

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-526-

3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade Federal do Maranhão -
UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
[www.portais.ufma.br/PortalUfma/
index.jsf](http://www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf)

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O XXVI Congresso Nacional do CONPEDI se realizou em um momento de inflexão do pensamento jurídico nacional. Apesar das controvérsias existentes quanto à proposta de reforma previdenciária a ser, eventualmente, votada no Congresso Nacional, a efetividade da reforma trabalhista recentemente vigente no país e mesmo quanto aos julgados associados aos crimes de corrupção, percebe-se, também, movimentação quanto à apresentação à sociedade brasileira da denominada "reforma tributária". Neste livro, contendo inúmeros trabalhos de mais alta qualidade e com profundidade surpreendente, se considera que a maioria dos seus autores encontrar-se ainda nos primórdios de seus estudos pós graduados, identifica-se, sobremaneira, reflexões afetas às limitações ao Poder de Tributar, como àquelas voltadas para as hipóteses de imunidade tributária, sejam de templos de qualquer culto, das entidades beneficentes de assistência social e imunidade recíproca quando da responsabilidade na sucessão; aplicação de tributos em espécie como nos casos do ITCMD, ISSQN e mesmo, considerando nossa contemporaneidade tecnológica, a possível modalidade da tributação sobre produtos impressos em 3D; questões afetas ao tão sofrido orçamento como sustentabilidade financeira e ambiental do Estado, efetividade das políticas públicas tributárias em dentro outras, controle orçamentário sob a perspectiva da participação social.

O desafio que se revela, aqui e alhures, é dar concretude às nossas provocações e indagações já que a elaboração, criação e apresentação de articulados deste jaez não poderão, apenas e simplesmente, se quedar no âmbito do espaço do CONPEDI. Devemos, quando e se possível, tentar carrear esforços para que nossos pensamentos, traduzidos na excelência deste livro, chegue à sociedade brasileira para que possamos contribuir com um mínimo de nosso pensamento, para fazer com que este país se revele no futuro menos injusto e cruel para a maior parte de sua população, mormente quanto à busca de uma tributação que para seus operadores deve evoluir para um padrão de maior racionalidade e equilíbrio quanto sua carga todos nós imposta.

Boa leitura!

Profa. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - UNIMAR

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**TRANSPARÊNCIA FISCAL E A DIFICULDADE DA SUA EFETIVIDADE NA
SOCIEDADE BRASILEIRA**

**FISCAL TRANSPARENCY AND THE DIFFICULTY OF ITS EFFECTIVENESS IN
THE BRAZILIAN SOCIETY**

Giuliane Giorgi Torres

Resumo

A dificuldade de dar plena efetividade na transparência fiscal na sociedade brasileira é o foco deste trabalho. Aborda-se a questão da complexidade na tributação como principal óbice ao conhecimento pleno dos cidadãos sobre a carga tributária existente nos produtos e serviços, bem como a destinação acerca desses recursos pelo Poder Público. Ainda, destaca-se a Lei 12.741/2012, que prevê a discriminação dos tributos incidentes sobre o consumo de produtos e serviços, que veio para disciplinar o que dispõe o art. 150, §5º da Constituição Federal, sobre o direito do cidadão de ser esclarecido sobre a tributação.

Palavras-chave: Transparência fiscal, Tributos indiretos, Anestesia fiscal, Cidadania, Acesso à informação, Complexidade na tributação

Abstract/Resumen/Résumé

The difficulty of giving full effect to fiscal transparency in Brazilian society is the focus of this work. The issue of complexity in taxation is addressed as the main obstacle to the full knowledge of citizens about the tax burden in products and services, as well as the allocation of these resources by the Government. Also noteworthy is Law 12.741 / 2012, which provides for the breakdown of taxes levied on the consumption of products and services, which came to discipline the provisions of art. 150, §5 of the Federal Constitution, on the citizen's right to be informed about taxation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal transparency, Indirect taxes, Fiscal anesthesia, Citizenship, Access to information, Complexity in taxation

Introdução

A Lei 12.527/2011, lei da transparência, deve ser considerada um novo marco na mudança da cultura da Administração Pública brasileira, encerrando com o sigilo das informações e tornando-as públicas, com o compartilhamento das informações com a sociedade sobre as questões que envolvem o Poder Público e a participação do cidadão nas questões econômicas do país.

