem. Tal exceção se justifica uma vez que os órgãos de segurança de um país defendem, em última análise, a própria democracia.

Desde o século XVIII, era do iluminismo e das grandes revoluções (americana e francesa), já não se compreendia a democracia apenas como um sistema de regular exercício do sufrágio. Portanto, viver numa sociedade democrática pressupõe não apenas escolher representantes, mas também estar sob a égide de um Estado soberano que possui certas diretrizes básicas de caráter axiológico, normalmente positivadas no corpo da Constituição. A atual definição de democracia consiste também em compreender o Estado como um ente orientado por valores e princípios éticos, jurídicos e políticos. Rousseau disse que:

Não importa por qual lado se remonte ao princípio, chega-se sempre à mesma conclusão, a saber: que o pacto social estabelece entre os cidadãos uma tal igualdade que todos se comprometem sob as mesmas condições e que todos devem usufruir os mesmos direitos. Assim, pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente a todos os cidadãos, de modo que o soberano conhece apenas o corpo da nação e não distingue nenhum daqueles que o compõem. O que é então, propriamente, um ato de soberania? Não é uma convenção do superior com o inferior, mas uma convenção do corpo com cada um de seus membros: convenção legítima, pois tem por base o contrato social; equitativa, pois é comum a todos; útil, pois não pode ter outro objeto senão o bem geral; e sólida, pois tem por garantia a força pública e o poder supremo. Enquanto os súditos estiverem submetidos apenas a tais convenções, eles não obedecem a



ninguém, mas somente à sua própria vontade; e perguntar até onde se estendem os direitos respectivos do Soberano e dos Cidadãos é perguntar até que ponto estes podem comprometer-se consigo mesmos, cada um em relação a todos e todos em relação a cada um (ROUSSEAU, 2009, p. 49).

A Constituição do Brasil possui alguns dispositivos que expressamente determinam a publicidade na atuação estatal, tais como o inciso LX do artigo 5º, o *caput* do artigo 37, inciso IV do § 1º do artigo 225 e inciso IX do § 1º do artigo 216-A. Pela análise do caso grego, percebe-se que a publicidade nem precisaria estar escrita para, ainda assim, se revelar como fundamento democrático. Ocorre que o Brasil historicamente atravessou múltiplos períodos ditatoriais, tendo como frequentes consequências o abuso do poder político e a supressão de direitos fundamentais.

Com essa preocupação, o constituinte originário julgou necessário deixar expresso que a publicidade será a regra para os atos emanados pelo poder público, vinculando todos os poderes e todos os entes federados, nos termos do *caput* do artigo 37 da Carta Política: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

3. O PESO DA TRIBUTAÇÃO NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

O Brasil possui três bases principais de incidência tributária: consumo, patrimônio e renda. Das três, é o consumo que responde pela maior parte do produto da arrecadação tributária. Gassen, D’Araújo e Paulino explicam essa diferença em números:

Do total da carga tributária brasileira, os tributos incidentes sobre o patrimônio representam 3,52%, sobre a renda 24,14%, e sobre o consumo 68,20%. Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esses indicadores representam respectivamente 5,4%, 36,9% e 30,4%³. Observe-se que, com a soma dos indicadores, não se chega à totalidade. O restante do percentual é atribuído, em regra, à seguridade social, que não pode ser vista como base de incidência (GASSEN; D’ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 03).

Uma vez que ocorre o repasse dos tributos incidentes sobre produtos e serviços ao preço final destes, quem arca com o referido ônus é o consumidor, fenômeno a que se dá o nome de tributação indireta. O fornecedor é o contribuinte de direito (formalmente quem ocupa o polo passivo da obrigação tributária), responsável pelos fatos geradores dos tributos,



mas uma vez que estes últimos se incorporam ao preço final do produto ou serviço, tem-se o consumidor como o contribuinte de fato.

A taxação sobre o consumo se dá principalmente por meio de três tributos: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Além dos três impostos referidos, existem outros tributos que afetam a comercialização de produtos e serviços no Brasil, tais como: Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE).

A competência para instituir o ICMS é dos Estados e do Distrito Federal. Os principais fatos geradores do imposto são as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (Art. 1º da Lei Complementar nº 87/1996).

