

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA –
IDP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL MAX DE SIQUEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE E OS POSSÍVEIS EFEITOS
SOCIOECONÔMICOS DA ALTERAÇÃO DO ART. 10 DA LEI Nº 9.249, DE 26
DE DEZEMBRO DE 1995, PROPOSTA PELO PROJETO DE LEI Nº
2015/2019, RELATIVAMENTE À ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA
SOBRE DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS POR PESSOA JURÍDICA**

**BRASÍLIA
NOVEMBRO 2020**

GABRIEL MAX DE SIQUEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE E OS POSSÍVEIS EFEITOS
SOCIOECONÔMICOS DA ALTERAÇÃO DO ART. 10 DA LEI Nº 9.249, DE 26
DE DEZEMBRO DE 1995, PROPOSTA PELO PROJETO DE LEI Nº
2015/2019, RELATIVAMENTE À ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA
SOBRE DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS POR PESSOA JURÍDICA**

Trabalho apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador (a): Onizia de Miranda Aguiar Pignataro

**BRASÍLIA
NOVEMBRO DE 2020**

GABRIEL MAX DE SIQUEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE E OS POSSÍVEIS EFEITOS
SOCIOECONÔMICOS DA ALTERAÇÃO DO ART. 10 DA LEI Nº 9.249, DE 26
DE DEZEMBRO DE 1995, PROPOSTA PELO PROJETO DE LEI Nº
2015/2019, RELATIVAMENTE À ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA
SOBRE DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS POR PESSOA JURÍDICA**

Trabalho apresentado à banca
examinadora como requisito parcial
para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito pelo Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
– IDP.

Orientador (a): Onizia de Miranda
Aguiar Pignataro

Professora Onizia de Miranda Aguiar Pignataro
Professora orientadora

Professora Janete Ricken Lopes de Barros

Professor José Trindade Monteiro Neto

BRASÍLIA
NOVEMBRO DE 2020

**A CONSTITUCIONALIDADE E OS POSSÍVEIS EFEITOS
SOCIOECONÔMICOS DA ALTERAÇÃO DO ART. 10 DA LEI Nº 9.249, DE 26
DE DEZEMBRO DE 1995, PROPOSTA PELO PROJETO DE LEI Nº
2015/2019, RELATIVAMENTE À ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA
SOBRE DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS POR PESSOA JURÍDICA**

Gabriel Max de Siqueira

SUMÁRIO. Introdução. 1 Breve histórico e noções gerais sobre o Imposto de Renda. 2 O art. 10 da Lei nº 9.249/1995 e as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 2015/2019 relativamente aos lucros e dividendos distribuídos por pessoa jurídica. 3 A constitucionalidade da tributação sobre dividendos e seus impactos socioeconômicos. Considerações Finais.

RESUMO

O artigo discorre sobre as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 2015/2019 relativamente à incidência de tributação sobre lucros e dividendos distribuídos por pessoa jurídica. A partir do conceito de Imposto de Renda e seus aspectos gerais, desenvolve-se a análise quanto à isenção prevista no art. 10 da Lei nº 9.249/1995. Apresentam-se as alterações propostas pelo Projeto de Lei e suas justificativas, são levantadas considerações sobre a constitucionalidade da alteração prevista e seus possíveis impactos socioeconômicos.

Palavras-chave: Imposto de Renda; tributação; lucros e dividendos; bitributação; *bis in idem*; investimentos.

INTRODUÇÃO

É notório o crescimento do número de pessoas que estão ingressando na bolsa de valores como um meio de proteger e rentabilizar seu patrimônio, uma vez que o atual cenário econômico do país não é mais tão atrativo para investimentos mais conservadores como a aplicação financeira no tesouro direito pós fixado por exemplo, já que a taxa de rentabilidade é definida com base em

um indexador da economia como os atrelados à Selic que está menor (2% ao ano) em 2020 se comparada a 2019 (5% ao ano).¹

Assim, com o aumento de investidores nas empresas, essas pessoas se tornam acionistas e começam a receber dividendos relativos às suas cotas de cada companhia. Tal investimento é ainda mais atrativo, visto que os dividendos são isentos de imposto de renda, o recebedor só precisa declará-los, como disposto no art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

Com a proposta do Projeto de Lei nº 2015/2019 que altera o art. 10 da Lei nº. 9.249/1995, haverá a incidência da alíquota de 15% sobre os dividendos

Diante desse cenário, há diversos pontos a serem analisados a favor e contra tal alteração, como um possível *bis in idem*, inconstitucionalidade da norma, impactos no mercado, etc.

O Tema possui relevância social e acadêmica, uma vez que a alteração proposta afetaria a arrecadação tributária pelo Estado. É imperioso reconhecer a importância da discussão acadêmica sobre a tributação dos dividendos, visto que se trata de uma enorme quantia tributada que afetaria diretamente os métodos de investimentos e a obtenção de lucro por parte dos acionistas das empresas.

A presente pesquisa tem como objeto o estudo sobre a alteração do art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, proposta pelo Projeto de Lei nº 2015/2019, acerca da incidência de Imposto de Renda sobre os dividendos distribuídos por pessoa jurídica. Um dos pontos mais controversos e polêmicos dessa incidência seria o *bis in idem*, já que as empresas pagam o imposto devido sobre o lucro antes de distribuir os dividendos aos seus acionistas, ou seja, seria essa alteração inconstitucional?

¹ Capital Research. **Tudo sobre a Selic: histórico, evolução e efeitos na economia**. 2020. Disponível em: <https://www.capitalresearch.com.br/blog/investimentos/selic-historico/>. Acesso em: 23 julho 2020.

Ocorre que há diversos debates no meio acadêmico, político e dentro do próprio mercado, sobre essa tributação, a proposta é inconstitucional por ferir o princípio que veda o Estado a bitributar o contribuinte? Ou a proposta é constitucional e fomentará o princípio da isonomia tributária?

O primeiro capítulo deste trabalho revisará o conceito de imposto de renda e seus reflexos, bem como analisará o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que isenta o pagamento do imposto de renda de quem recebe dividendos de pessoa jurídica.

O segundo capítulo tem por objetivo compreender as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 2015/2019 relativamente à incidência do imposto de renda sobre dividendos distribuídos por pessoa jurídica com alíquota de 15%.

Por fim, o terceiro capítulo terá por escopo a análise da constitucionalidade da tributação sobre os dividendos e seus impactos socioeconômicos.

1. BREVE HISTÓRICO E NOÇÕES GERAIS SOBRE O IMPOSTO DE RENDA

O art. 23 da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843 instituiu um imposto progressivo sobre os vencimentos percebidos pelos cofres públicos, esse foi o primeiro diploma legal que propôs uma imposição tributária semelhante ao imposto de renda, mas não especificadamente com esse nome, conforme transcrito:²

Art. 23: Fica criada a seguinte contribuição extraordinária durante o ano desta lei. § 1º. Todas as pessoas que receberem vencimentos dos Cofres Públicos Geraes, por qualquer título que seja, ficam sujeitas a uma imposição, que será regulamentada pela maneira seguinte: De 500\$000 a 1:000\$000 2 por cento De 1:000\$000 a 2:000\$000 3 por cento De 2:000\$000 a 3:000\$000 4 por cento De 3:000\$000 a 4:000\$000 5 por cento De 4:000\$000 a 5:000\$000 6 por cento De

² NOBREGA, Carlos Barcelos da. **Memória Receita Federal: História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da Pessoa Física (1922 – 2013)**. Brasília: receita federal 2013. p 24.