Somado ao princípio da transparência, questão de fundamental importância na atualidade diz respeito a transparência fiscal e os óbices a sua plena efetividade na sociedade. Em que pese a promulgação da Lei 12.741/2012 que veio a disciplinar o princípio da transparência fiscal disposto na Constituição Federal, a complexidade do sistema tributário brasileiro, principalmente no tocante aos tributos indiretos, representam um óbice a esse exercício da cidadania fiscal pelos contribuintes.

A lei da transparência fiscal veio para disciplinar as medias de esclarecimento aos consumidores dos tributos pagos pelos mesmos na esfera federal, estadual e municipal, sobre as mercadorias e serviços, determinando que os tributos incidentes devam constar nos documentos fiscais ou qualquer outro meio eletrônico ou impresso. Contudo, o artigo vai expor os motivos pelos quais, ainda que com a existência da referida lei, não há por parte dos cidadãos o pleno exercício da cidadania fiscal.

Um dos principais óbices ao acesso a informação clara aos contribuintes diz respeito a tributação indireta que torna nosso sistema tributário extremamente complexo. Não se pretende aqui abordar com precisão esse tema, até porque é complexo e não representa o foco do presente artigo. Contudo, é de suma importância se trazer a baila algumas considerações sobre o assunto e o quanto dificulta o exercício da cidadania fiscal, trazendo a chamada "anestesia fiscal" (BALEEIRO, 2009).

A complexidade na tributação faz com que o cidadão não conheça o que está efetivamente sendo pago. Com a questão da tributação indireta, o cidadão fica com uma falsa impressão de que não paga tributo, ou paga muito pouco, quando, na verdade, não é o que

efetivamente ocorre. Em face dessa situação, que será abordada no presente artigo, Aliomar Baleeiro chamou de "anestesia fiscal", ou seja, a falsa sensação do contribuinte de que não está sendo tributado.

A transparência fiscal é um caminho para a reestruturação da Administração Pública perante a sociedade e, para isso, a divulgação correta e precisa dos valores pagos pelo cidadão à título de tributos, bem como a destinação desses recursos, para sua análise, é de suma importância para se atingir um pleno desenvolvimento, trazendo confiança da sociedade com o Poder Público e a oportunidade da mesma decidir e reivindicar o que entender de direito.

1 Breves noções de transparência fiscal

Consoante define o artigo 150, §5º da Constituição Federal, "*A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.*" Diante dessa expressa determinação da Constituição Federal, em 8 de dezembro de 2012 foi promulgada a Lei da transparência fiscal, Lei 12.741, que dispõe acerca de esclarecimento aos consumidores dos impostos de mercadorias e serviços por eles pagos.

A referida lei determina que conste nos documentos fiscais a informação dos valores pagos pelos consumidores dos tributos federais, estaduais e municipais na venda de mercadorias e serviços. Ainda, a informação dos valores pagos à título de tributos poderá ser através de painel afixado no estabelecimento vendedor.

A transparência fiscal tem duas dimensões principais: uma em relação aos impostos, ou seja, do conhecimento que os cidadãos têm que ter sobre a tributação que lhes é imposta. A outra dimensão se refere as despesas, sendo a compreensão que a sociedade tem que ter da utilização dos recursos obtidos pelo Poder Público, quem se beneficia dos recursos e em que políticas públicas são empregados.

Todavia, em que pese a regulamentação da transparência em matéria fiscal, dar efetividade a transparência segue sendo um grande desafio para o poder público na contemporaneidade, pois é através da mesma que os cidadãos tomam conhecimento das decisões e critérios do poder público e podem exercer a cidadania tomando decisões e reivindicando direitos.

Para a Unesco, o direito à informação é peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento" (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2010). "Para a organização, o acesso a informações públicas leva ao empoderamento da população e, consequentemente, a uma participação qualificada na vida da cidade, o que levaria à proteção e promoção dos direitos humanos." (ANGELICO, 2013, PG. 103)

Cumprir destacar que a necessidade de regulamentar a transparência não ocorreu apenas por uma definição trazida pela Constituição, até porque a mesma é de 1988 e a lei apenas surgiu em 2012. Contudo, tal necessidade advém da era tecnológica, sendo uma realidade na sociedade mundial a revolução nos meios de informação, o que é determinante para a era da transparência, principalmente em matéria fiscal.

