

Daniel Zugman: Destaque de tributos em nota fiscal foi um bom começo

31/10/2013

Artigo produzido no âmbito das pesquisas desenvolvidas no NEF/Direito GV. As opiniões emitidas são de responsabilidade exclusiva de seu autor.

O sistema tributário brasileiro é complexo: há muitos tributos e o contribuinte de fato – o consumidor final que arca com o ônus financeiro – ainda tem pouca familiaridade com o assunto. Além disso, não há dados tributários suficientes para munir este contribuinte de fato em um debate sobre medidas modificativas mais amplas sobre esse sistema. Forma-se, então, um círculo vicioso: sem informação, não há debate público; sem debate, não há reformas.

Muito se fala da complexidade[1] e do peso dos tributos no desenvolvimento do país[2], mas reformas tributárias efetivas não acontecerão se os interessados não souberem exatamente quais as vantagens e desvantagens de eventual mudança[3]. A participação significativa em processos democráticos exige cidadãos informados e escassez de informação inviabiliza isso[4].

Pesquisa empírica do NEF/DireitoGV[5], mediante entrevistas com diversos atores especializados no tema da reforma tributária, aponta que a escassez de informação é um grande entrave. Constatou-se que não há dados confiáveis sobre guerra fiscal e incentivos fiscais, dois dos grandes gargalos do sistema tributário brasileiro.

Também foi constatado que não se sabe ao certo qual seria o impacto da criação de um Imposto sobre Valor Agregado (“IVA”) nacional no orçamento dos Estados e também não está claro se os incentivos fiscais que delineiam a guerra fiscal trazem algum retorno positivo para os Estados. Relatou-se que, durante os trabalhos de discussão do Projeto de Emenda Constitucional (“PEC”) nº 233/2008 – a última grande proposta de reforma tributária –, os próprios envolvidos na elaboração do projeto não tinham acesso a dados armazenados pelo governo federal.

Além destes pontos, pode-se afirmar que há temas relevantes sobre nosso sistema tributário que ainda estão na penumbra. Podemos citar alguns desses questionamentos, a título exemplificativo, mas não exaustivo: (i) a interpretação do fisco acerca da legislação tributária é a mesma para todos?; (ii) quais empresas gozam de incentivos fiscais e regimes especiais de tributação e quais são suas justificativas para tanto?; (iii) dos créditos tributários constituídos por meio de autuações fiscais, quanto efetivamente é arrecadado aos cofres públicos e quanto é cancelado em processos administrativos ou judiciais?; (iv) qual é o custo administrativo de manutenção da Receita Federal[6]?; (v) qual é o custo-benefício da implementação de programas de parcelamento e anistia fiscal?

Apesar do panorama negativo quanto ao (não) acesso às informações tributárias, a Lei 12.741, de 2012[7], determinou que houvesse destaque, em nota fiscal, do montante de sete tributos[8] embutidos no preço de mercadorias e serviços que adquirimos. Trata-se medida de grande importância, que regulamentou o [art. 150, § 5º, da Constituição](#), e que visa dar transparência

da carga tributária para o cidadão comum.

Alguns tributos não estão incluídos na lista, como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (“IRPJ”) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (“CSLL”) e desconsideram-se os efeitos da incidência cumulativa de tributos. No entanto, o saldo é positivo. Abre-se mão da precisão matemática no cálculo da carga fiscal efetiva, que poderia inviabilizar a promulgação da lei, em nome do impacto de cidadania que pode causar. A propósito, o NEF/DireitoGV, em 2010, elaborou projeto de lei[9] para regulamentar o mencionado dispositivo constitucional, com proposta semelhante àquela recentemente aprovada no Congresso Nacional.

A transparência dos tributos em nota fiscal foi passo importante, que movimenta um sistema opaco há muito estagnado. Mas é apenas da ponta do *iceberg* que é o sistema tributário brasileiro. Os méritos da Lei 12.741/12 não devem obscurecer nosso julgamento: temos poucas ou nenhuma resposta para as perguntas exemplificativas feitas acima.

Sem dados confiáveis, é difícil começar a discutir qualquer tipo de reforma ou de se estabelecer metas sobre o que se espera do sistema tributário. Essa abertura de informações não necessariamente será capaz de garantir que decisões impecáveis sejam sempre tomadas. Mas pode ser um grande passo em direção à evolução contínua de processos democráticos, um verdadeiro empoderamento de cidadãos que passarão a ter condições de participar significativamente das decisões a respeito das ações coletivas, as quais têm efeitos profundos nas suas vidas[10] (e em seus bolsos).

[1] O Brasil tem o sistema tributário mais complexo do mundo. Segundo o relatório *Paying Taxes* de 2012, da PwC, o país é o último do *ranking* em tempo necessário para cumprimento de obrigações tributárias: 2.600 horas por ano, enquanto a média mundial é de 277 horas.

[2] Segundo a KPMG, a carga tributária média para empresas no país é de 34%, enquanto a média mundial é de aproximadamente 24%.

[3] Cf. Richard Bird. *Taxation and Development*. 2010.

[4] Cf. Joseph Stiglitz. *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. 1999. Oxford Amnesty Lecture at Oxford University, United Kingdom.

[5] Disponível no site do NEF/DireitoGV.

[6] Nos Estados Unidos, por exemplo, esse custo foi de 48 centavos de dólar para cada 100 dólares arrecadados no ano de 2012, segundo dados do *Internal Revenue Service* (Receita Federal americana).

[7] A lei foi promulgada em 08.12.2012, mas só entrou em vigor em 10.06.2012 e as punições só passarão a ser aplicadas daqui a um ano aproximadamente.

[8] ICMS, ISS, IPI, IOF, PIS, COFINS e CIDE.



[9] Disponível no site do [NEF/DireitoGV](#).

[10] Cf. Joseph Stiglitz. Ob. cit.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2013-out-31/daniel-zugman-destaque-tributos-nota-fiscal-foi-bom-comeco/>