5:000\$000 a 6:000\$000 7 por cento De 6:000\$000 a 7:000\$000 8 por cento De 7:000\$000 a 8:000\$000 9 por cento De 8:000\$000 para cima 10 por cento. § 2º. Ficam exceptuados da regra estabelecida no paragrafo antecedente os vencimentos das praças de pret de terra e mar, e os vencimentos dos militares em campanha. § 3º. Na palavra vencimentos se compreendem quaisquer emolumentos que se perceberem nas Secretarias, ou Estações Publicas. § 4º. O Governo estabelecerá o modo de arrecadar-se esta nova imposição.”

Tal imposto foi logo suprimido devido a reação negativa da sociedade.

A Guerra do Paraguai (1864-1870) gerou uma grande necessidade de recursos e fez com que o governo imperial decretasse a Lei 1.507, de 26 de setembro de 1867, lançando duas novas imposições tributárias: 1) um imposto pessoal relacionado à propriedade de imóvel (art. 10) e; 2) um imposto sobre os vencimentos públicos (art. 22) que foi extinto e retomado várias vezes até sua extinção definitiva em 1910.

Com o surgimento da República e por intermédio do art. 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922 (que orçou a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923), o imposto de renda foi instituído no Brasil, abaixo transcrito:

Art.31. Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será devido, annualmente, por toda a pessoa physica ou juridica, residente no territorio do paiz, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto liquido dos rendimentos de qualquer origem.

O imposto passa por diversas mudanças nos anos seguintes, por meio de sucessivos aperfeiçoamentos, e ganha representatividade econômica. Em 1943 sua arrecadação foi maior do que a do imposto sobre consumo e em 1944 é instituída a alíquota de 20%. No exercício de 1948 a alíquota sofreu o maior aumento de sua história, passando de 20% para 50%. Já nos exercícios de 1963 a 1965 vigorou a alíquota máxima de 65% mais elevada da história do IRPF.

A partir do exercício de 1976 a declaração com desconto simplificado foi instituída e no exercício de 1977, ano-base de 1976, por força do Decreto-lei nº 1.493/1976, o contribuinte pôde abater da renda bruta, até o limite anual de Cr\$7.200,00, as despesas efetivamente realizadas com o aluguel da sua

residência. A última declaração com os rendimentos tributáveis e as deduções classificadas em cédulas, de A até H, foi a do exercício de 1989, ano-base 1988, divisão que vinha desde o exercício de 1926.

No exercício de 1991 o preenchimento da declaração em meio magnético foi instituído pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e em 1997 foi estabelecida a entrega da declaração de ajuste anual pela internet.

A partir de 1998 a legislação do IR se torna muito próxima ao que é hoje em dia, passa a ser mais concisa e estável, com a estrutura de apuração do rendimento tributável, das deduções e do imposto devido.

Com efeito, a Constituição Federal prevê no art. 153, III, a competência da União Federal para instituir impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza. Para um melhor entendimento do que é o imposto de renda descrito na CF, é necessário conceituar o que é renda.

O conceito de renda não está à disposição do legislador infraconstitucional, segundo Leandro Paulsen³:

A extensão dos termos “renda” e “proventos de qualquer natureza” dá o contorno do que pode ser tributado e do que não pode ser tributado a tal título. De fato, na instituição do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, o legislador ordinário não pode extrapolar a amplitude de tais conceitos, sob pena de inconstitucionalidade.

Nesse mesmo sentido, José Artur Lima Gonçalves⁴:

É necessário que se diga e repita – quantas vezes for necessário – que o conceito de renda não está à disposição do legislador infraconstitucional. (...) O conceito de renda é pressuposto pela Constituição e implica, inexoravelmente, o confronto entre certas entradas e saídas – dentro de um período de tempo –, do qual (confronto) resultará, ou não, um saldo positivo (renda). (...) A dedutibilidade das saídas – despesas – necessárias à efetivação das entradas relevantes não é favor do legislador infraconstitucional (essa dedutibilidade é exigência sistemática da Constituição). O

³ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário Constituição e Código Tributário**. 16. ed. Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2014. 524 p.

⁴ LIMA GONÇALVES, José Artur, **Imposto sobre a renda** – resultados auferidos no exterior por filiais, sucursais, controladas e coligadas –, RDDT nº 74, novembro/01, p. 70/81.

mesmo se dá com prejuízos, que devem ser considerados, por exigência implícita da Constituição, que, ao referir a renda, pressupõe 'plus' patrimonial líquido.

A partir disso, temos que o conceito de renda não está à disposição do legislador infraconstitucional, portanto caberia ao legislador constitucional tal atribuição.

Não há, na Constituição Federal, uma definição do que é renda, tampouco é possível chegar a uma conclusão precisa deste conceito a partir de uma análise das inúmeras vezes que a palavra renda é utilizada pela própria Constituição.

A CF nos apresenta inúmeras vezes o termo renda, com diversas acepções, se referindo à renda nacional, *per capita*, regional, receitas tributárias, produto do capital, entre outras. Dessa forma, a própria Carta Magna não utiliza a palavra renda de um modo uniforme, o que impossibilita um conceito constitucional preciso.

O que pode ser visto é uma ampla baliza estabelecida pela Constituição, que submete a renda e os proventos de qualquer natureza aos princípios da capacidade contributiva, progressividade, generalidade e universalidade. Dessa forma, tanto a renda quanto os proventos possuem um sentido econômico que representam um acréscimo de capital.

O ideal seria que o conceito de renda fosse previsto pelo constituinte, no entanto, provavelmente para suprir essa necessidade de conceituação, o Código Tributário Nacional nos apresenta um conceito de renda.

Nesse sentido, o art. 43, do CTN dispõe:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:
I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

De acordo com o Código Tributário Nacional, o conceito de renda é o acréscimo patrimonial produto do capital ou, do trabalho ou, da combinação dos

dois; e proventos são os acréscimos patrimoniais não compreendidos pelo produto do capital ou do trabalho. É possível verificar, portanto, que o CTN coloca o acréscimo patrimonial como elemento central nos conceitos de renda e de proventos.

Segundo Roque Antônio Carrazza⁵:

(...) renda é disponibilidade de riqueza nova, havida em dois momentos distintos. ... é o acréscimo patrimonial experimentado pelo contribuinte, ao longo de um determinado período de tempo. Ou, ainda, é o resultado positivo de uma subtração que tem, por minuendo, os rendimentos brutos auferidos pelo contribuinte, entre dois marcos temporais, e, por subtraendo, o total das deduções e abatimentos, que a Constituição e as leis que com ela se afinam permitem fazer. [...] tanto a renda quanto os proventos de qualquer natureza pressupõem ações que revelem mais-valias, isto é, incrementos na capacidade contributiva. Só diante de realidades econômicas novas, que se incorporam ao patrimônio da pessoa..., é que podemos juridicamente falar em renda ou proventos de qualquer natureza.

De acordo com o CTN e com o entendimento de Roque Antônio Carrazza, utilizaremos o conceito de renda e de proventos de qualquer natureza como sendo o acréscimo patrimonial.

É importante destacar que renda não pode se confundir com patrimônio, ela consiste num acréscimo em um determinado período de tempo, uma riqueza gerada que poderia ser totalmente consumida sem que isso gerasse prejuízo ao patrimônio inicial.