A transparência fiscal é parte vital para a cidadania, pois é através da mesma que o cidadão tem conhecimento dos valores pagos de tributos, os valores obtidos pelo Poder Público com a arrecadação de tributos e a destinação dos mesmos, conhecendo, assim, a receita e as despesas do Estado.

No passado, a cobrança de tributos era embasada na religião. Os meios que o Estado se utilizou para arrecadar valores e cumprir suas finalidades se basearam em guerras, doações voluntárias, exigência de empréstimos, rendas de empresas e outros. "Com o passar do tempo, os tributos passaram a ser a principal fonte de ingresso de recursos aos cofres públicos. O aumento dos tributos tornou-se excessivo e provocou movimentos e lutas contra a tributação não consentida". (BARBOSA, 2005, pág. 57).

Atualmente, a cobrança das exações encontra fundamento na soberania popular e nos direitos fundamentais. Assim,

Transferido o fundamento da tributação para a soberania popular e para os direitos fundamentais, assume relevo figuras necessárias a que o povo fiscalize e controle a instituição e a arrecadação de tributos, bem como a aplicação dos recursos assim obtidos. Surge, por outras palavras, a noção de cidadania fiscal.¹

Diante dessa ligação entre a informação pública e a abertura ao sistema do governo, não há dúvida de que o direito a informação trata-se de um direito fundamental e o desenvolvimento do mesmo seria um eficiente mecanismo no combate à corrupção.

Nesse aspecto, cumpre destacar importante consideração de Denise Lucena Cavalcante:

A partir do momento em que o contribuinte sabe quanto é arrecadado com a compra de um simples lápis, por exemplo, ele pode mudar de olhar em relação ao sistema fiscal. A informação tem um papel revolucionário. Talvez por isso seja amplamente negligenciada pelo governo. Exige-se hoje uma mudança de postura.²

Corolário, a informação cumpre papel fundamental numa sociedade, sendo uma face importante no seu desenvolvimento, ativando a cobrança dos cidadãos sobre o governo. Nesse cenário, o conceito de esfera pública trazido por Habermas é de grande valia, visto que, para o autor, a esfera pública atua entre o Estado e a sociedade, culminando na formação da opinião pública, que, para isso, precisa do acesso a informação, visando que os cidadãos cobrem do governo suas necessidades.

Sobre a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública, culminando numa esfera pública funcionado politicamente, importante trazer a ideia de Habermas sobre o assunto:

Diferentemente da concepção antiga do público, a esfera pública moderna se articula na oposição entre Estado e sociedade. Porém, não

¹ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado, Cidadania fiscal e tributação indireta: falta de transparência e dificuldades no acesso à justiça, disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=de3a1d8c27100134>

² CAVALCANTE, Denise Lucena, Lei da Transparência Fiscal: o direito à informação como Direito Fundamental em MACHADO, Hugo de Brito (org), Democracia e Direitos Fundamentais, editora Atlas, 2016, página 252

