

# **A LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL: PANORAMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NA ESTEIRA DO ACESSO À INFORMAÇÃO**

## **THE LAW OF FISCAL TRANSPARENCY: THE TAXATION ON CONSUMPTION UNDER THE ACCESS OF INFORMATION**

**João Lucas Cavalcanti Lembi<sup>1</sup>**

**Antônio Carlos Diniz Murta<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo pretende analisar o desenvolvimento e a aplicabilidade da Lei 12.741/12, abordando os pontos positivos e negativos frente ao seu impacto em relação aos consumidores e fornecedores de produtos e serviços. Para tanto, analisar-se-á, primeiramente, a importância da informação e seu acesso, tal como seus efeitos sociais, políticos e econômicos. Posteriormente, será verificado o estabelecimento do direito à informação e de seu acesso por prerrogativas constitucionais, para uma efetiva garantia e estabelecimento de um estado democrático de direito. Nesse contexto poderá apurado o histórico da Lei de Transparência Fiscal, desde sua iniciativa popular, passando-se por seu projeto e sua sanção presidencial. Finalmente, sua repercussão atual será apreciada, avaliando-se o que efetivamente essa Lei contribui na construção da sociedade brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à informação; acesso à informação; Direito Fiscal; Lei de Transparência Fiscal.

### **ABSTRACT**

The present article aims to analyze the development and the applicability of the Law 12.741/12, addressing the positive and negative points facing its impact on consumers and suppliers of products and services. To do so, the importance of information will be analyzed, such as its social, political and economic effects. Then, the establishment of the right to information and its access through constitutional prerogatives will be verified, in order to establish a constitutional state on the rule of law. In this context, it

---

<sup>1</sup> Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013). Mestrando em Direito Público pela Universidade FUMEC.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor titular na Graduação e Mestrado em Direito da Universidade FUMEC.

will be possible to study the growth of the Law of Fiscal Transparency, beginning from the popular initiative, to the presidential approval. Finally, its repercussion will be emphasized, evaluating what this law actually contributed to the Brazilian society.

**KEYWORDS:** Right to information; information access; Fiscal Law; Law of Fiscal Transparency.

## 1 INTRODUÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO

Um dia comum na vida de qualquer pessoa está repleto de informações que nos chegam das mais variadas formas e maneiras. São milhares de estímulos informativos que recebemos todos os dias, aos quais temos as mais diversas reações frente às inúmeras incitações externas e internas que nos atingem. A união dos sentidos com a capacidade racional move toda interação do ser humano com o mundo, uma vez que “*o comportamento do homem é formado por peculiaridades e condições biológicas e sociais*” (VIGOSTKI, 2001, p. 63).

Pode-se atribuir a evolução científica e social da sociedade moderna ao grande crescimento de troca de informações no início do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando houve a emergência da tecnologia da informação, que trouxe maior facilidade e acessibilidade ao conhecimento que se desenvolvia na época (HJORLAND; CAPURRO, 2003). Os meios de comunicação tornaram-se populares e de fácil acesso trazendo um intercâmbio de experiências e dados jamais experimentados em grande escala, com uma velocidade que antes era praticamente inimaginável.

Nesse diapasão, em consequência a progressão do acesso à informação, verifica-se que a sociedade percebeu mudanças avassaladoramente rápidas em comparação aos milênios anteriores, com efeitos, principalmente, na regulamentação do mercado e desenvolvimento da economia (HJORLAND; CAPURRO, 2003).

Sem dúvida, verifica-se que a capacidade da informação tomada como um “*conjunto de condições e modalidades de difusão para o público (ou colocada à disposição do público), sob formas apropriadas, de notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões*” (SILVA, 2007, p. 109), revela possibilidade de mudar as bases, perspectivas e relações sociais, como uma ferramenta importantíssima na formação científica contemporânea, tal como a estruturação do mundo dos negócios.

