

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

FGV DIREITO SP

MANOEL SIDNEY OLIVEIRA LIMA

OS IMPACTOS DA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE OS LUCROS E DIVIDENDOS

São Paulo – SP

2021

MANOEL SIDNEY OLIVEIRA LIMA

**OS IMPACTOS DA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE OS LUCROS E
DIVIDENDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na FGV
DIREITO SP da Fundação Getúlio Vargas como requisito
básico para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientadores: Eurico Marcos Diniz de Santi
Lina Braga Santin Cooke

São Paulo – SP

2021

AGRADECIMENTO

Aos meus pais, Rosane e Sidney, e às minhas irmãs, Natureza, Flora e Clara, pelo suporte incondicional ao longo da minha trajetória no ensino superior, por toda paciência e compreensão pelos momentos de ausência e, acima de tudo, por serem a minha fonte diária de inspiração. Meu objetivo de vida é retribuir tudo o que vocês fizeram para mim.

Aos meus queridos orientadores, Eurico e Lina, por todos os valiosos ensinamentos. O olhar crítico e a paciência foram fundamentais na realização e conclusão do presente trabalho. Obrigado por serem inovadores em seus campos de atuação e pela atuação positiva em prol de um Brasil melhor.

Ao Breno, por toda a transmissão de conhecimento e dicas essenciais que me ajudaram a me organizar melhor e a prover um trabalho acadêmico de maior qualidade para a comunidade acadêmica. Você é um profissional inspirador.

À minha grande amiga Andressa, por todos os momentos de escuta e compreensão. Obrigado por todas as distrações bem-vindas.

À Fundação Getulio Vargas por ter me colocado em contato com pessoas incríveis e inspiradoras, tanto do corpo docente quanto do corpo discente. Levarei amizades e ensinamentos para toda a minha vida. Por fim, obrigado pelos indescritíveis ensinamentos e o realce ao importante papel do direito como ferramenta transformadora da sociedade.

RESUMO

O presente trabalho possui como enfoque a análise dos impactos ocasionados pela isenção tributária sobre os lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, conforme previsto no artigo 10 da Lei no 9.249/1995. O tema é relevante devido à crescente discussão sobre a revogação da referida isenção, sob a argumentação principal da falta de justiça fiscal e aumento da regressividade do sistema tributário brasileiro. Por outro lado, há diversos argumentos considerando que a isenção é positiva, principalmente em termos de eficiência fiscalizatória e diante da possibilidade de realização de outras reformas que trariam maior progressividade ao sistema brasileiro. Desse modo, o presente estudo busca explorar as razões que motivaram o legislador brasileiro a optar pela isenção, os impactos ocasionados por esta escolha, bem como os argumentos contrários e favoráveis à sua manutenção. Para finalizar, buscamos abordar um panorama internacional do tratamento tributário atribuído a esse tipo de renda, analisar os projetos de lei que buscam retomar a tributação sobre os lucros e dividendos e os seus prováveis efeitos na economia brasileira.

Palavras-Chave: lucros e dividendos, imposto de renda, isenção, tributação, justiça fiscal, regressividade fiscal.

ABSTRACT

This paper focuses on the analysis of the impacts caused by the tax exemption on profits and dividends paid or credited by legal entities, as provided for in article 10 of Law 9249/1995. The topic is relevant due to the growing discussion on the repeal of the exemption, under the main argument that it lacks fiscal justice and increases the regressiveness of the Brazilian tax system. On the other hand, there are several arguments considering that the exemption is positive, especially in terms of tax efficiency and in view of the possibility of other reforms that would bring more progressivity to the Brazilian system. Thus, this study seeks to explore the reasons that motivated the Brazilian legislature to opt for exemption, the impacts caused by this choice, as well as the arguments for and against its maintenance. Finally, we seek to discuss an international overview of the tax treatment given to this type of income, analyze the bills that seek to resume taxation on profits and dividends, and their likely effects on the Brazilian economy.

Keywords: profits and dividends, income tax, exemption, taxation, tax justice, tax regressivity.

ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CCiF - Centro de Cidadania Fiscal

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DDL - Distribuição Disfarçada de Lucros

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILL - Imposto sobre o Lucro Líquido

IR - Imposto sobre a Renda

IRPF - Imposto de Renda da Pessoa Física

IRPJ - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

LC - Lei Complementar

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PL - Projeto de Lei

RE - Recurso Extraordinário

RFB - Receita Federal do Brasil

STF - Supremo Tribunal Federal

UE - União Europeia

SUMÁRIO

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS	5
AGRADECIMENTO	3
RESUMO	4
ABSTRACT	5
ABREVIATURAS	6
SUMÁRIO	7
I - INTRODUÇÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	9
I.1. Metodologia Proposta, Estrutura e organização do trabalho	10
II. HISTÓRICO LEGISLATIVO	12
II.1. Origem da Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil	12
II.2. Anos 1989 até 1995: influência internacional	15
II.3. O problema da Distribuição Disfarçada de Lucros (“DDL”)	19
II.4. Promulgação da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995	20
III. CRÍTICAS AO MODELO BRASILEIRO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE LUCROS E DIVIDENDOS	23
III.1. Críticas contrárias ao modelo de Isenção Tributária sobre os Lucros e Dividendos	23
III.1.a. Ofensa aos princípios constitucionais da generalidade, universalidade e progressividade	23
III.1.b. Incentivo ao fenômeno da “Pejotização”	25
III.1.c. Prática em desacordo à tendência internacional de redução das alíquotas corporativas e tributação dos lucros e dividendos	27
III.1.d. Inobservância dos preceitos da equidade vertical e horizontal	29
III.1.e. Aumento da regressividade do sistema tributário	31
III.2. Críticas favoráveis ao modelo de Isenção Tributária sobre os Lucros e Dividendos	32
III.2.a. Simplificação Fiscalizatória	32
III.2.b. Ganho arrecadatário	33
III.2.c. Incentivo ao reinvestimento do lucro e ao empreendedorismo	33
III.2.d. Fim das práticas de DDL	35
III.2.e. Problemas de dupla tributação e Tratados internacionais	35
III.2.f. Dificuldade de manutenção da carga tributária atual	36
III.3. Refutação às críticas contrárias à isenção	39
III.3.a. Legalidade da isenção dos lucros e dividendos e ausência de declaração de inconstitucionalidade pelo STF	39
III.3.b. As motivações para a “pejotização” são diversas	39

III.3.c. A Tributação dos Lucros e Dividendos não é sinônimo de Tributar apenas a parcela mais rica da população	44
III.3.d. A revogação da isenção não é adequada para reduzir as distorções nos regimes simplificados	45
III.3.e. A revogação da isenção não é certeza de incentivo ao reinvestimento em atividade produtiva e geração de empregos: efeito Lock-in e a necessidade de neutralidade no sistema tributário	46
III.3.f. Perspectiva Econômica e Internacional	48
IV. UM OLHAR ECONÔMICO SOBRE A ISENÇÃO TRIBUTÁRIA DOS LUCROS E DIVIDENDOS	53
V. CENÁRIO INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS	57
VI. PROJETOS DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A VOLTA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE OS LUCROS E DIVIDENDOS.	64
VII. CONCLUSÃO	69
VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

I - INTRODUÇÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Considerando o atual debate político e acadêmico sobre a possível revogação da isenção da tributação sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas¹, conforme consta do art.10 da Lei nº 9.249/1995², este trabalho visa explorar os motivos históricos, políticos e econômicos que levaram à adoção deste modelo no sistema tributário brasileiro.

Tendo em vista que a tributação da renda é um eficiente instrumento de redistribuição de recursos para enfrentar a desigualdade econômica dentro de uma sociedade³ e considerando que esta prática de isentar lucros e dividendos é raramente usada ao redor do mundo, o trabalho tem como objetivo entender as razões dessa escolha brasileira e os seus impactos, buscando encontrar as possíveis consequências de sua revogação.

Em síntese, há três modos de se tributar o lucro: (i) via tributação concentrada nos sócios e acionistas; (ii) de modo misto, ocorrendo a tributação tanto na pessoa jurídica quanto no nível da pessoa física; e, (iii) concentrada na pessoa jurídica.

Em relação ao primeiro modelo tributário, a tributação ocorre apenas no nível dos sócios ou acionistas, quando do recebimento dos lucros e dividendos, não havendo tributação sobre a empresa. As vantagens dessa escolha tributária estão no fato de haver a eliminação total da dupla tributação econômica sobre o lucro e uma maior equidade “entre os indivíduos, pois todos são tributados de acordo com o valor da renda auferida, independente da sua natureza (i.e., renda do capital ou do trabalho)”⁴.

A segunda alternativa é a mais utilizado no mundo, que prefere diluir a tributação entre a pessoa jurídica e a física. Esse é o chamado “modelo clássico” de tributação. Aqui, o lucro percebido é “tributado pelo imposto de renda da pessoa jurídica e, quando distribuído sob a forma de dividendos, há nova incidência de imposto de renda, mas agora tendo como sujeito passivo o acionista”⁵.

¹ O lucro é o resultado positivo distribuído pela sociedade limitada. O dividendo é a remuneração pelo capital investido na sociedade anônima. Os sócios, portanto, recebem a distribuição de lucros, já os acionistas recebem dividendos.

² 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.”.

³ Neste sentido: (i) DWORKIN, Ronald. A virtude soberana – A teoria e a prática da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005, “Introdução: A Igualdade é importante?”, (ii) PIKETTY, Thomas, O Capital no Século XXI, (iii) MURPHY, Liam e NAGEL, Thomas. O mito da propriedade.

⁴ COELHO, Renato Souza. Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil. São Paulo, 2020. No prelo. p. 5.

⁵ COELHO, Renato Souza, idem op. cit., p. 6.

Por fim, o terceiro modelo tributário concentra toda a tributação no nível da pessoa jurídica, isentando completamente os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas, conforme o atual modelo vigente no Brasil e que será analisado com maior profundidade neste trabalho.

1.1. Metodologia Proposta, Estrutura e organização do trabalho

Em pesquisa bibliográfica sobre o presente tema, com base nos termos “Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil”⁶, encontrei apenas dois trabalhos de conclusão de curso disponíveis na internet, elaborados por alunas da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A análise dos materiais revela que apenas os argumentos contrários à isenção, e por conseguinte, favorável a tributação de lucros e dividendos, foram detalhados profundamente e receberam a devida atenção acadêmica.

A metodologia utilizada baseia-se nos ensinamentos de Booth, Colomb e Williams, que diferenciam problemas práticos de problemas de pesquisa do seguinte modo:

“Um problema prático origina-se na realidade e requer um custo em dinheiro, tempo, felicidade, etc. Você resolve um problema prático mudando algo na realidade, fazendo alguma coisa.

Mas antes de resolver um problema prático, você pode precisar propor e resolver um problema de pesquisa.

Um problema de pesquisa origina-se, a partir de um conhecimento incompleto ou uma compreensão falha. Você pode propor um problema de pesquisa porque precisa resolver um problema prático, mas não resolve um problema prático apenas resolvendo um problema de pesquisa. Pode-se aplicar a solução de um problema de pesquisa à solução de um problema prático, mas não é mudando alguma coisa na realidade que se resolve o problema de pesquisa, e sim aprendendo mais sobre um assunto ou entendendo-o melhor”.⁷

A pesquisa bibliográfica prévia revelou dois problemas de pesquisa: (i) embora o material tenha esclarecido os aspectos negativos da isenção, não foi possível identificar com clareza os aspectos positivos e o porquê desta escolha legislativa; e (ii) ausência de um trabalho academicamente neutro sobre o assunto, explorando ambas as posições argumentativas, tanto as contrárias, como as favoráveis à manutenção da isenção tributária em igual medida. O presente trabalho, portanto, busca resolver problemas de pesquisa e não problemas práticos.

Para atingir o objetivo proposto pelo trabalho, utilizei sete perguntas acessórias, divididas entre passado, presente e futuro, quais sejam:

⁶ Buscando pelo mesmo termo nos repositórios de teses e dissertações virtuais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Universidade Estadual Paulista (UNESP), não encontrei nenhum trabalho que aborda em profundidade as nuances negativas e positivas sobre a isenção da tributação dos lucros e dividendos no Brasil.

⁷ BOOTH, Wayne C, COLOMB, Gregory G. e WILLIAMS, Joseph M. A Arte da Pesquisa. São Paulo, Martins Fontes, 2008. p. 66.

- Enfoque no passado: (i) Desde quando o Brasil adota o modelo de isenção de tributação de lucros e dividendos?; (ii) Em algum momento isso foi diferente?; (iii) Quais foram os motivos elencados pelo legislador para fundamentar essa escolha?.
- Foco no momento atual: (iv) O que dizem os autores que defendem a isenção?; e (v) O que dizem os autores que não defendem a isenção?.
- E, por fim, as duas focalizadas no futuro: (vi) Quais são as propostas legislativas para o retorno da tributação de lucros e dividendos?; e (vii) O argumento para o retorno dessa tributação é o mesmo utilizado pelos autores que não defendem a isenção?.

Todas essas perguntas são respondidas ao longo do texto, e auxiliam a clarear a resposta para a pergunta central deste trabalho: Quais são os efeitos que a revogação da isenção sobre lucros e dividendos pode ocasionar para a tributação das pessoas físicas e jurídicas?

A estrutura do presente trabalho é composta por sete capítulos conforme a seguir descrito.

O primeiro Capítulo dedica-se a introduzir as razões para a escolha do tema aqui discutido, e explicita a metodologia utilizada e expõem as perguntas que guiaram este pesquisador na elaboração deste trabalho.

O segundo Capítulo irá abordar o histórico legislativo da tributação sobre os lucros e dividendos, buscando responder às perguntas propostas com enfoque no passado, para elucidar a origem da isenção tributária aqui em discussão.

O terceiro Capítulo irá elencar críticas contrárias e favoráveis à isenção tributárias dos lucros e dividendos, trazendo inclusive os contra-argumentos explorados pela doutrina. Neste capítulo, será abordado com profundidade ambos os lados argumentativos, para assim, encontrar a resposta para a pergunta central do trabalho.

O quarto capítulo, tem como enfoque trazer um olhar mais econômico sobre o tema, buscando entender como a isenção tributária é vista por outros setores doutrinários que não estejam na seara do direito, e como os seus efeitos são sentidos na economia.

O quinto capítulo busca analisar como ocorre a tributação sobre os lucros e dividendos em outros países, para assim, identificar com clareza as diferenças e semelhanças com o tratamento fiscal dado no Brasil.

O sexto capítulo é dedicado para analisar os principais projetos de lei sobre o tema, explorando as exposições de motivos utilizadas pelos parlamentares e se os argumentos são

coincidentes com as utilizadas pela doutrina favorável ao retorno da tributação sobre os lucros e dividendos.

Por fim, o sétimo capítulo é dedicado à conclusão e ponderação sobre os pontos identificados no presente estudo.

II. HISTÓRICO LEGISLATIVO

De início, é necessário ressaltar que o presente trabalho não busca reconstruir todo o histórico da tributação sobre a renda no Brasil. O recorte aqui proposto, portanto, possui como foco o histórico sobre a tributação dos lucros e dividendos.

Na década de 90, o Brasil estava sendo fortemente influenciado por pressões internacionais para que buscasse a modernização do ambiente de negócios no país⁸. Essa influência internacional tinha como enfoque dois líderes mundiais, a Primeira-ministra britânica Margareth Thatcher e o Presidente do Estados Unidos da América, Ronald Reagan. Ambas as figuras abraçaram o neoliberalismo econômico e influenciaram diversas reformas reestruturantes que ocorreram no Brasil, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Na esteira das reformas que ocorreram no Brasil, uma da seara tributária se destaca: a isenção tributária sobre os lucros e dividendos, ocorrida em 1996. Até então, a tributação sobre os lucros e dividendos ocorria de diferentes modos no Brasil desde 1923. Trazendo um breve panorama histórico a seguir, é possível analisar a evolução da legislação relacionada a tributação dos lucros e/ou dividendos ao longo dos anos.

II.1. Origem da Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil

Com a promulgação da Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923, o Imposto de Renda de Pessoa Física (“IRPF”) passou a incidir sobre o que era chamado até então de rendimentos cedulares⁹. O artigo 3º¹⁰ da referida lei previa a incidência sobre quatro origens distintas de

⁸SILVA, J. M. P. Q. S.; CARVALHO, C. V.; ARAÚJO, J. E. C.; OLIVEIRA, M. A. M.; SOARES, M. R. C.; Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil: Uma Perspectiva Comparada. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. p. 06.

⁹ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit. p. 6.

¹⁰ “Art. 3º O imposto sobre a renda, creado pelo art. 31 da lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922, recahirá, sobre os rendimentos produzidos no paiz e derivados das origens seguintes:

1ª categoria - Commercio e qualquer exploração industrial, exclusive a agricola.

2ª categoria - Capitaes e valores mobiliarios.

3ª categoria - Ordenados publicos e particulares, subsidios, emolumentos, gratificações, bonificações, pensões e remunerações sob qualquer titulo e fórma contractual.

rendimentos, entre elas, a renda advinda do dividendo¹¹. Dois anos depois, a tributação deixou de focalizar essas quatro categorias e as substituiu por cédulas¹², sendo a "Cédula F" destinada aos "lucros e dividendos".

Desde então, o imposto de renda era calculado em duas etapas: (i) calculava-se o imposto referente a cada cédula, respeitando a alíquota e as deduções aplicáveis a cada uma das categorias; e depois (ii) os rendimentos líquidos de cada cédula eram somados, observando os abatimentos aplicáveis para o cálculo do imposto complementar, aplicando a tabela progressiva anual¹³.

Em 1963, as cédulas F, destinadas aos lucros e dividendos, deixaram de se sujeitar às alíquotas fixas¹⁴ e até 1974, não havia previsão de dedução para esse rendimento, sujeito às alíquotas progressivas do IRPF de até 65%¹⁵.

Entre 1975 e 1988, o imposto de renda incidente sobre os lucros e dividendos passou a ser retido na fonte. Com o fim da utilização das lógicas das cédulas, a tributação incidente sobre os lucros e dividendos mudou novamente, mas essas mudanças não aliviaram a carga tributária para o contribuinte, tanto para pessoa física, como para pessoa jurídica.

No ano de 1988, a incidência composta do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica ("IRPJ") e do Imposto de Renda Retido na Fonte ("IRRF") poderia chegar, em conjunto, a 70% do lucro distribuído. Como a alíquota progressiva marginal do IRPF naquele ano chegou ao valor de 45%, a incidência marginal, portanto, poderia chegar a 90%¹⁶. Contudo, apesar da possibilidade de se chegar a esse alto valor, na prática essa hipótese dificilmente ocorreria. Pois, a maioria dos contribuintes optaram pela tributação do lucro tributado exclusivamente via IRRF¹⁷.

Em relação a apuração dos resultados sob a sistemática do lucro presumido, eram considerados distribuídos ao menos 50% do lucro calculado mediante uso dos coeficientes de presunção incidente sobre "a receita bruta da pessoa jurídica"¹⁸. Já sob a sistemática de

4ª categoria - Exercício de profissões não comerciais e não compreendidas em categoria anterior." (art. 3º da Lei nº 4.783, de 1923).

¹¹ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

¹² NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. História do imposto de renda no Brasil – Um enfoque da pessoa física (1922-2013). Brasília: Receita Federal, 2014. p. 209.

¹³ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

¹⁴ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit. p. 7.

¹⁵ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

¹⁶ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

¹⁷ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

¹⁸ TEBECHRANI, Alberto; CAMPOS, Fortunato Bassani; MACHADO, José Luiz Ribeiro. Regulamento do Imposto de Renda para 1988. São Paulo: Resenha Tributária, 1989. p. 293.

apuração sobre o lucro arbitrado, a presunção de distribuição vigente era de 100% dos lucros para os sócios¹⁹. Por fim, para as microempresas, a presunção de distribuição do lucro era de 5% do valor apurado sobre a receita bruta²⁰.

Assim, no ano em que os constituintes redigiram a esperada Constituição Cidadã, que poria um fim a um período controverso e avesso aos direitos fundamentais, os contribuintes brasileiros chegaram a pagar de 70% a 90% de IRPJ e IRPF. Entretanto, apesar das altas alíquotas, a base tributável era menor, ocasionando, ao final, uma carga tributária menor.

Ademais, esse tratamento não era uniforme e automático para qualquer natureza societária da pessoa jurídica, o legislador brasileiro positivou regras e incidências diferentes de IRPJ e IRPF que variavam de acordo com o tipo societário. Em relação ao recebimento de lucros e dividendos por pessoas jurídicas, não havia impacto tributário sobre o seu próprio imposto, o IRPJ. No cenário em que a participação societária fosse categorizada como relevante, a investidora era obrigada a avaliar o investimento feito ou potencial pelo valor do patrimônio líquido da investida. Em caso de variação positiva ou negativa, o valor era excluído ou adicionado no Livro de Apuração do Lucro Real. Os lucros e dividendos recebidos eram registrados como redução do patrimônio líquido da investida e não influenciava a conta de resultados pertencentes a investidora²¹.

No caso de investimentos considerados “não relevantes”, a avaliação da participação societária se dava pelo custo de aquisição e o recebimento dos dividendos era registrado como uma minoração do referido custo. Não influenciando, portanto, os resultados percebidos pela investidora²².

Em resumo, entre os anos de 1923 e 1988, a renda relativa aos lucros e dividendos era tributada de modo mais incisivo, por meio de altas alíquotas marginais. Isso ocorria, pois, a base de cálculo era reduzida, devido ao abrangente leque de deduções permitida pela legislação que o contribuinte tinha acesso na época²³.