A renda seria uma dinamicidade do acréscimo patrimonial. Dessa maneira, é possível mensurar a capacidade contributiva de cada indivíduo a partir da riqueza “criada” para sustentar e manter o Estado de maneira mais justa.

Nesse sentido, é o entendimento de Paulo Caliendo⁶:

A esfera pública irá buscar na ação privada os elementos para ao seu financiamento; tal medida tem por base a noção de cooperação social e busca fundamentos justos de inserção individual, seja com base na justiça comutativa, distributiva ou

⁵ CARRAZZA, Roque Antônio. **A natureza meramente interpretativa do art. 129 da Lei nº 11.196/05** - o imposto de renda, a contribuição previdenciária e as sociedades de serviços profissionais-. RDDT nº 154, julho/08, p. 109.

⁶ CALIENDO, Paulo. **Imposto sobre a Renda Incidente nos Pagamentos Acumulados e em Atraso de Débitos Previdenciários**. Interesse Público 24/101, abr/04

corretiva e, especialmente, social. Sendo assim, o fundamento filosófico do imposto sobre a renda assenta-se na contribuição sobre a riqueza 'criada', a qual por sua natureza espelha uma situação dinâmica, diferentemente da riqueza acumulada, a qual espelha necessariamente um momento estático. São elementos fundamentais de uma teoria dinâmica da renda: a) a existência de uma mutação patrimonial; b) presença de um resultado positivo, verificado após a dedução de resultados negativos; c) verificação em função de determinado espaço de tempo.

Além disso, é inadmissível a tributação do próprio capital a título de imposto de renda, sob pena de erro da base econômica, que como ressaltado anteriormente, pressupõe, necessariamente, um acréscimo patrimonial num lapso de tempo.

Portanto, a União não pode juntar ou confundir o conceito de renda com o de capital para criar um imposto. Somente é legítima a tributação da renda e dos proventos de qualquer natureza entendidos como acréscimos patrimoniais.

De acordo com o art. 153, III, da CF, o Imposto de Renda é de competência da União, cabendo a administração do imposto à Secretaria da Receita Federal.

O Imposto de Renda está sujeito à anterioridade de exercício conforme previsão legal do art. 150, III, alínea b, da CF, no entanto não precisa respeitar a anterioridade nonagesimal, desse modo uma majoração feita em dezembro de determinado ano poderá produzir efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, mesmo não transcorrido o prazo de 90 dias entre a publicação da lei e sua aplicação.

O Imposto de Renda ainda possui a característica da generalidade e da universalidade, conforme Difini⁷:

“Generalidade significa que o tributo deve abranger todos os contribuintes que pratiquem o ato ou estejam em igual relação com o fato descrito na hipótese de incidência (...) universalidade significa incidir o tributo sobre todos os fatos descritos na

⁷ DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 77.

hipótese de incidência, no caso do imposto de renda, incidir indistintamente sobre diversas espécies de rendimentos”

De acordo com o critério constitucional da generalidade e da universalidade, o tributo deve incidir sobre todos que praticarem o fato descrito na hipótese de incidência e deve ser considerado o total das rendas do contribuinte, sem diferenças para efeitos de tributação.

A progressividade do Imposto de renda é a característica do aumento da alíquota em relação à base de cálculo, ou seja, quanto maior a base de cálculo, maior será a alíquota. Por ser um imposto de natureza pessoal, o Imposto de Renda deve respeitar a capacidade econômica do contribuinte, previsto expressamente na Constituição Federal no art. 145, §1º.

Segundo Paulsen⁸:

Tais critérios, da generalidade, da universalidade e da progressividade, se aplicados adequadamente, fariam com que todos pagassem imposto de renda sobre a totalidade dos rendimentos auferidos com carga progressiva conforme a capacidade contributiva de cada qual. Porém, o legislador segmenta o imposto de renda, criando tributação distintas para determinadas classes de rendimentos, como, por exemplo, a tributação exclusiva na fonte dos rendimentos de aplicações financeiras (de 15% a 22,5%, variando conforme o tempo de aplicação, sendo que os rendimentos de caderneta de poupança são isentos) e a tributação isolada dos ganhos de capital (15%), sujeitas, cada qual, como se vê, a alíquotas distintas daquelas aplicáveis aos rendimentos em geral, como os provenientes do trabalho (tabela progressiva, até 27,5%). Ademais, o legislador exclui da base de cálculo do imposto de renda, por exemplo, os lucros e dividendos recebidos por sócios, acionistas ou titulares de empresa individual, com o que não são gravados pelo imposto de renda.

É importante ressaltar que existem rendimentos que não entram na computação do rendimento bruto para fins de apuração do IR. São isentos ou não-tributáveis, entre outros, os seguintes rendimentos: a) lucros e dividendos (Lei nº 9.249/1995, art. 10); b) as aposentadorias, pensões, rendimentos da transferência para a reserva remunerada ou reforma pagas a contribuintes com

⁸ PAULSEN, Leandro **Curso de Direito Tributário Completo**. 11ª. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 573.

65 anos ou mais, até o valor anual de isenção previsto em lei (Lei nº 7.713/1998, art. 6º, XV); c) os proventos de aposentadoria ou reforma, desde que motivada por acidente em serviço, e os percebidos pelos portadores de moléstia grave ou profissional, mesmo que a doença tenha sido contraída após a aposentadoria ou reforma, as pensões recebidas por portador de moléstia grave, exceto as decorrentes de moléstia profissional conforme definido em lei (Lei nº 7.713/1998, art. 6º, XIV); d) indenizações recebidas por rescisão de contrato de trabalho e FGTS, observadas as disposições legais pertinentes (Lei nº 7.713/1998, art. 6º, V); e) bolsas recebidas exclusivamente, para fins de estudo e pesquisa, caracterizadas como doação sem representar vantagens para o doador ou contraprestação de serviços prestados pelo beneficiário do rendimento (Lei nº 9.250/1995, art. 26).

Ainda, de acordo com Paulsen⁹:

O que os critérios de tributação constitucionalmente estabelecidos impedem é a exclusão apriorística de determinada categoria de pessoas ou rendimentos do rol dos sujeitos passivos ou dos fatos tributáveis. Não resta impedida a concessão de isenções objetivas ou subjetivas fundadas na ausência de capacidade contributiva ou em finalidades extrafiscais.

Ou seja, podem ser dadas isenções com base na justificativa de razões de capacidade contributiva e de razões extrafiscais.

Existem diferenças entre isenção, imunidade, não incidência e alíquota zero, resumidamente segundo Paulsen¹⁰:

(...) a imunidade é norma negativa de competência constante do texto constitucional, enquanto a não incidência decorre da simples ausência de subsunção, a isenção emana do ente tributante que, tendo instituído um tributo no exercício da sua competência, decide abrir mão de exigí-lo de determinada

⁹ PAULSEN, Leandro **Curso de Direito Tributário Completo**. 11ª. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 574.

¹⁰ PAULSEN, Leandro **Curso de Direito Tributário Completo**. 11ª. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 425.

pessoa ou em determinada situação e a alíquota zero implica obrigação sem expressão econômica.

A isenção tributária está prevista no art. 175 do CTN e tem por objetivo afastar os efeitos da incidência do tributo, apesar de haver uma hipótese de incidência prevista e de ter ocorrido o fato gerador, o sujeito passivo não necessita realizar o pagamento. E, via de regra, a isenção depende de lei específica para que sejam definidas suas condições, seus requisitos e sua abrangência.

