



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**TIAGO SISNANDO VIEIRA**

**JUSTIÇA FISCAL E A TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL**

**FORTALEZA**  
**2020**

TIAGO SISNANDO VIEIRA

JUSTIÇA FISCAL E A TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- V719j Vieira, Tiago Sisnando.  
Justiça Fiscal e a Tributação de Dividendos no Brasil / Tiago Sisnando Vieira. – 2020.  
64 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.
1. Dividendos. 2. Justiça Fiscal. 3. Imposto de Renda. I. Título.

CDD 340

---

TIAGO SISNANDO VIEIRA

JUSTIÇA FISCAL E A TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

À minha família, aos amigos e professores.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela força e benção para vencer os desafios diários.

Aos meus pais, Ricardo e Adriana, pelo amor, sem o qual nada conseguiria. Por me fazerem quem sou hoje, plenamente consciente dos meus desafios futuros e de minhas conquistas até o presente, que vieram única e exclusivamente dos seus esforços. Vocês me ensinaram que não existe outro caminho que não seja o estudo, o esforço e o sacrifício em prol dos nossos objetivos e daqueles que amamos. Os princípios que me sustentam e que intento sempre trazer como nortes para minhas escolhas, vieram de seus ensinamentos. Tudo aquilo que eu puder fazer para retribuí-los, tentarei realizar.

Ao meu irmão, Mateus, pelo companheirismo e por sempre estar ao meu lado, transmitindo e reforçando valores como cumplicidade e união.

Aos meus avós, Tarcísio e Miriam, por toda a ajuda e o amparo desde minha infância.

À minha cachorrinha Laika, pela constante companhia, alegria e carinho.

Ao Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo, pela sempre prestativa atenção e apoio constante na orientação da presente monografia. Sem contar o inestimável conhecimento e reputação, que muito contribuíram para o meu aprendizado e serviram como fonte de inspiração.

Ao Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra, participante da banca examinadora, pelo tempo e pelas valiosas sugestões, bem como pelo prazer de ser seu aluno nas disciplinas de Direito Tributário, sendo o responsável por despertar meu interesse pela matéria, o que me motivou a prestar o exame da ordem na disciplina e futuramente tentar seguir carreira pela área tributária.

À Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante, participante da banca examinadora, pela disposição e pelas valiosas colaborações, bem como pelo engrandecimento ao presente trabalho por todo seu conhecimento.

À professora Márcia Correia Chagas, pelo aprendizado e pela amizade durante prática de monitoria na disciplina de História e Estudo do Direito.

Aos diversos amigos do curso da graduação, especialmente ao meu amigo Emanuell Goiana, pelo companheirismo.

À Universidade Federal do Ceará, em especial à Faculdade de Direito, que me engrandeceu, não apenas como estudante, mas também como ser humano.

“O Imposto não é nem bom nem ruim em si: tudo depende da maneira como ele é arrecadado e do que se faz com ele.”

(Thomas Piketty)

## RESUMO

Diante de sucessivos cenários de crise fiscal e a crescente demanda social por reformas do Sistema Tributário Nacional, propostas legislativas tem surgido com o objetivo de alterar a dinâmica fiscal no país. Um dos desafios de tais propostas é combinar o crescimento econômico com o combate à desigualdade econômica e social, por meio da reorganização da política tributária. Nesse tocante, merece destaque o tema da não tributação de dividendos a partir da Lei nº 9.249/95, a qual passou a isentar a distribuição de lucros por pessoas jurídicas, modelo esse praticado por poucos países. A discussão acerca da eficiência de tal mudança, bem como a conveniência da revogação de tal benefício passou a fazer parte de vários debates acadêmicos e políticos na atualidade. A justificativa teórica desse trabalho se baseia nas implicações que a opção pela tributação ou pela isenção de dividendos pode ocasionar nos contextos econômicos e sociais, especialmente no caso brasileiro. Nesse contexto, os princípios de isonomia e capacidade contributiva, sob a perspectiva da justiça fiscal, bem como a discussão sobre as diferenças entre a tributação do capital e do trabalho no imposto de renda surgem como pontos fundamentais na compreensão desse cenário. O principal objetivo é promover uma análise acerca do fenômeno da tributação sobre lucros, buscando oferecer uma compreensão sobre o assunto que possa servir de base para uma resposta ao tratamento fiscal dos dilemas da realidade contemporânea. Do ponto de vista metodológico, trata-se de estudo bibliográfico, o qual incorpora pesquisas, realiza comparações, coteja dialeticamente argumentos e desenvolve críticas que possam contribuir para a evolução da tributação brasileira.

**Palavras-chave:** Dividendos. Justiça Fiscal. Imposto de Renda.

## **ABSTRACT**

In the face of successive fiscal crisis scenarios and the growing social demand for reforms of the National Tax System, legislative proposals have emerged with the objective of changing the fiscal dynamics in the country. One of the challenges of such proposals is to combine economic growth with the fight against economic and social inequality, through the reorganization of tax policy. In this regard, it is worth mentioning the topic of non-taxation of dividends based on Law n° 9.249/95, which started to exempt the distribution of profits by companies, a model practiced by few countries. The discussion about the efficiency of such a change, as well as the convenience of revoking such a benefit, has become part of several academic and political debates today. The theoretical justification for this work is based on the implications that the option for taxation or exemption from dividends can cause in economic and social contexts, especially in the Brazilian case. In this context, the principles of isonomy and contributory capacity, from the perspective of tax justice, as well as the discussion on the differences between the taxation of capital and labor in income tax appear as fundamental points in understanding this scenario. The main objective is to promote an analysis of the phenomenon of taxation on profits, seeking to offer an understanding on the subject that can serve as a basis for an answer to the fiscal treatment of the dilemmas of contemporary reality. From the methodological point, it is a bibliographic study, which incorporates research, makes comparisons, dialectically collates arguments and develops criticisms that can contribute to the evolution of Brazilian taxation.

**Keywords:** Dividends. Tax Justice. Income tax.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Alíquotas máximas e mínima do IRPF no Brasil - Exercícios de 1924 a 2016 .....	27
Figura 2 – Evolução da Carga Tributária (% do PIB) Brasil e Média OCDE (36 países) .....	28
Figura 3 – Série Histórica - Evolução da Participação das Bases de Incidência na Arrecadação Total - 2009 a 2018 – em % .....	29
Figura 4 – Carga Tributária sobre Bens e Serviços – Brasil e Países da OCDE (2017) .....	30
Figura 5 – Carga Tributária sobre a renda, Lucro e Ganho de Capital – Brasil e Países da OCDE (2017) .....	42

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tributação de lucros e dividendos no Brasil e países da OCDE (2019) .....	40
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
EIRELI	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
IRPF	Imposto de renda de pessoas físicas
IRPJ	Imposto de renda de pessoas jurídicas
IRRF	Imposto de renda retido na fonte
JSCP	Juros Sobre Capital Próprio
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
RFB	Receita Federal do Brasil
RIR	Regulamento do Imposto de Renda
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UNAFISCO	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

## LISTA DE SÍMBOLOS

R\$	Real
%	Porcentagem
§	Parágrafo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E JUSTIÇA FISCAL</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Justiça fiscal, capacidade contributiva e isonomia</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1.1</b>	<i>Teorias da Tributação</i> .....	<b>22</b>
<b>2.2</b>	<b>Distorções e injustiças no sistema tributário nacional</b> .....	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>A TRIBUTAÇÃO DE LUCROS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1</b>	<b>Imposto de renda e Tributação no Brasil</b> .....	<b>33</b>
<b>3.2</b>	<b>Análise comparada da tributação de lucros em outros países</b> .....	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>PERSPECTIVAS DA TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL</b> .....	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Propostas de tributação e o fenômeno da “pejotização”</b> .....	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Bitributação econômica, eficiência na arrecadação e aferição da capacidade contributiva</b> .....	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>54</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente, os debates acerca das propostas de Reforma Tributária têm ganhado destaque nos meios acadêmicos devido à retomada das discussões e avanço de propostas no Congresso Nacional, especialmente as Propostas de Emenda à Constituição nº 45/2019 de autoria do Deputado Baleia Rossi<sup>1</sup> e nº 110/2019 de relatoria do Senador Roberto Rocha<sup>2</sup>, além do projeto ainda não enviado pelo Governo Federal<sup>3</sup>. Em meio a essas discussões, devido à pressão pelo aumento dos gastos públicos em momentos de crise, merece atenção a proposição<sup>4</sup>, de origem bem mais antiga, sobre o retorno da tributação da distribuição de lucros de empresas para seus acionistas/cotistas.

Esses debates reabriram no país um tema há muito discutido na agenda legislativa: como devem ser tributados os lucros e demais rendas do capital?

A ideia de retorno à tributação da distribuição de lucros surgiu como uma sugestão de isonomia e justiça social no sistema tributário, além de uma maneira de viabilizar a diminuição da carga tributária sobre outros setores, como o consumo, que recaem com maior peso sobre as camadas sociais mais pobres. Os defensores de tal proposta também sustentam que seria uma maneira de amenizar as diferenças entre a tributação do capital e do trabalho, bem como evitar o fenômeno chamado “pejotização”.

No Brasil, a tributação sobre lucros e dividendos na pessoa física precedeu a criação do imposto de renda de pessoa física, já havendo formas de sua tributação ainda em 1891<sup>5</sup>. A partir do ano de 1991, esse imposto passou a incidir somente sobre dividendos remetidos ao exterior (artigo 77 da Lei nº 8.383/91). Entre 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 única de 15%, por meio das Leis nº 8.849/94 e 9.064/95.

No entanto, desde 1996, por meio da Lei nº 9.249/95, complementada

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>.

<sup>2</sup> BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>.

<sup>3</sup> BOLSONARO diz que governo estuda reduzir IR de empresas em troca da tributação de dividendos. **G1**, 30 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/30/bolsonaro-diz-que-governo-estuda-reduzir-ir-de-empresas-em-troca-da-tributacao-de-dividendos.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2020.

<sup>4</sup> PROJETO prevê tributação de lucros e dividendos já em 2020. **Revista Consultor Jurídico**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/projeto-preve-tributacao-lucros-dividendos-2020>. Acesso em: 22 abr. 2020.

<sup>5</sup> NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do Imposto de Renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014.

posteriormente pela Lei nº 9.430/96, os dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir de 1996, pagos pelas pessoas jurídicas se tornaram isentos à incidência do imposto de renda na fonte e passaram a não integrar a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica:

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.

§ 1º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados, a partir do mês de janeiro de 1996, ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será igual à parcela do lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista.

§ 2º A não incidência prevista no caput inclui os lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de todas as espécies de ações previstas no art. 15 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ainda que a ação seja classificada em conta de passivo ou que a remuneração seja classificada como despesa financeira na escrituração comercial.

§ 3º Não são dedutíveis na apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL os lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de qualquer espécie de ação prevista no art. 15 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ainda que classificados como despesa financeira na escrituração comercial.<sup>6</sup>

Referido diploma legal foi acompanhado pela exposição de Motivos MF nº 325/1995, a qual, em relação à tributação de dividendos, assim anuncia:

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.<sup>7</sup>

A isenção na distribuição de dividendos foi acompanhada de várias mudanças no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, como a extinção da dedutibilidade da correção monetária do patrimônio líquido e a instituição dos juros sobre capital próprio (JSCP).

Nesse contexto, o presente trabalho buscará realizar uma análise acerca das questões envolvidas com o fenômeno da tributação ou não da distribuição de lucros no Brasil e tentar analisar os aspectos jurídicos e econômicos que envolvem tal polêmica, bem como analisar esse fenômeno sob a perspectiva da isonomia tributária e justiça social.

Para tanto, a pesquisa inclui a análise sobre as disposições legais sobre as

---

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9249.htm).

<sup>7</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos MF nº 325 da Lei nº 9.249/95, de 07 de setembro de 1995**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaoodemotivos-149781-pl.html>.

regulações acerca da tributação de lucros pelo imposto de renda, ressaltando-se a Constituição Federal, as disposições do Código Tributário Nacional, e as normas infraconstitucionais regentes da matéria, como leis e decretos regulamentadores do referido tributo.

Inicialmente, será feita uma contextualização da questão por meio dos princípios que envolvem a justiça tributária, especialmente a capacidade contributiva e a isonomia fiscal, bem como breve explanação sobre as teorias da tributação, especialmente a Teoria da Tributação Equitativa e a Teoria da Tributação Ótima.

A seguir, serão elencadas algumas distorções e injustiças no atual sistema tributário nacional que contribuem para manutenção de um cenário de desigualdade fiscal, econômica e, conseqüentemente, social que aflige o país.

No capítulo seguinte, serão detalhadas as questões envolvendo o imposto de renda e tributação do capital e da distribuição de lucros no Brasil, a partir da mudança legislativa implementada no ano de 1995.

Somando-se, far-se-á uma análise comparativa do modo de tributação de lucros e sua distribuição no Brasil e em outros países, destacando-se as polêmicas que envolvem a não tributação de dividendos pelo imposto de renda no Brasil, o qual diferiria da maioria dos outros países, onde ocorreria tal exação.

Por fim, destacar-se-ão os argumentos favoráveis e contrários à perspectiva de tributação sob todos os aspectos, especialmente as questões jurídicas, econômicas e sociais relacionadas à possibilidade de tributação de dividendos e suas conseqüências, em que muito se tem debatido sob os possíveis benefícios e prejuízos aos contribuintes e ao fisco que tal medida poderia ocasionar, especialmente a questão de justiça social em relação à tributação do rendimento recebido por trabalhadores assalariados, que sofre retenção na fonte pelo imposto de renda em alíquota progressiva de 7,5% a 27,5%, assim como a contraposição pela já elevada carga de tributos incidentes sobre o lucro das pessoas jurídicas, associada aos encargos trabalhistas, previdenciários e os altos custos que oneram os resultados das empresas.

A presente pesquisa se justifica no atual cenário político e econômico brasileiro, considerando a presença do tema nas propostas e sugestões de reforma tributária no Congresso Nacional, bem como a volta dessa discussão aos debates doutrinários.

A metodologia utilizada será a bibliográfica, analisando-se a construção doutrinária e crítica da matéria e procedendo-se à leitura de legislação que versa sobre o tema. Serão, ainda, avaliados artigos e dissertações que possibilitem a construção de um estudo com fundamentos concretos.

## 2 CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E JUSTIÇA FISCAL

### 2.1 Justiça fiscal, capacidade contributiva e isonomia

Conforme elucida Amartya Sen, para o crescimento econômico e a redução da desigualdade social, são necessárias políticas de Estado para redistribuição de renda e de riqueza, em suas palavras “o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos”.<sup>8</sup>

Nesse contexto, a tributação pode ser um dos instrumentos de redistribuição de riqueza e redução das desigualdades sociais, quando realizada em consonância com a capacidade contributiva, progressividade e isonomia formal e material. Nesse sentido, Thomas Piketty afirma que

O instrumento privilegiado da redistribuição pura é a redistribuição fiscal, que, por meio das tributações e transferências, permite corrigir a desigualdade das rendas produzida pelas desigualdades das dotações iniciais e pelas forças do mercado, ao mesmo tempo que preserva o máximo a função alocativa do sistema de preços.<sup>9</sup>

A função primordial dos tributos é garantir meios ao Estado para que este possa concretizar o bem comum, por meio do financiamento das atividades estatais, as quais precisam de recursos para suprir as necessidades coletivas que não podem ser exercidas exclusivamente pela iniciativa privada, como saúde, segurança pública, transporte e assistência social<sup>10</sup>.