A regra geral consistia na empresa recolhendo o IRPJ e retendo o IRRF de modo cumulativo, não havendo nenhuma compensação ou abatimento²⁴. O acionista ou o sócio possuía a escolha de considerar o IRRF como antecipação do valor devido, incluindo aí os

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit. p. 09.

²² QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

²³ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit, p. 10.

²⁴ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

rendimentos oriundos da cédula F, ou poderiam escolher um tratamento de tributação definitiva²⁵.

Em relação às sociedades civis de profissão regulamentada, o lucro apurado era considerado inteiramente distribuído, as retenções do IRRF eram realizadas com base na tabela progressiva do IRPF, considerada uma antecipação do devido, e a sociedade em si não recolhia IRPJ²⁶.

Ante a complexa tributação que tratava sobre os lucros e dividendos, a legislação pertinente que foi bastante alterada ao longo do tempo, sentiria a mais pesada e radical mudança legislativa que ocorreria nos anos seguintes, influenciada fortemente pelas brisas e inovações advindas de outros países e que reverberam com força no Brasil.

II.2. Anos 1989 até 1995: influência internacional

As mudanças seguintes que ocorreram na legislação brasileira referente a tributação sobre os lucros e dividendos, foram altamente influenciadas pelas políticas econômicas dos Estados Unidos e do Reino Unido.

A reforma tributária mais dramática sobre os tributos diretos que incidia sobre a renda nos Estados Unidos da América ocorreu em 1986. Quando o Congresso dos Estados Unidos aprovou o Tax Reform Act (Public Law 99-514), que foi posteriormente sancionado pelo então presidente neoliberal Ronald Reagan²⁷ no mesmo ano. A nova legislação estabeleceu uma série de redução nas alíquotas do Imposto sobre a Renda, sendo a maior alíquota prevista até então era de 50% sobre os ganhos dos indivíduos, que foi reduzida para 28%. Em contrapartida, a menor alíquota, de 11%, que incidia sobre aqueles com a menor renda, foi majorada para 15%.

Além disso, as diversas faixas de incidência que previam diferentes alíquotas para cada respectiva faixa, foi reduzida para apenas três categorias, e diversas deduções foram extintas. Em relação a renda corporativa, houve também a minoração da alíquota de 50% para 35%²⁸.

Esta foi a segunda grande reforma tributária impulsionada no governo Reagan, que objetivou a simplificação em massa e alterou o enfoque do tributo, que passou a ter uma base

²⁵ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.

²⁶ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit, p. 09.

²⁷ Nesse sentido: “Reagan sempre se declarou adversário da progressividade do imposto de renda e empenhou-se, ao longo de seu governo, em modificar sua cobrança, aliviando sua carga para o capital e as camadas mais ricas da sociedade. Foram três as legislações mais importantes que conseguiu aprovar: 1) a Economic Recovery Tax Act (ERTA), em 1981; 2) a Tax Equity and Fiscal Responsibility Act (TEFRA), em 1982; e 3) a Tax Reform Act (TRA), em 1986 (MELLO FILHO, 2010: 95).” – (OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. As Reformas Tributárias no Plano Internacional: A Marcha da Insensatez. [ca. 2019], p. 45).

²⁸ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit, p. 10.

de cálculo mais ampla e com menos deduções, possibilitando a redução do valor da alíquota. Ademais, Reagan objetivou a neutralidade tributária²⁹ com a nova legislação fiscal, ameaçando, inclusive, vetar qualquer proposta legislativa que não coadunasse com a neutralidade fiscal³⁰. Desse modo, o governo dos Estados Unidos traçou as bases da nova tributação sobre a Renda, que reverberou fortemente no Brasil. Como corretamente explanado por Victor Polizelli:

“A reforma *Reagan* de 1986 ecoou em nosso País e influenciou diretamente as iniciativas para um redesenho da tributação das pessoas físicas, **mediante a substituição do sistema cedular pela tributação abrangente, com rebaixamento das alíquotas progressivas e aumento da base de cálculo.**”³¹ (grifo meu)

Para Gobetti, a visão predominante na década de 90 considerava que a política tributária não deveria ter objetivos distributivos, pois um objetivo nesses moldes seria altamente ineficiente do ponto de vista econômico. O gasto público, por sua vez, seria o instrumento mais adequado para o governo distribuir de modo mais eficiente a renda para aqueles que mais necessitam. Desse modo, a visão dominante acreditava que a autoridade tributária deveria se preocupar em tornar o sistema tributário o mais neutro possível, pois isso garantiria as condições necessárias para a economia proporcionar uma maior arrecadação para o governo alcançar os seus objetivos distributivos e alocativos³².

No Brasil, a reforma ocorrida no governo Reagan é sentida na Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que, entre outras medidas, reduziu as alíquotas do IRPF para apenas duas faixas de incidência, de 10% e 25%, e, também, reduziu a lista de deduções para apenas duas possibilidades³³.

Outra novidade foi instaurada por meio do artigo 35 da referida lei, que positivou o Imposto sobre o Lucro Líquido (“ILL”), prevendo uma alíquota de 8% incidente sobre o lucro líquido comercial “ajustados por algumas adições, exclusões e compensação de prejuízos,

²⁹ No sentido de evitar transferir a carga tributária do rico para o mais pobre, ou do mais pobre para o rico. (WESSEL, David. What We Learned From Reagan’s Tax Cuts. Brookings. 2017. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/12/08/what-we-learned-from-reagans-tax-cuts/>. Acesso em: 24 out. 2020.)

³⁰ H.R. 3838 (99th): Tax Reform Act of 1986. Disponível em: [Summary of HR 3838 \(99th\): Tax Reform Act of 1986](#). Acesso em: 02 ago. 2020.

³¹ POLIZELLI, Victor. “Direito e Finanças Públicas nos 30 Anos da Constituição: Experiências e Desafios nos Campos do Direito Tributário e Financeiro”. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara. (org.). Direito e Finanças Públicas Nos 30 Anos da Constituição: Experiências e Desafios nos Campos Do Direito Tributário e Financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 413.

³² GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do Capital no Brasil e no Mundo**. Texto para discussão 2380. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. p. 8.

³³ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.), idem op. cit, p. 11.

independentemente de efetiva distribuição.”³⁴. Se distribuído, o dividendo ou o lucro não estaria sujeito a essa tributação. O ILL era tributado exclusivamente na fonte para o acionista ou sócio pessoa física. Em relação ao sócio ou acionista pessoa jurídica, a lei não explicitou um tratamento específico para esse cenário³⁵.

Entretanto, o ILL logo sofreu diversos questionamentos por parte dos contribuintes. E o Supremo Tribunal Federal (“STF”) declarou, no Recurso Extraordinário (“RE”) nº 172.058/SC, julgado em 1995, a inconstitucionalidade do artigo 35, na parte em que a previsão era focalizada ao acionista de sociedade anônima. Em relação às sociedades de responsabilidade limitada, o STF decidiu que a sua incidência seria definida pelo disposto do contrato social da empresa acerca da distribuição dos lucros. Entretanto, o Congresso Nacional, por meio da Resolução do Senado Federal nº 82, de 22 de novembro de 1996, aprovou a resolução no sentido de suspender a execução da parte anteriormente refutada pelo Supremo³⁶.

Mesmo antes da decisão do STF, a discussão já estava ao menos parcialmente superada como decorência da promulgação da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, determinando a sua:

“não aplicação aos lucros formados a partir de 1º de janeiro de 1993, garantindo a não-incidência do imposto sobre o que fosse distribuído a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no País (art. 75). Estabeleceu, no entanto, imposto à alíquota de 15% na distribuição de lucros para residentes no exterior (art. 77). A Lei no 8.541, de 23 de dezembro de 1992, por sua vez, estabeleceu que apenas os rendimentos pagos a sócios ou titular de empresa individual que ultrapassassem o valor do lucro presumido, deduzido do IRPJ, seriam tributados na fonte e na declaração anual dos referidos beneficiários (art. 20), sistemática confirmada pela Lei no 8.981, de 20 de janeiro de 1995 (art. 46)”³⁷.

Desse modo, o ano de 1993 foi o primeiro em que a isenção dos lucros e dividendos sobre o Imposto de Renda esteve vigente, mesmo que de modo incompleto. Não foi total, pois a isenção positivada alcançava apenas os sócios e acionistas residentes no Brasil³⁸. Ademais, para aqueles que recolhiam sob a sistemática do lucro presumido, a isenção era limitada pelo

³⁴ SILVA, J. M. P. Q. S.; CARVALHO, C. V.; ARAÚJO, J. E. C.; OLIVEIRA, M. A. M.; SOARES, M. R. C.; **Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil: Uma Perspectiva Comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. p. 11.

³⁵ Ibid. p. 11.

³⁶ Ibid. p. 11.

³⁷ Ibid. p. 11.

³⁸ Em consonância, outro fato atípico ocorreu no ano de 1993. A Receita Federal identificou uma exceção ao princípio da aplicação da legislação tributária “à data do fato gerador ao declarar que os lucros submetem-se às normas de incidência aplicáveis à época da sua formação e não da sua distribuição.”(Ato Declaratório Normativo COSIT no 49/1994. (QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.. p. 12)).

montante tributado pela pessoa jurídica que efetuou a distribuição, descontado o IRPJ que havia sido pago³⁹.

Esta isenção não durou muito tempo. Logo no início de 1994 as Leis nº 8.849, de 28 de janeiro de 1994, e nº 9.064, de 20 de junho de 1995, instituíram a volta da incidência do Imposto de Renda sobre os lucros e dividendos das empresas que recolham sob a lógica do lucro real, ao positivar a alíquota de 15% sobre esses montantes. Para as pessoas jurídicas, optantes pelo regime acima mencionado, a natureza do tributo possuía caráter de antecipação, que seria compensada “com o IRRF que a beneficiária, tributada com base no lucro real, tivesse que recolher pela distribuição de seus lucros e dividendos”⁴⁰. Para a pessoa física, o “imposto descontado era deduzido do imposto devido na declaração de ajuste anual, assegurada a opção pela tributação exclusiva”⁴¹. Para todos os demais casos, o tributo possuía aspecto definitivo.

Em resumo, até 1996 a tributação dos lucros e dividendos no Brasil ocorreu do seguinte modo:

Quadro 1: Tributação de lucros e dividendos de 1926 a 1996.⁴²

Exercícios:	Tributação:
1926 a 1975	Os rendimentos de lucros e dividendos eram tributados na cédula F.
1976 a 1984	<p>Havendo retenção de imposto na fonte, o contribuinte podia optar entre:</p> <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 considerá-las como tributadas exclusivamente na fonte. <p>Se não houvesse desconto na fonte, a opção dependia do valor. Se fosse até um limite, variável anualmente, podia ser lançado como “rendimento incentivado”; se superior, o excedente era tributado na cédula F.</p>
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.

³⁹ Em consonância, outro fato atípico ocorreu no ano de 1993. A Receita Federal identificou uma exceção ao princípio da aplicação da legislação tributária “à data do fato gerador ao declarar que os lucros submetem-se às normas de incidência aplicáveis à época da sua formação e não da sua distribuição.” (Ato Declaratório Normativo COSIT no 49/1994. (QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.. p. 12)).

⁴⁰ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). Op. cit.. p. 12

⁴¹ Ibid. p. 12.

⁴² NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. História do imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922 – 2013). Brasília: Receita Federal, 2014. p. 121. (apud, TELLES, Marília de Oliveira. Tributação da Distribuição de Lucros e Dividendos no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2016, p. 48).

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.

II.3. O problema da Distribuição Disfarçada de Lucros (“DDL”)

Além da forte influência internacional para seguir a tendência de outros países para isentar os lucros e dividendos, o Brasil enfrentava o problema da distribuição disfarçada de lucros, cunhada popularmente de “DDL”, consistente em um mecanismo que objetiva remunerar o sócio ou acionista de outro modo que não seja via distribuição de lucros e dividendos, justamente para fugir da tributação sobre a renda que incidia sobre essas distribuições. Interessante notar, que o Brasil não foi o único país que teve que lidar com esse problema, a Alemanha julgou o primeiro caso relativo a DDL em 1919, e também teve dificuldades em lidar com o tema⁴³.

A literatura explora algumas práticas comuns de DDL, por meio de operações com preços impraticáveis pelo mercado⁴⁴, além de outras formas mais corriqueiras. Essas práticas que visavam a fuga da incidência do imposto sobre a renda foram percebidas pelas autoridades tributárias e um enorme contencioso nas esferas administrativas e judiciais surgiu como resultado da tentativa de combatê-las⁴⁵.

⁴³ “Somente depois que o imposto de renda, na Alemanha, passou a ser tributo nacional em 1920 – em substituição de imposto idêntico até então cobrado pelos Estados alemães – foi que a jurisprudência entrou a elaborar melhor o conceito, agora no Tribunal Financeiro do *Reich*, criado em 1918, e que julgou o primeiro caso da espécie já em 1919. Por mais de um decênio, o fisco alemão cobrou imposto de renda a título de lucro distribuído com disfarce, baseado exclusivamente em direito criado pela jurisprudência. Quando, em 1934, o legislador incorporou o preceito no direito positivo, fê-lo de modo imperfeito: adotou uma cláusula geral, de conteúdo indeterminado, decretando simplesmente que os lucros distribuído disfarçadamente devem computar-se como renda tributável da pessoa jurídica, mas não definiu, nem conceituou o que fosse uma distribuição disfarçada. Introduziu na lei a expressão correntemente empregada na linguagem pretoriana, como se se tratasse de nomen juris de um tipo já integrado no sistema tributário e, portanto, não necessitado de definição. O regulamento da lei, por sua vez, limitou-se a enumerar, a título de exemplo, algumas das hipóteses em que poderia ocorrer a tributação, sem resolver a sua problemática conceitual. Esse fato explica porque, ainda hoje, o conceito e os princípios devem buscar-se na jurisprudência e na doutrina” (MACHADO, Brandão. *Distribuição Disfarçada de Lucros no Direito Comparado*. São Paulo: Editora Resenha Tributária, [ca. 1972]. p. 145 - 146.)

⁴⁴ BALSIMELLI, Felipe Cerrutti. *Preços de Transferência e Margens de Lucro Alternativas*. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2016. p. 36.

⁴⁵ Nesse sentido: BIFANO, Elidie Palma. *A Necessária Reforma do Tributo Sobre o Lucro Corporativo*. Pwc. 2020. p. 33.

Por sua vez, o legislador positivou⁴⁶ diversas regras específicas buscando impedir operações entre parte relacionadas com preços impraticáveis no mercado e que visem obter vantagens tributárias oriundas desse comportamento⁴⁷.

Mesmo com a positivação das regras que visavam coibir a prática da DDL, diversas dúvidas foram geradas e em algumas situações o contribuinte simplesmente não sabia como agir⁴⁸: o cenário de alto grau de litigiosidade não foi amenizado. Diante deste quadro, acabar com a tributação de lucros e dividendos pagos pela pessoa jurídica aos seus sócios e acionistas tornou-se uma interessante opção para eliminar os planejamentos tributários relacionados a DDL, exatamente como ocorreu com a promulgação da Lei 9.249/1995. Importante ressaltar, que o ordenamento brasileiro ainda comporta as regras que visam coibir as práticas de DDL, ainda que sejam praticamente inutilizadas na atualidade.

II.4. Promulgação da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995

Com essa conjunção de cenários, o Congresso Nacional não ficou omissos e decidiu agir. Sobre forte interesse do Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso, que foi eleito sob um discurso mais reformista e voltado para o mercado, o Executivo e a sua base aliada no Congresso, que em conjunto garantia a maioria tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, conseguiram aprovar a Lei nº 9.249, de dezembro de 1995, cujo artigo 10 positivou a isenção ampla do Imposto de Renda sobre a distribuição de lucros e dividendos:

“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**

⁴⁶ Conforme artigo 60 do Decreto-Lei nº 1.598/77, e também no artigo 528, do Decreto nº 9.580/2018, atual Regulamento do Imposto de Renda (“RIR/2018”).

⁴⁷ BALSIMELLI, Felipe Cerrutti. Op. cit. p. 36.

⁴⁸ Um ótimo exemplo disso, é evidenciado por Eduardo D. Bottallo, que trouxe uma consulta real em relação a referida legislação, in verbis: “Empresa relata que empresta dinheiro a seu sócio quotista majoritário através de contrato escrito onde está prevista a devolução do respectivo valor dentro do prazo máximo de 15 meses, sem juros ou correção do respectivo valor. Relata também que não dispõe de reserva de lucros ou lucros acumulados ou em suspenso. Diante desses fatos, submete-nos para exame e resposta os seguintes quesitos: 1º) A operação de empréstimo, nas condições indicadas, caracteriza modalidade de distribuição disfarçada de lucros? 2º) A Consulente está obrigada a oferecer à tributação os rendimentos que teria recebido se não houvesse efetuado a seu sócio o empréstimo aqui indicado? 3º O sócio, pessoa-física, está sujeito a algum tipo de contingência fiscal em razão da mesma operação.” (BOTTALLO, Eduardo D. Distribuição Disfarçada de Lucros – Não Caracterização em Operação de Mútuo sem Encargos Celebrada Entre Pessoas Jurídicas e seu Sócio, em Face da Inexistência de Lucros ou Reservas de Lucros. In: Revista de Direito Tributário, nº 61. Editora Malheiros, [s. d.].)

na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.”⁴⁹ (Grifo meu)

Ao analisar o artigo 10 acima mencionado, é perceptível que a isenção foi bastante ampla, abrangendo todos os regimes de recolhimento do Imposto de Renda, beneficiando, em conjunto, não apenas as pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no Brasil, mas também aquelas residentes no exterior.

A exposição de motivos da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, clarifica os objetivos que a nova legislação procura atingir⁵⁰:

“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 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.

[...]

A proposta de reformulação do IRPJ, nesse passo, constitui o complemento necessário e esperado do processo de desregulamentação da indexação da economia. Representa, ademais, **importante reforço à consolidação do Plano Real.”⁵¹** (Grifo meu)

E justifica a razão de ser do artigo 10 da Lei nº 9.249, de dezembro de 1995:

“12. 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-se 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.

13. As regras para a tributação dos rendimentos auferidos fora do País constam dos arts. 24 a 27. **O Projeto alcança unicamente os lucros,** permitindo a compensação do imposto de renda que sobre eles houver incidido no exterior, e determinando a obrigatoriedade de apuração do imposto com base no lucro real, para as pessoas jurídicas que obtiverem lucros no exterior.” (Grifo meu)

Como é possível aferir, o legislador buscou simplificar a incidência do Imposto de Renda - que passou a recair apenas sobre a empresa, suprimindo uma etapa de tributação na

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁵⁰ Postas essas linhas gerais, diversas alterações legislativas buscam atingir esse fim: (i) Extinção dos efeitos da correção monetária contidas nas demonstrações financeiras, em consonância com forte redução de alíquotas, buscando a simplificação da apuração da base de cálculo e limitando a possibilidade de planejamentos fiscais; (ii) a alíquota do Imposto de Renda foi reduzida de 25% para 15%, com a novidade de se tributar com alíquota de 10% o excedente do lucro que ultrapassar 240 mil reais anuais, abrangendo os optantes ou obrigados ao lucro presumido. (iii) Eliminação de instrumentos de indexação; (iv) desregulação de diversas indexações, como a dos salários, juros, câmbio e preços públicos. Ficaram ausentes da indexação, os créditos tributários e o patrimônio das empresas.

⁵¹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 7 de setembro de 1995. p. 21485.

pessoa física e, conseqüentemente, aumentando a eficiência e diminuindo complexidades - e ao mesmo tempo, resolveu os imbróglis advindos das práticas de DDL, reduzindo drasticamente o contencioso deste tema e a evasão fiscal conseqüente. Em contrapartida, para compensar a menor arrecadação pelo ente federal, a alíquota incidente sobre o IRPJ foi majorada e focada apenas na PJ.

III. CRÍTICAS AO MODELO BRASILEIRO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE LUCROS E DIVIDENDOS

A isenção tributária sobre os lucros e dividendos pagos pelas pessoas jurídicas é um assunto que passa longe da unanimidade. Existe um grande número de estudiosos do Direito e da Economia que defendem de modo contundente que a referida isenção é o cerne de diversos problemas que atingem o Brasil, enquanto outros acreditam que esse debate é altamente enviesado e discutido de modo superficial, e que, na verdade a isenção trouxe diversas benesses para o Brasil. Neste capítulo buscarei abordar as duas posições, para uma compreensão completa e imparcial do tema.

III.1. Críticas contrárias ao modelo de Isenção Tributária sobre os Lucros e Dividendos

De início, compete enfatizar que na seara acadêmica os defensores da volta da tributação sobre os lucros e dividendos possuem trabalhos mais organizados e esquematizados sobre o porquê a volta dessa tributação deveria ocorrer. Apesar de escassos, estes estudos estão alinhados no sentido de que houve mais retrocessos do que avanços com a novidade legislativa implementada em 1996. As críticas estão centradas, essencialmente, em três searas: (i) teórica, por ofensa a princípios constitucionais, (ii) prática, diante do fenômeno da pejetização e da tendência internacional de desonerar a pessoa jurídica; e, por fim, (iii) social, em razão dos preceitos de equidade e do aumento da regressividade.

III.1.a. Ofensa aos princípios constitucionais da generalidade, universalidade e progressividade

Na seara teórica, uma das principais críticas é no sentido de ressaltar que a isenção tributária sobre o recebimento de lucros e dividendos por sócios e acionistas da pessoa jurídica está em desacordo com os princípios constitucionais da generalidade, universalidade e progressividade, e, de modo mais contundente, está em desacordo com o próprio conceito de renda arquitetado pela Constituição Federal⁵².