O fato gerador do Imposto de Renda é “a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou de proventos de qualquer natureza”, conforme o art. 43 do CTN. E o contribuinte é o titular da disponibilidade a que se refere esse artigo.

Em relação à base de cálculo, o art. 44 do CTN institui que: “a base de cálculo do imposto é o montante real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis”.

Para o IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), as pessoas físicas residentes ou domiciliadas no Brasil são consideradas contribuintes, com previsão legal no art. 1º, da Lei n.º 7.713/88, e considera-se ocorrido o fato gerador em 31 de dezembro do ano-calendário.

As alíquotas do IRPF respeitam a seguinte tabela de progressividade¹¹:

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)
Até R\$ 1.903,98	-
De R\$ 1.903,99 a R\$ 2.826,65	7,5

¹¹ Tabela de Progressividade IRPF a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>. Acesso em 13/08/2020.

De R\$ 2.826,66 a R\$ 3.751,05	15
De R\$ 3.751,06 a R\$ 4.664,68	22,5
Acima de R\$ 4.664,68	27,5

Por outro lado, o IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica) pode ser calculado a partir do lucro real, lucro presumido ou com base no lucro arbitrado. A pessoa jurídica pode optar por uma apuração trimestral ou pela apuração anual caso queira pagar com base no lucro real.

A tributação pelo lucro real é apurada efetivamente pelo lucro ocorrido, não se deve confundir o lucro real com o lucro líquido, as deduções e compensações admissíveis são distintas.

O art. 2º, da Lei nº 9.430/96 institui a alíquota padrão de 15% sobre o lucro real, com um adicional de 10% sobre o valor que exceder R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Por consequência, a maioria das pessoas jurídicas paga a alíquota de 25%.

A tributação pelo lucro presumido pode ser utilizada pelas empresas que tiveram receita total de setenta e oito milhões de reais no ano-calendário anterior, e está prevista no art. 13, da Lei nº 9.718/98, com redação da Lei nº 12.814/13. Ao invés de se apurar o lucro real, apura-se um lucro presumido a partir da aplicação de um percentual sobre a receita bruta.

O IRPJ também pode ser apurado com base no lucro arbitrado, este somente em caráter excepcional, ocorre quando a pessoa jurídica não cumprir corretamente com as respectivas obrigações acessórias (manter demonstrações financeiras, livro caixa, ...), se houver algum tipo de fraude ou erro que comprometa a apuração, o art. 51 da Lei nº 8.981/95 estabelece os critérios para o arbitramento do lucro.

Apresentado o conceito de imposto de renda, seus aspectos gerais, suas diferenças (IRPF e IRPJ) e a existência de certas isenções, passaremos no próximo capítulo à análise do art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que versa sobre a isenção de imposto de renda sobre lucros e dividendos e as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 2015/2019.

2. O ART. 10 DA LEI Nº 9249/1995 E AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELO PROJETO DE LEI Nº 2015/2019 RELATIVAMENTE AOS LUCROS E DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS POR PESSOA JURÍDICA.

Neste capítulo, pretende-se analisar a tributação da distribuição de lucros e dividendos, considerando, para isso, o conceito de renda estudado. Também pretende-se verificar quais as alterações propostas pelo PL nº 2015/2019, de autoria do senador Otto Alencar, e quais são as motivações para tal mudança.

Inicialmente, é necessário apresentar um conceito para a distribuição de lucros e dividendos. Nesse sentido:

(...) consideramos que o lucro é o resultado positivo do exercício apurado pelas pessoas jurídicas, o qual, após alguns ajustes previstos na legislação, sofre incidência do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido. Parte desse resultado pode ser distribuído para os sócios e acionistas da empresa na forma de dividendos ou lucros distribuídos.

(...) Dividendo é a distribuição de lucros efetuada por sociedades anônimas a seus acionistas. Lucro distribuído é a denominação usada para a distribuição efetuada pelas sociedades limitadas.¹²

Com efeito, os lucros e dividendos distribuídos são entendidos como o lucro das pessoas jurídicas que é repassado a seus sócios. No caso da pessoa jurídica ser uma sociedade limitada são denominados de lucros distribuídos e, se for uma sociedade anônima, serão denominados dividendos.

¹² QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). **Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. p. 3.

Existem diversas formas de se tributar a distribuição de lucros e dividendos, Fábio Ávila de Castro apresenta a seguinte classificação dos sistemas de tributação de lucros e dividendos:

- i) sistema clássico: a renda proveniente do dividendo é tributada no acionista do mesmo modo que outros rendimentos do capital;
- ii) sistema clássico modificado: a renda proveniente do dividendo é tributada no acionista a alíquotas menores que outros rendimentos do capital;
- iii) imputação plena: o acionista recebe um crédito equivalente ao total do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido;
- iv) imputação parcial: o acionista recebe um crédito equivalente a uma parte do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido;
- v) inclusão parcial: uma parte dos dividendos recebidos é incluída na renda tributável do acionista; e
- vi) isenção: os dividendos recebidos pelos acionistas são isentos de tributação.¹³

O Brasil, atualmente, não tributa os lucros e dividendos distribuídos. No âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, apenas o Brasil e a Estônia adotam essa isenção enquanto todos os outros países tributam a distribuição de lucros e dividendos. Segundo Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair :

No âmbito dos 34 países da OCDE, que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia e da economia de livre mercado, apenas Estônia, México e República da Eslováquia fugiam desse modelo ao tributarem apenas uma vez o lucro. Em 2011, entretanto, a República Eslováquia introduziu uma contribuição social para financiar a saúde, enquanto o México voltou a tributar os dividendos em 2014. Restou somente a Estônia com um regime de isenção total como no Brasil.¹⁴

A distribuição de lucros e dividendos já teve diferentes tipos de tratamento tributário no Brasil, em alguns períodos da história brasileira a tributação era

¹³ CASTRO, Fábio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014 – p. 52.

¹⁴ GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas**. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016. p. 6.

prevista em lei com diferentes hipóteses de incidência, como visto por exemplo em 1891, 1897 e 1910, antes mesmo da previsão legal do Imposto de Renda.¹⁵

Como visto no primeiro capítulo, o imposto de renda surgiu no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, que, em seu artigo 31, estabelecia:

Art. 31. Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será, devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem.¹⁶

Dessa maneira, nota-se que o IR foi instituído de modo geral, uma vez que incidia sobre o conjunto líquido dos rendimentos do contribuinte, que não eram diferenciados quanto à sua natureza, ou seja, quanto à sua forma de obtenção.

Desde a sua origem até a edição da Lei nº 9.249/1995, o imposto de renda incidia sobre a distribuição de lucros e dividendos. O cálculo do imposto devido era feito por meio das chamadas cédulas, que se diferenciavam de acordo com a origem dos rendimentos obtidos pelos contribuintes.¹⁷ Com a edição da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, foram extintas as classificações dos rendimentos em cédulas, de modo que o rendimento tributável era referenciado em uma única linha.¹⁸

O quadro a seguir apresenta um resumo da tributação de lucros e dividendos desde sua origem até a sua isenção:

Exercícios	Tributação
1926 a 1975	Os rendimentos de lucros e dividendos eram tributados na cédula F.

¹⁵ NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no brasil, um enfoque da pessoa física (1922 – 2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014. p. 121.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1901-1929/L4625.htm Acesso em 13 de agosto de 2020.

¹⁷ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). **Tributação de lucros e dividendos no brasil: uma perspectiva comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. p. 6.