Geraldo Ataliba elucida que “os políticos (homens que dirigem o estado), precisando atender às necessidades financeiras do poder público, usam do direito como instrumento do desígnio de abastecer o estado de dinheiro”<sup>11</sup>.

Para garantir a realização dos objetivos do Estado, buscando uma sociedade mais justa e igualitária, deve haver uma distribuição justa do ônus fiscal, por meio da “[...] capacidade contributiva, por meio da progressividade e da tributação sobre as grandes riquezas, a fim de evitar a concentração de renda.”<sup>12</sup> Nesse viés, Hugo de Brito Machado

<sup>8</sup> HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: JOVCHELOVITCH, Marlova; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social.** (org.). Brasília: UNESCO, 2014, p. 65. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000156.pdf>.

<sup>9</sup> PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade.** Trad. André Telles da edição francesa de 1997. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 85.

<sup>10</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. (Org.). **Tributação no Brasil: em busca da justiça fiscal.** Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.

<sup>11</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária.** 6ª ed. 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2019.

<sup>12</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas,**

sustenta que quem possui maior capacidade contributiva, deve pagar um imposto mais elevado, tributando-se de forma igualitária e garantindo a igualdade a medida que a proporcionalidade da incidência respeita a capacidade contributiva, em função da utilidade da riqueza.<sup>13</sup>

Ricardo Lodi Ribeiro ilustra que

[...] não há mais como crer no mito de que existe um direito do contribuinte em contraposição ao interesse do Estado, pois a grande questão do direito tributário não é mais a relação vertical entre fisco-contribuinte, mas uma relação horizontal entre os vários contribuintes de uma mesma sociedade. Na verdade, a lei fiscal apresenta uma natural ambivalência encontrada nos efeitos colaterais que uma medida positiva para determinados contribuintes, representará ao direito de outros contribuintes. Por essa razão, a segurança jurídica do contribuinte ganha uma dimensão plural, baseada na aferição da adequação dos critérios legislativos à justiça fiscal e à repartição dos riscos e custos sociais.<sup>14</sup>

Historicamente, conforme elucida José Marcos Domingues de Oliveira, a ideia de capacidade contributiva já acompanhava o surgimento do tributo em épocas remotas. Tal ideia já era observada no Egito antigo, onde o pagamento de tributos guardava relação com a riqueza dos contribuintes. Os gregos também já preconizavam a necessidade de promover um ideal de justiça distributiva, conforme os seus talentos de cada indivíduo. Tomás de Aquino, na Idade Média, também sustentou que cada um deveria pagar tributos de maneira proporcional.<sup>15</sup>

Maria Helena Zockun<sup>16</sup> sustenta que um sistema tributário justo atenderia a dois princípios: o da equidade, que estabelece que os cidadãos devem ser tributados conforme sua renda e sua riqueza, não havendo distinção quanto à origem da renda; e o princípio da eficácia, segundo o qual o Estado deve arrecadas os recursos financeiros necessários para custear os serviços que lhe são atribuídos, de forma adequada à realidade econômica e social do país.

A equidade na tributação pode ser verificada por meio da percepção de que os indivíduos de uma sociedade devem contribuir conforme a sua capacidade contributiva,

---

**Tributação e Desenvolvimento.** Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587/11798>. Acesso em 20 mar. 2020.

<sup>13</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

<sup>14</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. Tributação, segurança e risco. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, jan./jun. 2015, p. 291-327. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1286>. Acesso em: 09 mai. 2020, p. 315.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário: Capacidade Contributiva**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

<sup>16</sup> ZOCKUN, Maria Helena. Equidade na tributação. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G.(Orgs). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p.17-42.

independentemente da origem de seus rendimentos, ou seja, não deve existir distinção entre as rendas provenientes do trabalho e as do capital.<sup>17</sup>

Em acréscimo, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Brasil argumenta que

o sistema tributário pode e deve ser utilizado como instrumento de distribuição de renda, redução da pobreza e redistribuição de riqueza pois, afinal, os recursos arrecadados da sociedade, via tributos, revertem em seu próprio benefício. Isto se faz via gastos sociais e também via tributação, cobrando mais impostos de quem tem mais capacidade contributiva e aliviando o peso dos mais pobres.

A Constituição Federal estabelece um conjunto de princípios tributários que constituem uma base importante para a edificação de um sistema tributário baseado na justiça fiscal e social. Dentre eles, citam-se os princípios da isonomia; da universalidade; da capacidade contributiva e o da essencialidade.

A tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva. Assim fazendo, ela alcança a justiça social por meio de tratamento tributário equânime.<sup>18</sup>

Especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, o tratamento diferenciado entre contribuintes, passou a ser justificado apenas quando utilizado com o objetivo de atingir os fins constitucionais do Estado, de maneira que seria uma decorrência do próprio conceito de justiça<sup>19</sup>.

O princípio da igualdade tributária passou a ser mais abordado em sua dimensão material. Paulo Bonavides afirma que “deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado”<sup>20</sup>.

Conforme elucida Hugo de Brito Machado Segundo,

[...] sempre que se cogita do princípio da isonomia em seu aspecto material, ou substancial, é saber qual medida de desigualdade deve ser tomada como critério pelo legislador, para tratar desigualmente os desiguais, e para que isso deve ser feito. Em matéria tributária, essa medida será, em regra, a capacidade contributiva [...].<sup>21</sup>

Roque Antonio Carraza enfatiza que o princípio da capacidade contributiva fundado no princípio da igualdade garante, pelo menos em tese, um sistema tributário justo, que não dá lugar às arbitrariedades e aos privilégios, pois “assegura que situações

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 126-127.

<sup>19</sup> RODRIGUES, Hugo Thami; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018, p. 151-170. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/603/173>. Acesso em: 18 mai. 2020.

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.376.

<sup>21</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 62.

equivalentes venham tratadas do mesmo modo, e situações não-equivalentes, de modo diverso”<sup>22</sup>.

O princípio da capacidade contributiva está mencionado no parágrafo 1º do art. 145 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que os tributos, quando possível, serão pessoais, ou seja, estabelecerão diferenças conforme a capacidade econômica dos indivíduos:

Art. 145, § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.<sup>23</sup>

Deve-se ressaltar que a aplicação e abrangência do princípio não são restritos somente aos termos dispostos no enunciado constitucional. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 562045/RS<sup>24</sup>, já pronunciou que a expressão “sempre que possível” alcança apenas o caráter pessoal dos impostos, de maneira que o princípio da capacidade contributiva é aplicável a todos os impostos, abrangendo também aqueles que não possuam caráter pessoal.

Ademais, é importante mencionar a distinção entre capacidade econômica e capacidade contributiva. A capacidade econômica possui caráter aritmético, constituindo a soma do patrimônio e dos rendimentos de uma dada pessoa em certo momento. Já a capacidade contributiva faz referência à parcela de riqueza passível de tributação, ou seja, a parte do patrimônio e da renda que superam o mínimo necessário para a satisfação das necessidades básicas individuais, isto é, limitada pelo mínimo existencial e pela vedação ao confisco.<sup>25</sup>

A partir de tal diferenciação, haveria alguma dificuldade em mensurar concretamente a capacidade contributiva de cada indivíduo, sendo necessária a adoção de alguns indicadores para se auferir tal capacidade. Atualmente, o principal indicador para tal aferição seria a renda individual do contribuinte.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. Imposto sobre a renda (perfil constitucional e temas específicos). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 327. *apud* RODRIGUES, Hugo Thami; KUNTZ, Tatiele Gisch. *op. cit.*

<sup>23</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 562045, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, 06 fev. 2013. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 26 nov. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 03 mai. 2020.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> TAMS, Rafael Argenta. A progressividade constitucional dos impostos sobre a renda, o consumo e o patrimônio: o caso do ICMS sobre as cestas básicas. 2010. 85f. **Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28126/000765753.pdf?sequence=1>.

Nesse tocante, o imposto de renda é considerado uma espécie tributária que possui elevada integridade, carregando condições mais adequadas para a observância da capacidade contributiva em suas dimensões objetiva e subjetiva.<sup>27</sup> Sob esse viés, Carlos Otávio Ferreira de Almeida elucida que a renda constituiria

uma base altamente confiável para o Estado de Direito, cujo ordenamento tributário se deve vincular à busca da justiça pelas veredas prioritárias da igualdade. Desvios de percurso, portanto, devem ser bem justificados, como no caso de normas tributárias indutoras, que não podem representar excessivos custos ao tratamento isonômico que se espera do Estado.

O objetivo de alcançar renda como base de tributação não é dos mais fáceis, pois cabe ao Estado bem definir seus contornos ante o conceito aberto, que, visto sob diferentes prismas, dificilmente produzirá resultados similares. Em outro giro, é conferida ao legislador uma ampla, mas não absoluta, liberdade de escolha de critérios para a definição de renda e, a depender dessas escolhas, o regime de tributação da renda resultante dificilmente encontrará identidade no contexto das ordens nacionais.<sup>28</sup>

Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair<sup>29</sup> argumentam que a equidade horizontal e a vertical determinam, respectivamente, um tratamento igual para os iguais e desigual para os desiguais. Segundo os autores, a equidade horizontal prevê as mesmas alíquotas para os estratos de rendas semelhantes, enquanto a equidade vertical infere maiores alíquotas à medida do aumento a capacidade de pagamento do contribuinte. A equidade vertical estaria diretamente relacionada ao conceito de progressividade.

Segundo o Sindifisco Nacional, “enquanto o princípio da capacidade contributiva implica em que os indivíduos devem contribuir de acordo com sua capacidade de pagamento, o princípio da progressividade diz que os contribuintes que auferem mais renda devem pagar mais tributos”.<sup>30</sup>

Um tributo é considerado progressivo quando a alíquota do tributo majora conforme a elevação do nível de renda, de maneira que a carga tributária aumenta progressivamente com a elevação da renda.<sup>31</sup> Conforme esclarece Ricardo Lobo Torres<sup>32</sup>, os impostos são cobrados por alíquotas ascendentes à medida que se avolume a base de cálculo. Quanto maior for a base de cálculo, mais elevadas devem ser as respectivas alíquotas.

<sup>27</sup> TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito tributário (Steuerrecht)**, v.1. Tradução: Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

<sup>28</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. **Tributação Internacional da Renda: a competitividade brasileira à luz das ordens tributária e econômica**. Série Doutrina Tributária v. XII. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 244.

<sup>29</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td\\_2190.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf).

<sup>30</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 127.

<sup>31</sup> TAMS, Rafael Argenta. *op. cit.*

<sup>32</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. v. 2. Valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

A esse respeito, Hugo de Brito Machado Segundo elucida que

A progressividade tem sido apontada como um importante instrumento de justiça fiscal, necessário a que o sistema tributário promova, dentre outros, o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. Como explicado, por progressividade compreende-se a forma de tributação que se torna mais pesada, ou onerosa, na medida em que maior é a base tributável. Em termos mais precisos, tributos progressivos são aqueles em relação aos quais as alíquotas são incrementadas conforme aumenta a base de cálculo sobre o qual incidem.

Uma das ideias subjacentes ao uso da progressividade, no caso do imposto sobre a renda, é a de que a renda tem utilidade cada vez menor ao seu titular, conforme cresce o seu montante.<sup>33</sup>

Ademais, a progressividade pode ser dividida em duas modalidades, a fiscal e a extrafiscal. A fiscal diz respeito somente à finalidade arrecadatória, que permite tributar de forma mais gravosa aquela riqueza tributável maior, contemplando a riqueza presumível do contribuinte. Já a extrafiscal corresponde ao interesse regulatório, na mudança de contextos, com o objetivo de estimular ou desestimular certas condutas.<sup>34</sup>

Thomas Piketty afirma que a progressividade é uma maneira mais justa de redistribuição dos tributos, além de oferecer “[...] um limite às desigualdades produzidas pelo capitalismo industrial, mas respeitando a propriedade privada e a livre concorrência.”<sup>35</sup> Assim, “o imposto progressivo exprime de certa forma um compromisso entre justiça social e liberdade individual.”<sup>36</sup>

Aliomar Baleeiro defende que a progressividade fiscal procura “[...] implantar os objetivos de justiça e igualdade, de modo que paguem os economicamente mais fortes proporcionalmente mais do que aqueles menos favorecidos.”<sup>37</sup>

Nesse sentido,

Justiça tributária implica também em aceitar que o Estado crie um sistema fiscal que, dentre outros requisitos, assegure que todos paguem seus tributos em conformidade com seus recursos. Assim, o Estado deve evitar sistemas fiscais que, além de regressivos, tributem diferentemente rendas semelhantes.<sup>38</sup>

Desse modo, a progressividade permite tratar os desiguais proporcionalmente às suas diferenças, na busca pela redução das desigualdades, se adequando ao princípio da igualdade e promovendo a justiça fiscal, em que a carga tributária é fixada de acordo com a capacidade contributiva do cidadão.

<sup>33</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *op. cit.*, p. 272.

<sup>34</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>35</sup> PIKETTY, Thomas. **O capital do século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 492.

<sup>36</sup> PIKETTY, Thomas. *loc. cit.*

<sup>37</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11 ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 253-254.

<sup>38</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 128.

A seguir, analisa-se a influência das ideias neoliberais e da teoria da tributação ótima para compreender como o atual sistema tributário brasileiro, ao invés de buscar redistribuição de rendas, por meio da concretização do princípio da capacidade contributiva, passou a ser mais um instrumento de manutenção das estruturas de desigualdade social.

### **2.1.1 Teorias da Tributação**

As duas principais visões teóricas que sobre Tributação ao longo do século XX foram a Teoria da Tributação Equitativa, de Fritz Neumark, e a Teoria da Tributação Ótima, defendida pioneiramente por Ramsey e outros teóricos, sendo posteriormente revisada e alterada por seus formuladores.

A Teoria da Tributação Equitativa surgiu com Fritz Neumark e apresentou forte influência na formulação de sistemas tributários de países desenvolvidos no período entre 1940 e 1970, evidenciando os modos de financiamento do Estado de Bem-Estar Social.<sup>39</sup> Tal teoria se baseava na justa distribuição da carga tributária, que deveria ser realizada conforme a capacidade de contribuição<sup>40</sup>.

Metodologicamente, a construção da estrutura ótima de tributação por ela apresentada é caracterizada como uma das possíveis combinações entre sistemas tributários alternativos e diversas condições táticas. É da contraposição de um conjunto ordenado de objetivos às condições econômicas que surge o sistema tributário ideal. Para a realização dessa construção propõe-se o seguinte comportamento: (a) não se preocupar com a possibilidade de concretização política, mais especificamente sobre as chances de aprovação eleitoral, e não se preocupar com as pressões de grupos econômicos ou políticos; e (b) abstrair-se da estruturação concreta dos sistemas históricos existentes, embora levando em consideração as experiências realizadas.<sup>41</sup>

Tal teoria, baseada na capacidade de contribuição, parte da distribuição da carga tributária entre os contribuintes, sem vinculá-la à ao nível do gasto público, estabelecendo tratamentos igualitários no sentido horizontal e vertical:

A tributação equitativa prevê que cada pessoa contribuirá na receita tributária de acordo com sua capacidade de pagamento. Para a determinação dessa contribuição, devem ser seguidas duas regras: (a) o tratamento deve ser igualitário no sentido horizontal — as pessoas na mesma situação econômica devem ser tratadas de forma igual; e (b) o tratamento deve ser também igualitário no sentido vertical — as pessoas em situação econômica diferente devem ser tratadas de forma diferente.