Segundo Marília de Oliveira Telles, a ofensa ao princípio da generalidade ocorre, pois a incidência do imposto de renda deveria alcançar todos os tipos de rendimentos de todos os indivíduos. Como foi criada uma isenção referente apenas e tão somente aos lucros e

⁵² TELLES, Marília de Oliveira. Tributação da Distribuição de Lucros e Dividendos no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2016, p. 53.

dividendos, estar-se-ia diante de uma ofensa ao que o princípio estabelece⁵³, pois a isenção beneficia apenas os rendimentos advindos do capital, enquanto a renda do trabalho permanece tributada. Trata-se de uma distinção entre espécies de renda em desacordo com o inciso I, do artigo 43 do CTN: a renda oriunda do capital não deve ser tratada de forma diferente daquela advinda do trabalho e ambas deveriam obter um tratamento tributário igualitário⁵⁴.

Ao tratar sobre o princípio da igualdade, a autora afirma que o referido princípio não “é contrário a todo tipo de tratamento diferenciado entre contribuintes, apenas prevê que as desigualdades criadas obedeçam a um determinado critério razoável com vistas a atingir um determinado objetivo.”⁵⁵. Nesse sentido, válido utilizar os ensinamentos de Humberto Ávila, que afirma:

“Com efeito, a igualdade exige tratamento isonômico dos contribuintes, só podendo haver diferenciações baseadas em medidas de comparação que mantenham uma relação fundada e conjugada de pertinência com a finalidade que justifica sua utilização. O tratamento igualitário, pelo uso da medida de comparação e da finalidade exterioriza a concepção de igualdade do Poder Legislativo. Essa noção de igualdade, porém, só é válida enquanto baseada em distinções justificadas e, não, arbitrárias. A validade da relação de igualdade depende, pois, da permanência da sua justificação. Em decorrência disso, há violação da igualdade a partir do momento em que o próprio Poder, que estabeleceu os pressupostos da relação de igualdade em dado momento, se distancia deles sem uma razão justificativa. Ele pode até mudar, mas deve fundamentar sua orientação prática.”⁵⁶

Em continuidade, a autora analisa que a isenção de lucros e dividendos pode ocorrer, desde que exista para atingir um determinado fim que seja benéfico à sociedade. Na justificativa deve haver não somente a causa, mas também o “acerto da medida criada”⁵⁷. Desse posto, importa observar que existe essa exigência quando “se deseja estabelecer um tratamento desigual entre os contribuintes, não havendo necessidade de justificar o tratamento igual.”⁵⁸. Como respaldo doutrinário, necessário trazer novamente as lições de Humberto Ávila, expondo que:

“Se a Constituição estabelece que os contribuintes devem ser tratados igualmente, a não ser que existam razões para tratá-los diferentemente, há uma presunção a favor da igualdade ou contra a desigualdade. Em outras palavras, não há necessidade de justificar o tratamento igual. Há dever de justificar o tratamento desigual. Ler a presunção de igualdade como sendo a permissão para tratar diferentemente os contribuintes, a não ser que haja uma razão para tratá-los iguais, ou como sendo a permissão para tratá-los conforme qualquer medida de comparação, salvo se houver uma razão para tratá-los de acordo com a sua capacidade

⁵³ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 54.

⁵⁴ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 54.

⁵⁵ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 54.

⁵⁶ ÁVILA, Humberto. Teoria da igualdade tributária. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 122.

⁵⁷ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 54 - 55.

⁵⁸ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 54 - 55.

contributiva ou conforme a dimensão real do fato gerador por eles praticados, é subverter a igualdade tal como é posta pela Constituição.”

Ao avançar em seu racional, a autora afirma que a “própria Constituição Federal fornece um critério a ser usado para diferenciar os contribuintes”⁵⁹, ao prever no artigo 145, §1º a construção jurídica da capacidade contributiva. Essa construção impõe a lógica de que sobre os contribuintes deve recair uma tributação que esteja em sintonia com capacidade de pagar a onerosidade tributária. E a melhor forma de realizar essa previsão legal é tributar de acordo com a riqueza declarada dos contribuintes⁶⁰.

Não obstante, a autora realça a importância da progressividade ao complementar o princípio da capacidade contributiva, posto que, na seara do Imposto de renda as “alíquotas impostas aos contribuintes devem ser tanto maiores quanto maior a capacidade econômica por eles demonstrada”⁶¹.

Por meio dessa lógica, a autora conclui que “uma lei que conceda isenção de imposto de renda, criando, assim, uma desigualdade entre contribuintes, pode ser justificada pelo princípio da capacidade contributiva quando o benefício for concedido em favor de contribuintes que demonstrarem pouca ou nenhuma capacidade econômica”⁶². Como complemento teórico, importa citar Ricardo Lobo Torres:

“Um dos mais importantes princípios constitucionais da isenção é o da capacidade contributiva. O benefício deve ser concedido a quem não tenha capacidade econômica para suportar o ônus do tributo.”⁶³

Desse modo, não haveria nenhuma problemática com a isenção da tributação sobre os lucros e dividendos, desde que essa isenção fosse aplicável para aqueles que não possuem capacidade contributiva. Entretanto, grandes sócios e acionistas de grandes empresas usufruem da referida isenção, mesmo portando alta capacidade contributiva. Essa distorção, na visão da autora, configura a dissonância com os princípios constitucionais aqui expostos.

III.1.b. Incentivo ao fenômeno da “Pejotização”

Na seara prática, a grande crítica sobre a isenção dos lucros e dividendos, recai principalmente sobre um fenômeno que, para alguns autores, foi amplificado com o início da

⁵⁹ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 55.

⁶⁰ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 55.

⁶¹ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 55.

⁶² TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 55.

⁶³ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 18. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 310-311.

isenção. Chamado de “Pejotização”, esse fenômeno consiste em prestadores de serviços com vínculos trabalhistas que criam empresas, que possuem apenas o prestador de serviço figurando como sócio, para fugir da tributação que recai sobre o trabalhador contratado como empregado no Brasil.

Muitos trabalhadores e empregadores preferem esse arranjo, pois os encargos tributários e previdenciários são substantivamente maiores sobre aqueles que possuem vínculos trabalhistas. Em contrapartida, aqueles que decidem prestar o serviço se utilizando de uma pessoa jurídica, vão pagar menos tributos recolhendo sob a sistemática do Simples Nacional e do lucro presumido, somado ao “benefício” de não ter a tributação quando da distribuição dos lucros e dividendos. Como as alíquotas do IRPJ são menores se comparado ao IRPF, esse arranjo, do ponto de vista tributário, é mais vantajoso economicamente.

Sobre esse tema, é dito que essa distorção oriunda da isenção não está estimulando as atividades produtivas, pois não existe um fomento à criação de emprego. Estaria ocorrendo o exato oposto, a “pejotização” estaria fomentando a transformação desses empregos em pessoas jurídicas, situação essa não prevista pelo legislador no momento da positivação da lei⁶⁴. Ademais, as empresas frutos da “pejotização” não poderiam ser consideradas como “atividade produtiva” de fato, pois as pessoas jurídicas são, muitas vezes, empresas compostas por um único sócio, que é quem presta o serviço, e não possuem empregados. Desse modo, a criação de emprego e de renda estaria prejudicada⁶⁵.

Além da crítica relacionada ao não fomento de emprego e das atividades produtivas, é dito que, mesmo que diversas pessoas tenham maior preferência em não possuírem um vínculo empregatício, a “pejotização” estimula aqueles que já detêm um emprego formal, ou seja, com vínculo empregatício, a saírem do emprego e efetuarem as suas atividades por meio de pessoas jurídicas. Existe, portanto, uma “maior propensão dos trabalhadores antes assalariados a “transformarem-se” em pessoas jurídicas”⁶⁶.

Esse cenário seria negativo, pois “o profissional contratado como pessoa jurídica perde o direito às garantias trabalhistas e previdenciárias a que o empregado pessoa física faria jus”⁶⁷. Na visão de Telles escolher diretamente um cenário tributário com menor incidência tributária

⁶⁴ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 59.

⁶⁵ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 59.

⁶⁶ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 59.

⁶⁷ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 59.

sem direitos trabalhistas, é pior do que o cenário em que a tributação é maior ao mesmo tempo em que a pessoa física possa usufruir de diversos direitos trabalhistas e previdenciários⁶⁸.

Gobetti, ao discorrer sobre esse tema, também considera que o fenômeno da “pejotização” ocorreu em decorrência da isenção sobre os lucros e dividendos, e também possui um posicionamento crítico e reformista em relação ao modo que a tributação sobre a renda ocorre no Brasil:

“A própria retomada do tema no Brasil continua muito focalizada nas distorções que nosso sistema de tributação induz, como a transfiguração da renda do trabalho em renda do capital (a chamada pejotização), que é um problema seríssimo, mas não é o único. A baixa tributação das altas rendas, sejam elas do trabalho ou do capital, contribui decisivamente para que o Brasil possua o mais elevado índice de concentração de renda no topo da pirâmide entre todos os países com dados disponíveis (Gobetti e Orair, 2017). A menos que não se entenda que esse seja um problema, é preciso pensar em quais instrumentos tributários poderiam ajudar a enfrentá-lo, pois as ações pelo lado do gasto são de pouca eficácia nesse caso e principalmente num contexto de crise fiscal, no qual o governo tem limitadas possibilidades de ampliar os programas de transferência de renda.”⁶⁹

Utilizando alguns dados provindos da Receita Federal do Brasil, Telles conclui que as questões extrafiscais utilizadas para a manutenção da isenção são insuficientes para justificar o afastamento dado ao princípio da isonomia tributária, bem como que os objetivos elencados pelo legislador para basear a isenção, como aumentar o investimento em atividades produtivas, não foram alcançados, mas em contrapartida obtivemos como fruto, o fenômeno da “pejotização”⁷⁰.

III.1.c. Prática em desacordo à tendência internacional de redução das alíquotas corporativas e tributação dos lucros e dividendos

Ao longo dos 10 últimos anos, conforme relatórios publicados pela OCDE de 2018 e 2019, fica evidente uma tendência internacional de redução da carga tributária incidente sobre a pessoa jurídica tendo, como contrapartida, a tributação sobre os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas. Essa prática foi vista em diversos países da Europa e, também, do continente americano⁷¹.

⁶⁸ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 59.

⁶⁹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 9.

⁷⁰ TELLES, Marília de Oliveira. Op. cit. p. 65.

⁷¹ Nesse sentido: “Na Europa encontramos vários países que recentemente reduziram a alíquota aplicável à pessoa jurídica, com alargamento da base, sem a imposição de imposto de renda na fonte. A Inglaterra é um caso emblemático, que passou a adotar uma alíquota de imposto de renda da pessoa jurídica de 19%, (anunciada intenção de redução para 17%), e não impôs IRRF na distribuição do dividendo. Outros países Europeus também adotaram medidas semelhantes, de redução do imposto de renda da pessoa jurídica a patamares de 20% a 25%, isentando o IRRF na distribuição, principalmente no caso de distribuições a pessoas jurídicas localizadas em

Como decorrência dessas reformas, o custo do reinvestimento dos lucros será consideravelmente inferior nos países que adotaram essas reformas, se comparado ao custo de reinvestimento dos lucros das empresas localizadas em solo brasileiro, ocasionando uma desvantagem atrativa do Brasil no cenário internacional.

Ademais, a não adesão do Brasil à tendência internacional de reduzir a alíquota do IRPJ aos padrões internacionais, entre 20% a 25%, seria a reestruturação das multinacionais brasileiras para se tornarem multinacionais estrangeiras, tornando as empresas brasileiras subsidiárias ao abrir capital no exterior⁷².

O fato de diversos países terem reduzido a tributação incidente sobre o lucro corporativo, por meio da minoração das alíquotas nominais, frente à facilidade de migração do capital, como efeito da globalização, também sustenta o argumento de que o Brasil deveria adequar o seu sistema para ficar mais parecido com a prática internacional.

Até o momento, é perceptível o movimento de redução das alíquotas corporativas em diversos países do mundo, entretanto, ainda não há muita clareza se houve de fato uma redução da carga tributária, como explanado por estudos da OCDE⁷³:

“The international trend toward reducing statutory tax rates (STRs) has been accompanied with increases in the tax base and reduced tax incentives in order to maintain revenue; effective tax rates (ETRs) have not been reduced in the same proportion. Clearly, when governments establish their fiscal policies, they are aware of the differences between the STR and the ETR as they adopt measures to try to make up for such differences.”⁷⁴

países com os quais tenham celebrado Tratados para Evitar a Dupla Tributação (DTT). Nas Américas, onde estão grandes parceiros comerciais do Brasil, e concorrentes para estabelecimento de atividades produtivas por multinacionais estrangeiras, a tendência de redução da alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica e alargamento da base vem sendo adotada rapidamente. A principal reforma dos últimos anos ocorreu nos Estados Unidos que, a partir de 2018, passou a adotar uma alíquota de 21% de imposto de renda da pessoa jurídica, com regime territorial para tributação de lucros auferidos no exterior. Essa reforma passou a ser vista com bastante cuidado pelos países da América Latina, que possuem importante volume de negócios gerados por subsidiárias locais de empresas norte-americanas. A Argentina recentemente anunciou a redução da alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica de 35% gradualmente para 30% (em 2018) e 25% (a partir de 2021), com alargamento da base de cálculo e tributação na fonte dos dividendos pagos, de 7% em 2018, chegando a 13% em 2021. O Chile, de forma parecida, estabeleceu uma alíquota para o imposto de renda da pessoa jurídica de 27%, com imposto na fonte de 35% (ou 44,5% permitindo o crédito do imposto aplicável à pessoa jurídica para evitar a dupla tributação econômica). A Colômbia acaba de ser aceita na OCDE, o que nos faz crer que em breve veremos movimento semelhante naquele país.” (DIAS MUSA, Simone. Op. cit.)

⁷² DIAS MUSA, Simone. Op. cit.

⁷³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 18.

⁷⁴ “A tendência internacional de redução das alíquotas da tributação incidente sobre o lucro corporativo (TSC) tem sido acompanhada de aumentos da base tributária e redução dos incentivos fiscais a fim de manter a receita; as alíquotas efetivas de impostos (TSC) não foram reduzidas na mesma proporção. Claramente, quando os governos estabelecem suas políticas fiscais, eles estão cientes das diferenças entre o STR e o ETR, pois adotam medidas para tentar compensar tais diferenças.” - Tradução livre. (FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, E.; MARTÍNEZ-ARIAS, A. “Determinants of the Effective Tax Rate in the BRIC Countries”. *Emerging Markets Finance and Trade*, v. 50, p. 215, 2014. (Apud, COELHO. op. cit., 2020, p. 9.))

A reforma mais recente e relevante, ocorreu em 2017 nos Estados Unidos, chamada de Tax Cut and Jobs Act (“TCJA”)⁷⁵. Entre outras alterações, as mais importantes para o presente estudo são sentidas na redução da alíquota nominal de 35% para 21% em relação ao imposto de renda sobre o lucro da pessoa jurídica de empresas estadunidenses, e, também, a mudança abrangeu o regime de tributação incidente sobre o lucro reconhecido no exterior. Em compensação a redução da alíquota nominal, à base de cálculo foi expandida⁷⁶.

Essa movimentação de redução da alíquota nominal foi detectada pela OCDE, que em seu relatório afirma que:

“Overall, this section shows that corporate income tax (CIT) rate cuts have continued in 2019, although these rate reductions have been less significant than those introduced in 2018. The section also highlights that the countries that are introducing the most significant CIT rate reductions tend to be those that exhibit higher initial CIT rates, leading to further convergence in CIT rates across countries.”⁷⁷

Se essa tendência continuar ocorrendo em outros países, a isenção atual sobre os lucros e dividendos para pessoas físicas seria uma desvantagem para o Brasil, dado que, para acompanhar a movimentação internacional, seria necessário reduzir indiscriminadamente a carga tributária para todos os sócios e acionistas, nacionais ou estrangeiros⁷⁸.

Para o Brasil não perder mais competitividade tributária em relação às outras jurisdições, esta corrente defende que seria positivo implementar a revogação da isenção atual. Parte da doutrina, ressalta, contudo que a incidência tributária no nível da pessoa física deve ser feita de modo concomitante à diminuição da carga tributária sobre a empresa⁷⁹.

III.1.d. Inobservância dos preceitos da equidade vertical e horizontal

Uma fragilidade relevante do sistema atual, reside no seu alto potencial de geração de injustiças fiscais, como a inobservância da equidade quando do tratamento de contribuintes com capacidade contributiva semelhante (chamada de equidade horizontal⁸⁰) e, também, com

⁷⁵ Maiores informações podem ser obtidas em: <https://www.irs.gov/tax-reform>. Acesso em 18/12/2020.

⁷⁶ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 19.

⁷⁷ “De modo geral, esta seção mostra que os cortes nas alíquotas do imposto de renda corporativo (IRC) continuaram em 2019, embora estas reduções de alíquotas tenham sido menos significativas do que as introduzidas em 2018. A seção também destaca que os países que estão introduzindo as reduções mais significativas das taxas de IRC tendem a ser aqueles que apresentam taxas iniciais de IRC mais elevadas, levando a uma maior convergência nas taxas de IRC entre os países.” - Tradução livre (OECD (2019), Tax Policy Reforms 2019: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, 2019.)

⁷⁸ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 19.

⁷⁹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 19

⁸⁰ De acordo com Juarez Rizzieri: “é a idéia de que os contribuintes com maior capacidade para pagar deveriam pagar maiores montantes de impostos.” (RIZZIERI, Juarez. Sistema Tributário, 2017. 24 slides.).

capacidade contributiva em patamares distintos (chamado de equidade vertical⁸¹)⁸². Nesse ponto, Renato Coelho leciona que:

“Assumindo, apenas para fins ilustrativos, que a alíquota efetiva dos tributos sobre o lucro de uma pessoa jurídica fosse de 34%, o acionista que recebesse um dividendo de R\$ 100,00 pagaria (indiretamente) mais tributo que um assalariado com renda idêntica, mas sujeito à uma alíquota de imposto de renda de 27,5%.

A situação também pode ser oposta: acionistas que recebem dividendos de empresas cuja alíquota efetiva sobre o lucro seja inferior à tributação da renda do trabalho, o que é bastante comum, pagam (indiretamente) menos tributo que o assalariado com renda idêntica.

O método da isenção também faz com que acionistas que recebam valores totalmente distintos a título de dividendos suportem (indiretamente) o mesmo ônus tributário. Usando novamente um exemplo hipotético, sendo a alíquota efetiva dos tributos sobre o lucro corporativo de 34%, o acionista que recebesse R\$ 1.000,00 de dividendos suportaria o mesmo ônus tributário daquele que recebesse R\$ 1.000.000,00.”⁸³.

O exemplo acima evidencia distorções relevantes advindas da isenção tributária dos lucros e dividendos, especialmente no que tange ao modo em que a distribuição da renda se dará para o indivíduo. Essa distorção, ao menos em tese, poderia ser mitigada ou eliminada com a tributação dos lucros e dividendos no nível da pessoa física que considere a capacidade contributiva do contribuinte⁸⁴.

Atualmente, pessoas com a mesma capacidade contributiva ou capacidades distintas, pagam alíquotas diferentes de IRPF sem observância da equidade vertical e horizontal. Isso ocorre, pois, a renda oriunda do trabalho é tributável e a renda provinda do capital, não. Como consequência, o sistema atual permite cenários nos quais uma pessoa física que recebe 10 mil ou 1 milhão de reais via dividendos não está sujeita ao IRPF, ao passo que outra pessoa física, que recebe 10 mil ou 1 milhão de reais via emprego formal está sujeita a alíquota progressiva do IRPF de até 27,5% além dos encargos previdenciários.

Assim, o retorno da tributação sobre lucros e dividendos seria benéfica para corrigir essa iniquidade existente no sistema brasileiro, aprimorando a progressividade do sistema fiscal brasileiro, indo em sentido consentâneo a maior equidade horizontal e vertical.

⁸¹ De acordo com Juarez Rizzieri: “é a idéia de que contribuintes com capacidades de pagar semelhantes deveriam pagar montantes semelhantes” (RIZZIERI, Juarez. Sistema Tributário, 2017. 24 slides.).

⁸² COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 16.

⁸³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 16.

⁸⁴ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 16.

III.1.e. Aumento da regressividade do sistema tributário

Outra crítica relacionada a manutenção da isenção sobre os lucros e dividendos, tem como enfoque o suposto aumento da regressividade do sistema tributário brasileiro estimulado pela isenção.

A Constituição Federal do Brasil utiliza diversos princípios que pautam o sistema fiscal atual, como ocorre com o princípio da justiça tributária. De acordo com esse princípio, os tributos devem ser prioritariamente progressivos para satisfazer o desejo constitucional da justiça fiscal: a progressividade do imposto é um modo de respeitar a capacidade contributiva do contribuinte⁸⁵. Ademais, a progressividade favorece e estimula o caráter redistributivo que a tributação sobre a renda possui. Como decorrência, haverá efeitos positivos na economia, como um maior consumo e escala nas produções empresariais, além de maior estabilidade e previsibilidade da demanda. Como efeito último, haveria um fomento ao investimento, já que a maior previsibilidade e tamanho da demanda são pontos importantes para as tomadas de decisões que envolvem investimentos⁸⁶.

Além disso, em respeito aos preceitos do bem estar social e da justiça tributária, um bom sistema fiscal aos olhos da constituição brasileira, é aquele que busca disseminar o ônus fiscal de modo progressivo entre os contribuintes, respeitando a capacidade contributiva de cada um⁸⁷.