O consumidor (pessoa sem intuito comercial e como destinatário final do produto ou serviço) no Brasil será direta e formalmente contribuinte do ICMS nas seguintes situações: caso importe mercadorias ou bens do exterior; caso seja destinatário de serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior; caso adquira em licitação mercadorias ou bens apreendidos ou abandonados; e caso venha a adquirir lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização ou à industrialização (parágrafo único do Art. 4º da LC nº 87/1996). Adota-se a crítica de Gassen, D'Araújo e Paulino sobre o obscuro cálculo deste imposto:

É necessário ressaltar que o montante do ICMS integra a sua própria base de cálculo. Isso ficou convencionado, de forma eufemística, como “cálculo por dentro”. Mesmo que seja legal, essa prática acaba por mascarar a alíquota real do imposto, que sempre supera a sua nominal, prejudicando a transparência do verdadeiro peso



do tributo no consumo final da mercadoria e configurando uma espécie de aumento das alíquotas por via transversa (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 05).

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é de competência da União Federal, nos termos do artigo 153 da Constituição. O fato gerador é alteração de natureza industrial de um bem (Decreto nº 7.212/2010). O terceiro tributo com maiores repercussões sobre o consumo é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), sendo de competência dos municípios e do Distrito Federal, conforme dispõe o inciso III do artigo 156 da Constituição. O fato gerador é a prestação de serviços (não abrangidos pelo ICMS) a terceiros. A Lei Complementar nº 116/2003 especifica em lista própria sobre quais serviços incide o ISS.

Dos três tributos mais relevantes (ISS, IPI e ICMS), este último, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, se mostra como o mais importante incidente sobre consumo, pois responsável pela maior capacidade de arrecadação tributária do país. Para se compreender o peso que a carga tributária tem sobre o preço final dos produtos e serviços disponíveis no mercado, seguem alguns exemplos:

Gasolina (56,09%); carro 1.0 (35,27%); telefone celular (33,08%); energia elétrica (48,28%); serviço público de água (37,88%); água mineral (37,44%); casa popular (48,30%); conta de telefone (48,28%); fogão de 4 bocas (41,22%); geladeira (38,21%); lâmpada elétrica comum (44,54%); medicamentos de uso humano (33,87%); forno microondas (59,37%); motocicleta até 125 CC (52,54%); óculos (lentes de vidro) (45,31%); papel higiênico com 4 rolos (32,55%); pilhas e baterias (51,80%); roupas (34,67%); sapatos (36,17%); televisor (44,94%); vaso sanitário (39,95%) (NAIME, 2015, online).

Dos produtos e serviços indicados, pode-se afirmar que a quase totalidade deles podem ser considerados essenciais à vida moderna. Note-se que as referidas alíquotas, quando comparadas com as aplicáveis à tributação sobre renda e patrimônio (como visto no início deste capítulo), são altíssimas. Dentre os aspectos essenciais de uma necessária reforma tributária no Brasil, a transparência ocupa a primeira etapa do processo, segundo Gassen, D'Araújo e Paulino:

O primeiro passo a ser adotado nessa reforma é a valorização do princípio da transparência tributária, elencado no artigo 150, § 5º da Constituição Federal. Conforme se depreende das lições de Amaro (2010, p. 171), os impostos sobre o consumo, por serem uma espécie de tributação indireta, acabam sendo repercutidos na cadeia produtiva e incorporados ao preço final dos bens e serviços, sem que os consumidores, contribuintes de fato do encargo fiscal, tenham noção da carga embutida. Assim, esses tipos de impostos acabam anestesiando o indivíduo acerca do que é arrecadado ao se adquirir determinado produto, uma vez que o peso do gravame fiscal acaba sendo disfarçado em seu preço.



Embora tal medida possa parecer interessante sob um viés político eivado de má-fé, justamente por permitir uma alienação do contribuinte acerca da carga tributária paga, essa situação não contribui de maneira alguma para a formação social do cidadão, nem para sua conscientização acerca do que é arrecadado e de como esses recursos são empregados. Dessa forma, fica evidente a importância do combate da pouca transparência observada atualmente (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 14).

O contribuinte percebe mais facilmente a atuação fiscal do Estado no momento de pagar tributos diretos, tais como o imposto de renda (IR), o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e o imposto predial territorial urbano (IPTU). Na compra de um produto ou no recebimento de um serviço o consumidor geralmente não visualiza o custo dos tributos que estão integrados ao valor que pagou.

É essencial que numa democracia os atos do Estado sejam, em regra, públicos. Existe norma constitucional originária (§ 5º do artigo 150) que assegura ao consumidor ter ciência do peso da tributação sobre mercadorias e serviços. O Congresso Nacional regulamentou a referida determinação constitucional recentemente, com a edição da Lei nº 12.741/2012.