---

<sup>39</sup> AVILA, Róber Iturriet; MARTINS, Mário Lúcio Pedrosa Gomes; CONCEIÇÃO, Joao Batista Santos. **A revisão da teoria da tributação ótima e o projeto fiscal do novo governo**. Disponível em: [https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1\\_10/Mesa3/032.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1_10/Mesa3/032.pdf). Acesso em: 02 mai. 2020.

<sup>40</sup> LAGEMANN, Eugenio. Tributação equitativa. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.288-306, 2001. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1996/2377>. Acesso em: 22 mai. 2020.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 289.

Dessa maneira, apresentam-se duas tarefas a serem cumpridas: encontrar a medida adequada para aferir a situação econômica individual e, com base nessa medida, construir a fórmula para a "correta" diferenciação vertical da tributação (Brümmerhoff, 1989, p. 233). Como a capacidade de pagamento efetiva é impossível de ser medida, trata-se, em primeiro lugar, de escolher os melhores indicadores para essa capacidade, que serão, simultaneamente, as fontes e as bases para a tributação. Primeiramente, decide-se, portanto, o que tributar. Com a escolha desses indicadores, fica praticamente definida a composição qualitativa do sistema tributário. No segundo passo, determina-se como a tributação será estruturada. Nesse caso, os objetivos serão a fixação da alíquota ou do conjunto de alíquotas e o estabelecimento de regras especiais.<sup>42</sup>

Adam Smith já tratava da questão da aplicação do princípio da justiça por meio da capacidade contributiva. Segundo ele, os súditos dos Estados deveriam contribuir para a manutenção do Governo, em proporção ao rendimento de que cada um desfrutava, sob a proteção do Estado. A observância desse princípio que consiste constituiria a equidade na tributação.<sup>43</sup>

Segundo Neumark<sup>44</sup>, a tarefa de mensurar a capacidade efetiva de pagamento efetiva é difícil de ser obtida, e alguns indicadores devem ser escolhidos, sendo que o indicador mais fidedigno para representar a capacidade de pagamento é a renda pessoal, seguido pelo patrimônio e o consumo. No mesmo sentido, Riani<sup>45</sup> afirma que a tributação sobre a renda consiste no tributo com menor distorção sobre o preço relativo dos produtos, sendo, o mais indicado do ponto de vista de não gerar distorções sobre as preferências individuais, como pelo fato de ser capaz de gerar uma tributação mais justa. Assim, “a renda pessoal é considerada como o melhor indicador da capacidade de pagamento de uma pessoa. O patrimônio e o consumo completam o quadro dos indicadores”<sup>46</sup>.

Nesse viés, um sistema tributário ideal atribuiria

ao imposto sobre a renda o papel central. Com o exemplo dos EUA frente aos seus olhos, Simons (1951, p.66-70) e Hettich (1979, p.4) advogam por um imposto sobre a renda pessoal, que torna supérfluos o imposto sobre o lucro das corporações e os impostos gerais sobre o consumo. Entre os impostos sobre mercadorias, ele só admite como permanente os incidentes sobre a gasolina, dado o seu caráter de equivalência. O imposto sobre o patrimônio também pode ser mantido, porque a sua retirada iria beneficiar unicamente os proprietários que se apropriariam do valor do

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 290.

<sup>43</sup> SMITH, Adam. A riqueza das nações. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os economistas). *apud* MILÃO, Joana Veck. A regressividade do imposto de renda de pessoa física no Brasil. 2017. 69f. **Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2017. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/180365/001067079.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>44</sup> NEUMARK, Fritz (1970). Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik. Tübingen: Mohr, p.137-141 *apud* LAGEMANN, Eugenio. *op. cit.*

<sup>45</sup> RIANI, Flávio. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. 3. ed. São Paulo, 1990. *apud* LAGEMANN, Eugenio. *op. cit.*

<sup>46</sup> NEUMARK, Fritz (1970). Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik. Tübingen: Mohr, p.137-141 *apud op. cit.*, p. 290.

tributo capitalizado. A tributação sobre o comércio exterior deveria ser extinta para estimular o livre comércio internacional.<sup>47</sup>

Desse modo, a Teoria da Tributação Equitativa preceitua que a tributação sobre a renda tenha como base econômica a renda no sentido amplo, o seu sistema de alíquotas deve ser progressivo e a parcela isenta deve levar em conta o mínimo de existência.<sup>48</sup>

Já a Teoria da Tributação Ótima (*Optimal Taxation Theory*), defendida primeiramente por Ramsey, defendia que a estrutura tributária deveria ser adotada de modo a obter uma maximização da receita pelo menor custo à eficiência. Portanto, o imposto ótimo seria obtido por meio da maximização da utilidade individual sujeita à restrição da receita governamental.<sup>49</sup>

Se o princípio da justiça de Adam Smith converge para os objetivos pretendidos pela Tributação equitativa, o seu princípio da economia, por sua vez, buscaria recorrer aos objetivos defendidos pela Tributação Ótima, visto este último defender uma tributação que resultasse em menor custo possível ao contribuinte e maximizasse o montante de recursos para os cofres do Estado, por meio da minimização dos custos administrativos<sup>50</sup>.

Rosane Bezerra de Siqueira, José Ricardo Nogueira e Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa sustentam que a Teoria da Tributação Ótima se relaciona com os princípios estabelecidos por Adam Smith, visto que “seu objetivo é analisar como uma dada receita tributária pode ser arrecadada pelo governo a um mínimo custo para a sociedade, levando em consideração as diferenças existentes entre os indivíduos em termos de capacidade contributiva”.<sup>51</sup>

A tributação ótima pressupõe que as habilidades naturais (quociente de inteligência ou habilidades inatas) dos indivíduos, uma característica que mede o potencial de adquirir renda, constituíam a única característica de diferenciação pessoal dos contribuintes.<sup>52</sup>

As distorções no comportamento de agentes econômicos provocadas pela tributação seriam consideradas ineficiências, de acordo com a teoria ótima. Minimizar esses

---

<sup>47</sup> LAGEMANN, Eugenio. *op. cit.*, p. 292.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; SIQUEIRA, Rosane Bezerra de. **Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 811). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1974/1/TD\\_811.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1974/1/TD_811.pdf).

<sup>50</sup> LAGEMANN, Eugenio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064/2446>. Acesso em: 22 mai. 2020.

<sup>51</sup> SIQUEIRA, Rosane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Teoria da Tributação Ótima. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio De Janeiro: Elsevier, p. 173-187, 2004, p.174.

<sup>52</sup> LAGEMANN, Eugenio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064/2446>. Acesso em: 22 mai. 2020.

impactos, garantindo o bem-estar da sociedade, e ponderar o equilíbrio entre eficiência e equidade, seria o ponto de partida da análise tributária ótima<sup>53</sup>.

De acordo com Siqueira, Nogueira e Barbosa, pela tributação ótima, os objetivos distributivos só podem ser alcançados a um certo custo em termos de eficiência econômica<sup>54</sup>, ou seja, só seria possível atingir uma maior redistribuição de recursos por meio do aumento da eficiência.

Pela Tributação Ótima, para o imposto sobre a renda do trabalho, quando existe a possibilidade de se aplicarem alíquotas adequadas a cada nível de renda, conclui-se pela aplicação de alíquotas marginais nulas nos extremos inferior e superior, e uma alíquota a ser aplicada nas faixas de renda intermediárias.<sup>55</sup>

Na alíquota marginal ótima do imposto sobre a renda com a estrutura de alíquota linear se correlacionaria positivamente com a aversão à desigualdade de renda e com a necessidade de receita, e negativamente com a elasticidade compensada da oferta de trabalho. Quanto ao imposto de renda do capital, este não necessitaria ser parte constituinte do sistema tributário ideal em todos os casos.<sup>56</sup>

No entanto, os modelos e teoremas dessa teoria começaram a ser questionados, inclusive por aqueles que a defendiam e sustentavam a menor progressividade tributária, a partir da década de 1980, com sistematização de dados de renda e de patrimônio mostrando uma tendência de aumento significativo da concentração de riqueza nos estados que a implementaram. Piketty e Saez<sup>57</sup> afirmaram que a tributação das rendas do capital, mesmo induzindo o contribuinte a poupar menos, poderia reduzir a riqueza concentrada e a desigualdade. Assim, houve um processo de reflexão e revisão da tributação ótima.<sup>58</sup>

Conforme Gobetti e Orair<sup>59</sup>, no Brasil, a Teoria da Tributação Ótima exerceu uma grande influência nas políticas econômicas das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, foi implementada uma baixa tributação sobre o lucro, e o caráter redistributivo da política fiscal

---

<sup>53</sup> BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; SIQUEIRA, Rosane Bezerra de. *op. cit.*

<sup>54</sup> SIQUEIRA, Rosane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. *op. cit.*

<sup>55</sup> LAGEMANN, Eugenio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064/2446>. Acesso em: 22 mai. 2020.

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. **A theory of optimal capital taxation**. Cambridge: NBER, Apri. 2012. (Working Paper n. 17989).

<sup>58</sup> AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Santos. **O capital no século XXI e sua aplicabilidade à realidade brasileira**. Cadernos IHU Ideias, São Leopoldo, v. 13, n. 234, 2015.

<sup>59</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *op. cit.*

foi negligenciado, por meio da redução da progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física.

Conforme observam os autores, ainda há pressupostos da teoria ótima no sistema tributário nacional, não obstante já existirem revisões pelos próprios autores da antiga literatura.

## 2.2 Distorções e injustiças no sistema tributário nacional

Muitos países, com o objetivo de ampliar a competitividade de suas economias, adotaram modelos para desonerar o capital, incentivar a capitalização de empresas e atrair investimentos, recorrendo, muitas vezes, à diminuição da progressividade da tributação incidente sobre a renda do trabalho e do capital.<sup>60</sup>

O Brasil foi um desses países, e, durante as décadas de 1980 e 1990, esperando alcançar as vantagens da liberalização econômica, extinguiu faixas de incidência do Imposto de Renda de Pessoa Física e reduziu sua alíquota marginal máxima, seguindo um movimento liderado pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido.

Essas alterações, como referido no tópico anterior, foram introduzidas com base na Teoria da Tributação Ótima, que viria a se tornar a visão dominante nos sistemas tributários em muitos países ocidentais durante a década de 1980.<sup>61</sup> A esse respeito, Gobetti e Orair elucidam que

Curiosamente, a configuração que o IRPF brasileiro assumiu a partir de meados da década de 1990 – três faixas de tributação, com alíquota máxima de 27,5% e isenção de dividendos, depois de possuir doze faixas e alíquota máxima de pelo menos 50% durante quatro décadas – se assemelha muito ao modelo *reaganiano*, que tinha como objetivo reduzir a progressividade. Paralelamente, durante a gestão Reagan, o IRPJ foi reduzido. Da mesma forma, duas décadas mais tarde, durante o governo George W. Bush, em 2003, o imposto sobre dividendos foi para 15% ao nível federal. Essa reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução nos graus de progressividade, segundo Piketty, Saez e Zucman (2013), se repetiu em diferentes doses em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010 e explica parte do aumento da desigualdade no período. É interessante assinalar, contudo, que nem mesmo Reagan e Bush conseguiram fazer o que o governo brasileiro fez em 1995, ao isentar completamente os dividendos. [...] <sup>62</sup>

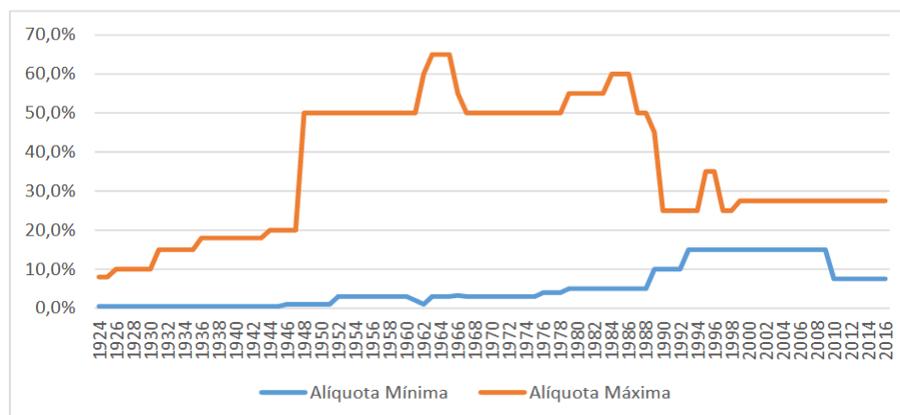
<sup>60</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do Capital no Brasil e no Mundo**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2380). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD\\_2380.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf).

<sup>61</sup> SILVA, Lucca Eugênio Feitosa Da. Imposto De Renda de pessoa Física e Desigualdade: Uma Análise da Regressividade dos impostos no Brasil. 2019. 57f. **Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/205639/001111762.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>62</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *op. cit.*, p. 9.

No Brasil, é possível observar esse movimento, analisando o comportamento das alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física. *Vide* a Figura 1 abaixo:

Figura 1 - Alíquotas máximas e mínimas do IRPF no Brasil - Exercícios de 1924 a 2016.



Fonte: Milão (2017). Com base em: Receita Federal. História do imposto de renda, 2016b.

Conforme detalha Marcus Vinícius Parente Rebouças,

Advindo de uma estrutura que comportava 11 alíquotas em 1987, a tabela progressiva foi reduzida, em 1988, para 9 classes, com alíquotas variáveis de 10% a 45%, além do limite de isenção (0%). Com o advento da Lei nº 7.713, de 22/12/1988, sob o governo de José Sarney, a escala passou, já no exercício seguinte, para 3 classes, inclusive, a de isenção, e duas alíquotas: 10% e 25% (art. 25). A partir de 1992, a alíquota de 10% foi majorada para 15%, e, a contar de 1994, a tabela progressiva passou a evidenciar 4 faixas, a de isenção e as correspondentes às alíquotas de 15%, 26,60% e 35%. Com a Lei nº 9.250, de 26/12/1995, a progressividade voltou a operar, quanto aos anos-calendários de 1996 e 1997, com as alíquotas de 0%, 15% e 25%. Em relação ao período de 1998 a 2008, a alíquota máxima foi elevada de 25% para 27,50%. Nos termos dos arts. 23 da Lei nº 11.945, de 04/06/2009, resultante da conversão da MP nº 451, de 15/12/2008, e 3º, caput e § 1º, da Lei nº 9.249, de 26/12/1995, com redação dada pela Lei nº 9.430, de 27/12/1996, a legislação brasileira prevê, por sua vez, uma escala de progressão, desde o ano-calendário de 2009, com um limite de isenção (alíquota zero) e quatro alíquotas positivas (7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%).<sup>63</sup>

Como é possível observar, seguindo as tendências econômicas liberais, a partir das décadas de 1980 e 1990, houve uma significativa redução da alíquota máxima do IRPF em comparação com a política tributária dos anos anteriores. Em comparação, em países como Alemanha e França, em que as alíquotas podem chegar a 53% e 57%, respectivamente, o Brasil arrecada atualmente valores considerados baixos com a tribulação da renda.<sup>64</sup>

Somando-se, ainda a respeito das alíquotas do IRPF, outra questão que se coloca sobre o imposto é a falta de atualização monetária anual das faixas nominais de incidência das

<sup>63</sup> REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. Elementos para uma teoria da tributação redistributiva para o Brasil contemporâneo. 2019. 585f. **Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará.** Fortaleza, 2019, p. 387-388. Disponível em:

[http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/40844/1/2019\\_tese\\_mvprebou%C3%A7as.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/40844/1/2019_tese_mvprebou%C3%A7as.pdf).