Devido a sua grande importância, a informação muitas vezes toma o patamar de um produto de mercado, sendo comercializada diariamente nos meios de

comunicação como *Google* e *Facebook*. Recentemente, essas duas gigantes da internet formaram uma parceria para saber o que cada pessoa busca na web, com o intuito de cruzar os dados do perfil de cada usuário fazendo um trabalho de marketing mais objetivo e preciso<sup>3</sup>. Trata-se de uma efetiva venda de informações, na qual se analisa estatisticamente o que alguém busca virtualmente, para que, posteriormente, os espaços publicitários na internet apresentem bens e serviços do interesse de quem se encontra conectado.

Inclusive serviços prestados pelo próprio Estado tratam a informação como mercadoria. As Juntas Comerciais vendem dados sobre empresas e cooperativas com o intuito de informar aos interessados relatórios sobre clientes e fornecedores de certo ramo de atividade, bem como informações relativas à concorrência em determinado setor econômico. Os cartórios também vendem informações sobre situações de imóveis, documentos registrados e suas situações jurídicas. Dentre vários outros serviços não há como negar que a informação se tornou um produto valioso nas relações econômico/sociais.

Esse resultado de processamento e organização de dados possui capacidade de mudar formas de pensamento de uma sociedade como um todo, adquirindo assim um notável valor comercial, tendo em vista a necessidade da economia de prever resultados e se informar sobre seus consumidores.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 O DIREITO À INFORMAÇÃO**

O direito à informação, como já demonstrado sua importância na sociedade contemporânea, trata-se de uma garantia constitucional, previsto na Constituição Federal no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII, no artigo 37, §3º, inciso II, no artigo 93, inciso IX, no artigo 150 §5º e no artigo 220. Desta forma, verifica-se sua grande abrangência e importância em um sistema democrático de direito, que se conecta ao pleno exercício da cidadania. Há de se destacar que tais dispositivos não apenas

---

<sup>3</sup> Trata-se de notícia amplamente divulgada nas mídias podendo ser facilmente acessada em vários canais de comunicação. Cita-se o site <http://corporate.canaltech.com.br/noticia/redes-sociais/Google-e-Facebook-fecham-parceria-para-venda-de-anuncios/> e <http://br.wsj.com/articles/SB10001424052702303815404577334320428339802> acesso em 05 de março de 2015 às 02h14min.

asseguram tal direito, como também indicam procedimentos e meios para o acesso à informação.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXXII - conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

Destarte, verifica-se que o direito constitucional do acesso à informação é uma regra<sup>4</sup>, devendo sempre ser observado nas relações públicas sociais.

Cumpra ainda salientar que se busca tratar do direito à informação em seu *latu sensu*, abrangendo o direito de informar e de ser informado, a liberdade de informação individual e coletiva, do acesso à informação e seus procedimentos.

José Afonso Silva (2007, p. 109) faz diferenças pontuais sobre suas peculiaridades:

Fizemos antes um estudo sobre a liberdade de informação, observando que seria necessário distinguir entre ela e o direito à informação. Freitas Nobre já dissera que “a relatividade de conceitos sobre o direito à informação exige uma referência aos regimes políticos, mas, sempre, com a convicção de que este direito não é um direito pessoal, nem simplesmente um direito profissional, mas um direito coletivo”. Isso porque se trata de um direito coletivo da informação, ou direito da coletividade à informação. O direito de informar, como aspecto da liberdade de manifestação de pensamento, revela-se um direito individual, mas já contaminado de sentido coletivo, em virtude das transformações dos meios de comunicação que especialmente se concretiza pelos meios de comunicação social de massa, envolve a transmutação do antigo direito de imprensa e de manifestação do pensamento, por esses meios em direitos de feição coletiva.

Analisando-se os dispositivos constitucionais supra mencionados é possível constatar suas características individuais, de matriz individual, coletiva e dos meios de acesso à informação englobando, assim, o que se considera o direito à informação em seu sentido mais amplo.

Como qualquer outro direito fundamental, o direito à informação é essencial ao exercício da cidadania, configurando sua democratização na medida em que possibilita uma conscientização da população de eventos que podem ter impacto direto nas relações comerciais, sociais e políticas.