é uma simples oposição entre público e privado. Trata-se, antes, de um processo complexo de diferenciação e de mediação que decorre de uma dinâmica endógena e social. Por um lado, com o desenvolvimento da economia mercantil capitalista (a troca de mercadorias em larga escala e um sistema de comunicação de informações em longa distância), foram sendo criadas as condições que possibilitaram o controle privado sobre a reprodução social em geral, mas que também geraram uma diferenciação na própria esfera privada: surge uma dimensão da vida privada (da família, da subjetividade e da intimidade) que não segue a lógica privada da economia. Portanto, o domínio privado inclui tanto o âmbito sempre em expansão das atividades e relações econômicas como também a *esfera íntima* das relações pessoais, cada vez mais desligadas da atividade econômica e ancoradas na instituição da família. Por outro lado, vinculado a isso, o desenvolvimento das burocracias estatais (administração pública) resultou na consolidação de uma nova esfera de uma autoridade pública impessoal, distinta tanto da publicidade representativa quanto do conjunto dos cidadãos. Surge uma concepção de público relacionada, a princípio, com o Estado. Porém, logo foi surgindo uma outra concepção de público formado por todas as pessoas (cidadãos privados e agentes do Estado) interessados em discutir os assuntos relacionados aos interesses gerais da sociedade, de modo que entre o domínio da autoridade pública ou o Estado e o domínio privado da sociedade civil e da família surgiu a esfera pública burguesa. Formada por um público de pessoas privadas que se reuniam para debater entre si e mediante razões um amplo leque de questões da vida privada, da administração pública e da regulação das atividades da sociedade civil, a esfera pública burguesa não visava à conquista direta do poder do Estado; antes, busca a racionalização do poder político, procurando estabelecer novas bases de legitimação para sua origem e seu exercício: o consentimento racional entre pessoas autônomas, livres e iguais. Um certo público de pessoas privadas passa a se compreender não mais como o mero objeto passivo da autoridade pública, mas como sujeitos autônomos que se opõem criticamente a ela. Não se trata de afirmar estrategicamente um conjunto de interesses econômicos privados e instrumentalizar o poder político para esses fins (embora isso também tenha ocorrido), mas sobretudo confrontar o princípio da dominação existente, estabelecendo uma zona crítica de formação de um juízo comum ou de um interesse geral pela prática da discussão mediante razões.³

Depreende-se, pois, da importante visão do sociólogo alemão Haberman, que, para se alcançar um pleno desenvolvimento na esfera pública e, aqui, se inclui a efetividade da transparência na sociedade, o quanto a subjetividade autônoma que forma um juízo através

³ WERLE, Denílson Luíz em HABERMAS, Jurgen, Mudança estrutural da esfera pública, editora Unesp, 2014, pags. 20-22

de suas próprias vivências tem um papel fundamental na esfera pública. De acordo com Habermas: "tendo como pano de fundo as experiências de uma esfera privada que se tornou íntima, a esfera pública burguesa pôde confrontar a autoridade monárquica estabelecida. Nesse sentido, ela tem desde o início um caráter ao mesmo tempo privado e polêmico." (HABERMAS, 201, pág. 177)

A intervenção da sociedade na esfera pública afim de efetivar uma mudança na estrutura do Poder Público, sem dúvida, se inicia com a transparência da Administração Pública sobre todos os aspectos, sendo aqui abordado a questão fiscal, na qual o cidadão busca saber e entender a tributação que lhe é imposta. Assim dispõe Habermas:

O intervencionismo nasce de uma tradução política desses conflitos de interesses que não podem mais ser resolvidos unicamente no interior da esfera privada. Assim, em uma perspectiva mais ampla, à intervenção estatal na esfera social corresponde também uma transposição de competências públicas para corporações privadas. E a expansão da autoridade pública sobre o domínio privado está associada também ao processo contrário de uma substituição do poder estatal pelo poder social.⁴

Nessa esteira, infere-se que a transparência é um meio para a reestruturação da Administração Pública perante a sociedade, possibilitando a participação da mesma no entendimento dos sistemas e das decisões a serem tomadas, especialmente no tocante aos recursos públicos. Sem a participação da sociedade trazendo suas questões subjetivas privadas, não há como a Administração Pública ter conhecimento das reais necessidades da população. Essa interação entre o público e o privado é essencial no desenvolvimento da cidadania fiscal.

Contudo, atingir esse nível de interação entre o privado e o público, trazendo de forma plena a sociedade as decisões da esfera pública, é um longo desafio a ser atingido, pois não há dúvida de que conhecimento é poder e

o acesso a informações públicas leva ao empoderamento da população, e, conseqüentemente, a uma participação qualificada na vida da cidade, o que incrementa a proteção e a promoção de direitos

⁴ HABERMAS, Jurgen, Mudança estrutural da esfera pública, editora Unesp, 2014, pag. 328

humanos. A transparência pública também reduz custos de transação, o que implica maior eficiência na gestão da coisa pública e maior desenvolvimento humano.⁵

2 A complexidade da tributação brasileira

Dentre os vários motivos que dificultam a plena efetividade da transparência fiscal no Brasil, destaca-se a questão da complexidade no sistema de tributação, o que, cumpre frisar, não é um problema exclusivo do Brasil, ocorrendo em diversos países democráticos. Essa situação da complexidade na tributação tende a aumentar com o passar do tempo, pois "os altos números de "gastos tributários", "incentivos fiscais", "desonerações fiscais" e outros tipos de "privilégios fiscais", progressivamente, tornam a tributação mais complexa, a menos que os governos tomem medidas específicas em algum ponto para reverter tal processo". (TANZI, 2013, pág. 205).