<sup>64</sup> SABBAG, Eduardo, *op. cit.*

alíquotas pelas tabelas progressivas, de maneira que os rendimentos dos trabalhadores acabam corroídos em termos reais. Segundo o IPCA-IBGE, entre 1996 e 2019, a tabela de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física, acumula defasagem de 103,94%.<sup>65</sup>

Nesse contexto, não obstante o delineamento na Constituição Federal de 1988, em seu art. 153, § 2º, I<sup>66</sup>, dos princípios da generalidade, universalidade e progressividade, esses como objetivos a serem seguidos e aplicados ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza, os dois últimos princípios parecem terem sido esquecidos pelo sistema tributário nacional, que vem sendo baseado em uma tributação indireta e regressiva, a qual incide desproporcionalmente e afeta as camadas mais baixas da população, além da concessão de desonerações e diferenciações sobre rendimentos, especialmente desde a vigência da Lei nº 9.249/95.

Todos essas questões contribuem para o cenário atual, em que “O Brasil encontra-se entre as dez maiores economias do mundo e, contraditoriamente, também está entre as dez piores distribuições de renda”<sup>67</sup>. O Sistema Tributário Nacional traz consigo diversas distorções que dificultam a promoção da justiça fiscal e acabam por contribuir para a manutenção da intensa desigualdade social<sup>68</sup>.

Além disso, em 2018, a carga tributária brasileira alcançou o equivalente a 33,58% do Produto Interno Bruto (PIB), o que representa, em valores, R\$ 2,292 trilhões<sup>69</sup>. Não obstante, em relação às bases de incidência, é possível visualizar, por meio dos dados da Receita Federal do Brasil, a distribuição e evolução em comparação com a média de outros países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Figura 2 - Evolução da Carga Tributária (% do PIB) Brasil e Média OCDE (36 países)

	Carga Tributária Total		Renda, Lucros e Ganhos de Capital		Folha de Salários		Propriedade		Bens e Serviços		Outros	
	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017
Brasil	33,5	32,3	7,6	7,0	8,5	9,0	1,2	1,5	15,5	14,3	0,6	0,0
Média OCDE <sup>(1)</sup>	32,9	34,5	11,7	11,4	8,9	9,9	1,7	1,9	10,3	11,1	0,2	0,2

<sup>65</sup> DIEESE. **Nota Técnica nº 220, de fevereiro de 2020.** Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec220IR.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

<sup>66</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

III - renda e proventos de qualquer natureza;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

<sup>67</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 129.

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> IMPOSTÔMETRO. **Carga Tributária sobe para 33,58% do Produto Interno Bruto.** São Paulo, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://impostometro.com.br/Noticias/Interna?idNoticia=444>. Acesso em 15 mai. 2020.

Fonte: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil –2018: Análise por Tributo e Bases de Incidência.

Como se observa, apesar da expressividade da totalidade da carga tributária, as bases relativas à renda e propriedade são significativamente menores no Brasil do que na média dos outros países, em contraposição à comparação com a base de bens e serviços. Conforme observa Ricardo Lodi Ribeiro<sup>70</sup>, o que se deve atentar não é para o tamanho da carga tributária em relação aos outros países, mas pela sua composição e incidência, que refletem as desigualdades sociais.

Ainda nesse aspecto, em se comparando a participação dos tributos bens e serviços na arrecadação total, é nítida a opção do legislador brasileiro pela preferência à tributação indireta em detrimento de outras bases, de modo que somente a base de bens e serviços responde por quase metade da arrecadação total:

Figura 3 – Série Histórica - Evolução da Participação das Bases de Incidência na Arrecadação Total - 2009 a 2018 – em %

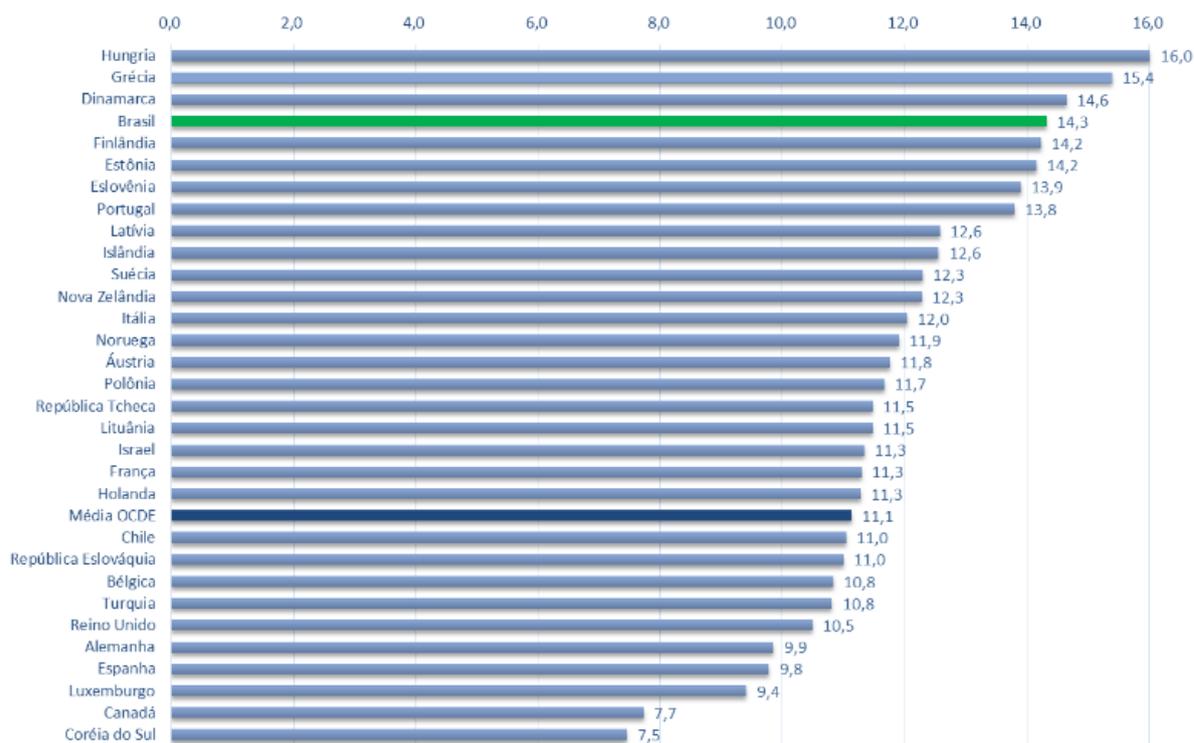
Cód.	Tipo de Base	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1000	Renda	22,17%	20,73%	21,77%	20,71%	21,01%	21,01%	21,12%	22,62%	21,75%	21,62%
2000	Folha de Salários	27,79%	27,60%	27,17%	28,06%	27,45%	27,77%	27,76%	27,86%	27,75%	27,39%
3000	Propriedade	3,91%	3,77%	3,73%	3,88%	3,91%	4,09%	4,43%	4,52%	4,58%	4,64%
4000	Bens e Serviços	44,46%	45,71%	45,10%	45,42%	45,91%	45,50%	44,92%	43,33%	44,28%	44,74%
5000	Trans. Financeiras	1,80%	2,10%	2,20%	1,96%	1,68%	1,62%	1,80%	1,66%	1,63%	1,60%
9000	Outros Tributos	-0,12%	0,08%	0,03%	-0,03%	0,03%	0,01%	-0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
0000	Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil –2018: Análise por Tributo e Bases de Incidência.

A seguir, a carga tributária sobre bens e serviços no Brasil em comparação à média dos países da OCDE:

<sup>70</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587/11798>. Acesso em 20 mar. 2020.

Figura 4 – Carga Tributária sobre Bens e Serviços – Brasil e Países da OCDE (2017)



Fonte: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil –2018: Análise por Tributo e Bases de Incidência.

A tributação sobre o consumo, mesmo afetando toda a população brasileira, afeta mais intensamente a população mais carente, já que gasta seus rendimentos na aquisição de bens de consumo e serviços, produtos básicos e necessários para a sobrevivência, não permitindo que se aumente o patrimônio pessoal dessa parte da população. Assim, a preferência em tributar os bens de consumo e serviços resulta o efeito regressivo destes impostos indiretos<sup>71</sup>.

Apesar de a Teoria da Tributação ótima defender que o valor da arrecadação dos tributos voltaria à população por meio de políticas públicas, no Brasil, não há investimento suficiente do valor arrecado na promoção de políticas públicas, garantindo à população mais carente os direitos básicos, como educação de qualidade, alimentação, moradia, lazer, vestuário, higiene, saneamento básico, entre outros. Assim, as populações de baixa e média renda contribuem de forma mais elevada, mas não veem esses rendimentos sendo investidos na melhoria dos serviços públicos.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista do Direito Público**. Universidade Estadual de Londrina – UEL, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018, p. 232-233. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29111>.

Quanto à tributação sobre a renda, mesmo constituindo uma base de tributação comparativamente mais direta e progressiva, tem servido de fonte para injustiça fiscal, especialmente pelo fato de que nem todos os rendimentos tributáveis são submetidos à tabela progressiva do Imposto de Renda e ao ajuste anual de declaração de renda. Esse sistema dual é o que tem sido aplicado pelo Brasil. Outros países utilizam um sistema amplo, em que as rendas são tratadas de forma mais isonômica.

Nesse contexto, se destaca a diferenciação entre a renda proveniente do trabalho e aquela proveniente do capital, com diferentes incidências.

Isto ocorre porque a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores ao imposto de renda incidente sobre a renda do trabalho. A legislação tributária, ao permitir a incidência na fonte de determinados rendimentos, acaba estabelecendo discriminações na origem da renda dos contribuintes, pois estes sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade.<sup>73</sup>

A esse respeito, Hiromi Higuchi destaca que

Esse imposto, no Brasil, é bastante injusto porque a maior parte da arrecadação é suportada pelos assalariados que não têm como fugir.

Os milhões de pequenos comerciantes sobrevivem à custa de omissão de receitas de impossível detecção e punição pelas fiscalizações federal e estaduais.

As pessoas físicas prestadoras de serviços constituem empresas tributadas pelo lucro presumido ou no Simples Nacional. Essa última tributação, por absurdo, pode ser feita até pelas prestadoras de serviços de profissões regulamentadas, inclusive com firma individual na forma de EIRELI.

Quantas pessoas físicas, como artistas e apresentadores de televisão, têm através de pessoa jurídica somente uma fonte pagadora, tratando-se de vínculo empregatício disfarçado.<sup>74</sup>

O autor ainda acrescenta que a legislação do imposto de renda da pessoa física

prejudica a baixa renda e beneficia a alta renda. O limite de isenção é muito baixo e a alíquota máxima é a menor do mundo. A alíquota máxima nos países desenvolvidos é bem superior a 30%, chegando a mais de 50% como no Japão. As deduções com instrução, contribuição à previdência complementar, contribuição ao INSS do empregador doméstico, etc, não beneficia a baixa renda.<sup>75</sup>

Tal diferenciação contrasta com o disposto na Constituição Federal de 1988, a qual não permite a discriminação em razão da ocupação profissional ou função dos contribuintes, independentemente da denominação dos rendimentos<sup>76</sup>.

Conforme Rodrigo Cardoso Fernandes, Bernardo Campolina e Fernando Gaiger Silveira,

---

<sup>73</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 141.

<sup>74</sup> HIGUCHI, Hiromi. **Imposto de renda das empresas: Interpretação e Prática**. 42ª ed. São Paulo: IR Publicações, 2017, p. 27.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>76</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*

enquanto sobre a renda do trabalho incidem alíquotas progressivas em relação ao rendimento tributável (de 7,5% a 27,5%), sobre os rendimentos de capital incidem alíquotas regressivas no tempo (inicial de 22,5%, caindo até 15%) – e quanto aos rendimentos de lucros e dividendos especificamente, estes são considerados isentos, não havendo tributação alguma na pessoa física sobre a aferição deste tipo de rendimento.<sup>77</sup>

Os autores argumentam que a opção brasileira por alíquotas mais baixas sobre as rendas do capital em comparação aos rendimentos do trabalho, provoca uma relativização do princípio da progressividade e contribui para o aumento da concentração de renda, tendo em vista que significativas receitas tributárias deixam de se tributar e, por outro lado, é acrescida a já elevada carga tributária incidente sobre as pessoas com menor capacidade de pagamento.<sup>78</sup>

Somando-se, o elevado número de isenções concedidas a determinadas origens de renda nem sempre encontra amparo nos princípios constitucionais que fundamentam a tributação, não obstante, de acordo com Hugo de Brito Machado Segundo,

[...] as diferenciações feitas pelo legislador, para a concessão de isenções, devem prestigiar de modo proporcional os valores constitucionalmente consagrados, em vez de os malferir. A distinção legal deve ser feita tendo em conta, sempre, uma justa ponderação dos valores constitucionais envolvidos, sendo razoável em função da finalidade que com a norma se quer chegar.<sup>79</sup>

O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Brasil também defende que “a existência de tributação exclusiva na fonte, com alíquotas diferenciadas em relação à tabela progressiva de ajuste anual da declaração do imposto de renda, afronta os princípios constitucionais de isonomia, capacidade contributiva e progressividade”<sup>80</sup>.

A esse respeito, outro exemplo de tal situação é a não submissão à tabela do imposto de renda da distribuição de lucros de pessoas jurídicas a sócios e acionistas, o qual é o objeto principal do presente trabalho. Como será detalhado adiante, o acionista ou sócio de uma pessoa jurídica, ao receber dividendos, é isento de tributação de renda sobre tais rendimentos.

<sup>77</sup> FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2449), p. 11. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD\\_2449.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf).

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Código Tributário Nacional: anotações à constituição, ao código tributário nacional e às leis complementares 87/1996 e 116/2003**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 48.

<sup>80</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. (Org.). *op. cit.*, p. 166.

### 3 A TRIBUTAÇÃO DE LUCROS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES

Os mecanismos de tributação do fluxo do lucro das pessoas jurídicas distribuído aos sócios/acionistas devem ser analisados sob múltiplos aspectos, tanto econômicos e sociais, como jurídicos. As opções por diferentes modelos fiscais no Brasil e em outros países serão analisadas a seguir.