Contudo, a tributação sobre a renda e a propriedade, que são aptas para identificar a capacidade contributiva do contribuinte e, portanto, são progressivas e auxiliam a tornar o sistema tributário mais consoante com a justiça fiscal, representam apenas 26,4% de toda arrecadação brasileira. O próximo gráfico⁸⁸ aborda a carga tributária incidente sobre: (i) a “Renda, Lucro e Ganho de Capital” a “Folha de Salários (Inclui Previdência)”, a (iii) propriedade e sobre os bens e serviços⁸⁹.

⁸⁵ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op. Cit. p. 26. (Apud, ARAÚJO, Op. cit., 2018).

⁸⁶ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op. Cit. p. 26. (Apud, ARAÚJO, Op. cit., 2018).

⁸⁷ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Op. cit.

⁸⁸ BRASIL. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por tributos e bases de incidência). Brasília-DF. Março de 2020. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2021. p. 9.

⁸⁹ Ibid. p. 7.

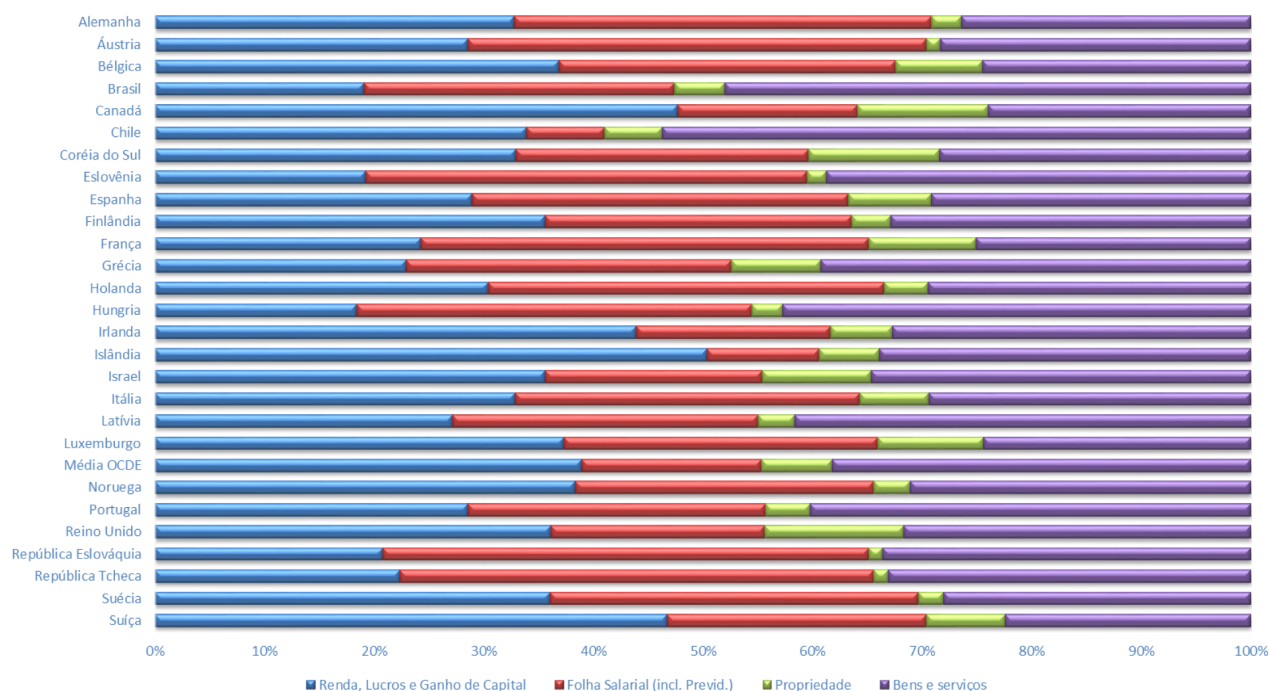


Tabela 3: Carga Tributária por base de incidência - Brasil e Países da OCDE (2017). Fonte: Receita Federal.

Observa-se que em comparação com os países da OCDE, o Brasil tributa pouco as bases de “Renda, Lucro e Ganho de Capital”, a folha salarial e a propriedade, ao passo que tributa pesadamente a base de bens e serviços, o que nos coloca entre os sistemas mais regressivos do mundo.

De fato, a regressividade do sistema brasileiro não é um problema novo ou desconhecido dos estudiosos do direito tributário e dos economistas e a revogação da isenção tributária sobre os lucros e dividendos é apontada por muitos deles como uma medida capaz de diminuir a alta regressividade existente no sistema tributário brasileiro.

III.2. Críticas favoráveis ao modelo de Isenção Tributária sobre os Lucros e Dividendos

III.2.a. Simplificação Fiscalizatória

Na visão de Alessandra Okuma, uma consequência positiva da isenção é a simplificação e barateamento dos custos relacionados à fiscalização, uma vez que ficam concentradas na pessoa jurídica sendo, portanto, de total interesse ao erário manter o sistema atual.

No mesmo sentido, Renato Coelho ressalta que a simplicidade do sistema atual foi adquirida devido ao fato da tributação estar concentrada no nível da pessoa jurídica e não difuso na figura de dezena de milhares de pessoas físicas, além de “não ser preciso concentrar fiscalizações em minúcias para identificar as inúmeras formas de distribuições disfarçadas de lucro”⁹⁰.

No mesmo sentido, Everardo Maciel ressalta que a tributação atual sobre os lucros e dividendos é equivalente a uma tributação na fonte, o que facilita substancialmente o recolhimento e a fiscalização⁹¹.

III.2.b. Ganho arrecadatório

Thais de Barros Meira destaca como fator positivo advindo da isenção sobre lucros e dividendos a impossibilidade de diferir a tributação no nível da pessoa jurídica até o momento da alienação de participação societária e do pagamento dos dividendos⁹², o que significa dinheiro em caixa e vantagem ao erário público.

Além disso, a concentração do pagamento no nível da pessoa jurídica possibilita uma maior arrecadação do Brasil no caso de investimentos efetuados por investidores estrangeiros que residem ou estão domiciliados em países com o qual a nação brasileira celebrou tratados para evitar a bitributação⁹³, uma vez que nem sempre os investidores estrangeiros recolherão IRPF, ao passo que a tributação a título de IRPJ é uma recorrência permanente.

III.2.c. Incentivo ao reinvestimento do lucro e ao empreendedorismo

Outro motivo plausível para não tributar de modo igualitário ou mais oneroso a renda advinda do capital em comparação à renda advinda do trabalho, está no fato de que o investimento em capital permite o fomento ao empreendedorismo no país e a maior geração de emprego⁹⁴. Além disso, o modelo tributário atual não representa nenhuma restrição a liberdade

⁹⁰ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 15.

⁹¹ MACIEL, Everardo. Op. cit.

⁹² MEIRA, Thais de Barros. Potencial tributação de dividendos. São Paulo, 2020. No prelo

⁹³ MEIRA, Thais de Barros. Op. cit.

⁹⁴ OKUMA, Alessandra de Souza. A polêmica tributação dos dividendos. **Consultor Jurídico**. 22/02/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-28/alessandra-okuma-polemica-tributacao-di-videndos>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

do investidor, que pode optar por reinvestir na empresa, no mercado financeiro, em outra empresa e, por fim, escolher pela absorção desse valor⁹⁵;

Na contramão, a revogação da isenção acarretaria outra consequência negativa: a concentração dos valores referentes aos lucros na pessoa jurídica, não havendo incentivo ao reinvestimento desses valores.

Isto porque, a isenção sobre lucros e dividendos funciona como um incentivo ao empreendedorismo, ao investimento na atividade empresarial e também ao mercado de capitais no Brasil, uma vez que o retorno do capital, seja através de lucro ou dividendos, está isento de tributação.

Fomentar a inserção de novos agentes investidores no mercado de capitais é uma movimentação positiva para o cenário brasileiro. Pois, para as pessoas físicas, é um meio de estimular maior educação financeira dos seus operadores e possibilitar um novo meio de obtenção de renda. Para as empresas, também existe uma série de vantagens, já que é um meio alternativo para as pessoas jurídicas financiarem a expansão das suas atividades obtendo um capital mais barato de se adquirir, quando comparado com os empréstimos bancários.

Neste sentido, Lisboa destaca que o desenvolvimento do mercado brasileiro de capitais, permitiu que pequenos acionistas da classe média e fundos de previdência pudessem adquirir ações de empresas abertas por meio da Bolsa de Valores. Esse movimento é benéfico para as empresas abertas, pois encontram um novo modo de se financiarem de modo mais barato, diminuindo sua dependência dos bancos. E, também, é positivo para os poupadores, que possuem a possibilidade de diversificar os seus investimentos e de protegerem a sua aposentadoria e saúde financeira⁹⁶.

Na pandemia ocasionada pelo coronavírus, houve um recorde de novos acionistas ingressantes na bolsa de valores⁹⁷, em busca de novas alternativas para obter renda e ganhos mais expressivos do que os investimentos tradicionais, como a poupança.

Justamente no momento em que está havendo essa movimentação maior de novas pessoas negociando na bolsa de valores, a tributação sobre esses rendimentos pode servir como um desincentivo a essa atividade, já que uma tributação maior sobre a renda provinda do capital

⁹⁵ MACIEL, Everardo. Op. cit.

⁹⁶ MACIEL, Everardo. Op. cit..

⁹⁷ NEIRA, Ana Carolina; FILGUEIRAS, Isabel. Número de pessoas físicas na B3 tem alta recorde e bate 2,24 milhões em março. Valor Investe. 03/04/2020. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/objetivo/hora-de-investir/noticia/2020/04/03/numero-de-pessoas-fisicas-na-b3-tem-alta-recorde-e-bate-224-milhoes-em-marco.ghtml>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

diminuiria eventuais ganhos com os dividendos distribuídos pelas empresas, incentivando meios mais conservadores de investimentos, como a poupança.

III.2.d. Fim das práticas de Distribuição Disfarçada de Lucros - “DDL”

Conforme explicado no item II.3, durante os anos em que não havia a isenção tributária, o Brasil enfrentou o problema decorrente das práticas de DDL, que eram mecanismos artificiais criados pelos sócios e acionistas, através dos planejamentos tributários abusivos, para usufruir do lucro da empresa sem precisar oferecer este valor à tributação do IRPF. Ciente dessa prática, a Receita Federal lavrou inúmeros autos de infração, que posteriormente foram judicializadas, acarretando um aumento dos litígios tributários.

Sobre o tema, o ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, é incisivo ao afirmar que o melhor modelo de tributação do lucro é este utilizado pelo Brasil, que focaliza a tributação no lucro das empresas.

Segundo Maciel, essa escolha possui uma vantagem evidente: “previne perigosos cupins tributários, como a distribuição disfarçada dos lucros, modalidade de sonegação muito comum e de difícil enfrentamento, e ardilosos planejamentos tributários abusivos”⁹⁸.

III.2.e. Problemas de dupla tributação e Tratados internacionais

Em um cenário hipotético em que se decida tributar os dividendos em 17,5% e reduza o IRPJ para à alíquota de 20%, permitindo assim a manutenção da carga atual, haveria um problema relacionado a diversos tratados que objetiva evitar a bitributação que o Brasil assinou.

Com o Chile, por exemplo, a alíquota incidente de IRRF sobre os dividendos é limitada, como regra geral, a 15%. Essa porcentagem cai para 10% em um cenário em que o beneficiário efetivo possua controle direto ou indireto de ao menos 25% das ações que possuem direito de voto em uma sociedade brasileira⁹⁹.

Nesse contexto, Meira afirma que:

“Segundo Yariv Brauner, não haveria indicativo de que a entidade iria alterar seu movimento político no que tange à distribuição a partir da instituição de tributos. De qualquer forma, se houvesse alguma alteração, a tributação dos dividendos representaria um desincentivo para a sua distribuição, e, conseqüentemente, um desincentivo para a entrada de novos investidores, que avaliam não somente o aumento do valor do negócio, mas, também o fluxo de dividendos que terão.”¹⁰⁰

⁹⁸ MACIEL, Everardo. Op. cit.

⁹⁹ MEIRA, Thais de Barros. Op. cit.

¹⁰⁰ MEIRA, Thais de Barros. Op. cit.

Nesse sentido, Dias Musa realça os diversos acordos para evitar a dupla tributação do qual o Brasil é signatário e como isso é relevante no momento da definição dos valores e alíquotas decorrente de uma suposta revogação:

“Outro aspecto que deverá ser levado em conta para o estabelecimento das alíquotas aplicáveis às pessoas jurídicas e ao beneficiário do lucro se refere ao fato de que, em princípio, o IRRF sobre os dividendos pagos por empresa brasileira a sócios que sejam residentes em países com os quais o Brasil tenha celebrado Acordo para Evitar a Dupla Tributação (DTT) é normalmente limitado a 15%. Alguns tratados celebrados pelo Brasil prevêm alíquotas ainda menores, de 12,5% (no caso do Japão) e de 10%, condicionado ao sócio possuir determinado percentual de participação societária na empresa brasileira (vários tratados, como Argentina, Belgica, Chile, Finlândia, Israel, Korea, Mexico, Peru, Russia, África do Sul, Espanha, Trindade e Tobago, Turquia, Ucrânia, Venezuela). Apenas o Tratado com a Dinamarca permite tributação na fonte de dividendos à 25%. ”¹⁰¹

Em relação a dupla tributação, Victor Polizelli¹⁰² lembra de problemas ocorridos no passado e como uma mudança ideal na implementação do retorno da tributação sobre os lucros e dividendos deve evitar o retorno desse problema. A reforma ideal deveria vir vinculada com a previsão de um ajuste na tributação sobre o ganho de capital, “pois se houver venda de participação societária e o valor dos dividendos estiver incluído no preço, deve haver mecanismos para eliminar a dupla tributação desse montante”¹⁰³.

Isso é necessário, pois, dependendo da carga tributária que recai sobre a distribuição dos lucros e dividendos quando comparado com o ganho de capital, haverá incentivo para que o resultado acumulado “seja transferido para os acionistas sob a forma de ganho de capital na venda da participação societária ou resgate de ações”¹⁰⁴.

Por fim, os valores recebidos pelos sócios e acionistas categorizados como lucros e dividendos, são montantes líquidos que já foram tributadas na esfera da pessoa jurídica¹⁰⁵. Ou seja, ao tributar esse fluxo econômico novamente na esfera da pessoa física, ocorre uma bitributação.

III.2.f. Dificuldade de manutenção da carga tributária atual

Em relação ao nível da carga tributária em um cenário de revogação da isenção, Renato Coelho aduz que ela dificilmente será a mesma do patamar atual. O desafio está em fazer a

¹⁰¹ DIAS MUSA, Simone. Op. cit.

¹⁰² POLIZELLI, Victor. Op. cit., p. 420

¹⁰³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 17.

¹⁰⁴ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 18.

¹⁰⁵ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 7.

correta calibração do imposto sobre a pessoa jurídica com aquele que incidirá sobre a pessoa física¹⁰⁶.

Para calibração e redistribuição das alíquotas do IRPF e IRPJ não basta simplesmente subtrair do lucro corporativo e aumentar o imposto incidente sobre os dividendos e lucros no nível da pessoa física: a comparação precisa ser feita com base na alíquota efetiva. Para isso, é preciso que se evidencie a base tributária média suportada pelas pessoas jurídicas, ou a alíquota sobre os dividendos corre o risco de ser arbitrária e inconsistente com a realidade¹⁰⁷.

A identificação da alíquota efetiva de uma determinada tributação não é uma tarefa fácil e possui desafios consideráveis¹⁰⁸ que, caso sejam superados e a alíquota efetiva média suportada pelas empresas brasileiras sejam identificadas, deve-se analisar os efeitos decorrente do descasamento no tempo quando da distribuição dos dividendos e da tributação do lucro na pessoa jurídica¹⁰⁹.

Existe a provável tendência de represamento de lucros no caixa da pessoa jurídica, o chamado “efeito lock-in”, ignorando a necessária destinação de uma parcela determinada dos resultados para a formação de reservas, como positivado nos artigos 193 a 197 da Lei da S.A.¹¹⁰.

Desse modo, mesmo que seja alcançada a redistribuição perfeita das alíquotas entre a pessoa jurídica e física que não ocasione um aumento da carga tributária, após a identificação da alíquota efetiva existe a possibilidade de o lucro ficar retido, não havendo, portanto, a tributação no nível da pessoa física, o que acarretaria uma redução da arrecadação tributária, pois a parcela que foi transferida para a pessoa física e antes era tributada totalmente no nível da pessoa jurídica, não ocorrerá mais.

Com base nesse racional, presumindo que seja identificada a alíquota efetiva, é lógico assumir que, como respostas a essas incertezas que podem ocasionar uma menor arrecadação tributária para os cofres públicos, haverá um aumento maior na tributação que recai sobre os

¹⁰⁶ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 14.

¹⁰⁷ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 14.

¹⁰⁸ A começar, por exemplo, pela dificuldade em obter informações públicas, transparentes e precisas sobre o tributo que foi pago vis-à-vis base tributável. Nesse sentido, o Brasil adotou o padrão internacional de contabilidade (“IFRS”), tornando a determinação dos impactos totais das alíquotas efetivas uma atividade complexa. Isso ocorre, pois, atualmente, na visão do autor, existe lucro contábil que nunca será tributado, resultados que “são meras diferenças temporais e resultados contabilizados em conta de patrimônio líquido, mas com efeitos tributários” (COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 14.).

¹⁰⁹ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 14.

¹¹⁰ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 14.

indivíduos, visando compensar eventuais perdas arrecadatórias proveniente do represamento de caixa por parte das empresas¹¹¹.

O atual sistema permite o recolhimento imediato dos valores tributáveis para os cofres públicos e independe da decisão por parte da empresa sobre quando os recursos serão distribuídos, isso se for de fato distribuído¹¹².

A maior crítica, portanto, está no fato da dificuldade da revogação da isenção não vir acompanhada de um aumento da carga tributária. Visto que, com a possibilidade de retenção do lucro ocasionar menor arrecadação fiscal, é natural haver um aumento das alíquotas para compensar essa perda fiscal. Como efeito, esse detalhe diminui a neutralidade fiscal, favorece o represamento de caixa e tributa mais incisivamente aqueles que distribuem os lucros e dividendos.

Para Maciel, a motivação para os países desenvolvidos não adotarem o modelo brasileiro, é por preconceito com o Brasil, por ser caracterizado como um país periférico e, por conseguinte, “povoado por nativos incapazes de produzir algo interessante”¹¹³. Analisando o cenário de uma possível revogação da isenção sobre os lucros e dividendos, Maciel afirma que:

“A adoção da tributação de dividendos no Brasil resultaria, é claro, em maior, menor ou igual tributação para o sócio: se maior, trata-se apenas de uma forma dissimulada de aumentar a carga tributária; se menor, ofende a Lei de Responsabilidade Fiscal e o bom senso em tempos de crise fiscal; **se igual, constitui uma esdrúxula opção pelo pior, afora implicar escandalosa alíquota de equilíbrio**, como demonstraram Elisabeth Libertuci e Ricardo Lacaz Martins (Reduzir IRPJ e tributar dividendos: uma equação impossível, **Estadão**, 28/2/2019), sem falar também que, em virtude da impossibilidade de tributar os dividendos decorrentes de investimentos de entidades imunes em empresas lucrativas, seria necessário um aumento compensatório na tributação dos demais contribuintes.”¹¹⁴ (g. m.)

Desse modo, a isenção sobre os lucros e dividendos é apontada por alguns estudiosos como um bom mecanismo e o fato do Brasil ser um dos poucos países que escolheram esse modelo tributário não significa que é uma má escolha por parte do legislador brasileiro. Ademais, na hipótese de revogação desta isenção, a dificuldade de se manter a carga tributária atual deverá ser enfrentada.

¹¹¹ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 15.

¹¹² COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 15.

¹¹³ MACIEL, Everardo. Op. cit.

¹¹⁴ MACIEL, Everardo. Op. cit.

III.3. Refutação às críticas contrárias à isenção

III.3.a. Legalidade da isenção dos lucros e dividendos e ausência de declaração de inconstitucionalidade pelo STF

Para que uma lei seja válida é necessário respeitar os trâmites exigidos pela democracia brasileira, que são: ser aprovada nas duas casas no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. O último passo indireto é não ser declarada inconstitucional, caso a discussão seja judicializada.

A Lei nº 9.249/1995, e especificamente seu artigo 10, que implementou a isenção sobre lucros e dividendos não carece de vícios de origem e foi feita respeitando tais trâmites: foi aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República e, até o momento, não foi declarada inconstitucional.

A crítica teórica no sentido de que tal isenção seria inconstitucional, apesar de relevante do ponto de vista acadêmico, não reverberou perante o Supremo Tribunal Federal, que é o órgão competente para declarar sua inconstitucionalidade. A discussão atual sobre a possibilidade de revogação da isenção está sendo feita no Legislativo e no Executivo.

III.3.b. As motivações para a “pejotização” são diversas

Para Alessandra de Souza Okuma, as críticas que atribuem o fenômeno da “pejotização” exclusivamente a referida isenção não levam em consideração a totalidade dos tributos que recaem sobre os resultados obtidos pela pessoa jurídica e repercutem diretamente no valor obtido como lucro¹¹⁵.