---

<sup>4</sup> Trata-se de regra tendo em vista que existem algumas limitações constitucionais ao acesso à alguns tipos de informações como no próprio artigo 5º, incisos IX, X, XII, LX e LXXII, tal como o artigo 216, §2º. Tais fronteiras são asseguradas na busca de permitir um livre exercício de cidadania:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Importante pontuar que tamanha dedicação de espaço e dispositivos constitucionais para esse direito fundamental, se justifica em oposição direta à ruptura de um paradigma ditatorial militar vivido no Brasil entre 1964 e 1985, no qual o regime regravava e limitava consideravelmente o acesso à informação, muitas vezes pela censura ou, até mesmo, ludibriando o cidadão. Tal regime teve como apogeu a supressão desse direito fundamental, com a promulgação do Ato Institucional Número Cinco, também conhecido como AI-5, cominada com a Lei 5.525/67, denominada Lei de Imprensa, que concedeu ao Estado a possibilidade de cercear veículos de comunicação e proibir manifestações de cunho político.

Tais restrições foram consideradas tão ofensivas aos direitos fundamentais, que a Lei de Imprensa em 2009 foi considerada incompatível com o Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988. O Supremo Tribunal Federal no julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 130 entendeu por maioria dos votos<sup>5</sup> que a Lei 5.525/67 não poderia permanecer vigente em nosso ordenamento. Destaca-se trecho:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). LEI DE IMPRENSA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. REGIME CONSTITUCIONAL DA “LIBERDADE DE INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA”, EXPRESSÃO SINÔNIMA DE LIBERDADE DE IMPRENSA. A “PLENA” LIBERDADE DE IMPRENSA COMO CATEGORIA JURÍDICA PROIBITIVA DE QUALQUER TIPO DE CENSURA PRÉVIA. A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELLECTUAL E COMUNICACIONAL. LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÕEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO SEGMENTO PROLONGADOR DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELLECTUAL E COMUNICACIONAL. TRANSPASSE DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS PROLONGADOS AO CAPÍTULO PROLONGADOR. PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO. INCIDÊNCIA A POSTERIORI DO SEGUNDO BLOCO DE DIREITOS, PARA O EFEITO DE ASSEGURAR O DIREITO DE RESPOSTA E ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO

---

<sup>5</sup> Os ministros Eros Grau, Menezes Direito, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso e Celso de Mello, além do relator, ministro Carlos Ayres Britto, votaram pela total procedência da ADPF enquanto os ministros Joaquim Barbosa, Ellen Gracie e Gilmar Mendes se pronunciaram pela parcial procedência da ação e o ministro Marco Aurélio, pela improcedência.

GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. PECULIAR FÓRMULA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO A INTERESSES PRIVADOS QUE, MESMO INCIDINDO A POSTERIORI, ATUA SOBRE AS CAUSAS PARA INIBIR ABUSOS POR PARTE DA IMPRENSA. PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS. PROIBIÇÃO DE MONOPOLIZAR OU OLIGOPOLIZAR ÓRGÃOS DE IMPRENSA COMO NOVO E AUTÔNOMO FATOR DE INIBIÇÃO DE ABUSOS. NÚCLEO DA LIBERDADE DE IMPRENSA E MATÉRIAS APENAS PERIFERICAMENTE DE IMPRENSA. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. NÃO RECEPÇÃO EM BLOCO DA LEI Nº 5.250/1967 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (...)

10.2. Incompatibilidade material insuperável entre a Lei nº 5.250/67 e a Constituição de 1988. Impossibilidade de conciliação que, sobre ser do tipo material ou de substância (vertical), contamina toda a Lei de Imprensa: a) quanto ao seu entrelace de comandos, a serviço da prestidigitadora lógica de que para cada regra geral afirmativa da liberdade é aberto um leque de exceções que praticamente tudo desfaz; b) quanto ao seu inescandível efeito prático de ir além de um simples projeto de governo para alcançar a realização de um projeto de poder, este a se eternizar no tempo e a sufocar todo pensamento crítico no País.

10.3 São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/67 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de “interpretação conforme a Constituição”. A técnica da interpretação conforme não pode artificializar ou forçar a descontaminação da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entrelinhas) do texto interpretado. Caso-limite de interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do Direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextrincabilidade de comandos nem as finalidades da norma interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal nº 5.250/67) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo pro indiviso. (...)