#### 3.1 Imposto de renda e Tributação no Brasil

No Brasil, o Imposto de Renda, conforme os moldes atuais (incidindo sobre renda do contribuinte em sua totalidade) foi primeiramente instituído por meio da Lei nº 4.625/22 e implementado em 1924<sup>81</sup>. O art. 31 do referido dispositivo legal assim preceituava: “Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será, devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem”.<sup>82</sup>

Um de seus defensores pioneiros foi Rui Barbosa, primeiro ministro da fazenda do período republicano da época, que, desde 1891, considerava essencial a criação de um imposto que levasse em conta a renda dos indivíduos, visando promover uma tributação mais equitativa para reduzir os níveis de desigualdade de renda e promover uma maior arrecadação ao Estado brasileiro.<sup>83</sup> Segundo seu relatório escrito em janeiro de 1891,

no Brasil, porém, até hoje, a atenção dos governos se tem concentrado quase só na aplicação do imposto indireto, sob sua manifestação mais trivial, mais fácil e de resultados mais imediatos: os direitos de alfândega. E do imposto sobre a renda, por mais que se tenha falado, por mais que se lhe haja proclamado a conveniência e a moralidade, ainda não se curou em tentar a adaptação, que as nossas circunstâncias permitem, e as nossas necessidades reclamam.<sup>84</sup>

O Código Tributário Nacional de 1966, em seus artigos 43 a 45, estabeleceu regras gerais a respeito do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. O art. 43 delimita seu fato gerador:

<sup>81</sup> NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. *op. cit.*

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922.** Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1901-1929/L4625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1901-1929/L4625.htm).

<sup>83</sup> NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. *op. cit.*

<sup>84</sup> BARBOSA, Rui. Relatório do Ministro da Fazenda. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891 *apud* NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. *op. cit.*, p. 27.

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.<sup>85</sup>

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 153, inciso III, atribui competência à União para instituir imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. No § 2º do mesmo artigo, a Carta Magna preceitua que tal imposto “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei”<sup>86</sup>.

Acerca desses princípios, Hugo de Brito Machado Segundo discorre que

Pelo primeiro, da generalidade, entende-se que o imposto deve alcançar todos os indivíduos, ou, de forma mais precisa, deve resultar em “tratamento igual entre patrimônios”, aproximando-se, sem se confundir, do princípio da isonomia. Pelo segundo, da universalidade, considera-se que o patrimônio do contribuinte deve ser tributado como um todo, vale dizer, os rendimentos são passíveis de tributação, não importando sua natureza ou origem, inclusive quando havidos no exterior. Importa apenas saber se houve acréscimo do patrimônio do contribuinte, enquanto universalidade de bens, considerando-se o aumento patrimonial havido no período considerado pela tributação “por inteiro e em conjunto, sem fracioná-lo e novamente sem distinguir as espécies de rendas e proventos, ajustando-se, assim, ao princípio da generalidade”. Finalmente, por progressividade entende-se que as alíquotas do imposto devem ser variáveis, crescendo em razão proporcional à base de cálculo.<sup>87</sup>

A expressão “na forma da lei” faz referência à lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes. Se o Constituinte estabeleceu um conceito de renda ou se delegou tal tarefa ao legislador infraconstitucional é questão controversa.<sup>88</sup>

A respeito da definição do fato gerador de tal exação e da delimitação do conceito de renda, Ricardo Lobo Torres afirma que “renda e proventos são conceitos constitucionais abertos, que devem ser trabalhados pela doutrina e pela legislação”<sup>89</sup>. Humberto Ávila também expressa que a “Constituição adotou expressamente um conceito amplo de renda, no qual estão abrangidos também os proventos”<sup>90</sup>. Para esse último, o conceito de renda se

<sup>85</sup> BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm).

<sup>86</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>87</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 271-272.

<sup>88</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *op. cit.*

<sup>89</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 375.

<sup>90</sup> ÁVILA, Humberto. **Conceito de renda e compensação de prejuízos fiscais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 32.

constituiria em uma fonte produtiva, enquanto o conceito de proventos abrangeria os demais acréscimos patrimoniais passíveis de avaliação econômica, inclusive os ganhos de capital<sup>91</sup>.

Nesse tocante, cabe mencionar as duas principais teorias acerca do conceito de renda, quais sejam a teoria da fonte e a teoria do acréscimo patrimonial, as quais ambas foram adotadas pelo legislador brasileiro.

Segundo a teoria da fonte ou renda-produto, a renda consistiria no fruto periódico de uma fonte permanente, ou seja, o trabalho e/ou o capital (inciso I do art. 43 do CTN). Por esse entendimento, por não constituírem frutos periódicos de fonte permanente, mas, sim, alienação ou aquisição da própria fonte, ganhos de capital, doações, heranças, remunerações únicas e prêmios de loteria estariam fora da tributação da renda.<sup>92</sup>

Já segundo a teoria do acréscimo patrimonial, a renda seria o acréscimo de patrimônio em uma economia durante um dado período, abrangendo inclusive “rendas imputadas” e “rendimentos não realizados”, como meras valorizações imobiliárias (inciso II do art. 43 do CTN). Tal teoria prevê um conceito mais abrangente, envolvendo os demais acréscimos que não possuíssem as características previstas no inciso I.<sup>93</sup>

Contudo, a teoria do acréscimo patrimonial não foi plenamente acolhida pelo ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista os limites à tributação de valores não realizados pelos princípios da capacidade contributiva e da segurança jurídica. Com base nesses princípios, os valores ainda não realizados não confeririam efetivas liquidez e disponibilidade econômica necessárias para aferir a capacidade de pagamento, tampouco confeririam a segurança acerca dos valores que integrariam a base de cálculo do imposto.<sup>94</sup>

Assim, conforme esclarece Humberto Ávila<sup>95</sup>, a hipótese de incidência do imposto de renda é a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza, reconhecendo a efetiva percepção em dinheiro ou outros valores e o direito incondicional, atual e efetivo de aferir e dispor de tal renda.

A riqueza deve ingressar, efetiva e incondicionalmente, no patrimônio do contribuinte, não havendo que se falar em mera expectativa de ingresso. Ademais, a disponibilidade jurídica deve ser atual, ou seja, exercida, não se cogitando em tributar valorização de imóvel não vendido.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> ÁVILA, Humberto. *op. cit.*

<sup>96</sup> *Ibidem*.

Por fim, cabe memorar que o Imposto sobre a Renda possui efeito progressivo, visto que prevê a variação positiva da alíquota do imposto à medida que há aumento de base de cálculo.<sup>97</sup>

O sistema tributário nacional prevê o Imposto de Renda sobre as pessoas físicas e jurídicas, sendo que, sobre essas ainda há a incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Em relação às pessoas físicas, é possível diferenciar quatro grupos de rendimentos no imposto de renda (IRPF), de acordo com sua natureza, quais sejam: os rendimentos gerais, como trabalho, aluguéis, royalties e outros que integram a base de cálculo global e que são submetidos à tabela progressiva na declaração de ajuste anual; os ganhos de capital, em que se inclui a alienação de bens e direitos, sujeitos a uma tributação definitiva; rendimentos de aplicação financeira de renda fixa, disciplinados pela Lei nº 11.033/04, a qual instituiu uma tabela regressiva de acordo com o tempo do investimento; e os rendimentos de aplicação financeira de renda variável, com uma alíquota de 20% em operações *day trade*, e 15% em operações nos mercados à vista, a termo, de opções e de futuros.<sup>98</sup>

Para as pessoas jurídicas, o IRPJ apresenta uma alíquota fixa de 15% e um adicional de 10% para renda anual superior a R\$ 240.000,00. Ao imposto de renda, se soma a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) a uma alíquota de 9%, o que totaliza uma imposição total de 34% sobre a pessoa jurídica, salvo regimes simplificados como o Simples Nacional, previsto na Lei Complementar nº 123/06, em que a tributação é unificada e com alíquotas menores.<sup>99</sup>

Nesse contexto, no período entre 1995 e 2002, houve importantes mudanças que ocorreram no sistema tributário nacional, especialmente a Lei nº 9.249 de 1995 trouxe mudanças significativas em relação ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Pessoa Física, algumas delas foram de encontro aos princípios constitucionais estabelecidos para o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, conforme argumentar-se-á a seguir.

Entre as mudanças há a instituição, no art. 9º do diploma legal<sup>100</sup>, dos juros sobre capital próprio (JSCP), que é a possibilidade de remunerar os sócios e acionistas com juros equivalentes à aplicação da TJLP (taxa de juros de longo prazo) sobre o patrimônio líquido da empresa. Seria uma contrapartida pelo custo de oportunidade em virtude dos recursos

---

<sup>97</sup> SABBAG, Eduardo. *op. cit.*

<sup>98</sup> TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *op. cit.*

<sup>99</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *op. cit.*

<sup>100</sup> Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.

mantidos na empresa. Em adendo, o valor distribuído é dedutível, como despesa, na apuração do IR e da CSLL com base no lucro real<sup>101</sup>.

Acerca da implementação dos JSCP, Carlos Otávio Ferreira de Almeida afirma que medida possuía fim não discriminatório e indutor, à medida que igualava o tratamento do aporte dos sócios com o do mútuo de terceiros, no intuito de capitalizar as empresas fomentando o investimento na produção<sup>102</sup>. O mesmo se diferencia da distribuição de dividendos aos acionistas/cotistas, pois os dividendos são pagos após a apuração do lucro líquido da empresa, ou seja, após o pagamento dos tributos sobre o lucro da pessoa jurídica e não são dedutíveis, como despesa, na apuração de tais tributos.

Como já referido, outra mudança, foco deste trabalho, foi a isenção, pelo art. 10 da mencionada lei<sup>103</sup>, do imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º/1/96. Anteriormente a tal mudança, a alíquota era de 15% sobre o valor distribuído.<sup>104</sup>

Hiromi Higuchi detalha que

O art. 10 da Lei no 9.249/95 dispõe que 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, domiciliada no País ou no exterior.

O § 2º do art. 141 da IN nº 1.515, de 24-11-14, dispõe que no caso de pessoa jurídica tributada com base no lucro presumido ou arbitrado, poderá ser distribuído, sem incidência de imposto:

I - o valor da base de cálculo do imposto, diminuída de todos os impostos e contribuições a que estiver sujeita a pessoa jurídica;

II - a parcela de lucros ou dividendos excedentes ao valor determinado no item I, desde que a empresa demonstre, através de escrituração contábil feita com observância da lei comercial, que o lucro efetivo é maior que o determinado segundo as normas para apuração da base de cálculo do imposto pela qual houver optado, ou seja, o lucro presumido ou arbitrado.

A distribuição de lucros isentos de impostos, ainda que apurados através da escrituração contábil, só é possível após o encerramento do trimestre correspondente.

O art. 692 do RIR/99 dispõe que 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 ou arbitrado a pessoa física ou jurídica, domiciliada no exterior, não estão sujeitos à incidência do imposto de renda.

<sup>101</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*.

<sup>102</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *op. cit.*

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, 2010.

A omissão da palavra presumido naquele artigo é indevida porque o RIR de 1999 é posterior à Lei nº 9.718, de 1998, que permite a opção pelo lucro presumido das pessoas jurídicas que tenham sócios ou acionistas residentes no exterior e o art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, expressamente concede isenção do imposto de renda, na distribuição de lucros pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, inclusive para beneficiário residente no exterior.<sup>105</sup>

Essa opção pela não tributação pode ser classificada como isenção tributária, pois, não fosse o diploma infraconstitucional isentivo, os valores recebidos a título de dividendos seriam um rendimento recebido de pessoa jurídica, ingressando na declaração de ajuste como outros rendimentos tributáveis. Conforme elucida Denise Lucena Cavalcante, “a regra isentiva frustra o nascimento da obrigação tributária, agindo mesmo como um bloqueio à ocorrência do fato gerador”<sup>106</sup>.

Importante diferenciar também que, os dividendos, geralmente, se encaixam na classificação da renda como produto do capital, salvo se for referente ao trabalho realizado pelo próprio sócio, em que constituirá produto do trabalho.

Ademais, acerca da temática, Hugo de Brito Machado Segundo discorre que

[...] merece destaque o fato de que, no Brasil, os dividendos distribuídos por pessoas jurídicas aos seus sócios são isentos do imposto de renda (Lei 9.249/95, art. 10). Isso faz com que o rendimento oriundo do capital, quando decorrente não de ganho de capital, mas de dividendo gerado por ações, por exemplo, seja tributado não de forma mais branda, com alíquota mais baixa e de forma exclusiva (como um *flat tax*); faz, a rigor, com que não seja tributado em absoluto.<sup>107</sup>

Uma das justificativas, utilizadas para implementação do novo modelo isentivo, foi a de evitar a dupla tributação (econômica) da renda oriunda da pessoa jurídica e posteriormente distribuída, visto que a riqueza já é onerada no âmbito do imposto de renda da pessoa jurídica e seria novamente tributada em sua distribuição pelo imposto de renda dos acionistas ou cotistas, o que desestimularia o investimento no país.

Ocorre que, conforme será detalhado a seguir, a simples isenção de dividendos, considerada isoladamente, não é uma fórmula para o crescimento econômico e aumento dos investimentos. Em verdade, o Brasil possui uma das maiores tributações de renda na pessoa jurídica, o que, em si, poderia descredibilizar a atração por isenção de dividendos, além do fato de que umas das principais causas para o desestímulo a investimentos é a extensa burocracia e a insegurança jurídica vivenciados no país. Ademais, tal política provocou

<sup>105</sup> HIGUCHI, Hiromi. *op. cit.*, p. 72.

<sup>106</sup> RODRIGUES, Denise Lucena. **A imunidade como limitação à competência impositiva**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 27.

<sup>107</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e redução de desigualdades. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 4, n. 6, p. 105-146, 2018, p. 127. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-4-2018-n6/182>.

situações de distorções econômicas e sociais, com diferenciações entre a tributação de trabalhadores assalariados e a isenção de grandes rentistas, de modo que se popularizou a frase de que o Brasil seria “O paraíso dos rentistas e o inferno dos empreendedores”<sup>108</sup>.

A seguir, será a análise comparativa da política de tributação de dividendos do Brasil com outros países.

### 3.2 Análise comparada da tributação de lucros em outros países

A tributação do lucro pela integração entre pessoas jurídicas e as pessoas físicas beneficiárias dos lucros produzidos admite três formas de extração: exclusivamente no lucro das empresas, ou na distribuição aos acionistas/cotistas, ou em ambas as hipóteses, com a possibilidade de creditamento em cada uma delas. A opção por uma delas decorre de uma escolha pela legislação de cada país.

Conforme Natalie Matos Silva<sup>109</sup>, no sistema clássico, os lucros das sociedades são tributados pelo imposto de renda das pessoas jurídicas e, quando distribuídos aos sócios ou acionistas pessoas físicas, pelo imposto de renda das pessoas físicas, não havendo qualquer alívio à dupla tributação. Nele, os lucros não distribuídos, que aumentam o valor das ações, também sofrem dupla exação, sendo tributados no nível da sociedade e na alienação das ações, como ganho de capital. Esse sistema foi o adotado durante muito tempo nos Estados Unidos.

Já os métodos da integração parcial buscam mitigar a superposição de tributação, a medida que reduzem os efeitos da dupla exação econômica sobre os lucros auferidos pelas pessoas jurídicas e distribuídos aos sócios ou acionistas. Eles não evitam a dupla tributação econômica sobre os lucros retidos. Os mesmos podem reduzir a bitributação no nível do sócio ou acionista, seja pela exclusão ou pelo crédito (este também conhecido como método da imputação) dos dividendos recebidos no imposto de renda das pessoas físicas, ou podem reduzir a bitributação no nível da pessoa jurídica, garantindo a essas um crédito sobre os

---

<sup>108</sup> RANGEL, Ricardo. O paraíso dos rentistas e o inferno dos empreendedores. **Revista Veja**, Editora Abril, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/ricardo-rangel/o-paraiso-dos-rentistas-e-o-inferno-dos-empreendedores/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

<sup>109</sup> SILVA, Natalie Matos. A integração da tributação das pessoas jurídicas e das pessoas físicas: análise dos modelos teóricos e de sua adequação ao princípio da capacidade contributiva. In: COSTA, Alcides Jorge; SCHOUERI, Luís Eduardo; BONILHA, Paulo Celso Bergstrom (coord.). **Direito Tributário Atual 23**, p. 366–401. São Paulo: Dialética, 2009.

dividendos pagos ou a exclusão de parte ou totalidade dos dividendos distribuídos da base de cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas<sup>110</sup>.