É nítido que a renda obtida por meio do trabalho assalariado sofre a incidência do IRRF com alíquotas progressivas que chegam ao teto de 27,5%. Entretanto, o lucro quando percebido pelos sócios sofreu ao longo do caminho a incidência do PIS/COFINS que combinadas variam de 3,65% no regime cumulativo, até 9,25% no regime não cumulativo. Não obstante, recai ainda a incidência progressiva do IRPJ, com alíquotas partindo de 15%, chegando ao teto de 25%, somado a incidência adicional da Contribuição Sobre o Lucro Líquido de 9%, totalizando uma alíquota nominal máxima que chega a 34%¹¹⁶. Contabilizando o PIS/COFINS e o IRPJ, que possuem base de cálculos diferentes, o valor total pode chegar a 37,65% no regime cumulativo, e a 43,25% no regime não cumulativo. Na realidade, no caso do lucro real, a

¹¹⁵ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

¹¹⁶ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

porcentagem seria ainda um pouco superior, já que a base de cálculo do PIS/COFINS é mais ampla que a do IRPJ.

Ademais, a crítica relacionada a “pejotização” possui outra incorreção, pois a causa estaria mais fortemente relacionada “aos altos custos da tributação incidente sobre a folha de salários”¹¹⁷.

Nesse sentido¹¹⁸, em artigo conjunto escrito com os demais diretores do Centro de Cidadania Fiscal (“CCif”)¹¹⁹, Bernard Appy e seus pares reconhecem que isso de fato é uma distorção relevante no ordenamento brasileiro, e concordam que a causa para a “pejotização” não está centrada na isenção dos lucros e dividendos. Aliás, os autores entendem que se o lucro da pessoa jurídica fosse de fato tributado com a alíquota marginal de 34%, o que não ocorre no lucro presumido e no Simples, a isenção não causaria este problema. Porém, como o sistema brasileiro permite muitas deduções e regimes benéficos, dificilmente o lucro é tributado nesse montante¹²⁰.

Para os autores, a tributação incidente sobre a folha de salários desempenha especial relevância para agravar o problema da “pejotização”. Atualmente, as alíquotas contributivas brasileiras sobre as folhas de salário são elevadas quando comparado com os padrões internacionais. No Brasil, esse valor corresponde a um valor que varia de 34,3% a 42,8% do salário, sem considerar a oneração do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Já a média dos países membros da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de uma carga tributária de 22,9%. Essa alta tributação sobre a folha, ocasiona um relevante desincentivo a manutenção do emprego formal, tanto para trabalhadores de baixa como de alta renda¹²¹.

¹¹⁷ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

¹¹⁸ “A causa da “pejotização” não é a ausência de tributação de dividendos, mas os altos custos da tributação sobre a folha de salários. No Brasil temos a contribuição do empregador **sobre a folha de salários 20%; contribuição para riscos ambientais do trabalho (RAT) de 1% a 12%; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de 8%; o salário educação de 2,5%; a contribuição ao Incra de 0,2% e as contribuições do Sistema S – Sebrae 0,3%, Senac 1%, Senai 1%, Senar 2,5%, Senat 1%, Sesc 2%, SESCOOP 2,5%, Sesi 1,5% e Sest 1,5%.**

Somados todos esses encargos previdenciários e trabalhistas, a contratação de um empregado chega a custar o dobro para o empregador. De acordo com o economista Bernard Appy, a tributação da folha de salários no **Brasil varia de 34% a 45%**, sendo que a alíquota média da tributação da folha de salários nos **países da OCDE está entre 18% e 22%.**” (grifos meu) (OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.).

¹¹⁹ O Centro de Cidadania Fiscal é um *think tank* que objetiva propor reformas estruturantes no sistema tributário brasileiro, visando, dentre outros objetivos, simplificar o sistema e a gestão fiscal do Brasil.

¹²⁰ APPY, Bernard. SANTI, Eurico de. COELHO, Isaías. MACHADO, Nelson. CANADO, Vanessa Rahal. Reforma Tributária: Qual a Agenda?. in Reforma Tributária: Debates e Reflexões. Cadernos FGV Projetos. 2018. p. 85.

¹²¹ APPY, Bernard, et al. Op. cit. p. 85.

No tocante aos trabalhadores de alta renda, a problemática se encontra no fato da contribuição incidir sobre a totalidade da folha, incluindo aí a parcela do salário que exceder o teto do salário de contribuição. Por conseguinte, esse modelo ocasiona em um incentivo para que os prestadores de serviços de renda alta, prefiram trabalhar sob uma modelagem de pessoa jurídica e não mais física, tendo em vista que o recebimento se daria via distribuição de lucros, que é isenta¹²².

Somado a esses problemas, existe outro, decorrente da incidência de contribuições de natureza não previdenciárias, como aquelas destinadas ao Salário-Educação e ao Sistema S, que não geram benefícios claros e diretos aos trabalhadores¹²³.

Além disso, mesmo os contribuintes brasileiros podendo escolher regimes que em geral podem ser mais benéficos, como o simples e o presumido, ainda sim recai sobre os empresários os riscos dos negócios e os expressivos custos de conformidade. De acordo com dados emitidos pelo Banco Mundial, no relatório *Doing Business*¹²⁴, o Brasil ocupa a ingrata posição de ser considerado um dos piores países do mundo para aqueles que buscam empreender. Contribui para essa colocação negativa, a alta complexidade do sistema tributário brasileiro (que é superado em termos de complexidade por apenas seis países) no qual os contribuintes gastam em torno de 1.500 horas anuais para cumprir com as suas obrigações tributárias¹²⁵.

Para verificar a fragilidade de sugerir a volta da tributação sobre os lucros e dividendos para acabar com a “pejotização”, é necessário analisar o momento em que os dividendos foram tributados por meio do Imposto Sobre o Lucro Líquido, previsto no artigo 35 da Lei nº 7.713, de 1988 e as posteriores mudanças em lei¹²⁶. Até 1995, foram feitas diversas mudanças legislativas sobre essa incidência, demonstrando certa dificuldade da sociedade na época em encontrar um bom modelo de tributação¹²⁷.

Sobre esse tema, Renato Coelho destaca que existe uma miríade de razões para uma pessoa querer constituir uma pessoa jurídica para prestar serviço, entre eles a tributação

¹²² APPY, Bernard, et al. Op. cit. p. 86.

¹²³ APPY, Bernard, et al. Op. cit. p. 86.

¹²⁴ Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

¹²⁵ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

¹²⁶ Em detalhes: “Os dividendos passaram a ser tributados pelo imposto sobre o lucro líquido (ILL) (artigo 35 da Lei 7.713/88), que incidia à alíquota de 8% sobre o lucro líquido comercial, na modalidade de retenção na fonte. A partir de 1991, esse imposto passou a incidir somente sobre dividendos remetidos ao exterior (artigo 77 da Lei 8.383/91). Em 1992 e 1993, houve isenção dos lucros já tributados na pessoa jurídica. Em 1994, a distribuição de lucros e dividendos voltou a ser tributada à alíquota de 15% (Leis 8.849/94 e 9.064/95), até a isenção ampla prevista na Lei 9.430/96.” (OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.)

¹²⁷ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

geralmente mais benéfica proporcionada pelo regime do Simples Nacional e do Lucro Presumido¹²⁸.

Importa realçar, que a legislação brasileira permite expressamente¹²⁹ a constituição de pessoas jurídicas para a prestação de serviços que possuam caráter personalíssimo. Como já mencionado, se a discussão é referente as distorções advindas da baixa carga tributária incidente sobre esses regimes, e que recairia sobre as atividades intelectuais prestadas por meio de pessoas jurídicas, a melhor solução não seria revogar a isenção sobre os dividendos e os lucros, e sim, efetuar uma mudança legislativa para melhor adequar os coeficientes de presunção referente aos lucros desse segmento¹³⁰.

Não obstante, em relação a “pejotização” e a decorrente fraude fiscal, o autor não considera esse problema em si como suficiente para fazer uma alteração ampla que atinja todas as regras tributárias aplicáveis para as pessoas jurídicas. Já que o problema é a fraude tributária, o melhor remédio para isso é aumentar a fiscalização e a punição, quando analisado sob a ótica regressiva. Em conjunto, seria interessante criar incentivos para impedir que o comportamento fraudulento continue perdurando ao longo do tempo¹³¹.

Além dessas medidas, quando o enfoque recai sobre a desincentivação da prática da “pejotização” para ocultar uma relação de emprego existente, na visão do autor, o mais interessante é focar em medidas que incentivem a criação formal de empregos. Como, por exemplo, fazer políticas públicas que desonere a folha de pagamento, faça mais alterações na legislação trabalhista e permita a possibilidade de negociação entre o empregador e o empregado a partir de um nível específico de remuneração¹³². Na visão do autor, tentar combater o fenômeno da “pejotização” estabelecendo a volta da tributação sobre os lucros e dividendos, seria uma medida altamente desproporcional e arbitrária¹³³.

Para Nelson Mannrich, Breno Vasconcelos e Alessandra Boskovic, existem diversas outras razões para se aderir a uma pessoa jurídica, que não envolvem diretamente a seara tributária: (i) organizações empresariais de atividades para estimular a profissionalização; (ii)

¹²⁸ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

¹²⁹ Art. 129 da Lei no 11.196/05: “Para fins fiscais e previdenciários, a prestação de serviços intelectuais, inclusive os de natureza científica, artística ou cultural, em caráter personalíssimo ou não, com ou sem a designação de quaisquer obrigações a sócios ou empregados da sociedade prestadora de serviços, quando por esta realizada, se sujeita tão-somente à legislação aplicável às pessoas jurídicas, sem prejuízo da observância do disposto no art. 50 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.” (Apud COELHO op. cit., 2020, p. 12.)

¹³⁰ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

¹³¹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

¹³² COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

¹³³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

obter ganhos de escala, ao reunir sob um mesmo CNPJ pessoas com talentos diversificados; (iii) ganhos de governança; (iv) e autonomia, decorrente da ausência do vínculo trabalhista, e flexibilidade¹³⁴. Importa realçar essas outras motivações, para dirimir o senso comum de que a “pejotização” ocorre única e exclusivamente como um fenômeno decorrente da isenção tributária. Com certeza as implicações podem servir como um incentivo, mas não, de fato, o único fator positivo para estimular os empregados a largarem os vínculos trabalhistas¹³⁵.

As reticências do poder judiciário são focalizadas em duas áreas: (i) Na seara trabalhista, “insiste-se no velho entendimento de que, se não há emprego formal, o trabalho é precário”; (ii) no campo tributário, a argumentação principal já foi apresentada nesse trabalho, que seria “uma forma peculiar de contorno da realidade fática, com a finalidade exclusiva de reduzir a incidência dos tributos e encobrir a relação de emprego”^{136 137}.

Em relação a esses pontos, é relevante trazer a posição do STF sobre os temas. No julgamento da ADPF nº 324, em conjunto com o RE 958.252, em sede de repercussão geral, a corte entendeu ser “lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas”. O STF, portanto, reconheceu que a perda de eficiência em uma empresa não é desejável, pois consiste em uma ameaça à sobrevivência da própria PJ e dos empregos dela advindos. Por conseguinte, fragmentar as atividades por meio de diversas pessoas jurídicas, não consiste automaticamente como uma fraude, e sim, de uma estratégia empresarial que é lícita e assegurada constitucionalmente nos artigos 1º, IV, e 170.

Outro julgamento relevante foi feito em junho de 2020, no qual o STF decidiu pela constitucionalidade da Lei nº 13.429/17, conhecida como o marco legal da terceirização trabalhista, ao finalizar o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADI”) nº 5.685, 5.686, 5.687, 5.695 e 5.735.

¹³⁴ MANNRICH, Nelson. VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. BOSKOVIC, Alessandra Barichello. Como Tributar Novas Formas de Trabalho: o STF Consolida Diretrizes. **JOTA**. 02/08/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/como-tributar-novas-formas-de-trabalho-o-stf-consolida-diretrizes-02082020>>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **O fenômeno da “pejotização” e a motivação tributária**. Abril de 2016. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/o-fenomeno-da-pejotizacao-e-a-motivacao-tributaria.pdf>>. Acesso em: 10/07/2020. (apud MANNRICH, VASCONCELOS, BOSKOVIC. Op. cit.)

¹³⁷ “Essa controvérsia se acirrou com a edição da Lei nº 11.196/2005. Seu artigo 129 permite, salvo em casos de confusão patrimonial ou desvio de finalidade, prestação de serviços intelectuais por pessoa jurídica, mesmo em caráter personalíssimo e com a designação de obrigações a sócios. Sujeitam-se exclusivamente às regras fiscais e previdenciárias reservadas às pessoas jurídicas.” (MANNRICH, VASCONCELOS, BOSKOVIC. Op. cit.)

Por fim, destaca-se que, apesar de ainda não concluído, o STF já formou maioria no julgamento da ADC nº 66 que almeja declarar o artigo 129, da Lei nº 11.196/2005, compatível com a Constituição Federal, de tal modo que a fase de presunção de fraude na prestação de serviços via pessoa jurídica estaria próxima ao seu fim^{138, 139}.

Nesse sentido, os principais problemas apontados por diversos estudiosos como decorrentes da isenção que recai sobre os lucros e dividendos, devem ser resolvidos por meio de legislações próprias, não sendo necessário reformular extensivamente o sistema tributário desenhado sobre a renda. O problema relacionado a “pejotização” seria adequadamente solucionado por meio da recalibração “nos percentuais de presunção de lucro na sistemática do lucro presumido, ou criação de incentivos para a contratação formal, como a desoneração da folha e reformas trabalhistas”¹⁴⁰.

Não obstante, é factível argumentar que quem decide o que é melhor ou não para um determinado indivíduo, seria o próprio indivíduo, não cabendo ao Estado impor uma visão do que seria mais apropriado ou não. Em relação à “pejotização”, quem deve fazer essa decisão valorativa sobre se é melhor ou não abandonar direitos trabalhistas e previdenciários em troca de uma tributação mais favorável, é o próprio contribuinte. Se um indivíduo decide que essa é a melhor opção para a sua vida, o Estado deve se resguardar e respeitar essa decisão, que é focalizada no âmbito privado da pessoa física.

III.3.c. A Tributação dos Lucros e Dividendos não é sinônimo de Tributar apenas a parcela mais rica da população

A volta da tributação não atingiria exclusivamente os grandes investidores nacionais e estrangeiros, os sócios e acionistas de grandes empresas, mas também os pequenos e os médios empreendimentos do país sentiriam os impactos com essa tributação.

Conforme ressalta Okuma, estudos do Sebrae evidenciam que dos 6,4 milhões de estabelecimentos existentes no Brasil, 99% deles são micro e pequenas empresas, que, em

¹³⁸ Nesse contexto, o STF está pavimentando o caminho em que só é possível despersonalizar uma pessoa jurídica quando estiver comprovado que se trata de abuso, fraude ou desvio de finalidade nesse modo de contratação. Por conseguinte, o STF estará garantindo uma menor interferência do Estado na liberdade econômica e vai assegurar maior segurança e equilíbrio nas relações empresariais. Em conjunto, o resultado dessas diversas ações no STF sinaliza um entendimento atualizado sobre problemas atuais, quebrando e mudando paradigmas antigos. Quando concluso o julgamento da ADC nº 66, a presunção será dada no sentido de validar a contratação que foi estabelecida em comum acordo entre as partes e somente poderá ser afastada se provada a existência de um vício. (MANNRICH, VASCONCELOS, BOSKOVIC. Op. cit.)

¹³⁹ MANNRICH, VASCONCELOS, BOSKOVIC. Op. cit.

¹⁴⁰ DIAS MUSA, Simone. Op. cit.

conjunto, empregam 52% dos empregados celetistas do setor privado. Desse modo, de acordo com a autora, a tributação dos lucros e dividendos vai significar uma carga tributária adicional relevante para o contingente de micro e pequenos empreendimentos existentes no Brasil, com potencial efeito de aumentar o desemprego no país e desestimular o empreendedorismo¹⁴¹.

Como consequência, a revogação da atual isenção sobre lucros e dividendos irá atingir o dono da padaria do bairro, o dono do pequeno salão de beleza e até mesmo os prestadores de serviço na modalidade autônoma¹⁴².

Ainda, o economista Marcos Lisboa, ao analisar a o relatório da reforma da Previdência, que até então continha a previsão de um aumento da tributação dos lucros das instituições brasileiras, chama atenção para uma frequente confusão que atinge o Brasil: o tamanho da empresa não necessariamente reflete o tamanho do acionista¹⁴³.

Grandes empresas podem ser permeadas por pequenos acionistas e pequenas empresas podem ter acionistas de capital vultoso. Julgar a riqueza dos acionistas com base no tamanho da empresa é errôneo e causa, entre outros, enormes distorções que podem resultar em injustiça social¹⁴⁴. Desse modo, em variadas empresas de capital aberto, incluindo os bancos, diversos são os tipos de acionistas que compõem o quadro total de acionistas, de pequenos investidores a fundos de pensão¹⁴⁵.

Com isso, o autor conclui que é uma falácia acreditar que tributar mais pesadamente as grandes empresas, automaticamente estará sendo tributado as parcelas mais ricas da população. Essa cobrança extra até então pretendida, não diferencia o pequeno do grande acionista, aumentando a tributação indiscriminadamente, não contribuindo em nada para melhorar a justiça fiscal brasileira¹⁴⁶.

III.3.d. A revogação da isenção não é adequada para reduzir as distorções nos regimes simplificados

Considerando a existência de regimes fiscais mais benéficos para tributação do lucro, como o Lucro Presumido e o Simples Nacional, há quem defenda que a tributação sobre os

¹⁴¹ OKUMA. Op. cit.

¹⁴² OKUMA. Op. cit..

¹⁴³ LISBOA, Marcos. Proposta Atrapalhada. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2019/06/proposta-atrapalhada.shtml?origin=folha>. Acesso em: 23/10/2020.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

lucros e dividendos seria uma solução para equilibrar a subtributação do lucro desses regimes¹⁴⁷.

Entretanto, posto que o aumento tributário se daria de modo indiscriminado para todos, haveria uma sobrecarga ainda maior para aqueles que estão no regime do lucro real. A melhor solução, portanto, seria endereçar especificamente essas distorções na tributação do lucro da pessoa jurídicas, sem precisar mudar todo o sistema relacionado à renda¹⁴⁸, conforme pontua Renato Coelho:

“Para não haver “dupla não tributação” do lucro das empresas que apuram o IRPJ e CSLL pelo regime do lucro presumido, deveriam ser analisadas as razões para existência dessa distorção. Nos parece evidente que, se isso acontece, é porque os atuais e limitados coeficientes de presunção previstos em lei não refletem adequadamente a margem de diversos negócios que podem optar por esse regime.

O combate desse problema seria mais pertinente com a criação de uma escala maior de coeficientes de presunção do lucro que reflitam de forma mais fidedigna a margem de lucro de determinados setores da economia. Por exemplo, um único coeficiente de presunção de lucro de 32% para empresas prestadoras de serviços em geral, sejam elas com atividade puramente intelectual, de um lado; ou uma atividade de empreitada parcial com emprego de materiais, de outro, nos parece bastante distorcido.”¹⁴⁹

Para o autor, o problema reside na imprecisão dos coeficientes de presunção previsto em lei, que ocasiona a não tributação dupla da renda, e não sobre a falta de tributação dos lucros e dividendos¹⁵⁰.

III.3.e. A revogação da isenção não é certeza de incentivo ao reinvestimento em atividade produtiva e geração de empregos: efeito Lock-in e a necessidade de neutralidade no sistema tributário

Em relação ao suposto reinvestimento em atividade produtiva e o suposto estímulo a geração de emprego que podem advir com o retorno da tributação sobre os lucros e dividendos, Coelho elucida que existem centenas de publicações¹⁵¹ de diferentes locais do mundo que têm demonstrado, por meio de variados modelos de econometria, os efeitos negativos, neutros ou positivos que a política tributária relacionada a tributação dos dividendos pode trazer em termos

¹⁴⁷ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 11.

¹⁴⁸ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 11.

¹⁴⁹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

¹⁵⁰ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 12.

¹⁵¹ Para uma boa compreensão sobre os impactos da tributação dos dividendos nas decisões dos agentes de mercado, vide, entre outros, POTERBA, J.; SUMMERS, L. “The economic effects of dividend taxation”. Cambridge Working Paper 1353, p. 73, 1984. (Apud Renato)

de crescimento para as empresas, assim como os impactos no valor das ações e na política alocativa de capital entre o equity e a dívida¹⁵².

Aqueles que defendem a revogação da isenção alegam que essa política tributária ocasiona um desincentivo a distribuição dos lucros, retendo o caixa na pessoa jurídica, ocorrendo, portanto, o fenômeno intitulado “efeito lock in”¹⁵³.

Como decorrência desse efeito, o montante não distribuído aos sócios e acionistas poderá ser utilizado para a expansão das atividades da empresa, gerando, ao menos em tese, um círculo virtuoso benéfico para a sociedade¹⁵⁴, com aumento da atividade produtiva e, por conseguinte, uma maior geração de empregos.

Contudo, conforme ressalta Coelho, em um ambiente competitivo de livre mercado, a demanda é o fator que limita a oferta de bens e serviços. Desse modo, a expansão ou não da produção da atividade empresarial e de uma maior oferta de geração de empregos, é influenciada por uma série de fatores exógenos, como o tamanho do mercado consumidor, a posição da empresa no mercado e se esse mercado comporta um crescimento, o número de concorrentes, etc. A criação de um desincentivo ou de um incentivo que objetiva manter os recursos da empresa em seu próprio caixa, é uma política ineficaz para a devida geração de valor¹⁵⁵.

Ademais, um sistema tributário eficiente deve buscar a neutralidade, de modo que não interfira de modo positivo ou negativo na decisão estratégica no que tange a alocação de recursos dos agentes econômicos. Qualquer influência ou tentativa de indução de comportamentos dos agentes atuantes no mercado, por razões tributárias, gera distorções que precisam ser evitadas¹⁵⁶.