12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. (BRASIL, 2009)

A Constituição Federal de 1988 insurgiu-se vigorosamente para garantir todos os prismas e vertentes do direito à informação, assegurando assim o pleno exercício desse direito fundamental, indispensável e complementar ao direito à liberdade, à cidadania e a dignidade da pessoa humana. Isso se deve, tendo em vista que a

informação é sem dúvida nenhuma um mecanismo de conscientização e orientação, pilares importantíssimos nos aspectos sociais, econômicos e políticos, base de um Estado Democrático de Direito.

## **2.2 A LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL: DA ORIGEM A SUA APLICABILIDADE**

Como já delineado, verificou-se a relevância e influência da informação na composição de uma sociedade, com seus consequentes reflexos econômicos e políticos, razão pela qual o direito à informação chegou a ser instituído como um direito fundamental pela própria Constituição Federal, que dedica considerável parcela de seus dispositivos à sua garantia.

Destarte, espera-se que o Estado seja o primeiro a cumprir e criar mecanismos para a implementação do direito à informação e seu acesso. Nesse sentido verifica-se constitucionalmente no artigo 5º XXIII, XXIV, LXXII, e os artigos 37, §3º, inciso II, 93, inciso IX, 150, §5º e 216, §2º, uma busca de imposição ao próprio Estado em certificar a efetivação desse direito.

Desse modo, para complementar os comandos constitucionais, tal como instituir uma eficiente aplicação desse direito, o Estado vale-se de normas infraconstitucionais para especificar e regradar mais adequadamente o acesso à informação pública de interesse social.

A Lei 12.741 de 08 de dezembro de 2012, também conhecida como Lei de Transparência Fiscal, Lei do Imposto na Nota ou Lei de Olho no Imposto, foi a consagração do §5º do artigo 150 da Constituição Federal, que estipula que a lei definirá medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

As associações comerciais, em especial a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), em conjunto com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) deram início a um movimento denominado “De olho no imposto”, que visava à regulamentação do mencionado artigo constitucional. Para tanto, foram recolhidas mais de um milhão e meio de assinaturas em favor de um projeto de lei por iniciativa popular.

Em entrevista ao programa Palavra Aberta (2013) da TV Câmara, o deputado Guilherme Campos do PSD de São Paulo, na condição de relator do projeto, explicou

que apadrinhou a ideia levantada pelo movimento, no intuito de conceder maior celeridade para sua aprovação.

A Lei 12.741/12 determina que constem dos documentos fiscais ou equivalentes, por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influa na formação dos respectivos preços de venda. Com seis artigos, a referida lei foi publicada da seguinte maneira após sofrer alguns vetos presidenciais, *in ipsius verbis*:

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.

§ 1º A apuração do valor dos tributos incidentes deverá ser feita em relação a cada mercadoria ou serviço, separadamente, inclusive nas hipóteses de regimes jurídicos tributários diferenciados dos respectivos fabricantes, varejistas e prestadores de serviços, quando couber.

§ 2º A informação de que trata este artigo poderá constar de painel afixado em local visível do estabelecimento, ou por qualquer outro meio eletrônico ou impresso, de forma a demonstrar o valor ou percentual, ambos aproximados, dos tributos incidentes sobre todas as mercadorias ou serviços postos à venda.

§ 3º Na hipótese do § 2º, as informações a serem prestadas serão elaboradas em termos de percentuais sobre o preço a ser pago, quando se tratar de tributo com alíquota ad valorem, ou em valores monetários (no caso de alíquota específica); no caso de se utilizar meio eletrônico, este deverá estar disponível ao consumidor no âmbito do estabelecimento comercial.

§ 4º ( VETADO).

§ 5º Os tributos que deverão ser computados são os seguintes:

I - Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

II - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);

III - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

IV - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);

V - (VETADO);

VI - (VETADO);

VII - Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) - (PIS/Pasep);

VIII - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);

IX - 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).

§ 6º Serão informados ainda os valores referentes ao imposto de importação, PIS/Pasep/Importação e Cofins/Importação, na hipótese de produtos cujos insumos ou componentes sejam oriundos de operações de comércio exterior e representem percentual superior a 20% (vinte por cento) do preço de venda.