Há também os métodos de integração total, em que busca se reduzir a dupla tributação econômica tanto sobre os lucros retidos, como pelos lucros distribuídos pela sociedade. Nesse viés, a tendência é que todos os lucros das pessoas jurídicas sejam tributados pelas alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas<sup>111</sup>.

Atualmente, o Brasil adota o método de integração parcial pela exclusão dos dividendos recebidos no imposto de renda das pessoas físicas, previsto no art. 10 da Lei nº 9.249/95.

Nesse contexto, conforme Fernandes, Campolina e Silveira,

Como panorama geral, a tributação sobre lucros e dividendos praticada no Brasil encontra poucos paralelos entre os países participantes da OCDE. Entre eles, apenas a Eslováquia e a Estônia se juntam ao Brasil no grupo dos países que não tributam essa fonte de renda no IR em nível pessoal. A Eslováquia, entretanto, taxa os lucros e os dividendos em 14% por meio de contribuição social para o financiamento da saúde, de forma que restam de fato Brasil e Estônia neste singelo dueto.<sup>112</sup>

Ademais, “entre os países que tributam os lucros e os dividendos no nível pessoal, as alíquotas efetivas variam de 6,9%, na Nova Zelândia, a 44%, na França, em uma média aproximada de 25%”<sup>113</sup>.

Todos os demais países da OCDE, embora adotem mecanismos para integrar a taxaço dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física e desonerar parcialmente os dividendos, praticam a dupla tributação. Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física, mas o que importa é que, em média, a parcela dos lucros absorvida pelo Estado sob a forma de tributos é bem mais alta do que no Brasil.<sup>114</sup>

Na tabela a seguir, é possível comparar a tributação total incidente sobre dividendos, considerando a alíquota de tributação da renda sobre o lucro na pessoa jurídica e na pessoa física, nos países da OCDE e no Brasil no ano de 2019:

Tabela 1 - Tributação de lucros e dividendos no Brasil e países da OCDE (2019)

País	Alíquota IRPJ (%) ( <i>Corporate Income Tax - CIT</i> )	Alíquota IRPF (%) ( <i>Personal Income Tax - PIT</i> )	Alíquota total (%) (CIT + PIT)
Irlanda	12,50	51,00	<b>57,13</b>
Coréia	27,50	40,28	<b>56,70</b>
Canadá	26,80	39,34	<b>55,60</b>
França	32,02	34,00	<b>55,14</b>
Dinamarca	22,00	42,00	<b>54,76</b>
Bélgica	29,58	30,00	<b>50,71</b>

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *op. cit.*, p. 13.

<sup>113</sup> FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *loc. cit.*

<sup>114</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *op. cit.*, p. 15.

Portugal	31,50	28,00	<b>50,68</b>
Israel	23,00	33,00	<b>48,41</b>
Alemanha	29,89	26,38	<b>48,38</b>
Estados Unidos	25,89	29,28	<b>47,58</b>
Austrália	30,00	24,28	<b>47,00</b>
Noruega	22,00	31,68	<b>46,71</b>
Áustria	25,00	27,50	<b>45,63</b>
Suécia	21,40	30,00	<b>44,98</b>
Japão	29,74	20,32	<b>44,02</b>
Itália	24,00	26,00	<b>43,76</b>
Holanda	25,00	25,00	<b>43,75</b>
Finlândia	20,00	28,90	<b>43,12</b>
Espanha	25,00	23,00	<b>42,25</b>
México	30,00	17,14	<b>42,00</b>
Luxemburgo	24,94	21,00	<b>40,70</b>
Eslovênia	19,00	25,00	<b>39,25</b>
Grécia	28,00	15,00	<b>38,80</b>
Suíça	21,15	21,14	<b>37,81</b>
Islândia	20,00	22,00	<b>37,60</b>
Chile	25,00	13,33	<b>35,00</b>
Turquia	22,00	17,50	<b>35,00</b>
Polônia	19,00	19,00	<b>34,39</b>
<b>Brasil</b>	<b>34,00</b>	<b>0,00</b>	<b>34,00</b>
Nova Zelândia	28,00	6,94	<b>33,00</b>
República Tcheca	19,00	15,00	<b>31,15</b>
Lituânia	15,00	15,00	<b>27,75</b>
Eslováquia	21,00	7,00	<b>26,53</b>
Hungria	9,00	15,00	<b>22,65</b>
Estônia	20,00	0,00	<b>20,00</b>
Letônia	20,00	0,00	<b>20,00</b>

Fonte: UNAFISCO NACIONAL. Nota Técnica nº 15/2020. Com base em: OECD Tax Database, 2019. Table II.4.

De acordo com os dados mais recentes da OCDE<sup>115</sup>, no caso da Letônia, de 2000 a 2017, os dividendos eram tributados pelo imposto de renda do sócio/acionista (*personal income tax*) a uma alíquota de 10%. A partir de 2018, no caso de dividendos distribuídos a pessoas físicas, esses passaram a ser isentos do imposto de renda pessoal, à exceção de pagamentos do lucro acumulado de anos anteriores, os quais, após um período de transição, passaram a ser tributados à alíquota de 20%.

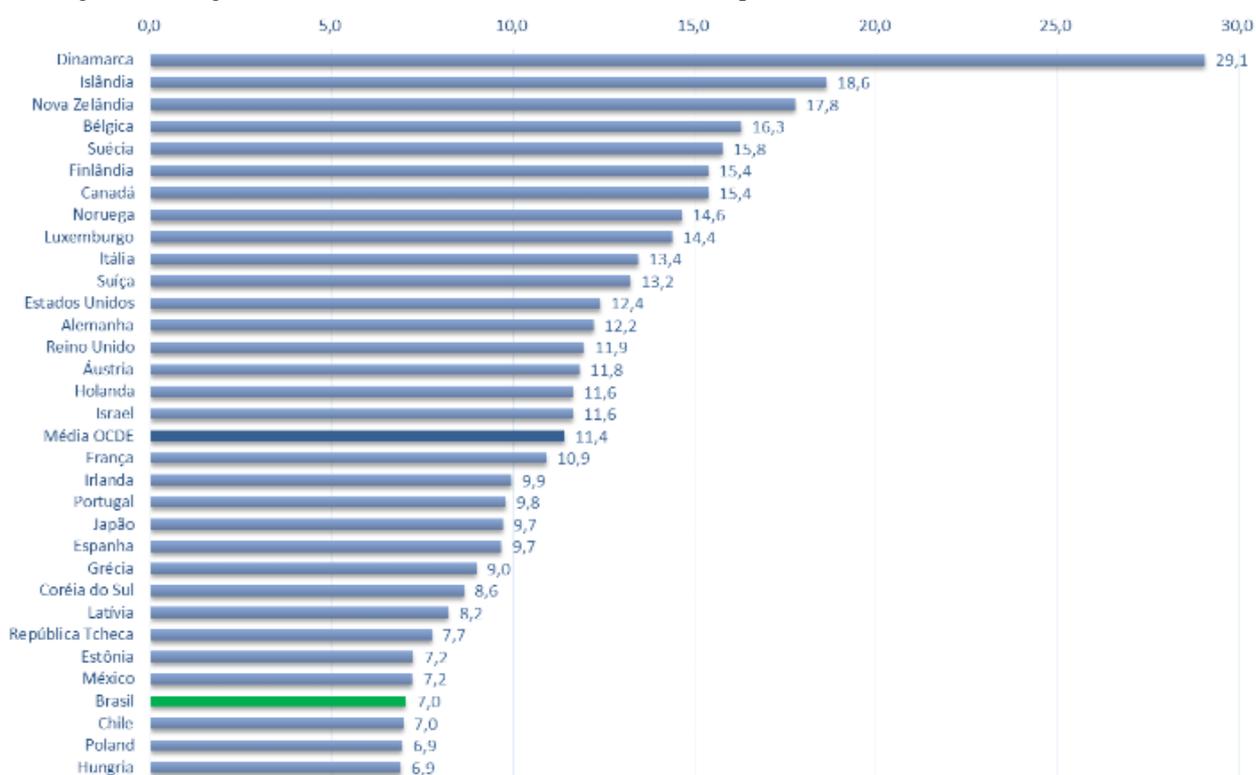
Em relação à Estônia, havia isenção até o ano de 2018, quando os dividendos passaram a ser tributados pelo imposto de renda de pessoas físicas por uma alíquota de 7%. Tal exceção foi justificada como uma forma de evitar o pagamento por meio de dividendos em vez de trabalho assalariado.

<sup>115</sup> OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Tax Database 2020 - Explanatory Annex**. Taxation of corporate and capital income – Table II.4 Overall statutory tax rates on dividend income. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/corporate-and-capital-income-tax-explanatory-annex.pdf>. Acesso em 02 ago. 2020.

No caso da Eslováquia, desde 2004, a receita de dividendos não era tributada. A partir do ano de 2011, passou a estar sujeita a uma contribuição social de 10% para o seguro de saúde, a qual foi alterada para 14% em 2013. Em 2016, com objetivo de incentivar o investimento no mercado regulamentado de capitais, as contribuições de ações de empresas negociadas em mercados regulamentados foram abolidas. A partir de 2017, os rendimentos de dividendos voltaram ser tributados na fonte a uma alíquota de 7%.

Em outro aspecto, quando se compara a carga tributária por base de incidência, enquanto que para a base “Bens e Serviços”, como já referido em capítulo anterior, o Brasil tributa, em média, mais, observa-se que para a base “Renda” tributa bem menos que a média dos países da OCDE:

Figura 5 – Carga Tributária sobre a renda, Lucro e Ganho de Capital – Brasil e Países da OCDE (2017)



Fonte: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil –2018: Análise por Tributo e Bases de Incidência.

Por meio da figura comparativa acima, é possível visualizar que, dos países enumerados, o Brasil alcança o quarto menor nível de tributação sobre a renda, ficando atrás somente da Hungria, Polônia e Chile.

Não obstante, não se pode deixar de observar tal cálculo leva em consideração a tributação geral da renda, como uma das formas de distribuição da totalidade da carga tributária, o que leva em consideração a tributação das rendas das pessoas físicas e jurídicas,

suas deduções, isenções e formas de cobrança. Nesse sentido, não se pode deixar de mencionar que, em algumas bases, o país já possui uma elevada tributação, como no fato de que o Brasil é um dos países com a maior alíquota de imposto sobre o lucro das empresas em todo o mundo.

A esse respeito, levantamento feito pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) afirmou que Brasil entraria, no ano de 2019, no topo da lista dos países com a maior alíquota de imposto sobre o lucro das empresas em todo o mundo. A França, que liderava o ranking, vem promovendo uma redução gradual da alíquota de 34,4% para 25% até 2022. A tendência mundial de redução da carga tributária das empresas ganhou força no ano de 2018, quando houve a adoção de tal política pelos Estados Unidos, pela Bélgica e pela França.<sup>116</sup>

Considerando-se a totalidade incidente sobre a renda, Alessandra de Souza Okuma sustenta que

É verdade que a maioria dos países membros da OCDE tributa dividendos, mas a alíquota média combinada da tributação da renda, na pessoa jurídica e na pessoa física, é de 41,6%. Com a tributação dos dividendos, uma pessoa jurídica sujeita ao lucro presumido terá a carga majorada de 14,53% para até 42,03% (14,53% + 27,5%). No caso de pessoa jurídica tributada no lucro real, o ônus poderá atingir 70,75% (43,25% + 27,5%).

Na hipótese do lucro presumido, ainda que haja uma primeira impressão de isonomia, há que se considerar que, além dos tributos incidentes sobre o lucro das empresas (14,53% ou 43,25%, conforme o caso), a pessoa jurídica suporta todos os encargos trabalhistas, previdenciários e os altos custos de conformidade que oneram os resultados (reduzindo, quando não eliminando, lucros e dividendos). Esses encargos não se aplicam (ou se aplicam em menor proporção) quando a atividade econômica é exercida diretamente pelas pessoas físicas.<sup>117</sup>

Diante desses dados, far-se-á, no próximo capítulo, a análise dos aspectos positivos e negativos da tributação de dividendos no Brasil.

---

<sup>116</sup> FERNANDES, Adriana. Em 2019, Brasil será o país que mais tributa empresas. **O Estado de São Paulo**, 31 dez. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-2019-brasil-sera-o-pais-que-mais-tributa-empresas,70002662224>. Acesso em: 22 abr. 2020.

<sup>117</sup> OKUMA, Alessandra de Souza. A polêmica tributação dos dividendos. **Revista Consultor Jurídico**, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-28/alessandra-okuma-polemica-tributacao-dividendos>. Acesso em: 21 abr. 2020.

## 4 PERSPECTIVAS DA TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL

Entre as distorções do Sistema Tributário Nacional, a não tributação da distribuição de lucros constitui relevante fator para desigualdade tributária e, conseqüentemente, social no Brasil.

Milton Friedman defendia, até mesmo, a completa abolição do imposto de renda corporativo sobre as pessoas jurídicas, de forma que a tributação dos rendimentos não incidisse sobre as empresas, mas, tão somente, sobre os dividendos dos acionistas.<sup>118</sup>

Sobre as opções de tributação, Carlos Otávio Ferreira Almeida discorre que

Nesse contexto de indefinições, em face da queda de barreiras comerciais, tecnológicas, culturais, institucionais e econômicas, os fatores tributários tornam-se crescentemente considerados. Destarte, abre-se um leque de opções ao Estado para definir a forma pela qual pretende tributar investimentos (domésticos e) internacionais. Típicas escolhas recaem sobre o tratamento tributário conferido a dividendos sob o IRPJ e IRPF; prioridade para eficiência e a neutralidade na escolha de um sistema; escolha por manter, reduzir ou eliminar bitributação econômica, assim como por aliviá-la ao nível da empresa ou do acionista; por definir sobre alíquotas, base de tributação e uso de incentivos fiscais, além de práticas adotadas pelos demais países.”<sup>119</sup>

Nesse contexto, cabe detalhar as propostas legislativas, bem como as perspectivas econômicas, sociais e jurídicas a respeito da possibilidade da tributação de dividendos no Brasil.

### 4.1 Propostas de tributação e o fenômeno da “pejotização”

Vários projetos de lei já abordaram a questão do retorno à tributação dos dividendos, sendo uma pauta relativamente antiga, tais como os Projetos de Lei nº 3.007/08, 3.091/08 e 2610/11. Entre os mais recentes, se destaca Projeto de Lei nº 2015/2019, do Senador Otto Alencar, o qual prevê que os lucros ou dividendos distribuídos com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 2016, pagos, creditados, remetidos, empregados ou entregues pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, a pessoas jurídicas ou físicas, domiciliadas no País ou no exterior, estarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda Retido Fonte (IRRF) à alíquota de 15%, que será considerada como antecipação do imposto devido na declaração de ajuste anual<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. Trad. Luciana Carli. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. *apud* REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. *loc. cit.*

<sup>119</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *op. cit.*, p. 265.