¹⁸ NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no brasil, um enfoque da pessoa física (1922 – 2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014. p. 202.

1976 a 1984	Havendo retenção de imposto na fonte, o contribuinte podia optar entre: <ul style="list-style-type: none"> • Oferecer os rendimentos de lucros e dividendos à tributação na declaração (cédula F) e compensar o imposto; ou • Incluir o total dos rendimentos como tributados exclusivamente na fonte; ou • Incluir parte como “rendimento incentivado” e o remanescente oferecer na cédula F ou considera-las como tributados exclusivamente na fonte. Se não houvesse desconto na fonte, a opção dependida do valor. Se fosse até um limite, variável anualmente, podia ser lançado como “rendimento incentivado”; se superior, o excedente era tributado na cédula F.
1985 a 1986	Os lucros e dividendos podiam ser tributados exclusivamente na fonte ou na declaração. A opção pela tributação só na fonte para rendimentos de cédula F (lucros e dividendos) era feita em conjunto com os das cédulas A e B.
1987 a 1989	Os lucros e dividendos eram tributados exclusivamente na fonte ou oferecidos à tributação na cédula F
1990 a 1996	Os lucros e dividendos estavam sujeitos à tabela progressiva da declaração ou eram tributados exclusivamente na fonte.

Quadro 3.1: Tributação de lucros e dividendos de 1926 a 1996.¹⁹

Desde 1996, os dividendos distribuídos por pessoas jurídicas não integram a base de cálculo do imposto de renda de pessoas físicas ou pessoas jurídicas, ou seja, não estão sujeitos à incidência de nenhum imposto.

Por exemplo, mil sócios integram a companhia x, que obteve lucro no ano de 2019, após o pagamento dos tributos devidos sobre o lucro da companhia, cada sócio recebe um percentual equivalente à quantidade de cotas que possui da companhia, no entanto, esse valor recebido pelos sócios não é tributado, deve ser apenas declarado.

Portanto, é notório que o legislador infraconstitucional preferiu retirar da base de cálculo do imposto de renda os lucros e dividendos pagos pelas pessoas jurídicas aos seus sócios, sejam eles pessoas físicas ou pessoas jurídicas.

A Lei nº 9.249/1995 foi resultado do Projeto de Lei nº 913/1995 que foi encaminhado ao Congresso Nacional juntamente com a Exposição de Motivos nº 325, que justificou a concessão do benefício aos rendimentos decorrentes da distribuição de lucros e dividendos da seguinte maneira:

¹⁹ NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922 – 2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014. p. 121.

A reforma objetiva simplificar a apuração do imposto, reduzindo as vias de planejamento fiscal, uniformizar o tratamento tributário dos diversos tipos de renda, integrando a tributação das pessoas físicas e jurídicas, ampliar o campo de incidência do tributo, com vistas a alcançar os rendimentos auferidos no exterior por contribuintes estabelecidos no País e, finalmente, articular a tributação das empresas com o Plano de Estabilização Econômica.

(...) Com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-os quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o investimento nas atividades produtivas.²⁰

Conseqüentemente o pagamento de imposto de renda sobre as distribuições de lucros e dividendos foi afastada, visto que a pessoa jurídica que distribuiu esses rendimentos já teria pago o imposto de renda quando da apuração do lucro obtido. Tal simplificação acarreta, ainda, uma maior facilidade para fiscalizar, uma vez que basta verificar o lucro obtido pelas empresas, de modo que é desnecessária a apuração dos lucros e dividendos recebidos por seus sócios e acionistas. Ainda foi alegado que a equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis estimularia o investimento nas atividades produtivas.

Com a edição da Lei nº 9.249, em 26 de dezembro de 1995, a distribuição de lucros e dividendos passou a ser isenta do imposto de renda, condição que se mantém até o presente período.

O art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, prevê, em seu *caput*:

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

²⁰ BRASIL. **Exposição de Motivos nº 325**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília. 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html>. Acesso em 17 de setembro de 2020.

Ocorre que o Projeto de Lei nº 2015, de 2019, de autoria do Senador Otto Alencar (PSD/BA) busca alterar o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a incidência do Imposto de Renda relativamente aos lucros e dividendos distribuídos pela pessoa jurídica.

O artigo passaria a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Os lucros ou dividendos distribuídos com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 2016, pagos, creditados, remetidos, empregados ou entregues pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, a pessoas jurídicas ou físicas, domiciliadas no País ou no exterior, estão sujeitos à incidência do Imposto de Renda na fonte à alíquota de 15% (quinze por cento), ressalvado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 1º O imposto descontado na forma deste artigo será:

I - Considerado como antecipação do imposto devido na declaração de ajuste anual do beneficiário pessoa física;

II - Considerado como antecipação compensável com o imposto de renda que a pessoa jurídica beneficiária, tributada com base no lucro real, tiver de recolher relativo à distribuição de lucros ou dividendos;

III - definitivo, nos demais casos.

§ 2º A compensação a que se refere o inciso II do § 1º poderá ser efetuada com o imposto de renda, que a pessoa jurídica tiver que recolher, relativo à retenção na fonte sobre a distribuição de lucros ou dividendos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior.

§ 3º A alíquota prevista no *caput* deste artigo será aquela fixada pelo art. 8º da Lei no 9.779, de 10 de janeiro de 1999, no caso de o beneficiário ser residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou ser também beneficiário de regime fiscal privilegiado, nos termos dos arts. 24 e 24-A da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 4º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será igual à parcela de lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista.

§ 5º Não são dedutíveis na apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL os lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de qualquer espécie de ação prevista no art. 15 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ainda que classificados como despesa financeira na escrituração comercial.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Com a alteração deste artigo, tanto a empresa quanto seus sócios ficam obrigados a recolher o Imposto de Renda sobre os lucros e dividendos distribuídos. Ou seja, de modo geral, quem receber os lucros ou dividendos, além de precisar declarar o recebimento também deverá pagar o imposto com alíquota de 15%.

Quanto à compensação, o IRRF será compensado: (i) com o devido na Declaração de Ajuste Anual da pessoa física; (ii) com o IR que a pessoa jurídica beneficiária tributada pelo lucro real tiver que recolher relativo à distribuição de lucros e dividendos no País ou no exterior. O IRRF será considerado definitivo nos demais casos.

Ainda prevê que a alíquota poderá ser de 25% no caso de a pessoa física ou a pessoa jurídica beneficiária for residente ou domiciliada em País ou dependência que adote tributação favorecida (alíquota máxima do IR inferior a 17%) ou regime fiscal privilegiado, nos termos dos arts. 24 e 24-A da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996 (“paraíso fiscal”).

A incidência do IR sobre os lucros e dividendos vigorou desde o início da cobrança do IR em 1926 até 31 de dezembro de 1995. O projeto restabelece o modelo que vigia antes da mencionada Lei no 9.249, de 1995, com duas diferenças.

A primeira está em que a citada Lei nº 8.849, de 1994, oferecia opção, à pessoa física, entre a tributação exclusiva na fonte e o seu ajuste na declaração anual, situação em que o IRRF seria tido como antecipação do tributo devido. O PL nº 2.015, de 2019, não permite essa opção, sob o argumento de que a retenção compensável no ajuste ajudaria a tornar mais efetiva a aplicação da progressividade na cobrança do imposto, o que favoreceria a observância dos princípios constitucionais tributários da isonomia e da capacidade contributiva.