§ 7º Na hipótese de incidência do imposto sobre a importação, nos termos do § 6º, bem como da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, todos os fornecedores constantes das diversas cadeias produtivas deverão fornecer aos adquirentes, em meio magnético, os valores dos 2 (dois) tributos individualizados por item comercializado.

§ 8º Em relação aos serviços de natureza financeira, quando não seja legalmente prevista a emissão de documento fiscal, as informações de que trata este artigo deverão ser feitas em tabelas afixadas nos respectivos estabelecimentos.

§ 9º ( VETADO).

§ 10. A indicação relativa ao IOF (prevista no inciso IV do § 5º) restringe-se aos produtos financeiros sobre os quais incida diretamente aquele tributo.

§ 11. A indicação relativa ao PIS e à Cofins (incisos VII e VIII do § 5º), limitar-se-á à tributação incidente sobre a operação de venda ao consumidor.

§ 12. Sempre que o pagamento de pessoal constituir item de custo direto do serviço ou produto fornecido ao consumidor, deve ser divulgada, ainda, a contribuição previdenciária dos empregados e dos empregadores incidente, alocada ao serviço ou produto.

Art. 2º Os valores aproximados de que trata o art. 1º serão apurados sobre cada operação, e poderão, a critério das empresas vendedoras, ser calculados e fornecidos, semestralmente, por instituição de âmbito nacional reconhecidamente idônea, voltada primordialmente à apuração e análise de dados econômicos.

Art. 3º O inciso III do art 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º

.....  
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;"

.....(NR)

Art. 4º ( VETADO).

Art. 5º Decorrido o prazo de 12 (doze) meses, contado do início de vigência desta Lei, o descumprimento de suas disposições sujeitará o infrator às sanções previstas no Capítulo VII do Título I da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 6 (seis) meses após a data de sua publicação.

Desde o início, ainda como o Projeto de Lei nº 1.472 de 2007 do Senado Federal, buscava-se apuração do valor dos tributos feita em relação a cada mercadoria ou serviço, separadamente, inclusive nas hipóteses de regimes jurídicos tributários diferenciados dos respectivos fabricantes, varejistas e prestadores de serviço.

Contudo, além dos impostos elencados no §5º do artigo 1º, no projeto ainda existia a previsão de se demonstrar no documento fiscal o Imposto de Renda (IR) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Deve-se destacar, ainda, que também houve veto do §4º que determinava a identificação dos tributos que estivessem sob discussão judicial ou administrativa, instauradas entre contribuintes e qualquer das entidades políticas tributantes, não podendo, ademais, o referido valor constituir confissão de dívida ou afetar as relações jurídico-tributárias entre tais entidades e os contribuintes, de direito ou de fato. O último veto propunha uma mudança no inciso IV do artigo 106 da Lei 8.078/90, também conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que atribuía ao Departamento Nacional de Defesa do Consumidor a competência para indicar a entidade que seria responsável pela apuração, cálculo e

informação do montante dos tributos sobre mercadorias e serviços, a fim de constarem nos documentos fiscais.

Ainda no Projeto de Lei nº 1.472, foi justificado o caput do artigo 1º do que viria a ser a Lei 12.741/12, que possui em sua redação a possibilidade de conter o valor aproximado ao invés do valor exato, tendo em vista a complexidade do sistema tributário nacional e as constantes mudanças de alíquotas incidentes.

A proposta da Lei de Transparência Fiscal é de conscientizar o consumidor do valor que está sendo pago a título de tributos, o que ao mesmo tempo auxilia os comerciantes a justificar o preço final do produto ao seu cliente.

O deputado Guilherme Campos destacou em sua entrevista, que boa parte da população brasileira desconhece o valor que de fato é pago ao Fisco, já que muitas vezes os contribuintes veem apenas os tributos que de fato são enviados ou deduzidos de sua renda, tal como Imposto Predial Urbano, Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. Também é ressaltado que, uma vez informada, a população poderá se organizar e mobilizar-se socialmente para reivindicar mudanças e uma contraprestação de serviços públicos mais condizentes com a carga tributária arcada pelos cidadãos.