<sup>120</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 2015/2019**. Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para

De acordo com os “Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2017, Exercício 2018”<sup>121</sup>, divulgados pela Receita Federal do Brasil, os contribuintes que declararam recebimento de lucros e dividendos tiveram rendimentos isentos em um valor total superior a R\$ 550,701 bilhões em 2017, sendo 280,54 bilhões correspondentes aos dividendos recebidos sem qualquer tributação. Caso esta riqueza fosse tributada pela proposta do Projeto de Lei nº 2015/2019, haveria uma arrecadação média superior a R\$ 54 bilhões anuais<sup>122</sup>.

De acordo tais dados da Receita Federal, no ano de 2017, dos 25.177 declarantes com renda superior a 320 salários mínimos, 19.859 receberam dividendos, com rendimento total de R\$ 248 bilhões, sendo R\$ 182 bilhões (73%) correspondentes a rendimentos não tributados pelo imposto renda<sup>123</sup>.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO) argumenta que “aqueles que estão nas maiores faixas salariais arcam como uma alíquota média menor do que aqueles que se encontram nas faixas intermediárias. A isenção da tributação de dividendos seria uma das razões para a referida regressividade”<sup>124</sup>.

Ramon Tomazela Santos afirma que a tributação dos lucros empresariais exclusivamente no nível da pessoa jurídica, com a desoneração das pessoas físicas

impede a individualização do imposto e, conseqüentemente, a adequação da tributação ao princípio da capacidade contributiva subjetiva dos sócios. Ademais, a isenção concedida aos dividendos distribuídos, ou a sua tributação mediante a aplicação de alíquotas inferiores àquelas aplicáveis aos rendimentos do trabalho, pode gerar um efeito regressivo no sistema tributário, semelhante ao experimentado na tributação sobre o consumo, tendo em vista que a carga tributária mais elevada seria suportada pelas pessoas físicas que auferem rendimentos do trabalho, atingindo em maior escala os indivíduos de baixa renda, o que malfere os objetivos de justiça social e redistribuição de renda (assumindo-se como premissa que, como regra geral, os rendimentos do capital são comumente auferidos por indivíduos de alta renda, enquanto que os rendimentos do trabalho compõem a maior parte da renda dos indivíduos com baixo poder aquisitivo).<sup>125</sup>

---

dispor sobre a incidência do Imposto de Renda relativamente aos lucros ou dividendos distribuídos pela pessoa jurídica. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136156>.

<sup>121</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2017, Exercício 2018**. Brasília: Receita Federal - Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-ac-2017.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2020.

<sup>122</sup> UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica nº 15/2020: Tributação da distribuição de lucros e dividendos: a dupla não tributação de parte do lucro distribuído, estimativa arrecadatória da tributação de dividendos e propostas para equilíbrio da carga tributária**. Disponível em: [http://unafiskonacional.org.br/UserFiles/2020/File/Nota-Tecnica\\_Tributacao-Lucros\\_Dividendos.pdf](http://unafiskonacional.org.br/UserFiles/2020/File/Nota-Tecnica_Tributacao-Lucros_Dividendos.pdf). São Paulo, fev. 2020.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>125</sup> SANTOS, Ramon Tomazela. A isenção outorgada aos dividendos e integração da tributação das pessoas jurídicas e das pessoas físicas: o pagamento de dividendos à conta de reserva de capital e a influência da recente edição da lei nº 12.973/2014. In: ZILVETI, Fernando Aurelio (coord.). **Direito Tributário Atual 32**, p. 297-320. São Paulo: Dialética, 2014, p. 299.

Nesse viés,

O fim das renúncias fiscais concedidas aos rentistas propiciaria a possibilidade de uma readequação da tabela de imposto de renda das pessoas físicas, de modo a trazer ao sistema as pessoas que hoje se encontram isentas de tributação ou contribuindo abaixo de suas possibilidades, ao mesmo tempo em que reduziria a tributação das pessoas que hoje são excessivamente gravadas, notadamente a classe média assalariada.<sup>126</sup>

Para Fernandes, Campolina e Silveira,

[...] diante dessa sistemática de favorecimento ao lucro e pelo fato de existirem diversos mecanismos com os quais uma pessoa física pode se constituir como uma empresa individual para auferir seu rendimento, tem-se estruturado um sistema dual de tributação. Afinal, além de, em um quadro estático, esse sistema favorecer os que auferem mais rendas de capital, ao se introduzir um componente dinâmico da criação da renda, percebe-se um incentivo para que os indivíduos transformem suas rendas de trabalho em rendas de capital. Este último fenômeno é chamado de “pejotização”, que afeta a equidade do sistema do IR, além de impactar negativamente a sua arrecadação.<sup>127</sup>

Tal fenômeno da “pejotização” faz que seja uma prática corrente no mercado que um empregado de determinada empresa se constitua como pessoa jurídica prestadora de serviço, de maneira a recolher menos tributos do que recolheria como empregado, pessoa física, contratado por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, visto que seu salário se torna lucro da pessoa jurídica prestadora de serviço, não havendo encargos trabalhistas ou contribuições previdenciárias, tanto para o empregado, como para o empregador<sup>128</sup>. Tal prática acarreta a renúncia fiscal de valores expressivos aos cofres da União, sendo muito difícil sua fiscalização e prevenção pelo fisco federal.

De outra sorte, esse argumento deixa de levar em conta todos os demais tributos que incidem sobre os resultados da pessoa jurídica e que impactam a formação dos lucros. É certo que o rendimento recebido por trabalhadores assalariados sofre retenção na fonte pelo imposto de renda em alíquotas progressivas de até 27,5%. No entanto, deve-se atentar para o fato de que os dividendos são formados a partir do lucro disponível aos sócios/acionistas, cujo processo passa pelas etapas da receita bruta (faturamento), custos e a tributação do lucro empresarial. Nessas etapas, há incidência de tributos sobre as vendas, sobre a prestação de serviço e sobre a receita em si, além de tributos sobre a propriedade e sobre o lucro da pessoa jurídica (IRPJ/CSLL). Dessa forma, também é preciso levar em consideração tais fatores para contabilização da tributação sobre a riqueza recebida por meio de dividendos.

<sup>126</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. (Org.). *op. cit.*, p. 187.

<sup>127</sup> FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *op. cit.*, p. 13.

<sup>128</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*

Nesse sentido, Alessandra de Souza Okuma ressalta que

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 Inca 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%.<sup>129</sup>

A esse respeito, Hugo de Brito Machado Segundo defende a necessidade de diminuição da tributação na pessoa jurídica, como contrapartida para o retorno da tributação de dividendos:

Considerando que a tributação das pessoas jurídicas pode se refletir em seus preços, ou nos salários que pagam aos seus empregados, e não só nos dividendos distribuídos, e considerando também que a progressividade faria com que suas perdas tivessem mais impactos que seus ganhos, talvez fosse o caso de se adotarem alíquotas mais baixas de imposto de renda e contribuição sobre o lucro sobre pessoas jurídicas, com pouca progressividade, abolindo-se, em contrapartida, a isenção concedida aos dividendos, que seriam tributados pelo regime aplicável às pessoas físicas, dentro de uma escala progressiva mais ampla.<sup>130</sup>

Nesse contexto, embora não seja o foco do presente trabalho, também seria interessante a redução da tributação e encargos sobre o trabalho assalariado, especialmente as contribuições pagas pelo empregador, como uma forma de aproximar os níveis de tributação entre a pessoa jurídica prestadora de serviço e a pessoa física assalariada.

#### **4.2 Bitributação econômica, eficiência na arrecadação e aferição da capacidade contributiva**

Em relação ao argumento acerca da atração de investimentos e impulso ao crescimento, Gobetti e Orair argumentam que a interpretação de que a isenção de tributos sobre os dividendos geraria incentivos econômicos está equivocada, não havendo evidências de que os investimentos no país aumentaram após a implementação da isenção de dividendos. Para os autores,

<sup>129</sup> OKUMA, Alessandra de Souza. *op. cit.*

<sup>130</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e redução de desigualdades. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 4, n. 6, p. 105-146, 2018, p. 128. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-4-2018-n6/182>.

Do ponto de vista econômico, o argumento é formal porque, para o acionista, não interessa quantas vezes o lucro é tributado, se uma ou duas vezes, mas, sim, o resultado final dessa tributação. Se elevássemos o IRPJ/CSLL de 34% para 44%, teríamos aproximadamente o mesmo efeito que o fim da isenção de dividendos, e não estaríamos incorrendo em bitributação. Para a empresa, porém, essa alteração seria pior, por dar tratamento igual ao lucro retido (e reinvestido) e ao lucro distribuído (que se transformará majoritariamente em poupança privada e não necessariamente retornará à empresa).

Além disso, a literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que os benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (isenção dos dividendos e dedução dos JSCP) obtiveram êxito em ampliar os investimentos no país, já que, ao contrário, os investimentos permaneceram estagnados por mais de uma década após a implementação dessas medidas. Por outro lado, o que se pode afirmar de maneira inequívoca é que consolidaram o quadro de subtributação do lucro no país e contribuíram para a baixa progressividade do IRPF [...].<sup>131</sup>

Quanto à bitributação econômica, cabe ressaltar que essa difere da bitributação jurídica, visto que, nesta, um mesmo contribuinte sobre imposição de uma exação por duas jurisdições. A dupla tributação econômica pressupõe que “a mesma corrente de rendimentos (lucros de pessoas relacionadas) submeta-se à tributação na empresa e seja novamente alcançada na forma de dividendos recebidos pelos sócios”<sup>132</sup>. Carlos Otávio Ferreira de Almeida refere que bitributação econômica é uma denominação imprecisa, pois o fluxo advindo da empresa pode se dividir: parte ser distribuída por meio dos dividendos e outra parte ser reinvestida, levando à tributação de ganhos de capital<sup>133</sup>.

Uma das críticas à bitributação econômica ocasionada pela tributação de dividendos é que, em uma situação de necessidade por financiamento, esse modelo favoreceria a opção pelo endividamento em vez do aporte de capital por meio da emissão de novas ações ou capitalização dos lucros retidos, tendo em vista que os juros são dedutíveis no lucro tributável da pessoa jurídica, já os dividendos não o seriam.

Tal crítica, baseada no sistema clássico, é referida pela visão antiga da tributação do dividendo, que sustentava que a bitributação obstruiria significativamente o investimento corporativo. A nova visão da tributação do dividendo sustenta que a isenção de dividendos não iguala as opções de endividamento e aporte de capital, embora confira ganhos elevados dissociados da atividade empresarial aos acionistas. Esta “prioriza a retenção de parte suficiente dos lucros pela empresa (até o ponto de garantir o retorno do investimento), deixando o remanescente à tributação de dividendos”<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *op. cit.*, p. 14-15.

<sup>132</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *op. cit.*, p. 271.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 273.

Não obstante, tal problemática poderia ser contornada por meio da adoção do método da dedução de dividendos, a serem distribuídos antes da contabilidade e tributação do lucro empresarial, possibilitando seu abatimento na base de cálculo do IRPJ, com a tributação sobre o acionista, o que conferiria tratamento tributário semelhante ao dos juros e ao dos JCSP.

Somando-se a isso, cabe mencionar que, na manutenção da tributação da renda na pessoa jurídica, deve ser considerada a possibilidade de repasse do ônus do imposto aos trabalhadores e consumidores, por meio dos salários e dos preços, respectivamente, de maneira que, ao contrário do que poderia ser pensado, contribuintes com menor capacidade contributiva acabariam por assumir a carga econômica do tributo. Nesse aspecto, Natalie Matos Silva refere que

Argumenta-se também que o imposto de renda das pessoas jurídicas é de mais fácil aceitação política do que o imposto de renda das pessoas físicas, já que não se determina com clareza quem assume o seu ônus. Os contribuintes aceitam o imposto de renda das pessoas jurídicas mais facilmente por acreditar que tal imposto é justo, uma vez que recai sobre as grandes empresas. Não se considera, nessa crença, que o imposto pode ser repassado aos consumidores ou trabalhadores.

Nesse sentido, Richard Goode aponta que a possibilidade de repasse do ônus do imposto de renda das pessoas aos preços ou salários pode ser interpretada como uma limitação à validade das críticas ao sistema tradicional de incidência do imposto, e deve ser levada em conta na análise dos diversos sistemas de integração.<sup>135</sup>

Tais contra-argumentos põe em xeque a defesa da tributação exclusiva na pessoa jurídica com a isenção na distribuição, como o meio de maior sucesso econômico e de atração de investimentos. Em verdade, em conformidade com Hugo de Brito Machado Segundo,

investimentos devem ser atraídos com a construção de um sistema tributário claro, sem burocracia excessiva e desnecessária, aplicado por autoridades que respeitam a boa-fé do contribuinte, com a formação de uma sociedade educada e qualificada, dotada de elevado capital humano, sem violência urbana etc. Essa é a maneira de atrair, de forma mais duradoura e saudável, investimentos para um país. É muito mais desestimulante para o estrangeiro que pretende investir no Brasil o cenário de total insegurança, jurídica e mesmo física, vivido no país, do que a tributação incidente sobre o rendimento oriundo do capital.<sup>136</sup>

Em complemento, Carlos Otávio Ferreira de Almeida:

[...] o legislador pode atender aos requisitos de competitividade do sistema de tributação da renda não somente por meio de subvenções ao investidor, mas também pela norma jurídica arrecadadora, por meio da qual deve configurar transparência,

---

<sup>135</sup> SILVA, Natalie Matos. *op. cit.*, p. 369.

<sup>136</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e redução de desigualdades. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 4, n. 6, p. 105-146, 2018, p. 126-127. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-4-2018-n6/182>.

eficiência, estabilidade e coerência com todos os elementos normativos que integram o sistema em tela.<sup>137</sup>

Entretanto, não se pode deixar de mencionar a validade de alguns argumentos na defesa de tal tributação, especialmente a maior facilidade de arrecadação e de fiscalização por parte do fisco. Nesse viés,

A vantagem da concentração da arrecadação e da fiscalização nas pessoas jurídicas em relação às pessoas físicas é um desses aspectos. Octavio Gôvea de Bulhões afirma que a maior facilidade de estimar o montante tributável e de arrecadar o tributo motivaram a imposição fiscal sobre as pessoas jurídicas, muito embora entenda o autor que estas entidades deveriam ser consideradas apenas como fontes pagadoras, e não como contribuintes.

De fato, as pessoas jurídicas são em menor número do que seus sócios ou acionistas, o que torna muito mais simples as funções de arrecadação e fiscalização do Estado.<sup>138</sup>

Em outro aspecto, cabe ressaltar a ocorrência de situações distintas entre os pequenos investidores e os grandes rentistas. Conforme Hugo de Brito Machado Segundo:

Reconheça-se que nem todas as situações são equivalentes. Há a pessoa jurídica optante pelo Simples, microempresa, em relação à qual são dois ou três sócios que fazem todo o trabalho, com a ajuda de poucos empregados. Igual realidade vivem pequenas sociedades prestadoras de serviços. Nesse caso, nem mesmo se pode dizer que o dividendo recebido seria “rendimento do capital”. A situação é bem diversa, porém, no caso do investidor pode mesmo desconhecer o local onde funcionam as companhias dos quais detém ações. No caso deste, a isenção inverte a lógica subjacente à progressividade, pois terá igual efeito sobre o pequeno investidor, que com parte de seu salário comprou algumas ações, e o grande rentista, que herdou quantidade bastante grande de ações, capaz de permitir a ele rendimentos confortáveis sem nenhum trabalho e sem nenhuma tributação.<sup>139</sup>

Tal cenário cria situações em que grandes acionistas de empresas optantes pelas sistemáticas do lucro presumido ou do simples nacional tenham uma tributação total significativamente menor do que pequenos acionistas de empresas tributadas pelo lucro real.