Conforme destaca Vito Tanzi,

o crescimento da complexidade tributária surge da liberdade que os cidadãos em sociedade democráticas têm de formar grupos legítimos e de promover os interesses desses grupos legítimos contra os interesses do público geral. Em virtude disso, quanto mais democrático for um país e quanto mais tempo um sistema tributário permanecer em funcionamento, mais complexo o sistema provavelmente se tornará. Os eleitorados que existem nos países provavelmente promovem reformas de disposições pontuais nos sistemas tributários, mas não simplificação tributária. Desta forma, a complexidade é resultado das tentativas de obtenção de várias formas de "vantagens" por grupos de cidadãos.⁶

A complexidade no sistema de tributação não é um problema exclusivamente brasileiro, de acordo com especialistas da área. Na Itália, por exemplo, o presidente declarou que "o imposto de renda que os contribuintes italianos eram obrigados a apresentar, a fim de

⁵ ZUGMAN, Daniel Leib, Lei de Acesso à Informação Pública e a sua aplicação na Administração Tributária Federal, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013, pág. 139

⁶ TANZI, Vito, Complexidade na tributação: origem e consequências, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013, páginas 229-230

cumprirem as suas obrigações tributárias, eram tão complexas que só poderiam ter sido projetadas por lunáticos". (TANZI, 2013, pág. 222). Na Austrália, o sistema tributário é considerado um dos mais complexos do mundo, assim como o Canadense, em face da quantidade de instruções que os agentes precisam se manter atualizados para apresentarem suas declarações.

No caso do Brasil a situação não é diferente e o país se encontra entre os países com maior complexidade tributária do mundo (de acordo com o Estudo *Total Tax Contribution* - TCC, publicado em 7 de maio de 2009)⁷. Uma das principais causas dessa complexidade, sem dúvidas, é a tributação indireta, ou seja, aquela que tem repasse econômico ao consumidor final, sendo devido por um sujeito, mas pago, de fato, por outro, traz dúvidas e desconhecimento pelos cidadãos do que está realmente sendo pago. Esse tipo de tributação sobre o consumo não é assunto moderno e, ocorre dessa forma no país desde a antiguidade, pois traz uma aparência menos invasiva e mais fácil de "enganar" o contribuinte.

Apenas para fins de esclarecimento, pois não é esse o ponto central do presente artigo, se traz uma breve explicação sobre os tributos indiretos.

Os tributos indiretos são definidos pela maior parte dos autores como aqueles que, em regra, representam um repasse econômico aos consumidores finais. Pela classificação tradicional, tributo indireto seria o devido pelo contribuinte de direito, mas suportado pelo contribuinte "de fato", sendo o contribuinte *de iure* o sujeito passivo da relação jurídica tributária, o qual repassa o encargo - embutido no próprio preço - ao contribuinte *de facto*. O tributo indireto, então, tradicionalmente se caracteriza por ser legalmente devido por um sujeito - o contribuinte de direito -, mas economicamente suportado por outro - o contribuinte de fato.⁸

Já os tributos diretos são aqueles em que a carga tributária é suportada pelo próprio sujeito que praticou a situação descrita na norma que gera o tributo, como no caso do Imposto de renda e Imposto sobre a propriedade dos veículos automotores (IPVA), ficando mais claro para o cidadão o que ele efetivamente está pagando de tributo.

⁷ Canada, 2009, *Total Tax Contribution 2008: Canada's Tax Regime; Complexity and Competitiveness in Difficult times*, (preparado pela PricewaterhouseCoopers)

⁸ MACHADO SEGUNDO, 2011, p.13 apud SEGUNDO, Hugo de Brito Machado, *Cidadania fiscal e tributação indireta: falta de transparência e dificuldades no acesso à justiça*, , disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=de3a1d8c27100134>

Diante desse cenário de alta complexidade em entender o sistema tributário, especialmente no tocante aos tributos indiretos, a transparência fiscal fica comprometida, pois o cidadão não consegue obter o real conhecimento do que efetivamente está sendo pago de tributo pelos bens e serviços. Essa situação gera na população a chamada "anestesia fiscal", conforme Aliomar Baleeiro (2009), pois ao não obter a informação do que diretamente está sendo pago, não nota a incidência do tributo.