Destaca-se trecho do voto do relator na aprovação do projeto na câmara:

Quanto ao mérito, parece fácil identificar o impulso que move as propostas, que têm plena ressonância na vontade geral da sociedade brasileira – e mais particularmente nos setores econômicos ligados à produção e ao comércio – de se pôr um freio ao processo de crescimento da carga tributária que se instalou no País desde a promulgação do atual texto constitucional, há quase vinte anos. Muitas têm sido as iniciativas de contribuintes e consumidores voltadas para o objetivo de demonstrar a sua insatisfação com os efeitos desse aumento de tributos sobre o crescimento econômico, o nível de empregos e o valor dos salários.

Um dos principais obstáculos a essa mobilização social, no entanto, tem sido o desconhecimento, por parte da maioria dos contribuintes e consumidores, a respeito da real magnitude da carga fiscal. E isso é até natural, tendo em conta a inacreditável complexidade de nossa legislação: até mesmo os técnicos especializados têm dificuldade em compreender e alcançar todos os seus meandros.

O Projeto de Lei do Senado Federal, que ora se examina nesta Comissão, tem por objetivo tornar claro, para o consumidor, no momento da aquisição de cada produto ou serviço, o montante de tributos que compõem o preço de cada produto ou serviço – e assim contribui eficazmente para o esclarecimento da opinião pública e para incentivar a sua fiscalização e atuação política.

Com efeito, tendo em vista a incidência preponderantemente indireta dos tributos, em nosso país, torna-se impossível, ao contribuinte comum, saber quanto está remetendo aos cofres públicos em cada aquisição que faz de bens e serviços, em supermercados ou em quaisquer outros estabelecimentos. Por isso, o constituinte de 1988 houve por bem inserir no Capítulo I, do Título VI, da Carta Republicana – Do Sistema Tributário Nacional – o preceito

constante do § 5º do art. 150, que é a base jurídica deste projeto, até hoje não regulamentado.

Conforme salientado na justificativa do projeto inicial, a população não tem consciência do ônus tributário embutido no preço final dos bens e serviços que adquire rotineiramente para a sua sobrevivência. Imagina, via de regra, que somente os que pagam IPTU e Imposto de Renda arcam com a carga tributária.

Por isso, ao tornar transparentes o valor pago ao estado brasileiro, permitindo ao consumidor contribuinte cotejá-los com aquilo que dele recebe, os seus representantes lhe estarão dando o melhor instrumento possível de avaliação do comportamento do Poder público em face dos cidadãos.

Vale lembrar que este projeto foi inicialmente encaminhado ao Senado Federal com 1.500.000 (um milhão e quinhentas mil) assinaturas, tendo sido ali imediatamente subscrito por 21 (vinte e um) Senadores.

Por todas as razões acima elencadas, sobretudo em virtude do mandamento constitucional, o projeto merece ser aprovado. (BRASIL, 2007)

De fato, verifica-se grande apelo popular na busca da conscientização do cidadão, uma vez que, no Brasil, a maior carga tributária encontra-se nas relações de consumo em comparação com os impostos sobre a renda e patrimônio, de acordo com o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República de 2013 do Tribunal de contas da União.

Nesse diapasão, outro importante apelo inicial na construção da Lei 12.741/12 foi a vontade dos comerciantes de justificarem o valor dos produtos oferecidos no mercado aos seus consumidores. O questionamento do porque o preço de alguns produtos é tão elevado se justifica na carga tributária incidente, o que de certa forma escusa os comerciantes de acusações de gananciosos pelo lucro.

Tal reivindicação por parte das associações comerciais acabou trazendo mais problemas que soluções na prática cotidiana comercial. Isso se conferiu na instituição da força coercitiva da Lei de Transparência Fiscal, em seu artigo 5º, que estabeleceu que o não cumprimento do previamente estipulado, implicaria nas sanções previstas no Capítulo VII do Título I da Lei nº 8.078/90, em especial as previstas no artigo 56. Isso significaria que o infrator estaria sujeito a penalidades tais como, multas, apreensão do produto, inutilização do produto, cassação do registro do produto junto ao órgão competente, proibição de fabricação do produto, suspensão de fornecimento de produtos ou serviço, suspensão temporária da atividade, revogação de concessão ou permissão de uso, cassação de licença, interdição total ou parcial e intervenção administrativa.