A segunda diferença é a majoração de 15% para 25% da alíquota do IRRF se o beneficiário (pessoa física ou pessoa jurídica) for residente ou domiciliado em paraíso fiscal. Dessa forma, cumpre-se a norma veiculada no art. 8º da Lei nº 9.779, de 19 de novembro de 1999, e diminui-se a assimetria com a tributação

dos rendimentos do trabalho, com ou sem vínculo empregatício, e da prestação de serviços, pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a residentes ou domiciliados no exterior, sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota de 25% (art. 7º da mesma Lei).

Na justificção do Projeto de Lei, o Senador Otto Alencar destacou que a atual isenção desencadeou planejamentos tributários nos quais a pessoa física cria uma empresa para fugir à tributação da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), cuja alíquota máxima é de 27,5%. É o caso de uma pessoa jurídica que tenha por atividade principal a administração, locação ou cessão de bens imóveis. Se a única atividade for locação de imóveis próprios, a pessoa jurídica estará livre do pagamento do Imposto sobre Operações de Qualquer Natureza (ISS), por ser considerada não incidente.²¹

Ainda de acordo com a justificção, no caso de uma empresa que escolha o regime tributário de lucro presumido e atenda o ramo imobiliário, os aluguéis dos imóveis serão considerados receitas da atividade principal. A maior alíquota, de 14,53% sobre a receita bruta, incidirá quando a empresa obtiver um lucro superior a R\$ 240.000,00 ao ano, diferentemente da alíquota prevista na tabela progressiva do IRPF de 27,5%, ou seja, quase 13% de diferença entre as alíquotas.

Para acabar com esse planejamento tributário, destacou a necessidade da volta da incidência do imposto de renda na distribuição de lucros e dividendos, como previsto no art. 2º da Lei no 8.849, de 28 de janeiro de 1994, “os dividendos, bonificações em dinheiro, lucros e outros interesses, quando pagos ou creditados a pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no País, estão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota de quinze por cento”, vigente antes do citado art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995.

Ocorre que tal alteração gera diversos questionamentos, por exemplo: essas alterações respeitam a Constituição? Ocorre ou não uma bitributação,

²¹ Projeto de Lei do Senado Nº 2015/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7937481&ts=1594033672581&disposition=inline>. Acesso em: 02 de outubro de 2020.

uma vez que haveria uma cobrança em relação aos sócios sobre o mesmo fato gerador que incide sobre a empresa, o lucro líquido por um determinado lapso temporal? A carga tributária do País aumentaria? Diversos países já adotam o regime de tributação sobre lucros e dividendos, o Brasil deveria seguir o mesmo caminho? Entre tantos outros.

No próximo capítulo tentaremos responder alguns desses questionamentos analisando a constitucionalidade da tributação proposta pelo Projeto de Lei nº 2015/2019 e seus possíveis impactos socioeconômicos.

3. A CONSTITUCIONALIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE DIVIDENDOS E SEUS IMPACTOS SÓCIOECONÔMICOS

A ideia de tributar a distribuição de lucros e dividendos vem sendo explorada há algum tempo. Por uma simples razão: o fato econômico escolhido como hipótese de incidência possuiu um imenso potencial de arrecadação. É ainda mais chamativo em um momento delicado como esse que o país está passando, onde há uma fragilidade em relação às contas públicas nacionais. Como a medida repercutirá sobre contribuintes com maior capacidade contributiva, a medida vai ao encontro do mais importante dos princípios do direito tributário, o da isonomia.

Tal princípio está previsto no art. 150, II, da Constituição Federal, que impede que haja diferença tributária entre contribuintes que estejam em igual situação:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Esse dispositivo busca impedir simples privilégios em favor de diferentes contribuintes. É importante entender que não apenas as diferenciações arbitrárias são vedadas, mas também que as diferenciações fundadas, devem respeitar a razoabilidade e proporcionalidade, justificando-se tanto a sua existência quanto a sua medida.

No ramo do Direito Tributário há diferença de tratamento entre pessoas ou situações, como em qualquer outro ramo do Direito. As isenções normativas, por exemplo, destacam pessoas ou situações e as excluem do respectivo crédito tributário, que de outro modo estariam normalmente sujeitas à imposição tributária.

Não há problema na instituição de tratamento diferenciado que, em si, nada revela quanto à validade normativa. O que importa são as razões e os critérios que orientam a discriminação.

Segundo Leandro Paulsen²²:

(...) o princípio da isonomia não apenas proíbe tratamentos diferenciados sem uma justificação constitucional, como exige tratamentos diferenciados onde haja distinta capacidade contributiva ou essencialidade do produto. Justifica-se a diferenciação tributária quando, presente uma finalidade constitucionalmente amparada, o tratamento diferenciado seja estabelecido em função de critério que com ela guarde relação e que efetivamente seja apto a levar ao fim colimado.

Ainda, de acordo com Andrei Pitten Veloso²³:

deve haver uma relação de adequação e proporcionalidade entre a dessemelhança da(s) propriedade(s) levada(s) em consideração (diferença fática) e a diferenciação jurídica”, pois, “mesmo que haja distinção de capacidade contributiva entre os contribuintes do Imposto de Renda e sejam estabelecidos gravames tributários diferenciados [...], é mister que a diferenciação de carga tributária seja adequada e proporcional à dessemelhança fática apurada: revelar-se-ia ilegítima, v.g., uma

²² PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11ª. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. P. 114.

²³ VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 136.

majoração vultosa do tributo com base numa singela diversidade de capacidade contributiva.

Dessa forma, as razões que podem sustentar às normas de tratamento diferenciado revelam duas categorias: a) razões de capacidade contributiva; b) razões extrafiscais.

As razões de capacidade contributiva constituem medida de justiça fiscal com base legal no art. 145, § 1º, da Constituição Federal. Sob certo ponto de vista, pode-se considerar que o tratamento diferenciado na lei em vez de violar o princípio da igualdade, o promove, visto que visa à igualdade material.

Excepcionalmente, pode-se admitir tratamento diferenciado embasado em razões extrafiscais, já que os tributos sempre oneram as situações ou operações sobre as quais incidem, e acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos extrafiscais, que por vezes são instituídos ou dimensionados justamente com esse objetivo.

Passamos, então, para a seguinte análise: se a diferenciação criada com a isenção da distribuição de lucros e dividendos responde a algum fim, justificando-a. Faz-se necessário observar que tal justificativa deve fornecer a causa do tratamento desigual e demonstrar o acerto da medida criada.

A própria Constituição Federal prevê em seu artigo 145, §1º, a capacidade contributiva, critério a ser usado para diferenciar os contribuintes. De acordo com o princípio da capacidade contributiva, os contribuintes devem ser tributados de acordo com a sua capacidade para arcar com o ônus do tributo, medida por meio da sua riqueza.

A fim de concretizar o princípio da capacidade contributiva no âmbito do imposto de renda, temos a progressividade que estabelece que as alíquotas impostas aos contribuintes devem aumentar de acordo com a sua capacidade econômica.

Dessa forma, uma lei que conceda isenção de imposto de renda, criando, assim, uma desigualdade entre contribuintes, poderia ser justificada pelo princípio da capacidade contributiva, visto que o benefício seria concedido em favor de contribuintes que demonstrarem pouca ou nenhuma capacidade econômica.

Assim, se justificaria, uma isenção do imposto de renda ao contribuinte que auferir rendimentos suficientes apenas para garantir o seu mínimo existencial.