4. TRANSPARÊNCIA FISCAL: O DIREITO DO CONSUMIDOR À INFORMAÇÃO

A publicidade se mostra como pressuposto da democracia desde a antiguidade e a Carta Política do Brasil possui determinação expressa nesse sentido (artigo 37). Ademais, a Constituição Federal possui norma específica que garante ao consumidor conhecer o peso da tributação sobre as mercadorias e serviços disponíveis no mercado, qual seja, o § 5º do artigo 150, a seguir transcrito: “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

O parlamento brasileiro levou mais de vinte anos para regulamentar o referido comando constitucional originário, por meio da Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012. Assim dispõe o artigo 1º lei de transparência fiscal sobre consumo:

Art. 1º Emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverá constar, dos documentos fiscais ou equivalentes, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda.



A lei de transparência fiscal também modificou o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), assegurando o conhecimento sobre os tributos incidentes sobre os produtos e serviços disponíveis no mercado, nos termos abaixo:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...];

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012).

Por ocasião da emissão de notas fiscais, devem ser computados os seguintes tributos (§ 5º do Art. 1º da Lei nº 12.741, de 2012): Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) - (PIS/Pasep); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide).

O decreto que regulamentou a lei de transparência foi o nº 8.264, de 5 de junho de 2014. Repetindo o art. 5º da Lei nº 12.741/2012, o artigo 7º do decreto informa que em caso de descumprimento das suas determinações, o infrator fica sujeito às sanções administrativas do Código de Defesa do Consumidor, que podem ser as seguintes:

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

I - multa;

II - apreensão do produto;

III - inutilização do produto;

IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;

V - proibição de fabricação do produto;

VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;

VII - suspensão temporária de atividade;

VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;

IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;

X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;

XI - intervenção administrativa;

XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

Apesar de publicada em 2012, a lei de transparência somente passou a ser de cumprimento obrigatório a partir de 2015, para que o mercado nacional pudesse se adaptar as novas regras. A medida provisória nº 649/2014 fixou como prazo final 31.12.2014, momento em que a norma deixou de ser meramente orientadora e passou a ser plenamente aplicável. A fiscalização é realizada pelos Programas Estaduais de Defesa do Consumidor. A nova lei de transparência fiscal não apenas regulamentou direito constitucional do consumidor, mas também representou importante avanço democrático, nas palavras de Cavalcante e Camurça:

O ano de 2015 iniciou assim como um período ainda de obscuridades e incertezas referentes à implementação do direito do consumidor brasileiro ao conhecimento dos tributos incidentes sobre os bens e serviços adquiridos, mas, sem dúvidas, será importantíssimo para que possamos viabilizar mais este importante passo para o fortalecimento da democracia brasileira.

A nova legislação traz diretrizes imprescindíveis para fixarmos os novos rumos da transparência fiscal no Brasil. Queremos crer que o processo que ora se instaura seja sem retorno e cada vez mais expansivo, afinal, a transparência é um dos instrumentos mais importantes do Estado Democrático de Direito e, talvez, um dos meios mais eficazes de recuperação da confiança no Estado, pois conhecendo as regras torna-se possível acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público. Como bem afirmou Tony Judt, a falta de confiança é claramente inimiga de uma sociedade bem conduzida (CAVALCANTE; CAMURÇA, 2016, p. 255).

Foram ampliados, em mais de uma ocasião, os prazos para que o comércio nacional se adaptasse às novas regras de transparência fiscal sobre bens e serviços adquiridos pelo consumidor brasileiro, passando a Lei nº 12.741/2012 ser de cumprimento obrigatório apenas a partir de 2015. Ainda assim, no ano de 2015, pouco mais de 25% das empresas cumpriram as determinações da nova lei, conforme dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT:

REGIÃO	Empresas Registradas	Empresas Obrigadas	Empresas Cadastradas	(%) Partic. no Total	(%) Empresas Aptas
SUDESTE	8.719.635	4.905.845	1.344.544	52,4%	27,4%
SUL	3.224.677	2.008.570	455.409	17,8%	22,7%
NORDESTE	3.219.112	1.752.747	419.707	16,4%	23,9%
CENTROESTE	1.467.364	850.218	219.689	8,6%	25,8%
NORTE	923.251	498.292	124.802	4,9%	25,0%
TOTAL	17.554.039	10.015.672	2.564.151	100%	25,6%

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/noticia/2223/25-das-empresas-brasileiras-informam-a-carga-tributaria-ao-consumidor>>. Acesso em 08 de junho de 2016, 15:19.