A isenção dos lucros e dividendos proporciona neutralidade perante a destinação do lucro gerado, pois não será a tributação que irá guiar a decisão do sócio ou acionista¹⁵⁷, pois na perspectiva tributária atual não faz diferença reinvestir o lucro ou distribuí-lo¹⁵⁸.

¹⁵² COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 13.

¹⁵³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 13.

¹⁵⁴ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 13.

¹⁵⁵ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 14.

¹⁵⁶ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 14.

¹⁵⁷ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 14.

¹⁵⁸ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 15.

III.3.f. Perspectiva Econômica e Internacional

Sob a ótica internacional, Renato Coelho recusa a crítica de que o Brasil escolhe um modelo tributário sobre os lucros e dividendos desalinhado com as principais potências econômicas mundiais, contextualizando que:

“Um argumento comumente utilizado pelos críticos da isenção dos dividendos é de que todas as economias mais desenvolvidas do mundo tributam esse tipo de renda. Com base nessa alegação genérica, seria possível, em rigor, evidenciar duas possíveis críticas à atual desoneração tributária sobre os dividendos: (i) o Brasil está desatualizado, na medida em que adota uma prática que já teria sido há muito abandonada pelos países mais desenvolvidos; e (ii) o Brasil estaria desalinhado com a realidade e melhores práticas tributárias internacionais.

Da mesma forma que a premissa de que “ricos donos de empresas não pagam impostos no Brasil”, a afirmação de que nossa política fiscal não está alinhada com a de outras economias tende a gerar, no senso comum, uma percepção negativa, ainda mais considerando nossa histórica reverência frente aos países mais desenvolvidos.”¹⁵⁹

Para Coelho, essa crítica seria inadequada e descontextualizada por três principais motivos: (i) diversas jurisdições utilizam métodos para prevenir a dupla tributação da renda, sob a perspectiva econômica; (ii) numerosos países utilizam o regime de “participation exemption”; e (iii) a necessidade de cautela na comparação com as alíquotas nominais¹⁶⁰.

Inicialmente, é essencial uma análise minuciosa e focalizada sobre a tributação total do fluxo de renda das jurisdições utilizadas para comparar o sistema tributário brasileiro, partindo do começo da tributação na PJ até o momento de recebimento dos lucros e dividendos no nível da PF, para, de fato, confirmar a carga fiscal efetiva incidente sobre esses rendimentos¹⁶¹.

De modo isolado, a política tributária utilizada por outros países no tratamento dos lucros e dividendos não serve como comparativo, pois o contexto desses países não deve ser ignorado, uma vez que a integração da tributação de ambos os níveis (PJ e PF) pode resultar na mesma consequência econômica da isenção dos lucros e dividendos¹⁶².

Nessa linha, os estudos feitos no contexto da OCDE discernem com bastante clareza a presença de variados métodos de tributação referente à renda empresarial, que focalizam a análise tributária tendo como base a dicotomia na tributação da pessoa jurídica e da tributação sobre a pessoa física. Em suma, a bitributação econômica decorrente da tributação sobre ambos os níveis, é acompanhado pela OCDE¹⁶³. Na literalidade, o órgão internacional afirma que:

¹⁵⁹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 7.

¹⁶⁰ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 7 e 8.

¹⁶¹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 7.

¹⁶² COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 8.

¹⁶³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 8.

“Dividends are typically taxed first as corporate income and then distributed to the shareholder where they may be taxed again as personal income. The integration between the amount of corporate tax paid and the tax paid at the individual level is thus a critical factor in determining the combined statutory tax rate on dividend income.”¹⁶⁴

Com base nesse racional, se um país tributa os lucros e dividendos da pessoa física, mas em conjunto prevê mecanismos para suprimir na totalidade a dupla tributação econômica que recai sobre a renda, a comparação com o método isentivo utilizado pelo Brasil se torna irrelevante¹⁶⁵. Pois, na prática, ambos os países estarão atingindo o mesmo resultado¹⁶⁶, mas por caminhos diferentes. Corroborando com esse entendimento, Gileno Barreto leciona que:

“Caso inseríssemos o Brasil na tabela da OCDE, e a reclassificássemos, o Brasil ainda não seria o país de menor tributação sobre a renda, considerada a tributação total, renda da empresa mais dividendos, o que é outra má retórica dos estudos brasileiros: afirma-se enviezadamente que o Brasil é o país de menor tributação de dividendos pois simplesmente compara-se a tributação de dividendos com dividendos, e não a tributação total sobre a renda, como seria o adequado.”¹⁶⁷

Comparando com os países membros da OCDE, a alíquota média conjunta do imposto de renda incidente sobre a PJ e PF é de 41,6%. Se o Brasil revogar a isenção, a alíquota média para quem está na sistemática do lucro presumido subiria de 14,53% para um patamar de até 42,03%, e no lucro real o cenário seria ainda pior, podendo atingir até 70,75% de tributação¹⁶⁸.

Ademais, importa não ignorar o fato de que a pessoa jurídica não está sujeita apenas aos tributos incidentes sobre o lucro e dividendo, mas também suporta a oneração adicional advinda dos encargos previdenciários, trabalhistas e os custos de conformidade. Isso reduz fortemente os lucros que são posteriormente distribuídos para os sócios ou acionistas. Já as pessoas físicas, suportam em menor medida essa miríade de encargos¹⁶⁹.

Por fim, analisando a carga tributária total atual com o PIB do Brasil, fica evidenciado que a média é compatível com aquela praticada pelos países membros da OCDE. Entretanto, se a revogação da isenção de fato acontecer, e não havendo nenhuma redução dos tributos, a carga média brasileira superaria a média existente na OCDE. Como decorrência desse cenário,

¹⁶⁴ “Os dividendos são tipicamente tributados primeiro como renda corporativa e depois distribuídos ao acionista onde podem ser novamente tributados como renda pessoal. A integração entre o valor do imposto corporativo pago e o imposto pago no nível individual é, portanto, um fator crítico na determinação da alíquota combinada do imposto estatutário sobre a renda de dividendos.” (HARDING, M. and MARTEN, M (2018), “Statutory tax rates on dividends, interest and capital gains: The debt equity bias at the personal level”, OECD Taxation Working Papers, No. 34, OECD Publishing, Paris, disponível em: <https://doi.org/10.1787/1aa2825f-en>. Acesso em 20.12.2020.)

¹⁶⁵ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 7.

¹⁶⁶ Nesse contexto, de se evitar a dupla tributação econômica da renda.

¹⁶⁷ BARRETO, Gileno G. “A tributação dos dividendos: análise comparativa da incidência do imposto de renda das empresas no Brasil com os países membros da OCDE”. Revista Direito Tributário Atual, n. 40, p. 483, 2018.

¹⁶⁸ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

¹⁶⁹ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

haveria um natural afastamento dos investidores no Brasil, haveria maior estímulo a planejamento fiscais e, finalmente, aumentaria o litígio já bastante alto entre os contribuintes e o Fisco, sobrecarregando ainda mais o judiciário brasileiro¹⁷⁰.

Sob o prisma exclusivamente econômico, é indiferente se a tributação ocorre apenas no nível da pessoa física, ou apenas no da pessoa jurídica, ou em ambos¹⁷¹. O que importa averiguar, é se a carga tributária total suportada por esse acionista definirá se uma jurisdição específica está em sintonia ou não com os padrões internacionais de “tributação adequada da renda gerada em seu território ou auferida por seus residentes”¹⁷².

Sobre a segunda motivação¹⁷³, aprofundando o raciocínio acima exposto, diversos países¹⁷⁴ utilizam o regime chamado de “participation exemption” nos dividendos que foram distribuídos ao longo de uma determinada cadeia societária. Esse regime consiste em método isentivo que busca eliminar a dupla tributação econômica da renda. A particularidade desse regime com o adotado no Brasil, se dá pelo fato do encargo fiscal ocorrer na tributação dos lucros e dividendos no nível das pessoas físicas¹⁷⁵.

Outro detalhe que costuma ser marginalizado e não frequentemente mencionado, é o fato do Brasil não adotar o método de isenção aplicável para os lucros e dividendos advindos de investidas localizadas no exterior. Nesse quesito, o Brasil é um dos poucos países do mundo que prevê a tributação sobre os lucros auferidos “por uma empresa brasileira por meio de controladas e coligadas no exterior, independentemente da natureza da renda por elas auferidas”^{176, 177}.

Devido a essa peculiar regra, ocorreria uma relevante distorção se o Brasil passasse a tributar, na esfera da PF, os dividendos da PJ brasileira que tivesse como fruto o resultado auferido por meio de empresas localizadas em solo estrangeiro¹⁷⁸.

Essas peculiaridades do regime tributário brasileiro precisam ser consideradas no momento da discussão do retorno da tributação sobre os lucros e dividendos, dado que, sem mencionar e identificar essas nuances importantes, o público pode ter acesso a informações

¹⁷⁰ OKUMA, Alessandra de Souza. Op. cit.

¹⁷¹ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 8.

¹⁷² COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 8.

¹⁷³ “numerosos países utilizam o regime de “participation exemption””

¹⁷⁴ Os Estados Unidos, por exemplo, utiliza esse regime.

¹⁷⁵ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 9.

¹⁷⁶ Artigos 76 e seguintes da Lei no 12.973/2014.

¹⁷⁷ COELHO, Renato Souza. Op. cit., p. 9.

¹⁷⁸ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 9.

distorcidas e formarem, por conseguinte, uma opinião amparada em dados incompletos da realidade. Prejudicando, e não contribuindo, para o debate da correta tributação que deve ser desenhada para atingir o melhor resultado para os interesses dos brasileiros.

O terceiro motivo, amparado na comparação com as alíquotas marginais, reside no fato de que existem diferentes métodos de integração da tributação que ocorre sobre os acionistas e sócios da empresa. Essas diferenças, precisam ser identificadas quando o debate traz à tona a experiência de outros países. A informação sobre a base de cálculo da tributação em tela, por exemplo, é relevante para a discussão¹⁷⁹.

Nesse sentido, a carga tributária total e efetiva de uma jurisdição estrangeira, não pode ser baseada exclusivamente nas alíquotas nominais, é crucial analisar a base tributária aplicável, para assim, saber e comparar com base nas alíquotas efetivas. Alinhado com esse raciocínio, Elena Fernández-Rodrigues e Antonio Martinez-Arias lecionam que:

“In general, corporate income tax has been studied by many researchers, and in particular, several international studies on corporate income tax focus on the effective tax rate (ETR) and business factors that determine it. In fact, although countries endeavor to reduce their statutory tax rate (STR) in order to be more fiscally attractive and to attract new investments, what is relevant is the tax burden actually borne by companies.”¹⁸⁰

Ilustrando as possíveis distorções, o autor pontua que na situação em que uma pessoa jurídica está localizada no exterior, que tributa, por exemplo, o lucro percebido com previsão de alíquota de 45%, mas que prevê um amplo leque de deduções, pode ocasionar um cenário pouco intuitivo dessa jurisdição tributar menos o lucro, se comparado com uma outra que prevê uma alíquota de 30%, mas com pequeníssimas possibilidades de dedução desse valor¹⁸¹.

O próprio cenário brasileiro é pertinente nessa análise. Considerando que a tributação nominal máxima que recai sobre o lucro é de 34% no regime do lucro real, é considerada baixa se comparado com o padrão internacional. Contudo, a legislação tributária nacional possui uma considerável lista de despesas que são tratadas como indedutíveis. Somado a isso, existe a limitação da compensação do aproveitamento dos prejuízos fiscais acumulados, com a barreira de 30%¹⁸².

¹⁷⁹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 9.

¹⁸⁰ “Em geral, o imposto de renda corporativo tem sido estudado por muitos pesquisadores e, em particular, vários estudos internacionais sobre o imposto de renda corporativo analisam a taxa efetiva de imposto (ETR) e os fatores empresariais que a determinam. De fato, embora os países se esforcem para reduzir seu imposto sobre o lucro corporativo (STR) a fim de serem mais atraentes fiscalmente e para atrair novos investimentos, o que é relevante é a carga tributária realmente suportada pelas empresas.” Tradução Livre. (FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, E.; MARTÍNEZ-ARIAS, A. Op. cit. 9. (Apud COELHO, op. cit., p. 9)).

¹⁸¹ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 10.

¹⁸² COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 10.

Não obstante, importa lembrar o relevante histórico brasileiro no que tange os efeitos inflacionários, em conjunto, com a vedação correcional de balanço desde 1996. Com todas essas minúcias consideradas, a tributação efetiva sobre a renda, incluindo na equação os efeitos inflacionários, tende a ser maior que 34%.

Com base nessa perspectiva, é factível considerar a possibilidade da tributação da renda no Brasil ser significativamente mais alta quando comparada com outras jurisdições, mesmo que a alíquota nominal de 34% seja considerada moderada. Desse modo, sem considerar essa análise mais pormenorizada do que compõem a base tributável de cada jurisdição, “a conclusão é de que justificativas para tributação dos dividendos com base na indicação de que o Brasil é um dos únicos países do mundo que isenta o recebimento de dividendos nos parecem imprecisas.”¹⁸³.

Por fim, segundo Coelho, o atual desenho do sistema tributário brasileiro tem a vantagem de atribuir um ônus tributário ao investidor não brasileiro, inobstante o fato de haver ou não a existência de tratados objetivando evitar a bitributação, que podem, ao seu tempo, limitar a alíquota que será incidente sobre os dividendos pagos pelo país originário. Na perspectiva econômica, esse método funciona de modo semelhante ao IRRF, incidente sobre os resultados observados por intermédio de empresas nacionais do Brasil¹⁸⁴.

¹⁸³ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 10.

¹⁸⁴ COELHO, Renato Souza. op. cit., p. 15.

IV. UM OLHAR ECONÔMICO SOBRE A ISENÇÃO TRIBUTÁRIA DOS LUCROS E DIVIDENDOS

Partindo da premissa de que a renúncia fiscal decorrente da isenção sobre os lucros e dividendos para pessoas físicas foi concebida com o propósito de, por meio da integração completa entre as pessoas física e jurídica, concentrar na empresa a tributação para assim estimular a atividade produtiva, Michael Silva discorre em seu trabalho de mestrado sobre a relação entre investimentos e a renúncia fiscal. A hipótese central do estudo do autor, está focalizada na ineficácia da medida na contribuição do crescimento econômico do país, que aprofunda o desequilíbrio orçamentário do Brasil¹⁸⁵.

Nesse sentido, embora o aumento nos investimentos e, por conseguinte, o aumento do PIB, sejam argumentos para justificar a isenção tributária sobre os lucros e dividendos quando analisado sob o prisma da eficácia econômica¹⁸⁶, Silva ressalta que mesmo que comprovada que existe uma “relação linear entre o crescimento dos investimentos e o crescimento da renúncia fiscal do imposto de renda sobre lucros e dividendos” podendo-se afirmar que, em termos econômicos a isenção foi benéfica para o país em época de crescimento, acredita-se que o montante dedicado a essa renúncia fiscal não se justifica em um cenário de “déficit primário e nominal que encurrala o Governo no sentido de rever seu sistema de arrecadação e gastos”¹⁸⁷:

“É importante destacar novamente que a renúncia fiscal do imposto de renda sobre os lucros e dividendos teve como premissa básica fomentar os investimentos na atividade produtiva. Esse propósito deve ser o balizador que justifica a tendência de crescimento desse gasto, que, como se pode observar a partir dos resultados da equação de regressão múltipla, possui previsão de alcançar um crescimento acumulado de 41,05%, contra um crescimento da taxa acumulada de investimento de 27,00% até 2021.

Essa discrepância entre as taxas de crescimento associada ao montante previsto de aproximadamente R\$ 79 bilhões de gastos para 2021 com renúncia fiscal sobre lucros e dividendos representará uma estimativa superior ao resultado primário do Governo Federal, estimado em um déficit de R\$ 74 bilhões para o mesmo período. Além de esse valor representar 23% dos gastos tributários totais do Governo com renúncia fiscal, sugere uma atual ineficácia econômica desse gasto. Essa ineficácia econômica reforça o argumento de que tal peculiaridade existente no Brasil, além das habituais críticas sobre a regressividade tributária, economicamente não se justifica no cenário atual, além de demonstrar uma tendência de piora ao longo do tempo.”¹⁸⁸

Outra observação que ajuda a explicar a ineficácia da isenção, está na taxa de inflação. Em valores reais, esperava-se que o considerável montante renunciado em termos tributários,

¹⁸⁵ SILVA, Michael de Alencar Silva. *Justiça Fiscal: O impacto da renúncia Fiscal Sobre os Lucros e Dividendos Como Instrumento de Eficácia Econômica*. Dissertação de mestrado. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2018. p. 93.

¹⁸⁶ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 76.

¹⁸⁷ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 80.

¹⁸⁸ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 81.

trouxesse ganhos mais expressivos do que os identificados atualmente. Com base em mensurações em valores reais, fica evidenciado que os valores remetidos para investimentos apresentaram profunda queda durante o período analisado no estudo do mestrado. A queda mais forte ocorreu a partir do período recessivo de 2014¹⁸⁹.

A renúncia fiscal oriunda da isenção sobre os lucros e dividendos no nível da pessoa física, teve problemas ao longo do tempo, como o alto índice inflacionário e o alto déficit estrutural, que diluiu significativamente o produto dessa renúncia. Não obstante, o potencial de recursos remetidos para investimento apresentou quedas relevantes e contribuiu fortemente para o esgotamento das políticas presentes na seara fiscal sob o ponto de vista dos gastos. Ou seja, para o autor, os objetivos da renúncia fiscal, como a promoção e estímulo aos gastos com investimentos, não foram bem sucedidas¹⁹⁰.

Para Silva, a isenção sobre os lucros e dividendos é prejudicial para a competitividade brasileira no âmbito internacional, afirmando que:

“Uma das principais razões para esse argumento é que a desoneração dos lucros e dividendos, associada às altas taxas de tributação dos bens e serviços, coloca o Brasil em situação de baixa competitividade internacional. Quando comparado aos países da OCDE delimitados neste estudo, o Brasil apresentou baixa capacidade de arrecadação, mantendo-se abaixo da média dos países da OCDE. Porém, quando considerado o equilíbrio tributário, nota-se que o Brasil, ao desonerar totalmente lucros e dividendos, apresenta como contrapartida uma severa tributação de bens, serviços e lucros operacionais que contribui para a baixa competitividade internacional, uma vez que tais tributos possuem incidência cumulativa na cadeia produtiva.

O momento atual da política brasileira também é oportuno para que seja resgatada a racionalidade técnica presente nos trabalhos que culminaram na edição do sistema tributário atualmente vigente, pois já não há mais espaço para reformá-lo ante tantas disfunções e distorções.”¹⁹¹

Como alternativa para o cenário atual, sugere-se uma transição calibrada, no qual o haveria redução das alíquotas do imposto de renda incidentes sobre a pessoa jurídica para 25%, em compensação haveria a incidência de 15% do imposto de renda para pessoas físicas. Assim, a carga tributária nominal total ficaria no patamar de 40%, resultando em um aumento arrecadatório e da carga tributária suportada pelo contribuinte. Para o autor, esse seria um modo de tornar as alíquotas brasileiras mais afinadas com a tendência praticada por parte dos países membros da OCDE¹⁹². Entretanto, ao fazer isso, é necessário ter cautela para que o retorno da tributação sobre os lucros e dividendos não seja feito de modo a piorar o cenário econômico

¹⁸⁹ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 82.

¹⁹⁰ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 88.

¹⁹¹ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 91.

¹⁹² SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 92.

atual. Isso ocorreria se a carga tributária fosse aumentada em ambos os níveis, piorando a competitividade brasileira¹⁹³.

Em resumo, os resultados obtidos demonstram que a isenção foi benéfica durante os momentos de crescimento econômico, e maléfica nos períodos de retração econômica:

“O comportamento estatístico foi observado em dois cenários. No primeiro, os gastos tributários totais, divulgados pelas PLOAs, foram correlacionados com o PIB e com os investimentos públicos e privados. Apreciando os dados, pôde-se deduzir uma relação linear entre as variáveis, potencializada por um R² de 93%. Ou seja, o aumento da renúncia fiscal pode ser explicado em 93% pelo conjunto das variáveis independentes selecionadas, onde sugere-se que quanto maior foi a renúncia fiscal, maior foram os resultados encontrados para o PIB e os investimentos, corroborando os argumentos do Governo para justificar o referido gasto. O PIB cresceu em maior proporção do que a renúncia fiscal, enquanto os investimentos cresceram em uma relação mais próxima com a renúncia fiscal. Essa conclusão foi confirmada pelas análises de regressão múltiplas, onde verificou-se que embora o modelo tenha comprovado sua utilidade, através do teste de significância global de 0,01%, pelas análises de variâncias individuais, apenas o PIB mostrou relação estatística satisfatória com os gastos tributários totais, conforme o teste F de significância individual, que apresentou um resultado de 4,61%. Quanto aos resultados dos investimentos, não se pôde verificar uma relação estatística que pudesse explicar ou justificar a existência da renúncia fiscal, tendo sido encontrado um valor de 35,22% no teste de significância individual dessa variável.”¹⁹⁴

Não obstante a maestria dos dados apresentados pelo autor, entendemos possível argumentar que a isenção sobre lucros e dividendos em realidade não significou uma renúncia fiscal, uma vez que a tributação que antes ocorria nos dois níveis (PJ e PF) ficou concentrada em apenas um, de tal forma que essa concentração não implica em uma renúncia fiscal propriamente dita, mas apenas na eliminação de uma das fontes de recolhimento. Haveria a citada renúncia fiscal se a carga tributária sobre a pessoa jurídica se mantivesse no mesmo nível de 1995 e o legislador simplesmente extinguisse a alíquota sobre a pessoa física sem efetuar o aumento na carga suportada pela pessoa jurídica, mas não foi isso que ocorreu.