A concessão de isenção de imposto de renda à distribuição de lucros e dividendos não pode ser justificada apenas pelo fato de que os seus possíveis contribuintes somente auferem rendimentos suficientes para garantir sua subsistência e que não possuem capacidade econômica para arcar com a carga tributária. Ao receberem os rendimentos provenientes da distribuição de lucros e dividendos, os sócios e acionistas, em tese, apresentam uma capacidade contributiva como qualquer outro indivíduo que aufera renda por outro tipo de rendimento, por exemplo, pelo recebimento de salários.

Além disso, observa-se que o artigo 10 da Lei nº 9.249 concede a isenção aos lucros e dividendos distribuídos de forma geral, não limita a isenção a um valor específico. Se a isenção recaísse sobre os lucros e dividendos distribuídos até um determinado valor auferido, considerado o mínimo existencial do contribuinte, referido benefício poderia ser justificado pelo princípio da capacidade contributiva, no entanto a lei não traz tal especificação.

Portanto, nessa primeira análise, observamos que a isenção prevista em lei não se justifica por razões de capacidade contributiva e contraria o princípio da isonomia tributária, e, por isso, a tributação sobre lucros e dividendos fomenta o princípio da isonomia e da capacidade contributiva.

No entanto, é preciso ter cuidado para que não cheguemos a uma conclusão com base em argumentos incompletos. Nesse sentido, ainda devemos verificar as possíveis razões extrafiscais e os possíveis efeitos

socioeconômicos para tal isenção. Passemos, então, para a segunda parte da análise.

Na exposição de motivos que levou à edição da Lei n.º 9.249/1995, o Ministério da Fazenda alegou:

(...) com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-os quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o investimento nas atividades produtivas.

Vemos aqui, uma possível justificativa para as razões de extrafiscalidade, qual seja: incentivar o investimento no Brasil.

É importante destacar que a distribuição dos lucros da empresa não deve ser desconectada da própria atividade empresarial, que demanda investimento e implica riscos. A distribuição dos lucros pelas empresas nada mais é do que o principal alicerce do modelo econômico capitalista (gerar riqueza).

Se em 1995 foi concedida a isenção para fomentar o nível de investimento no país e buscar uma expansão empresarial brasileira a nível internacional, hoje, dada a situação econômica fragilizada (desvalorização do Real frente ao Dólar, efeitos negativos da pandemia da Covid-19, entre outras), a continuidade da isenção parece ser razoável, para que seja preservado o nível de investimento e uma possível defesa ao estado crítico das empresas.

Além de tentar buscar um maior nível de investimento, é importante destacar que a isenção dos lucros e dividendos em questão busca regular a carga tributária existente entre o lucro da pessoa jurídica e a parcela, deste mesmo lucro, que é distribuída ao acionista a título de dividendos.

Hoje no Brasil o lucro da pessoa jurídica é tributado praticamente a 34%: sendo 15% sobre o lucro mais um acréscimo de 10%, caso o lucro mensal seja

maior que R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) = 25% de imposto sobre a renda e 9% de contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL.

O legislador, ao dispor sobre tributação de dividendos, não pode se preocupar somente com a questão da revogação/redução da isenção. É necessário, também, que considere a tributação incidente sobre o lucro da própria pessoa jurídica, sob pena de, em algumas situações, tributar duas vezes o mesmo fato gerador (lucro) e, como consequência, aumentar, desproporcionalmente, a carga tributária incidente (34% sobre o lucro da pessoa jurídica + 15% sobre o valor dos dividendos distribuídos decorrente do mesmo lucro).

Cabe destacar que muitas pessoas confundem a bitributação com o *bis in idem*. A bitributação ocorre quando entes tributantes diferentes exigem do mesmo sujeito passivo tributos decorrentes do mesmo fato gerador. E o *bis in idem* acontece quando uma pessoa jurídica de direito público tributa mais de uma vez o mesmo sujeito passivo sobre o mesmo fato gerador.

A Constituição Federal veda, em seu art. 154, a criação de novos impostos com fatos geradores e bases de cálculo iguais aos já existentes:

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Ou seja, a alteração proposta pelo PL n.º 2015/2019, pode acarretar um *bis in idem*, uma vez que o mesmo fato gerador, o lucro, será tributado duas vezes. Isso porque, não há exigência de entes tributantes diferentes sobre o mesmo sujeito passivo e o mesmo fato gerador. E sim, uma dupla tributação (que é diferente do conceito de bitributação) sobre o mesmo fato gerador.

A justificativa de que tal alteração reduziria a chamada “pejotização” não pode ser levada em consideração, uma vez que ocorreria o *bis in idem*. De

acordo com o PL, as pessoas físicas criam uma PJ com o objetivo de fugirem da alíquota máxima de 27,5% do IRPF. Isso porque a alíquota paga no IRPJ é de 15%. No entanto, a alíquota de 15% só incide se o lucro mensal não ultrapassar vinte mil reais, caso ultrapasse, existe um acréscimo de 10% sobre o valor excedente, totalizando uma alíquota de 25%.

Caso os lucros e dividendos distribuídos sejam tributados com a alíquota geral de 15% como previsto no PL, a pessoa física que cria uma PJ passará a pagar uma alíquota total de 30% (15% do IRPJ + 15% dos dividendos). Tal medida seria inconstitucional, já que ocorreria *bis in idem*, pois o fato gerador (lucro) seria tributado mais de uma vez.

No mais, o projeto de lei proposto na sua forma original, traz sérias consequências socioeconômicas. É possível observar que as alterações propostas no PL, por si só, não representam a melhor solução tributária para o impasse da tributação de lucros e dividendos, pois causariam uma forte mudança nos investimentos realizados no Brasil, gerando, provavelmente, uma retração de novos investimentos em função da majoração da carga tributária.

O projeto que propõe o fim da isenção sobre a distribuição de lucros e dividendos não levou em consideração o fato de que, caso aprovado, as subsidiárias das multinacionais não terão mais o incentivo econômico presente, visto que enviam para suas matrizes os lucros gerados no Brasil e com a retirada da isenção precisarão pagar uma alíquota maior, diminuindo seu ganho de capital efetivo, desestimulando novos investimentos, não só de empresas, como também de pessoas físicas.

O Brasil possui uma das maiores alíquotas nominais de tributação da pessoa jurídica, de 34% (25% do IRPJ + 9% da CSLL), sem considerar a possível tributação de dividendos proposta, se comparado com os principais países do G20, da América Latina ou BRICS (6,5% a 25%).

No âmbito mundial, há uma forte tendência de redução das alíquotas de imposto sobre a renda de pessoa jurídica, justamente para incentivar o investimento:

“A pressão pela queda do imposto no Brasil se intensificou depois que os EUA reduziram, em dezembro, de 35% para 21% as alíquotas para as empresas. A Argentina, principal sócio do Brasil no Mercosul, aprovou um corte gradual, que levará a alíquota de 35%, em 2017, para 25% até 2020. No Brasil, a alíquota média do IR (Imposto de Renda) é de 34%. Meirelles reconheceu que tem recebido reivindicações para que o Brasil acompanhe o movimento internacional. Mas, afirmou que o governo não pretende mexer na tributação. “A renda grande vem da distribuição de capital, e isso é o que é tributado no lucro das empresas”, disse. “Pela distribuição de renda e concentração, eu acho que justifica manter uma alíquota elevada na tributação das empresas. O imposto que incide de fato sobre o alto rendimento é o das empresas que distribuem dividendos”, disse.