A transparência fiscal é dever do Estado e direito do cidadão, este último considerado enquanto consumidor e contribuinte. Pelos números acima apontados, vê-se que não bastou regularizar a determinação constitucional do § 5º do artigo 150, faz-se também necessária intensa fiscalização dos estabelecimentos que são obrigados a cumprir a norma e eficaz punição dos infratores. Cavalcante e Camurça concluem que:

O acesso à informação tem o grande mérito de dar ao cidadão papéis extremamente importantes: o controle e a fiscalização das atividades dos órgãos públicos. A transparência não apenas possibilita conhecer, mas também convida à participação de espaços públicos e políticos. Em sentido mais profundo, faz parte da gama de elementos que leva ao homem o primor do esclarecimento (CAVALCANTE; CAMURÇA, 2016, p. 263).

A Lei nº 12.741/2012 não é fruto apenas da determinação constitucional contida no § 5º do artigo 150, mas também nasceu pautada no princípio da publicidade, este que se revela como um alicerce da democracia. O direito do cidadão à informação sobre os tributos incidentes sobre o consumo representa importante conquista social e avanço democrático irreversível.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Cidade-Estado de Atenas, entre os séculos VIII e VII a.C, experimentou um sistema político completamente antagônico aos dos outros povos da antiguidade: a democracia. Essa invenção grega permitiu aos homens ter amplo acesso às informações sobre o funcionamento do aparelho estatal, participar ativa e diretamente das decisões proferidas pelo poder público e construir de forma coletiva as bases da civilização ocidental.

Para assegurar um governo democrático, os gregos possuíam aparato jurídico dos mais sofisticados para seu tempo. Dentre os dispositivos normativos assecuratórios da participação popular na gestão da coisa pública, destaca-se a ideia de publicidade como um pressuposto da própria democracia. A ausência de segredos, como regra geral, garantia aos cidadãos o controle dos atos emanados pelo Estado. A publicidade se revela assim como um dos alicerces da democracia.

O Brasil retornou à democracia em 1988 e entalhou a publicidade como princípio no corpo de sua nova Constituição (artigo 37). Destaca-se, principalmente, como norma originária gravada na Carta Política a prevista no § 5º do artigo 150, que determina que os consumidores devam ser esclarecidos sobre os tributos incidentes sobre as mercadorias e serviços disponíveis no mercado. O congresso nacional regulamentou o comando constitucional por meio da Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012.

Para que o comércio nacional pudesse se adaptar às novas regras, a lei de transparência passou a ser de cumprimento obrigatório apenas a partir de 2015, ainda assim pouco mais de 25% dos estabelecimentos respeitam a legislação. Portanto, mostra-se necessária maior fiscalização e eficaz punição dos infratores.

A Lei nº 12.741/2012, apesar de tardiamente, veio para fortalecer a democracia brasileira. É por meio da informação que os cidadãos têm maior controle sobre a atuação estatal, que podem fiscalizar os gastos públicos e que, no caso da lei de transparência, têm acesso à ingerência fiscal sobre as relações de consumo.

A construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária passa por implementar instrumentos que permitam aos cidadãos participar ativamente das decisões políticas. A Lei nº



12.741/2012 representa importante conquista para a jovem democracia brasileira, uma vez que torna mais transparente a atuação do fisco nacional.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Ciência política**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 de maio de 2016, 16:44.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2016, 10:03.

_____. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 05 de junho de 2016, 08:27.

_____. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 05 de junho de 2016, 20:22.

_____. **Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7212.htm>. Acesso em: 05 de junho de 2016, 20:01.

_____. **Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12741.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2016, 00:40.

_____. **Decreto nº 8.264, de 5 de junho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8264.htm>. Acesso em: 08 de junho de 2016, 00:16.

_____. **Medida provisória nº 649, de 5 de junho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv649.htm>. Acesso em: 08 de junho de 2016, 01:19.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CAMURÇA, Eulália Emília Pinho. **Lei da transparência fiscal: o direito à informação como direito fundamental**. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (organizadores). **Democracia e Direitos**



Fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016, p. 251-265.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. **Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos.** Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p213/25066>>. Acesso em: 02 de junho de 2016, 15:30.

IBPT. **25% das empresas brasileiras informam a carga tributária ao consumidor.** Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/noticia/2223/25-das-empresas-brasileiras-informam-a-carga-tributaria-ao-consumidor>>. Acesso em 08 de junho de 2016, 15:19.

NAIME, Laura. **Quanto pagamos de impostos?** Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2015/quanto-pagamos-de-impostos/>>. Acesso em 06 de junho de 2016, 14:13.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Porto Alegre: L&PM, 2009.

VERNANT, Jean-Pierre. **As origens do pensamento grego.** 20ª Ed. Rio de Janeiro: Difel, 2011.