Para melhor explicar a "anestesia fiscal", interessante lembrar a época em que o Brasil sofria com o fenômeno da inflação, na qual se podia afirmar que grande parte dos brasileiros sofria de ilusão monetária, que ocorria, por exemplo, "na forma de demandas por reajustes nominais de salário, que pareciam proporcionar ganhos significativos com respeito ao aumento do poder de compra dos trabalhadores, mas que eram rapidamente corroídos pela inflação" (REZENDE, em DE SANTI, 2013, pg. 238), fazendo a população ignorar o problema. Assim como a questão da inflação gerava na população uma ilusão monetária, a falta de informações sobre a tributação, especialmente no tocante aos tributos indiretos, geram uma ilusão fiscal ou anestesia fiscal.

Sobre o fenômeno da "anestesia fiscal" Hugo de Brito Machado Segundo afirma que

com isso, chega-se a uma situação de anestesia fiscal. Os contribuintes de direito, além de terem muitos de seus direitos alijados por conta de uma alegada repercussão, têm a ilusão de que não suportam o ônus dos tributos, apenas transferindo aos consumidores finais. Estes, por sua vez, não tem em geral a menor consciência desse ônus que suportam sobre mercadorias e serviços que consomem.⁹

Neste ínterim, é normal que a população acabe se revoltando com os tributos diretos, pois tem pleno conhecimento dos mesmos, quando os tributos indiretos deveriam ser a maior causa da indignação dos cidadãos. Ocorre que, grande parte da população não tem consciência da incidência dos tributos sobre a venda de produtos e sobre prestação de

⁹ MACHADO, Hugo de Brito. Direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição. São Paulo: Atlas, 2010, página 77 apud SEGUNDO, Hugo de Brito Machado, Cidadania fiscal e tributação indireta: falta de transparência e dificuldades no acesso à justiça, , disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=de3a1d8c27100134>

serviços, não sentindo o peso desses tributos, supondo até mesmo que estes recaem sobre os contribuintes de direito.

Diante dessa complexidade na tributação, não é a toa que a Lei de transparência fiscal determinou que os contribuintes devam ser informados nas notas fiscais o valor pago à título de tributos sobre os bens e serviços, visando dar efetividade a questão da transparência em matéria tributária e garantia do direito fundamental do contribuinte a informação.

A questão dos tributos indiretos interfere tanto na transparência fiscal que, no rol de tributos trazidos pelo §5º da Lei 12.741/2012, estão elencados quais tributos devem, obrigatoriamente, obedecer a lei e ser discriminado nas notas fiscais, sendo eles: o Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); a Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) - (PIS/Pasep); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a 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), todos de natureza indireta.

Ainda, na referida lei, o artigo 1º claramente menciona que o valor a ser divulgado ao consumidor sobre a tributação paga deve ser o valor aproximado dos tributos, ou seja, a informação prestada não reflete a realidade do que está sendo pago, o que evidencia, mais uma vez, a complexidade na tributação brasileira que, em relação aos tributos indiretos, não vislumbra a possibilidade de indicar o valor exato da exação paga pelo contribuinte.

Essa questão da tributação indireta tem uma importância tão grande na questão da transparência fiscal que é capaz de fazer o cidadão de baixa renda, que não paga imposto de renda, não possui veículos e imóveis, acreditar que não paga impostos, quando, na verdade, paga tanto ou mais que a classe média. Corolário, essa parcela da população, desconhecendo a tributação incidente sobre os produtos que consome, não cobra do Estado a transparência nos

valores que paga, e, conseqüentemente, a aplicação dos mesmos na efetivação das políticas públicas.