Um levantamento realizado pela Ernst & Young para a CNI (Confederação Nacional das Indústrias) revelou que a tendência vai além de EUA e Argentina. Desde 2015, pelo menos mais oito países cortaram impostos corporativos: Bélgica, Espanha, França, Itália, Irlanda, Japão Noruega e Reino Unido. A Holanda apresentou projeto nesse sentido em outubro. A média da alíquota corporativa nos 35 países que compõem a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) passou de 32%, no ano 2000, para atuais 24%, mostrou o estudo”.²⁴

Nesse contexto, a isenção dos dividendos ganha relevância, na medida em que equilibra a carga tributária incidente sobre o lucro.

Desde o ano 2000 é possível observar uma tendência majoritária dos países em reduzir a alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre o lucro das empresas. Após a crise do *subprime* em 2008, esse movimento de redução de alíquota ganhou maior relevância, dada a necessidade de incentivos ao investimento para a retomada da economia. Essa tendência ficou ainda mais forte com a reforma tributária dos Estados Unidos, que, no final de 2017, dentre

²⁴ Redação O Sul. **O Processo de redução do imposto de renda para empresas no mundo tem aumentado a pressão dos grupos brasileiros sobre o governo federal.** 2018. Disponível em: <https://www.osul.com.br/o-processo-de-reducao-do-imposto-de-renda-para-empresas-no-mundo-tem-aumentado-pressao-dos-grupos-brasileiros-sobre-o-governo/>. Acesso em: 12 de novembro de 2020.

outras medidas, reduziram a alíquota do imposto incidente sobre a renda corporativa de 35% para 21%.

De modo geral, com essa crescente tendência de redução de alíquotas, o que se vê hoje é uma disputa entre os países com o objetivo de atrair investimentos e aumentar o capital circulante.

Conseqüentemente, em muitos casos, houve um aumento do imposto sobre lucros e dividendos distribuídos, com o objetivo de conter os impactos sobre a arrecadação tributária do país.

Ademais, para o Brasil continuar sendo atrativo para novos investidores estrangeiros e internos e não perder os investimentos já instalados, deve seguir a tendência global, no que se refere à diminuição da carga tributária corporativa do imposto de renda, uma vez que caso seja mantida a carga tributária de 34%, estará em risco competitivo em relação aos outros países que buscam essa diminuição.

Portanto, após essa longa análise sobre a razão da extrafiscalidade, a isenção atual prevista no nosso ordenamento jurídico pode ser considerada compatível com a Constituição Federal e pode ser justificada como um incentivo à novos investimentos que tem por finalidade trazer benefícios econômicos ao país.

A justificativa da alteração proposta de fomentar o princípio da isonomia tributária e da capacidade contributiva são válidos, no entanto caso a isenção seja revogada nos moldes previstos pelo Projeto de Lei, o Brasil num primeiro momento aumentaria sua arrecadação, porém com o passar do tempo não seria mais benéfico para os investidores manterem seu capital nas empresas e isso traria diversos malefícios à economia brasileira. Sem investimento, as empresas não geram mais tanto lucro, correm o risco de falir e demitir funcionários e o País diminui sua arrecadação tributária, visto que o lucro já não é mais o mesmo, assim se forma um efeito cascata onde a economia só piora.

Com efeito, a alteração originária proposta pelo PL n.º 2015/2019 para que seja revogada a isenção do Imposto de Renda sobre os lucros e dividendos distribuídos por pessoa jurídica não é ideal, dada a sua inconstitucionalidade (*bis in idem*) e suas consequências socioeconômicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, o Projeto de Lei n.º 2015/2019 proposto pelo Senador Otto Alencar busca uma igualdade em relação ao Imposto de Renda incidente sobre a população, visando reduzir/acabar com o fenômeno da “pejotização” e seu benefício tributário.

No entanto, o projeto é falho e acarretaria um *bis in idem*, uma vez que pretende tributar duas vezes o mesmo fato gerador e a mesma base de cálculo, o lucro, que seria tributado quando auferido o lucro da pessoa jurídica e novamente quando auferido o lucro obtido pela distribuição de lucros e dividendos, além de desestimular o investimento no país.

O problema do *bis in idem* continua sem solução aparente, no entanto pode ser objeto de pesquisa de uma extensão do presente trabalho.

Se o Poder Legislativo e o Poder Judiciário entenderem que não há *bis in idem* as propostas que buscam a revogação da isenção sobre a distribuição de lucros e dividendos a sócios e acionistas residentes no Brasil ou no exterior, devem levar em consideração não somente a isenção sobre o ato em si, mas também a carga tributária total incidente sobre a renda, sob pena de impactar negativamente os investimentos e a capacidade competitiva das empresas brasileiras.

Nesse sentido, o melhor a se fazer é implementar gradativamente e progressivamente uma reoneração, buscando patamares de alíquotas semelhantes aos adotados internacionalmente, para manter os investimentos já

realizados no país e buscar novos investimentos de forma competitiva com os outros países.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 325**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília. 1995. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html>. Acesso em 17 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.849 de 28 de janeiro de 1994**. Altera a legislação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e dá outras providências. Brasília. Senado Federal. 1994. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8849.htm#:~:text=L8849&text=LEI%20No%208.849%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%201994.&text=Alterar%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20imposto,natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 03 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília. 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm. Acesso em: 03 de setembro de 2020.

CALIENDO, Paulo. **Imposto sobre a Renda Incidente nos Pagamentos Acumulados e em Atraso de Débitos Previdenciários**. Interesse Público 24/101, abr/04

CAPITAL RESEARCH. **Tudo sobre a Selic: histórico, evolução e efeitos na economia**. 2020. Disponível em:

<https://www.capitalresearch.com.br/blog/investimentos/selic-historico/>. Acesso em: 23 de julho 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **A natureza meramente interpretativa do art. 129 da Lei nº 11.196/05** - o imposto de renda, a contribuição previdenciária e as sociedades de serviços profissionais-. RDDT nº 154, julho/08, p. 109.

CASTRO, Fábio Avila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014 – p. 52.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 77.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas**.

Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016. p. 6.

LIMA GONÇALVES, José Artur, **Imposto sobre a renda** – resultados auferidos no exterior por filiais, sucursais, controladas e coligadas –, RDDT nº 74, novembro/01, p. 70/81.

NOBREGA, Carlos Barcelos da. **Memória Receita Federal: História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da Pessoa Física (1922 – 2013)**. Brasília: receita federal 2013. p 24.

NOBREGA, Carlos Barcelos da. **Memória Receita Federal: História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da Pessoa Física (1922 – 2013)**. Brasília: receita federal 2013. p 121.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário Constituição e Código Tributário**. 16. ed. Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2014. 524 p.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11ª. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 114.

Projeto de Lei do Senado Nº 2015/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7937481&ts=1594033672581&disposition=inline>. Acesso em: 02 de outubro de 2020.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). **Tributação de lucros e dividendos no brasil: uma perspectiva comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. p. 3.

Redação O Sul. **O Processo de redução do imposto de renda para empresas no mundo tem aumentado a pressão dos grupos brasileiros sobre o governo federal**. 2018. Disponível em: <https://www.osul.com.br/o-processo-de-reducao-do-imposto-de-renda-para-empresas-no-mundo-tem-aumentado-pressao-dos-grupos-brasileiros-sobre-o-governo/>. Acesso em: 12 de novembro de 2020.

Tabela de Progressividade IRPF a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>. Acesso em 13 de agosto de 2020.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 136.