Esse efeito adverso ao pretendido pelas associações comerciais trouxe significativa preocupação na implementação de um sistema que atenda as exigências legais. Todavia, como já previsto pelo próprio projeto de lei, o abstruso sistema tributário cominado com a constante mudança de alíquotas, apresentou-se como um

primeiro óbice em aproximar-se da carga tributária que incide sobre o produto ofertado. Ademais, o §1º do artigo primeiro tornou a situação praticamente impossível de ser solucionada pelos comerciantes, uma vez que apurar o valor dos tributos incidentes em relação a cada mercadoria ou serviço, separadamente, inclusive nas hipóteses de regimes jurídicos tributários diferenciados, em um simples cupom fiscal tornou-se inviável.

Destarte, o §2º tenta facilitar essa situação, ao prever possibilidade do estabelecimento comercial disponibilizar por meio de um painel afixado em local visível os valores dos tributos incidentes sobre o produto posto à venda.

Mesmo com a previsão legal que busca facilitar o atendimento dos comandos legais, a prática tornou-se distante da possibilidade do seu pleno e efetivo cumprimento, o que ensejou a procrastinação da punibilidade por mais de uma vez, sendo realizada ora por medida provisória, ora por lei. A última prorrogação do prazo de aplicação de penalidades ocorreu pela Medida Provisória nº 649, que já se encontra com a vigência encerrada, que estipulou que as sanções administrativas ocorreriam a partir de 1º de janeiro de 2015, por mais uma vez o governo federal entender que as exigências e adaptações para os comerciantes poderiam trazer grandes transtornos.

Como forma de buscar atender parcialmente o objetivo da lei, vários estabelecimentos já contam com a designação de um valor aproximado de tributos ao final do cupom fiscal. Ainda assim, o cumprimento integral dos comandos legais da Lei de Transparência Fiscal encontra-se longe de ser atendido.

Apesar de atualmente se encontrar plenamente vigente a Lei 12.741/12 não há nenhum registro de aplicação de sanções pelo não cumprimento dos comandos legais. Há uma insegurança quanto à possibilidade de se iniciar uma fiscalização rigorosa no que tange a aplicação legal de todos os dispositivos. Por um lado otimista, com a inclusão mesmo que parcial do valor aproximado dos tributos, não se pode dizer que o acesso à informação de fato vem ocorrendo, possibilitando uma clarificação dos consumidores quanto aos preços dos produtos.

### **2.3 A LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL: VISÃO CRÍTICA**

Não é novidade para ninguém a repulsa social causada pela tributação brasileira. Isso se dá, sem embargo de fatores egoísticos e pessoais, por conta de ser considerada exacerbada bem como residir no imaginário popular que o destino de

grande parte da receita tributária arrecadada seguirá rumos contrários ao interesse coletivo. Neste sentido, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se previu, expressamente, a possibilidade (para não dizer a determinação) de edição de lei estabelecendo o que seria um parâmetro de dados sobre valores integrantes dos preços de produtos e serviços no Brasil, criou-se uma expectativa quando à sua criação e mesmo o seu conteúdo.

Infelizmente, por razões inconfessadas ou não, foram necessárias mais de duas décadas para a efetiva instituição de lei, que, por sua vez, agregou em sua redação a previsão de informações associadas não só a carga de impostos, mas, paralelamente, de outras espécies tributárias (como contribuições, cuja natureza autônoma de tributo o Supremo Tribunal Federal, para a alegria da União Federal, já (foi obrigado) reconheceu).

Trata-se de um balão de ensaio legislativo. Vai ter utilidade? Utilidade para quem, afinal de contas? Para a sociedade, responderíamos. Mas se partirmos da premissa que a carga tributária sobre o consumo é a que mais pesa para a população mais economicamente carente; e, ao, mesmo tempo dizer que X% ou X reais seriam do IPI, ou do ICMS ou mesmo da CIDE combustível sobre o preço da gasolina ou mesmo sobre o do macarrão, o resultado seria, provavelmente, frustrante.