As questões alhures trazidas sobre a complexidade nos sistema tributário, o que dificulta o exercício da cidadania pelo contribuinte vai ao encontro de importante reflexão trazida por Fabiano Angélico que assim destaca:

A transparência não depende, apenas, de "quão visível" é a informação, mas também de "quão bem" a informação disponibilizada conduz a inferências corretas. Dito de outra forma: um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas.¹⁰

Ainda,

A falta de informação precisa sobre os tributos incidentes nas mercadorias e serviços promovem inconscientemente uma ignorância coletiva e impede a devida análise dos custos gerais dos bens e serviços obtidos pelos consumidores, afrontando não só os princípios constitucionais, mas também as regras básicas da economia.¹¹

A situação da complexidade da tributação e do agir da sociedade em relação a mesma, que, acredita não suportar o ônus tributário quando, na verdade, o desconhece, nos remete a importante referência de Gadamer sobre a inteligência na sua obra "O Carater Oculto da Saúde", que, considera uma atitude inteligente quando o doente não quer perceber a doença, pois isso significaria exclusão da vida. Sobre a inteligência, Gadamer assim refere:

Nesse sentido, é válido o que foi referido por Platão, que o médico, assim como o verdadeiro orador, deve ver a totalidade da natureza. Assim como o orador tem de encontrar a palavra correta por meio do juízo verdadeiro, da mesma forma o médico também tem de ver além daquilo que é o objeto próprio de seu saber e de seu ser-capaz-de-fazer, se ele quiser ser o verdadeiro médico. De modo que o seu estado é uma posição intermediária, difícil de se manter, entre uma presença

¹⁰ ANGÉLICO, Fabiano, Acesso a informação pública: valores, potencialidades e desafios, em DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013, página 101

¹¹ CAVALCANTE, Denise Lucena; CAMURÇA, Eulália. Cidadania fiscal: o direito à informação fiscal no Brasil. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo: RT, ano 20, página 36, maio/jun. 2012, disponível em http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/81169/cidadania_fiscal_direito_cavalcante.pdf

profissional afastada do humano e um compromisso humano. Constitui seu estado de médico necessitar de confiança e, ao mesmo tempo, porém, também ter de voltar a limitar o seu poder médico. Ele tem de ver para além do "caso" que ele trata, para ter condições de avaliar o ser humano no todo de sua situação vital. Sim, ele deve refletir até mesmo sobre a sua própria atividade e o que ela causa no paciente. Ele tem de saber se retirar. Pois ele não pode fazer com que o paciente dependa dele, nem desnecessariamente prescrever condições de conduta de vida ("dieta") que dificultem o restabelecimento do seu equilíbrio vital.¹²

Neste diapasão, "a anestesia fiscal" trazida por Aliomar Baleeiro, encontra fundamento filosófico no pensamento de Gadamer, que consegue, através da hermenêutica, explicar exatamente o que a complexidade na tributação causa na sociedade que, na ânsia de acreditar não pagar tributos, quando na verdade apenas desconhecemos seu valor e a forma com é tributada, utiliza a inteligência, assim como o doente acredita ter saúde para não perceber a exclusão da vida, quando, na verdade, não percebe a doença.

Considerações finais

De todo o exposto, a principal conclusão que se dever ter é a da importância da efetividade da transparência fiscal na sociedade brasileira. A Lei da transparência fiscal que veio a regulamentar a obrigatoriedade de dispor nas notas fiscais os impostos que incidem sobre o consumo de mercadorias e serviços, deve ser vista como um marco na sociedade com o objetivo de aproximar os cidadãos da esfera pública e obter pleno conhecimento dos tributos que paga.

A informação cada vez mais tem ganhado importância na vida dos cidadãos, o que é natural em face da evolução da comunicação virtual. Nesse contexto, expandem-se as expectativas e multiplicam-se as formas de conhecimento e troca de experiências. Assim, é fundamental que se amplie o leque de oportunidades para que os cidadãos possam compreender seus direitos e deveres relacionados a questão tributária, para que tomem conhecimento pleno de como o sistema de tributação ocorre e, assim, entendam de que forma contribuem.