Além de concentrar em apenas um momento, houve o crescimento das alíquotas do PIS e da COFINS. Desse modo, é difícil argumentar que houve renúncia fiscal quando na realidade existem mais fatos e dados que apontam que houve um crescimento da carga fiscal.

Luiz Felipe Centeno Ferraz, identifica que no momento anterior à isenção tributária sobre lucros e dividendos a contribuição ao Programa de Integração Social (“PIS”) e a Contribuição para o Financiamento à Seguridade Social (“Cofins”) eram tributos com alíquotas diminutas. Do momento da isenção até hoje, a alíquota do PIS/COFINS subiu para 9,25% para o regime não cumulativo. Apesar da tomada de créditos diminuir a alíquota efetiva, ainda assim

¹⁹³ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 94.

¹⁹⁴ SILVA, Michael de Alencar Silva. Op. cit. p. 95.

é mais alta do que em anos anteriores. Além disso, a tomada de crédito vem em conjunto com diversas obrigações acessórias e a probabilidade de o fisco questionar o creditamento é alta e aumenta o custo para as empresas¹⁹⁵.

O aumento da carga tributária relacionada ao PIS e COFINS demonstra como a tributação sobre a pessoa jurídica cresceu, possivelmente como decorrência da isenção tributária sobre lucros e dividendos. Se no IRPJ e CSLL a base de cálculo considera a receita subtraída de todas as despesas, com algumas exceções de ambos os lados, o PIS e a COFINS incidem sobre o faturamento e possibilita a tomada de alguns créditos. Para o autor, é quase um imposto de renda paralelo, que figura como uma compensação direta pela isenção dos lucros e dividendos no nível da pessoa física. Ou seja, isentou de um lado, mas aumentou do outro, havendo a compensação na carga tributária¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

V. CENÁRIO INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS

Para maior completude desse trabalho, é imperativo trazer a experiência internacional sobre o tema. As comparações com outros países são necessárias para demonstrar se o Brasil se aproxima ou se distancia das boas práticas internacionais e, também, auxilia na elucidação de possíveis inspirações para mudanças internas no país. Adicionalmente, importa ressaltar que o autor do trabalho escolhido para detalhar esse tema, é publicamente contrário a manutenção da isenção, entretanto, os trechos selecionados neste estudo são imparciais e não apresentam uma visão enviesada sobre o tema.

Para Gobetti, o modelo de tributação brasileira, de baixa progressividade e focalizada na renda oriunda do trabalho enquanto isenta a tributação dos lucros na pessoa física, foi concebida “sob influência de propostas inovadoras e radicais – como o flat tax e as deduções relativas ao rendimento normal do capital próprio – discutidas por acadêmicos e policymakers dos Estados Unidos e da Europa.”¹⁹⁷.

As propostas que seguiam esse racional, buscavam resolver problemas concretos entre o tratamento não isonômico das diferentes rendas advindas do capital e os seus respectivos efeitos. Em sua concepção, essas propostas possuíam em suas digitais a ideologia alinhada com o sentimento de se tributar menos o capital, tendo como fundamento a alegação de que a tributação sobre esses enfoques é ineficiente¹⁹⁸.

Nesse sentido, existe um fato interessante: as referidas propostas não foram adotadas pelas grandes potências mundiais, e sim pela “periferia das economias capitalistas (notadamente no leste e sudeste europeus), mais suscetíveis talvez ao ideário liberal e às perspectivas de atrair investimentos por meio de vantagens tributárias aos grandes detentores de capital”¹⁹⁹. Como exemplo, a Estônia e a Croácia adotaram diversas medidas dessa agenda reformista, a primeira isentou os lucros e dividendos e a segunda isentou em 1994 os rendimentos do capital²⁰⁰ e, logo após, o Brasil entrou no rol de países que se alinham a essa ideologia, com a implementação da isenção²⁰¹.

As medidas adotadas pelo Brasil visavam a redução de distorções advindas da tributação nos moldes do modelo clássico e, principalmente, a desoneração do capital. Salienta-

¹⁹⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff. Tributação do Capital no Brasil e no Mundo. Texto para discussão 2380. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. p. 7.

¹⁹⁸ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 7.

¹⁹⁹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 7.

²⁰⁰ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 7.

²⁰¹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 7.

se que na época, a defesa sobre esse novo modelo de tributação acreditava que não haveria efeitos negativos com as mudanças desejadas e, caso houvesse, poderiam ser corrigidos via compensação “por meio de transferências de renda aos mais pobres”²⁰².

Podemos citar como exemplos de problemas do modelo clássico de tributação da renda a oneração do “prêmio inflacionário embutido no rendimento do capital, a dupla tributação dos lucros (vis a vis a tributação única e mais rebaixada dos ativos financeiros) e o estímulo ao adiamento da realização dos ganhos de capital (o chamado efeito lock-in)”²⁰³. Todos esses problemas são adereçados de diferentes modos atualmente, através de modelos de tributação que variam de país a país que, individualmente, demonstram um esforço em lidar com essas distorções. Entretanto, fica claro que atualmente não existe um modelo universal que solucione todos esses problemas e que sirva para realidades distintas²⁰⁴.

Na década de 70, países como a Alemanha, França e Reino Unido adotaram uma novidade em seus modelos, sentidos na utilização de alíquotas diferenciadas, chamadas originalmente de “split rates”, para os dividendos e também para os sistemas de imputação e de crédito, que possuíam o propósito de integrar a tributação incidente na pessoa física e na pessoa jurídica, eliminando a dupla tributação total ou parcial e, também, a diferença da carga tributária em relação às outras rendas oriundas do capital²⁰⁵.

Gobetti ressalta, entretanto, que os países que adotavam esse mecanismo eram aqueles que possuíam altas alíquotas marginais de IRPF, que eram substantivamente maiores se comparado às alíquotas do IRPJ. Havia, portanto, um desequilíbrio na tributação sobre a renda da pessoa física e da pessoa jurídica. A principal consequência era a de que aqueles que recebiam dividendos mais robustos, teriam um adicional de imposto a pagar²⁰⁶.

Implementada em países nórdicos entre as décadas de 80 e 90, o modelo dual de tributação consiste em submeter a totalidade das rendas advindas do capital em uma única alíquota flat reduzida e em concomitância são mantidas as alíquotas progressivas para as rendas provindas do trabalho. A justificativa para o tratamento diferente entre as duas classes de renda se encontra na possibilidade de compensar o fato de a tributação do lucro já ter ocorrido no nível da empresa, somado ao detalhe do rendimento do capital ter sido tributado em valor nominal e não pelo seu valor real.

²⁰² GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 8.

²⁰³ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 26.

²⁰⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 26.

²⁰⁵ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 26.

²⁰⁶ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 26.

Merece atenção, também, o modelo dual puro, em que a alíquota sobre a renda do capital é alinhada com a primeira faixa da incidência do imposto de renda sobre os rendimentos do trabalho que, somado a alíquota que recai sobre o lucro da empresa, deve ser próxima da prevista na tabela progressiva do IRPF²⁰⁷. Geralmente, esse é o modelo de tributação escolhido pelos países nórdicos europeus, que fixam alíquotas sobre a renda do capital e do imposto corporativo no mesmo patamar, sob a justificativa de facilitação da integração da tributação incidente sobre a pessoa física e jurídica²⁰⁸.

A Suécia possui um sistema tributário diferente em comparação com os seus vizinhos nórdicos. Este país não adotou um sistema de integração, preferindo um regime de concessão de créditos aos acionistas referentes aos montantes de tributo pago pelas empresas. Essa escolha coloca a Suécia na lista de países que tributam o lucro nos dois níveis. Não obstante, apesar de adotar o modelo dual, a Suécia tributou os dividendos distribuídos por meio de uma alíquota flat e não progressiva, promovendo um alívio tributário com essa medida²⁰⁹.

A Noruega, por sua vez, buscando garantir um tratamento fiscal mais favorável em relação aos dividendos, decidiu tributar com base em uma alíquota de 28% sobre as rendas do capital e da corporação, adotando, concomitantemente, um mecanismo de compensação (ou imputação) do imposto já pago pela empresa. O tributo corporativo, portanto, exerce um papel semelhante a antecipação do tributo, como um IRRF sobre os dividendos, não restando nenhum recolhimento a ser feito pelas pessoas físicas²¹⁰.

A semelhança do Brasil, na prática, o modelo norueguês isentava os dividendos distribuídos. Lá, também, ocorreu um fenômeno semelhante ao problema da “pejotização”. A solução encontrada pela Noruega ocorreu em 2006, em que o sistema de compensação (ou imputação) foi substituído por uma dedução que equivale ao rendimento coeso e normal do capital, aplicando uma taxa notacional de juros que recai sobre o valor das ações. Os ganhos de capital e os dividendos, portanto, continuariam isentos, desde que não ultrapasse o limite previsto em lei. Se o limite não for respeitado, a dupla tributação sobre o lucro volta a ocorrer²¹¹. Em resumo, a tributação norueguesa sobre os dividendos, ocorre do seguinte modo:

“Esse método de dividir o lucro entre a parcela normal e a excedente também resolveu ou amenizou o problema da transfiguração de renda do trabalho em renda do capital nas pequenas empresas. A parcela normal passou a ser tratada como remuneração do capital do

²⁰⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 32.

²⁰⁸ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 32.

²⁰⁹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 32.

²¹⁰ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 32.

²¹¹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 32.

proprietário (ou acionista) e permanece sendo tributada apenas na empresa em 28%, enquanto a parcela excedente é considerada a remuneração pelo seu trabalho e ficará sujeita a uma alíquota adicional de 28% calibrada para, quando somada aos 28% também recolhidos pela empresa, coincidir com a alíquota máxima do imposto de renda aplicável às rendas do trabalho $[28\% + 28\% \times (1 - 28\%) = 48,1\%]$. Assim, boa parte do estímulo para transfigurar renda do trabalho em renda do capital desaparece.”²¹²

Na Finlândia adotou-se o método chamado *ad hoc*, no qual, 70% dos lucros são tributados novamente no nível da pessoa física, e os 30% restantes ficam isentos²¹³. Em 2015, as porcentagens foram alteradas para 85% e 15%, respectivamente. Na prática, a regra para definir qual parcela dos dividendos distribuídos será isento ou tributado no nível da pessoa física segue a lógica de que a “alíquota sobre os dividendos menor do que a aplicada sobre as demais rendas do capital ($85\% \times 30\% = 25,5\%$) para compensar o fato de o lucro já ter sido tributado na empresa em 20%”²¹⁴. No fim, a carga tributária incidente sobre os lucros na Finlândia fica no elevado patamar de 40%, valor que tem ficado estável desde 2005, o que varia é como a tributação ocorre, e em quais níveis.

A semelhança da Finlândia, outros países têm passado a reduzir a alíquota do chamado imposto corporativo, em contrapartida, vem ocorrendo um aumento da alíquota do imposto de renda incidente no nível da pessoa física referente aos dividendos distribuídos²¹⁵.

Gobetti faz uma importante observação, no sentido de que as regras supracitadas são válidas apenas para empresas que possuem cotas, em que não existe um problema grave e preocupante em relação à transfiguração da renda oriunda do trabalho e a renda pertencente ao capital. Para as empresas de pequeno porte e sem cotas, a Finlândia dedica outro tratamento tributário, mais complexo e que também se utiliza de uma taxa de retorno, como ocorre na Noruega. Essa taxa é utilizada para definir o que é renda do capital e qual porcentagem dela seria tributada ou isenta.

Gobetti elucida que, todo montante de lucro que representa até 8% de rentabilidade ao ano, é classificado como renda de capital, e como tal, 75% desse montante estará isento do imposto que recai sobre os dividendos, com alíquota de 30%. Desde que respeitado outro requisito, de que o valor não ultrapasse 150 mil euros ao ano. A carga tributária, portanto, resultará em uma alíquota média de 7,5%.

No cenário em que a rentabilidade ainda seja inferior aos 8% anuais, mas acima dos 150 mil euros anuais, os dividendos serão tributados com uma alíquota incidente sobre a renda

²¹² GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 33.

²¹³ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 34.

²¹⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 34.

²¹⁵ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 34.

do capital de 34%, que é aplicada sobre a parcela referente a 85% dos dividendos, ocasionando uma alíquota tributária média de 28,9%²¹⁶. No último cenário, em que a rentabilidade seja superior a 8% anuais, 25% do valor é isenta, e sobre o restante, de 75%, há a incidência da alíquota progressiva de até 54%, pois o montante é tributado como se renda do trabalho fosse, e não como do capital²¹⁷.

Em conclusão, em relação ao sistema tributário finlandês, o autor pontua que:

“Na prática, essas múltiplas partições da renda e a faixa de isenção transformam o imposto de renda sobre os dividendos das pequenas empresas em um imposto progressivo e não mais *flat*, como originalmente concebido. Mas essa progressividade é justificada porque parte do dividendo é, na verdade, renda do trabalho ou lucro extraordinário, em cujo caso não há porque adotar um tratamento especial, como a isenção parcial ou total.”²¹⁸

Analisando o sistema finlandês, é perceptível uma preocupação em não tributar tão pesadamente os empresários de empresas de menor porte, não onerando em maior medida aqueles que não possuem tantos recursos como os grandes empresários. Ainda sim, existem alguns pontos que saltam aos olhos, como a pesada alíquota progressiva sobre a renda do trabalho, que chega ao patamar de 54%. A exemplo do Brasil, a Finlândia também denota tratamentos fiscais diferentes a depender da origem e enquadramento da renda.

A Dinamarca possui um sistema tributário em que a progressividade desempenha forte papel, especialmente na tributação sobre os dividendos, flexibilizando, desse modo, a estrutura flat característica do sistema dual. De início, quando o governo decidiu enviar a proposta para a tributação dos dividendos, no projeto constava uma alíquota única e reduzida para a renda proveniente do capital. Entretanto, o Congresso aprovou o projeto com a progressividade das alíquotas, que eram menores do que as incidentes sobre a renda do trabalho, que na época chegava a 68%²¹⁹.

Com o passar do tempo, houve uma nova alteração, em que ficou decidido que haveria duas alíquotas incidentes sobre a renda do capital. A alíquota mais baixa era de 27%, e chegava ao teto de 42%. Na Dinamarca, a tributação sobre a renda advinda dos juros é tributada com alíquotas distintas, que parte de 36% e chega até o limite com a alíquota de 42%²²⁰.

Comparado com os seus vizinhos nórdicos, portanto, a Dinamarca é o país que onera mais pesadamente ambas as rendas, tanto do capital como a do trabalho. Contudo, em compensação, o país decidiu não criar um imposto incidente sobre a riqueza líquida, como

²¹⁶ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 34.

²¹⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 34.

²¹⁸ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 35.

²¹⁹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 35.

²²⁰ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 35.

optaram a Suécia, Noruega e Finlândia²²¹. Por não haver esse imposto, a Dinamarca não é automaticamente considerada o país com a maior tributação conjunta incidente sobre a riqueza líquida e da renda.

Interessante analisar as diversas nuances que os países nórdicos imprimem em seus modelos dual de tributação. Um exemplo disso, é o imposto que incide sobre o estoque de capital, que pertence ao desenho tributário do modelo dual. Havia a previsão desse tributo específico, pois ele funcionaria para compensar a reduzida tributação sobre os fluxos de renda. Todavia, a Finlândia e a Suécia optaram em abolir essa tributação, e apenas a Noruega manteve a validade deste tributo. O que faz sentido para manter a coerência do modelo presente na Noruega, pois o país é o único que prevê a isenção completa sobre o retorno normal do capital que está embutido na distribuição dos dividendos²²².

Ao se fazer uma graduação sobre a carga tributária total que recai sobre os dividendos, a Noruega está presente no topo da lista com a menor carga tributária, que varia entre 28% e 48%, a depender do quanto o lucro está distante do considerado rendimento normal. Em seguida, aparece a Finlândia, com 40,4%. Logo após, está a Suécia, com 51%. Por fim, ao final da lista, está a Dinamarca, que varia entre 43% até 54% (o valor alocativo depende da variação do valor absoluto distribuído, que pode ficar acima ou abaixo do normal).

Desse modo, é perceptível que apesar de todos esses países analisados possuírem em comum o modelo dual de tributação, existe uma farta diferença interna que varia de país para país. Uma conclusão possível e intuitiva, compartilhada pelo autor do estudo, é pela impossibilidade de um ou outro modelo que apresente maior predileção entre os países²²³.

Sob uma perspectiva prática, os países europeus com maior peso no cenário internacional, abandonaram, ou estão em processo de abandonar, os sistemas de imputação ou compensação e estão incorporando elementos do modelo dual, ao se tributar a renda proveniente do capital por meio de uma ou duas alíquotas reduzidas, que geralmente equivalem a um valor próximo da metade da alíquota máxima prevista aplicável às rendas oriundas do trabalho. Países como a Alemanha, Áustria, Itália e Suíça, como exemplo, estão utilizando apenas uma alíquota flat em molduras bastante similares às da utilizada pela Finlândia ou Suécia. Em contrapartida, outros países se espelham no modelo tributário da Dinamarca, sendo

²²¹ GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. cit. p. 35.

²²² GOBETTI, Sérgio Wulff, op. cit. p. 36.

²²³ Ibid.

o caso da Espanha, Irlanda, Portugal e Reino Unido, que preferem utilizar alíquotas progressivas²²⁴.

Olhando para a média dos países europeus aqui mencionados, é possível verificar que eles instituíram uma carga tributária sobre os lucros, considerando o equivalente do IRPJ brasileiro em seus países, próximo de 45%. Essa porcentagem configura a alíquota máxima do imposto de renda da maioria deles, ficando, portanto, em uma alocação intermediária variando entre a Noruega e a Finlândia²²⁵.

A França utiliza uma tributação sobre a renda que é bastante próxima do desenho teórico do chamado “comprehensive income tax”, que tributa em conjunto ambos os rendimentos do trabalho e do capital, em conjunto com uma dedução de 40% atribuída aos dividendos²²⁶. Esse modelo mais amplo, com alguns ajustes, também é utilizado por outros países desenvolvidos, como a Austrália, Canadá e Nova Zelândia. Nessas nações, é utilizado o método de imputação ou compensação, no qual o valor do imposto incidente sobre o lucro da pessoa jurídica, se torna um crédito no momento do cálculo do imposto de renda no nível da pessoa física. Ao final, a carga tributária que recai sobre a renda fica no patamar de 50% para a Austrália e Canadá, e de 33% para a Nova Zelândia²²⁷.

Observando os dados dos países membros da OCDE sobre o tema, é perceptível uma tendência, de ao menos metade dos membros, de reduzir a tributação sobre os lucros, sincronicamente ampliando a carga tributária sobre os dividendos distribuídos, mantendo, assim, uma carga tributária geral relativamente estável. Essa tendência é vista em toda a Europa, sentida especialmente entre 2008 e 2015, não se restringindo a uma região em específico. Essa movimentação dos países membros, têm pesada conexão com a competição existente na seara tributária, posto que, o imposto que recai sobre a corporação gera potencial estímulo à realocação territorial dessas corporações. Em contrapartida, o tributo sobre o dividendo, afeta principalmente os residentes desse respectivo país²²⁸.

Sob uma análise superficial, parece que essas alterações nas alíquotas incidentes sobre os lucros e dividendos seria um equivalente a trocar seis por meia dúzia, entretanto, como Gobetti bem destaca, isso não é verdade. Os efeitos de tributar mais fortemente os lucros e mais levemente os dividendos, terão consequências diferentes se o movimento contrário ocorrer.

²²⁴ Ibid..

²²⁵ Ibid. p. 36.

²²⁶ Ibid, p. 37.

²²⁷ Ibid, p. 37.

²²⁸ Ibid. p. 37

Quanto maior a tributação sobre os lucros, mais fortemente afetados serão os acionistas estrangeiros, tendo por consequência um ambiente mais adverso para esses investidores.

Outro motivo, a tributação sobre pessoas físicas geralmente é progressiva, ao passo que das pessoas jurídicas, ao menos nesses países, tendem a ser flat. Uma terceira motivação, está no fato de que a incidência do imposto sobre o lucro pode ser transferida para os empregados dessa pessoa jurídica, ou mesmo, para os consumidores. Tendo um efeito diferente do tributo sobre os dividendos distribuídos, que é pessoal²²⁹.

Analisando as consequências econômicas desse modelo de tributação, uma primeira observação está no forte impacto entre a dimensão internacional e a distribuição de renda doméstica, posto que uma maior tributação sobre os lucros pode ocasionar menos tributos pagos por investidores estrangeiros, e como consequência, uma maior carga tributária suportada pelos residentes do país. Entretanto, esse efeito seria neutro se os demais países agirem de modo semelhante²³⁰. Em relação a segunda e terceira consequência econômica e redistributiva, o autor afirma que:

“O segundo fator reduzirá a desigualdade se a tributação da renda do capital for progressiva, enquanto o terceiro fator também terá algum impacto sobre a desigualdade se assumirmos que ao menos uma parte da incidência tributária será transferida dos trabalhadores/consumidores para os acionistas”²³¹

Por todo exposto, verifica-se que mesmo os países que tributam os lucros e dividendos no nível da pessoa física possuem diversas formas de compensar a tributação incidente sobre a pessoa jurídica. Ademais, a experiência internacional revela que cada país precisou adequar o modelo dual conforme suas peculiaridades: não existe um modelo de tributação melhor ou pior, mas sim aquele mais justo e mais neutro, do ponto de vista da tributação da renda do capital e do trabalho, que cause menos distorções alocativas e faça maior sentido para realidade do país.