No entanto, como sabemos, o tempo é o senhor da verdade. Devemos louvar, após tanta ansiedade social, o advento da referida lei. Correção de rumo e maior educação tributária (leia-se, neste sentido, maior resgate da cidadania) virão a reboque e esta tendência é irreversível.

### **3 CONCLUSÃO**

Verificou-se a importância que a informação possui na construção da sociedade contemporânea, trazendo uma grande dinamicidade e intercâmbio cultural, político e econômico em um patamar global.

O acesso à informação é característica imprescindível para o estabelecimento de uma ordem democrática. No Brasil, após a superação de um período ditatorial militar, buscou-se constitucionalmente proteger com maior efetividade o direito à informação e seu acesso, superando-se a censura e concedendo ao cidadão uma ferramenta capaz de causar mobilização social e conscientização de direitos e deveres.

Um dos dispositivos constitucionais que corroboram nesse sentido é o artigo 150, §5º, que estabelece que a lei determine medidas para clarificação dos consumidores frente aos impostos que recaem sobre os produtos. Endossa essa afirmação Cruz e Amorim (2010, p. 17):

O exercício da cidadania ativa percorre todos os momentos de funcionamento da vida pública. O cidadão deve pagar seus impostos, consciente de que está contribuindo para o bem da coletividade, mas seu dever não termina aí. O cidadão consciente participa de forma ativa das decisões de natureza pública e deve lutar para que se amplie seu poder de participação e de decisão, só assim teremos uma democracia substantiva.

Como corolário desse artigo e de um significativo movimento popular que arrecadou cerca de 1,5 milhões de assinaturas, por meio do Projeto de Lei nº 1.472, foi sancionada a Lei 12.741/12, que possui como principal objetivo conscientizar os cidadãos da carga tributária arcada nas relações de consumo.

Devido ao abstruso sistema tributário brasileiro, a assídua mudança de alíquotas e os comandos específicos da Lei de Transparência Fiscal, verifica-se atualmente uma distante possibilidade do atendimento das obrigações legais em sua inteireza.

Como forma de buscar cumprir a lei, mesmo que parcialmente, os comerciantes tentam indicar o valor aproximado do que foi expendido a título de tributos ao final do cupom fiscal.

Pode-se dizer que, de certa maneira, o objetivo principal do acesso à informação pelo consumidor está sendo prestado, razão pela qual não foi verificado nenhum caso de aplicação de penalidade por descumprimento dos comandos dessa lei. O profícuo meio termo utilizado pelos comerciantes atingem sua finalidade, mas não há dúvidas que tal lei, por conter a possibilidade de penalidade por sua força coercitiva prevista no artigo 5º, traz um ambiente de insegurança jurídica a quem está sujeito a ser enquadrado como infrator.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BIRGER, Hjørland; CAPURRO, Rafael. *Annual Review of Information Science and Technology: The Concept of information*. Ed. Blaise Cronin. v. 37, cap. 8, p. 343-411, 2003.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>

Relator Carlos Britto, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Acesso em: 05 de março de 2015.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm)>. Acesso em: 05 de março de 2015.

BRASIL. Lei 12.741, de 08 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12741.htm)>. Acesso em: 05 de março de 2015.

BRASIL. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República exercício de 2013*. Tribunal de Contas da União. Disponível em:

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2013/docs/CG\\_2013\\_Relat%C3%B3rio%20Sess%C3%A3o.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/docs/CG_2013_Relat%C3%B3rio%20Sess%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 06 de março de 2015.

BRASIL. Projeto de Lei n. 1.427, de 2007. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=527581&filename=Tramitacao-PL+1472/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=527581&filename=Tramitacao-PL+1472/2007)> Acesso em: 05 de março de 2015.

CRUZ, Lindalva Costa da; AMORIM, Rosendo Freitas de. *Educação e seu Papel Transformador*. In: VIDAL, Eloísa Maia (Org.). *Educação Fiscal e Cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2010.

PALAVRA ABERTA. Produção da Rádio Câmara e TV Câmara. Lei N° 12 741/2012 - Lei da Transparência Fiscal. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=C0RY7rqWvs>> . Acesso em: 05 de março de 2015. Brasília. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIGOTSKY, L. S. *Psicologia pedagógica*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.