¹² GADAMER, Hans-George, O caráter oculto da saúde. Petrópolis, Editora Vozes, 2011, pág. 51

A questão da complexidade na tributação deve ser enfrentada com critérios pela Administração Pública, que deve encontrar meios de melhor informar o contribuinte sobre seu funcionamento. Não se deve entender pela abolição da tributação indireta, em que pese ser de difícil compreensão, até porque ela é constitucionalmente prevista. A questão da tributação indireta que tanta dificulta o entendimento da tributação, bem como exerce sobre a população uma falsa sensação de que é pouco tributada, deve ser enfrentada de tal forma a trazer para o cidadão mecanismos de entendimento sobre o tema.

A transparência fiscal depende de reformas politicamente eficazes no que diz respeito a tributação e ao orçamento, o que explica a grande dificuldade para ser alcançada.

Mas como sugere a sabedoria chinesa que associa crises a oportunidades, as principais experiências internacionais indicam que a ocorrência de crises fiscais ajudou a promover as reformas demandadas para melhorar a eficiência e a qualidade dos gastos, tendo em vista permitir que o ajuste das contas públicas se beneficiasse da decorrente economia de recursos.¹³

Consoante defende Habermas a respeito da esfera pública atuar entre o Estado e a sociedade, a transparência fiscal é fundamental para que seja fortalecida a relação entre os cidadãos e o Estado, permitindo um efetivo debate entre os mesmos, resgatando a confiança, através do pleno conhecimento da sociedade sobre as receitas e despesas.

Dispor do acesso à informação possibilita ao cidadão fiscalizar a atividade dos órgãos públicos, controlando em que setores são utilizados os valores arrecadados, o que permite uma efetiva participação do cidadão/contribuinte nas decisões estatais. Importante frisar que, essas perspectivas levantadas vão ao encontro de uma redução na corrupção, pois fica claro que existirá uma maior participação da sociedade na vida política, caso exista conhecimento pela mesma do sistema tributário.

A legislação a respeito da transparência fiscal vai de encontro ao sigilo que sempre foi a regra da administração pública. Com essa regra, que hoje é exceção, muitas informações não são divulgadas e o cidadão fica privado da informação. Essa cultura de sigilo

¹³ REZENDE, Fernando, Transparência ou ilusão fiscal?, em DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013, página 251

que sempre pairou na sociedade precisa evoluir, pois a eficiência da Administração Pública fica totalmente comprometida e o cidadão totalmente desinformado.

Nesse sentido, "percebe-se, também, o apelo por maior transparência do setor financeiro operacional como forma de combater a corrupção, o suborno, identificar sistemas de lavagem de dinheiro e lidar com evasão fiscal,"¹⁴ sendo um assunto mundialmente debatido, em face da sua notável importância.

Por fim, conclui-se que a sociedade, incluindo as pessoas físicas e empresas, assim como o governo terão de adaptar-se a essa nova realidade trazida pela transparência fiscal. O governo terá que se estruturar de tal forma que a transparência ocorra e os cidadãos devem exigir a divulgação dos dados. O governo terá de entender que "a transparência fiscal é um conceito de mão dupla, implicando que eles mesmos devem estar preparados para estarem mais abertos quanto ao jeito de formular e implementar suas políticas fiscais."¹⁵

Referências Bibliográficas

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 17. ed. Atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BARBOSA, Alice Mouzinho, editora Juruá, Curitiba, 2005.

CAVALCANTE, Denise Lucena, Cidadania fiscal: o direito à informação da carga tributária no Brasil, disponível em http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/81169/cidadania_fiscal_direito_cavalcante.pdf

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013

GADAMER, Hans-George, O caráter oculto da saúde. Petrópolis, Editora Vozes, 2011

HABERMAS, Jürgen, Mudança estrutural da esfera pública, editora Unesp, 2011.

MACEDO, Dimas, El pensamiento político de Paulo Bonavides, disponível em <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/42.pdf>

¹⁴ OWENS, Jeffrey, em DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013, página 459

¹⁵ OWENS, Jeffrey, em DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (org), Transparência fiscal e desenvolvimento, editora Fiscosoft, São Paulo, 2013, página 468

SCHOLZ, Rejane Teresinha, O princípio da informação no Direito Tributário, dissertação de mestrado, disponível em http://www.biblioteca.pucpr.br/tede//tde_arquivos/1/TDE-2005-11-09T075302Z-231/Publico/RejaneScholzDto.pdf

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado, Cidadania fiscal e tributação indireta, disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=de3a1d8c27100134>