²²⁹ Altshuler, Harris e Toder, 2010, apud, Gobetti, 2018, p. 37.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid.

VI. PROJETOS DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A VOLTA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE OS LUCROS E DIVIDENDOS.

Entre 2007 e 2018, foram redigidos 28 Projetos de Lei (PL) em diferentes estágios de andamento dentro do Congresso Nacional com o intuito de revogar a isenção sobre lucros e dividendos e passar a incidir Imposto de Renda sobre esses rendimentos no nível da pessoa física. Apesar de haver uma extensa variação na propositura das cargas tributárias, um número maior consensuou na previsão de uma alíquota progressiva que chega ao teto de 27,5%, não prevendo em conjunto nenhum tipo de compensação ou minoração da carga tributária atual que recai sobre a pessoa jurídica²³².

Como demonstrativo da relevância crescente sobre o tema, nos dois anos posteriores a 2018 houve a propositura de mais de 40 PL que objetivam revogar a isenção. Quatro delas se destacam como as principais: PLs nº 766/20, 1952/19, 2015/19 e 2742/20.

O PL nº 2015/20²³³ tem como fundamento principal para a sua propositura impedir a prática de planejamento tributários, como o fenômeno da “pejotização”. No site do Senado, essa proposta recebeu 647 votos favoráveis e 1.294 votos contrários na data de acesso²³⁴.

Já o PL nº 1.952/19, possui como enfoque o cenário internacional e a “injustiça fiscal fiscal gravíssima e que deve ser combatida”²³⁵ ocasionada, segundo o autor do PL, pela isenção tributária, além de citar a defasagem da tabela atual do IRPF, onerando mais a renda oriunda do trabalho. No site do Senado Federal, essa proposta recebeu 737 votos favoráveis e 24.098 votos contrários na data de acesso²³⁶.

Em sentido diferente, a proposição do PL nº 766/20 utiliza o contexto da pandemia como justificativa, citando a necessidade de expandir os programas sociais, como o bolsa família, para ajudar a parcela mais pobre da população brasileira que sentiu em demasia os efeitos adversos da pandemia. Desse modo, a revogação da isenção seria utilizada para arrecadar mais dinheiro para ser destinado a esse programa social, fazendo uso dos efeitos adversos do coronavírus para “corrigimos falhas de nossa Seguridade Social constitucional,

²³² FERRAZ, Luiz Felipe Centeno. Op. cit.

²³³ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7937481&ts=1594033672581&disposition=inline>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

²³⁴ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136156>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

²³⁵ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7936861&ts=1594033627126&disposition=inline>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

²³⁶ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136117>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

notadamente o seu financiamento regressivo e a desproteção dos trabalhadores informais”²³⁷. No site do Senado, a proposição recebeu 61 votos favoráveis e 627 votos contrários na data de acesso²³⁸.

Por fim, o PL nº 2742/20 também cita o contexto da pandemia como propício para aumentar os programas sociais e dirimir desigualdades via política fiscal e social – ao prever um novo programa de renda universal. Para o autor desse PL, a isenção tributária sobre os lucros e dividendos é “um mecanismo de privilégio tributário, em benefício de profissionais de altíssima renda por trás de pessoas jurídicas”²³⁹. Os recursos advindos da revogação, seriam utilizados para financiar “A Renda Básica de Cidadania”. No site do Senado, a medida recebeu 12 votos favoráveis e 16 votos contrários na data de acesso²⁴⁰.

Com base na análise da motivação dos quatro PLs acima, fica evidenciado que as medidas possuem fundamentos ideológicos variados, desde daqueles mais voltadas às questões práticas para coibir planejamentos tributários e pejetização (PL nº 2015/20), para se adequar ao cenário internacional e trazer mais igualdade na tributação da renda advinda do capital e do trabalho (PL nº 1.952/19) ou para corrigir desigualdades e aumentar o investimento em políticas sociais (PL nº 766/20 e PL nº 2742/20).

Não obstante, as exposições de motivos são curtas e não avaliam os impactos econômicos do eventual retorno da tributação sobre lucros e dividendos, não abordam possíveis problemas de DDL e nada falam do aumento da carga tributária total e, pelo contrário, alguns defendem a necessidade de ampliar programas sociais e a necessidade de custear essa medida com a revogação da isenção – admitindo implicitamente o aumento da carga fiscal. Por fim, com base nas votações do sítio online do Senado Federal, é possível perceber a impopularidade da medida, que vai sendo aos poucos mitigada em PLs mais recentes e com ainda pouco conhecimento popular.

Dentre as sugestões legislativas, a que está em maior sintonia com a realidade brasileira é o PL nº 1.952/2019, proposto no Senado Federal, que prevê uma alíquota de 15% para o Imposto de Renda referente aos lucros e dividendos, e possui a contrapartida de reduzir o IRPJ

²³⁷ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076069&ts=160978_157_3517&disposition=inline> Acesso em: 12 jan. 2021.

²³⁸ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141119>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

²³⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8112780&ts=1594650_833675&disposition=inline>. Acesso em: 12 jan. 2021.

²⁴⁰ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141990>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

para 12,5%, em consonância com uma porcentagem adicional de 7,5% sobre o valor que exceder R\$ 20.000,00 pelo número de meses contabilizados no período de apuração. Totalizando uma alíquota máxima de IRPJ de 20%²⁴¹.

Apesar da considerável redução a título de IRPJ, o PL nº 1.952/2019 nada menciona em relação à CSLL. Desse modo, é factível presumir que a alíquota atual de 9% será mantida. No total, portanto, a alíquota corporativa nominal conjunta de IRPJ e CSLL seria de 29%. Valor bastante alto quando comparado com a média dos países membro da OCDE que tributam os dividendos.

Nessa linha, uma importante pergunta se faz presente: “essa redução de alíquota do IRPJ é suficiente para compensar o aumento da carga tributária advinda da tributação de lucros e dividendos?”²⁴² Para responder a pergunta acima, Ferraz utiliza um simples cálculo que consegue promover uma resposta aproximada:

“Em uma conta simples, de acordo com a alíquota corporativa atual (34%) um lucro bruto de \$100 seria considerado líquido em \$66 e integralmente distribuível como lucro ou dividendo aos sócios considerando a isenção vigente. Na forma da proposta do Senado, essa alíquota conjunta (29%) reduziria o mesmo lucro bruto de \$100 para \$71 (\$100 – 29%); este lucro estaria sujeito à tributação de 15% na distribuição, restando, assim, \$60,35 aos sócios. Neste exemplo, temos um aumento da carga tributária total de \$34 no cenário atual para \$39,65 no cenário pretendido pelo Senado – um resultado que não condiz com o discurso de reequilíbrio de tributação e manutenção de neutralidade fiscal. A alíquota nominal conjunta ideal para esta finalidade estaria na casa dos 22%.”²⁴³

Com esses números em mente, é possível afirmar que na hipótese de se aprovar a tributação sobre lucros e dividendos teremos, como consequência, o aumento da carga tributária total suportada pelos contribuintes do Brasil.

Em conclusão, esses projetos parecem não ter avaliado de modo adequado o profundo impacto que essa nova incidência traria mediante o aumento da carga tributária total no cenário empresarial brasileiro²⁴⁴. A ausência de previsão de mecanismos de compensação significaria uma carga tributária adicional de até 27,5% incidente sobre a pessoa física, com forte impacto também na pessoa jurídica e significativo aumento da carga tributária total do país.

Relembre-se que diversos autores citados neste trabalho como favoráveis à revogação da isenção tributária sobre os lucros e dividendos no nível da pessoa física ressaltam que tal

²⁴¹ FERRAZ, Luiz Felipe Centeno. Op. cit.

²⁴² FERRAZ, Luiz Felipe Centeno. Op. cit.

²⁴³ FERRAZ, Luiz Felipe Centeno. Op. cit.

²⁴⁴ ROSANOVA, Luciana Galhardo. Tributação de Dividendos. Estadão. 17/06/2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tributacao-de-dividendos/>>. Acesso em: 23 set. 2020.

medida só deve ser adotada desde que não haja um aumento da carga tributária e sim uma redistribuição da carga atual nos dois níveis.

Nesse sentido, é essencial que ao prever um novo modelo de tributação sobre os lucros e dividendos, a reforma proposta seja ampla e reveja a tributação sobre a renda como um todo. Isso é necessário para evitar que a nova tributação cause mais malefícios e distorções do que benefícios, para que na situação econômica delicada que o Brasil está passando, não haja aumento da carga tributária.

VII. CONCLUSÃO

A tributação dos lucros e dividendos é um tema chamativo e recebe atenção popular, pois se tem a ideia de que a volta da referida tributação vai atingir especialmente o “andar de cima”, ou seja, os proprietários das empresas. Essa discussão é realçada devido ao fato de diversos relatórios da OCDE apontarem que um número bastante reduzido de países isenta esse tipo de rendimento. O Brasil, como um postulante a uma vaga na OCDE, está sendo forçado a repensar o seu modelo de tributação sobre a renda.²⁴⁵

Ao tratar sobre a volta dessa tributação, importa lembrar o porquê a isenção foi instituída: basicamente para simplificar o controle e dirimir na medida do possível a evasão fiscal via, entre outros, a distribuição disfarçada de lucros. Desse modo, ao implementar a volta dessa tributação, é necessário ter em mente que esses problemas resolvidos no passado precisarão ser endereçados sob o risco de voltarem a ocorrer no presente. Ademais, conforme amplamente abordado ao longo deste trabalho, é necessário ter em mente como implementar a tributação de modo a não aumentar a pesada carga tributária já suportada pelo contribuinte²⁴⁶.

Ante aos diversos argumentos apresentados neste trabalho, é possível pontuar algumas consequências que são mais visíveis e prováveis de ocorrer com a revogação da isenção sobre a pessoa física. Ainda, importa ressaltar que uma reforma tributária contundente sobre a renda, abre margem para efeitos não previstos.

Entre as consequências mais prováveis da revogação, está o alinhamento da política tributária brasileira sobre o lucro com a tendência internacional. O Brasil permanece como um dos últimos países a insistir na tributação apenas no nível da pessoa jurídica. Portanto, a mudança seria positiva na perspectiva internacional, pois adotaríamos um sistema bem recebido internacionalmente.

Outro efeito positivo, seria a adoção de um sistema fiscal capaz de absorver e estimular uma maior progressividade no sistema atual, estando em consonância com os princípios constitucionais da generalidade, universalidade e progressividade. Além disso, a revogação é uma solução para que a tributação referente ao IRPF fique em harmonia com os preceitos da equidade vertical e horizontal. Em um país com profundos problemas sociais, o enfoque nas camadas menos abastadas da população é essencial. Como visto, um sistema tributário mais progressivo caminha em conjunto com um sistema tributário que priorize a justiça fiscal. No

²⁴⁵ FERRAZ, Luiz Felipe Centeno. Ensaio sobre a tributação de lucros e dividendos. **Estadão**. 19/07/2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ensaio-sobre-a-tributacao-de-lucros-e-dividendos/?amp>>. Acesso em: 23/07/2020.

²⁴⁶ Ibid.

Brasil, tornar o sistema tributário mais progressivo e justo não é apenas um dever moral, mas, acima de tudo, um dever constitucional.

É provável também que haja uma adesão menor ao fenômeno da “pejotização”, já que, um dos maiores atrativos da saída do emprego formal para passar a fazer o trabalho revestido de pessoa jurídica seria revogado. É bastante improvável que a revogação da isenção, sozinha, seja capaz de erradicar o fenômeno, pois existem diversos outros motivos que levam o contribuinte a fazer essa escolha.

Entre os impactos negativos, está um possível desestímulo ao mercado de capitais no Brasil, ocorrendo o consequente fortalecimento dos bancos, já que a alternativa de financiamento via mercado de capitais seria enfraquecida, pois a tributação tornaria os custos desse financiamento maiores. Haverá, como decorrência, um enfraquecimento no estímulo ao empreendedorismo no país.

Além disso, a revogação da isenção tornaria a fiscalização por parte da RFB mais complexa e custosa. Em consonância, como decorrência do represamento do caixa na PJ, pode ocorrer a diminuição da arrecadação tributária (presumindo, claro, que a reforma seja em sentido consentâneo a redistribuição das alíquotas).

Outro aspecto positivo do sistema atual que será erradicado com o da tributação sobre os lucros e dividendos, é em relação às práticas de DDL, que voltarão a ocorrer no país. Adicionalmente, os problemas relacionados à dupla tributação e em relação aos tratados internacionais precisam ser observados.

Ademais, importa ressaltar que o retorno da tributação sobre os lucros e dividendos não vai atingir somente a parcela mais rica da população, os seus efeitos serão sentidos de modo indiscriminado por todos aqueles que recebem lucros e dividendos, pouco importando a sua condição social. Agravado pelo fato da reforma sobre os lucros e dividendos não solucionar as distorções existentes nos regimes do lucro presumido e do Simples Nacional.

Adicionalmente, a revogação da isenção tornará o sistema fiscal brasileiro menos neutro e não configura uma certeza de que haverá maior incentivo para o reinvestimento nas atividades, pois, como visto, essa métrica depende de fatores mercadológicos e não apenas de ações no campo tributário.

Outros efeitos inesperados podem ocorrer, por isso a desnecessidade de ser exaustivo na especificação sobre eles.

A discussão sobre o retorno da tributação sobre os lucros e dividendos é complexa e divide opiniões entre especialistas. É um tema que afeta fortemente o comportamento das

empresas, investidores, sócios, acionistas e trabalhadores. O seu debate deve ser feito com ampla coerência aos fatos e trade-offs que a manutenção ou revogação pode ocasionar.

Os problemas que o Brasil enfrenta são diversos, tanto na seara econômica quanto na social. A decisão de revogar ou manter a isenção, possui alto potencial para influenciar ambas as áreas. Importa evidenciar que, tanto a revogação como a isenção são bons caminhos para ajudar a resolver os problemas econômicos e sociais vivenciados no país.

Caso se decida pela manutenção da isenção atual, é de suma importância reavaliar a tributação incidente sobre a folha de salários, ao mesmo tempo em que avaliadas reformas na sistemática do lucro presumido, que é onde está localizada diversas distorções.

Não obstante, caso a escolha seja pela revogação da isenção, é necessário analisar como pode ser feita a redistribuição das alíquotas, para que não haja um aumento considerável sobre a carga tributária total suportada pelo contribuinte. Sob a perspectiva internacional, observa-se que os países mais desenvolvidos optaram pela tributação dos lucros e dividendos. Entretanto, esse tipo de dado tem que ser absorvido com cautela, pois o Brasil não é um país desenvolvido e possui uma realidade diferente dos membros da OCDE. O Brasil é totalmente capaz de estabelecer um sistema tributário particular, que seja adequado e funcione bem para a sua realidade. Em termos de fiscalização, a isenção tributária foi uma excelente solução.

Por fim, a análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional demonstra ausência de previsão de mecanismos de compensação o que fatalmente acarretaria aumento da carga fiscal atual. Os PLs em tramitação no Congresso Nacional não avaliam de modo apropriado os impactos das medidas, e são tendentes a aumentar a carga tributária total. Um aumento tributário em excesso tem a capacidade de minar os efeitos positivos da revogação, trazendo ainda mais retrocessos, desigualdades e injustiça fiscal.

VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPY, Bernard. SANTI, Eurico de. COELHO, Isaías. MACHADO, Nelson. CANADO, Vanessa Rahal. Reforma Tributária: Qual a Agenda?. in Reforma Tributária: Debates e Reflexões. Cadernos FGV Projetos. 2018.

ARAÚJO, Camila Freire Monteiro de. Tributação dos Lucros e Dividendos: Diagnosticando os Privilégios da Renda do Capital no Brasil. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018.

ÁVILA. Humberto. Teoria da igualdade tributária. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BALSIMELLI, Felipe Cerrutti. Preços de Transferência e Margens de Lucro Alternativas. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2016.

BARRETO, Gileno G. “A tributação dos dividendos: análise comparativa da incidência do imposto de renda das empresas no Brasil com os países membros da OCDE”. Revista Direito Tributário Atual, n. 40, 2018.

BIFANO, Elidie Palma. A Necessária Reforma do Tributo Sobre o Lucro Corporativo. Pwc. 2020.

BOOTH, Wayne C, COLOMB, Gregory G. e WILLIAMS, Joseph M. A Arte da Pesquisa. São Paulo, Martins Fontes, 2008.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 7 de setembro de 1995. p. 21485.

BRASIL. Lei no 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>. Acesso em 24/08/2020.

BRASIL. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por tributos e bases de incidência). Brasília-DF. Março de 2020. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 06/01/2021.

BRIGAGÃO, Gustavo. A proposta de retorno à tributação de dividendos não pode prosperar. Consultor Jurídico. 24 de out, de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-24/proposta-retorno-tributacao-dividendos-nao-prosperar#author>>. Acesso em: 26 de mar, de 2020.

COELHO, Renato Souza. Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil. São Paulo, 2020. No prelo.

DIAS MUSA, Simone. Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil. São Paulo, 2020. No prelo.

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana – A teoria e a prática da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005, “Introdução: A Igualdade é importante?”.

FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, E.; MARTÍNEZ-ARIAS, A. “Determinants of the Effective Tax Rate in the BRIC Countries”. *Emerging Markets Finance and Trade*, v. 50, p. 215, 2014.

FERRAZ, Luiz Felipe Centeno. Ensaio sobre a tributação de lucros e dividendos. Estadão. 19 de jul, de 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ensaio-sobre-a-tributacao-de-lucros-e-dividendos/?amp>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

GALHARDO, Luciana Rosanova. Tributação de dividendos. Estadão. 17 de jun, de 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tributacao-de-dividendos/>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Texto Para Discussão, 2380, Tributação do Capital no Brasil e no Mundo. 1ª ed. Brasília: IPEA, 2018.

HARDING, M. and MARTEN, M (2018), "Statutory tax rates on dividends, interest and capital gains: The debt equity bias at the personal level", OECD Taxation Working Papers, No. 34, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1aa2825f-en>. Acesso em 20 dez. 2020.

LISBOA, Marcos. Proposta Atrapalhada. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/marcos-lisboa/2019/06/proposta-atrapalhada.shtml?origin=folha>. Acesso em: 23 out. 2020.

MACHADO, Brandão. Distribuição Disfarçada de Lucros no Direito Comparado. Editora Resenha Tributária, São Paulo.

MACIEL, Everardo. Tributação de dividendos, Wolf e Lagarde. Estadão. 02/04/2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tributacao-de-dividendos-wolf-e-lagarde,70002778787>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

MANNRICH, Nelson. VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. BOSKOVIC, Alessandra Barichello. Como Tributar Novas Formas de Trabalho: o STF Consolida Diretrizes. JOTA. 02/08/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/como-tributar-novas-formas-de-trabalho-o-stf-consolida-diretrizes-02082020>>. Acesso em: 12 out. 2020.

MEIRA, Thais de Barros. Potencial tributação de dividendos. São Paulo, 2020. No prelo.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. História do imposto de renda no Brasil – Um enfoque da pessoa física (1922-2013). Brasília: Receita Federal, 2014.

OECD (2019), Tax Policy Reforms 2019: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, 2019.

OKUMA, Alessandra de Souza. A polêmica tributação dos dividendos. Consultor Jurídico. 22/02/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-28/alessandra-okuma-polemica-tributacao-dividendos>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. As Reformas Tributárias no Plano Internacional: A Marcha da Insensatez.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, conforme estudo IPEA, disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf.

PIKETTY, Thomas, O Capital no Século XXI, (iii) MURPHY, Liam e NAGEL, Thomas. O mito da propriedade.

POLIZELLI, Victor. “Direito e Finanças Públicas nos 30 Anos da Constituição: Experiências e Desafios nos Campos do Direito Tributário e Financeiro”. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara. (org.). Direito e Finanças Públicas Nos 30 Anos da Constituição: Experiências e Desafios nos Campos Do Direito Tributário e Financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018.

POTERBA, J.; SUMMERS, L. “The economic effects of dividend taxation”. Cambridge Working Paper 1353, p. 73, 1984.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. O fenômeno da “pejotização” e a motivação tributária. Abril de 2016. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/o-fenomeno-da-pejotizacao-e-a-motivacao-tributaria.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, João Victor Guedes. Teoria da Tributação e Tributação da Renda nos Mercados Financeiro e de Capitais: Entre a Equidade e a Eficiência, Entre a Capacidade Contributiva e a Indução. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

SILVA, J. M. P. Q. S.; CARVALHO, C. V.; ARAÚJO, J. E. C.; OLIVEIRA, M. A. M.; SOARES, M. R. C.; Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil: Uma Perspectiva Comparada. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

SILVA, Michael de Alencar Silva. Justiça Fiscal: O impacto da renúncia Fiscal Sobre os Lucros e Dividendos Como Instrumento de Eficácia Econômica. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE.

TEBECHRANI, Alberto; CAMPOS, Fortunato Bassani; MACHADO, José Luiz Ribeiro. Regulamento do Imposto de Renda para 1988. São Paulo: Resenha Tributária, 1989.

TELLES, Marília de Oliveira. Tributação da Distribuição de Lucros e Dividendos no Brasil. Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 18. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

WESSEL, David. What We Learned Fro Reagan's Tax Cuts. Brookings. 2017. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/12/08/what-we-learned-from-reagans-tax-cuts/>. Acesso em: 24 out, 2020.

ZOCKUN, Maria Helena. Reforma Tributária. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade São Paulo. 2016. p. 9. Disponível em: http://www.fea.usp.br/sites/default/files/videos/anexos/aula_09-_apostila_-_reforma_tributaria-_profa_maria_helena_zockun.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2021.