Nesse contexto, alguns setores da sociedade defendem que o retorno da tributação sobre os dividendos distribuídos seja compensada pela redução na alíquota do IRPJ<sup>140</sup>. A esse respeito, Fernandes, Campolina e Silveira afirmam que

[...] A mesma média de 25% se observa na tributação sobre a PJ, categoria em que o Brasil, porém, figura como um dos maiores tributadores. Portanto, tributar lucros e dividendos no país no nível pessoal passa por rever a estrutura da tributação do IRPJ, com a necessidade de alguma minoração, de maneira a harmonizar a

<sup>137</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *op. cit.*, p. 270.

<sup>138</sup> SILVA, Natalie Matos. *op. cit.*, p. 368.

<sup>139</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e redução de desigualdades. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 4, n. 6, p. 105-146, 2018, p. 128. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-4-2018-n6/182>.

<sup>140</sup> MAIA defende tributação de lucros e dividendos com compensação a pessoas jurídicas. **Thomson Reuters**, 10 fev. 2020. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/idBRKBN20429O-OB RTP>. Acesso em: 14 abr. 2020.

tributação total dos lucros e dividendos, em paralelo à prática em países de nível de desenvolvimento semelhante.<sup>141</sup>

A elevada tributação das pessoas jurídicas no Brasil prejudica a inserção e a competitividade das empresas brasileiras no âmbito internacional.

Além disso, convém lembrar que

uma das formas para estabelecer a isonomia tributária é considerar a capacidade contributiva, independentemente da origem ou da natureza da renda, isto é, se de capital ou trabalho, pois a Constituição do país determina o respeito à capacidade econômica para graduação dos impostos<sup>142</sup>.

A esse respeito, cabe mencionar o malferimento a esse princípio pela uniformidade da tributação do lucro na esfera da pessoa jurídica, na qual não há uma aferição detalhada da capacidade contributiva, além da baixa ou neutra progressividade. Ramon Tomazela Santos discorre:

Realmente, a isenção concedida aos dividendos pode se mostrar incompatível com a equidade vertical, uma vez que o lucro apurado no âmbito corporativo é tributado de modo uniforme pelo IRPJ e pela CSLL, independentemente da capacidade contributiva de seus beneficiários finais. Daí afirma-se que a tributação dos dividendos apenas na órbita da pessoa jurídica impede a individualização do imposto de renda no âmbito da pessoa física, em consonância com o princípio da capacidade contributiva.

[...] a imposição de tratamento diferenciado aos rendimentos decorrentes do exercício da atividade econômica por meio de pessoas jurídicas, submetendo-os à tributação corporativa, em comparação à tributação aplicável aos rendimentos provenientes de outras fontes de produção (como o trabalho assalariado), que estão sujeitos à tabela progressiva, pode representar grave violação à equidade horizontal. Sob o prisma da capacidade contributiva, como corolário da igualdade, os rendimentos provenientes de diferentes fontes de produção (capital, trabalho ou a combinação de ambos) devem ser submetidos ao mesmo regime de tributação, às alíquotas da tabela progressiva, a menos que outro critério de discriminação justifique a distinção.<sup>143</sup>

Acerca da progressividade, em 2017, o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou o documento “*IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*”<sup>144</sup>, recomendando progressividade tributária como uma das medidas para reduzir desigualdades sociais. A publicação afirmou que os resultados empíricos não confirmam que alíquotas de imposto mais elevadas iriam contribuir negativamente para economia, e que, em algumas economias avançadas, pode-se aumentar a progressividade sem prejudicar o crescimento econômico.

<sup>141</sup> FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *op. cit.*, p. 13.

<sup>142</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 166.

<sup>143</sup> SANTOS, Ramon Tomazela. *op. cit.*, p. 300.

<sup>144</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Monitor. **IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality**. Disponível em: <http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017#Chapter1>. Acesso em: 18 mai. 2020.

*wealthy individuals often have more access to tax relief and more opportunities to avoid taxes. [...] there would appear to be scope for increasing the progressivity of income taxation without significantly hurting growth for countries wishing to enhance income redistribution.*<sup>145</sup>

Somando-se, em outro estudo “*Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*”, o FMI delineou a relevância dos tributos e das políticas de transferência para redução de desigualdades, defendendo a remoção de benefícios fiscais para grupos de alta renda:

*Redistribution through the tax and transfer system is found to be positively related to growth for most countries [...] reducing tax expenditures that benefit high-income groups most and removing tax relief—such as reduced taxation of capital gains, stock options, and carried interest—would increase equity and allow a growth-enhancing cut in marginal labor income tax rates in some countries.*<sup>146</sup>

Mesmo no modelo de política tributação ótima, muitos economistas tem defendido a possibilidade de aumento da tributação progressiva sobre o capital:

Tanto economistas da nova geração, como Piketty e Emmanuel Saez, quanto da velha guarda, como Peter Diamond, têm se dedicado a demonstrar, por meio de um arcabouço estritamente neoclássico, mas baseado em hipóteses e pressupostos mais realistas, que uma política tributária ótima (no sentido de maximizar o bem-estar social) pode passar por um desenho no qual não só haja espaço para a progressividade tributária e a tributação do capital, como em doses superiores a que temos na atualidade.<sup>147</sup>

Em concordância com o Sindifisco Nacional,

[...] é necessário reorientar a tributação para que ela incida prioritariamente sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes. O pilar do sistema tributário deve ser o imposto de renda, pois é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do imposto de renda será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. O imposto de renda é um instrumento fundamental para redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por intermédio dele será possível aplicar a máxima “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do País.<sup>148</sup>

Dessa forma, mesmo em modelos de tributação visando o crescimento econômico, é possível a implementação de políticas tributárias para redução das desigualdades sociais e atendimento aos princípios da isonomia e, especialmente quanto ao imposto de renda, capacidade contributiva e progressividade. As diferenciações entre as origens da renda, como

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>146</sup> *Idem. Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Strategy, Policy, and Review Department, jun. 2015, p. 30. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf> . Acesso em 18 mai. 2020.

<sup>147</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff. *op. cit.*, p. 9.

<sup>148</sup> MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. *op. cit.*, p. 183.

a do trabalho e do capital, ferem diretamente esses princípios, como corolários da justiça fiscal.

## 5 CONCLUSÃO

O debate sobre a conveniência e a melhor forma de tributar as rendas do capital é complexo e depende de múltiplas considerações, de caráter teórico e prático.

Nesse tocante, é necessário reconhecer que o Sistema Tributário Nacional necessita de vários aperfeiçoamentos além da reorganização da tributação da renda. O elevado nível de tributação sobre o consumo, a burocracia e complexidade do conjunto de normas tributárias, a cumulatividade de alguns tributos nas cadeias econômicas e o peso dos encargos sobre o trabalho assalariado são exemplos de temas que merecem atenção da sociedade.

Não obstante, a tributação sobre a renda é digna de especial interesse, tendo em vista suas características e seu potencial para promover a justiça social, sendo um dos tributos com maior aptidão para medir o grau de riqueza e capacidade de contribuição de cada indivíduo em uma sociedade.

A Constituição Federal de 1988 possui como um de seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento por meio da redução das desigualdades sociais e regionais. Para garantir o alcance de tais objetivos, os legisladores constitucionais originários puseram os princípios da isonomia e da capacidade econômica, especialmente ao Imposto de Renda Pessoa Física e sua função social, postou-se a progressividade, a generalidade e a universalidade.

Apesar de o texto constitucional de 1988 passar a determinar expressamente a progressividade do imposto de renda, foi justamente a partir da época de sua promulgação que o IR passou a ser menos progressivo. Tal paradoxo não deve prosperar.

Os princípios da equidade tributária, da capacidade contributiva e da progressividade são corolários da justiça fiscal. A tributação sobre o fluxo dos rendimentos auferidos pela pessoa jurídica deve, sempre que possível, estar em conformidades com tais balizas do ordenamento jurídico. A Constituição passou autorizar o tratamento diferenciado entre contribuintes apenas com o objetivo de atingir os princípios e os fins constitucionais do Estado.

Assim, não há fundamento constitucional para a manutenção de tratamentos tributários diferenciados entre os rendimentos do capital e do trabalho pelo imposto de renda. Os métodos de integração que mais se aproximam com o princípio da capacidade contributiva são aqueles em que os dividendos são tributados de maneira global, tanto na pessoa jurídica

como na pessoa física, de acordo com as alíquotas progressivas do imposto de renda na pessoa física.

Nesse sentido, seria interessante a submissão da totalidade, ou boa parte, dos rendimentos de pessoas físicas à tabela progressiva do imposto de renda, incluindo os dividendos, trabalho assalariado, ganhos de capital e aplicações financeiras, assegurando, dessa forma, a isonomia prevista constitucionalmente. A tributação dos dividendos pelo IRRF poderia ser considerada uma antecipação para posterior ajuste na declaração anual do imposto de renda com submissão à tabela progressiva do IRPF.

A esse respeito, a tributação da distribuição do lucro no nível dos acionistas/cotistas seria mais eficiente na aferição da capacidade contributiva e na concretização do princípio da progressividade do imposto de renda, pela aplicação das alíquotas previstas para o IRPF.

Seguindo o modelo de integração parcial, seria possível a compensação dos dividendos distribuídos pela dedução ou exclusão parcial ou total dos lucros distribuídos no imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas, dependendo do momento de apuração do lucro empresarial, à semelhança dos juros sobre capital próprio, o que contornaria a crítica a respeito do efeito de estímulo ao endividamento das empresas.

Ademais, tendo em vista o elevado nível da tributação sobre a pessoa jurídica no Brasil, a sustentabilidade e a competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional, seria necessária uma combinação da retomada da tributação de dividendos ao nível das pessoas físicas com a redução gradual do IRPJ e CSLL. Não obstante, se deve atentar para casos especiais de já reduzido grau de tributação na pessoa jurídica, como no caso dos regimes do lucro presumido e do Simples Nacional, os quais merecem um debate específico sobre sua manutenção ou aprimoramento.

Somando-se, para tentar trazer a tributação do trabalho assalariado por pessoa física a níveis próximos ao das pessoas jurídicas prestadoras de serviço, poder-se-ia os tributos e encargos sobre a folha salarial, especialmente as contribuições previdenciárias e de terceiros pagas pelo empregador.

Investimentos devem ser garantidos por meio de um sistema tributário eficaz, funcional e desburocratizado. Isenções e benefícios injustificados não garantem a sustentabilidade do sistema fiscal, mas, em verdade, contribuem para manutenção e crescimento do contexto de injustiça social.

Quando todos contribuem, a legitimidade da tributação faz-se presente, e o próprio cidadão passa a visualizar seu ônus fiscal para com o estado de uma forma profícua e justa, garantindo assim a validade do Estado Social e a harmonia da vida em sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. **Tributação Internacional da Renda: a competitividade brasileira à luz das ordens tributária e econômica**. Série Doutrina Tributária v. XII. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista do Direito Público**. Universidade Estadual de Londrina – UEL, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018, p. 232-233. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29111>.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª ed. 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2019.
- ÁVILA, Humberto. **Conceito de renda e compensação de prejuízos fiscais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Santos. **O capital no século XXI e sua aplicabilidade à realidade brasileira**. Cadernos IHU Ideias, São Leopoldo, v. 13, n. 234, 2015.
- AVILA, Róber Iturriet; MARTINS, Mário Lúcio Pedrosa Gomes; CONCEIÇÃO, Joao Batista Santos. **A revisão da teoria da tributação ótima e o projeto fiscal do novo governo**. Disponível em: [https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1\\_10/Mesa3/032.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1_10/Mesa3/032.pdf). Acesso em: 02 mai. 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11 ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; SIQUEIRA, Rosane Bezerra de. **Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 811). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1974/1/TD\\_811.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1974/1/TD_811.pdf).
- BOLSONARO diz que governo estuda reduzir IR de empresas em troca da tributação de dividendos. **G1**, 30 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/30/bolsonaro-diz-que-governo-estuda-reduzir-ir-de-empresas-em-troca-da-tributacao-de-dividendos.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2020.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm).
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos MF nº 325 da Lei nº 9.249/95, de 07 de setembro de 1995**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922.** Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1901-1929/L4625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1901-1929/L4625.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9249.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil – 2018: Análise por Tributo e Bases de Incidência.** Brasília, 2019. 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: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Grandes Números IRPF – Ano-Calendarário 2017, Exercício 2018.** Brasília: Receita Federal - Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-ac-2017.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **História do imposto de renda, 2016b.** Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/trajetoria>. Acesso em: 22 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 2015/2019.** Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a incidência do Imposto de Renda relativamente aos lucros ou dividendos distribuídos pela pessoa jurídica. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136156>.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 562045, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, 06 fev. 2013. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 26 nov. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 03 mai. 2020.

DIEESE. **Nota Técnica nº 220, de fevereiro de 2020.** Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec220IR.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

FERNANDES, Adriana. Em 2019, Brasil será o país que mais tributa empresas. **O Estado de São Paulo**, 31 dez. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-2019-brasil-sera-o-pais-que-mais-tributa-empresas,70002662224>. Acesso em: 22 abr. 2020.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2449). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD\\_2449.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf).

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td\\_2190.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf).

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do Capital no Brasil e no Mundo**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2380). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD\\_2380.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf).

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: JOVCHELOVITCH, Marlova; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. (org.). Brasília: UNESCO, 2014. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000156.pdf>.

HIGUCHI, Hiromi. **Imposto de renda das empresas: Interpretação e Prática**. 42ª ed. São Paulo: IR Publicações, 2017.

IMPOSTÔMETRO. **Carga Tributária sobe para 33,58% do Produto Interno Bruto**. São Paulo, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://impostometro.com.br/Noticias/Interna?idNoticia=444>. Acesso em 15 mai. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Monitor. **IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality**. Disponível em: [http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017#Chapter 1](http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017#Chapter%201). Acesso em: 18 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. Strategy, Policy, and Review Department, jun. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>. Acesso em 18 mai. 2020.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação equitativa. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.288-306, 2001. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1996/2377>. Acesso em: 22 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064/2446>. Acesso em: 22 mai. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Código Tributário Nacional: anotações à constituição, ao código tributário nacional e às leis complementares 87/1996 e 116/2003**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito tributário**. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

\_\_\_\_\_. Tributação e redução de desigualdades. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 4, n. 6, p. 105-146, 2018. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-4-2018-n6/182>.

MAIA defende tributação de lucros e dividendos com compensação a pessoas jurídicas. **Thomson Reuters**, 10 fev. 2020. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/idBRKBN20429O-OB RTP>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. (Org.). **Tributação no Brasil: em busca da justiça fiscal**. Brasília: Sindifisconacional, 2010.

MILÃO, Joana Veck. **A regressividade do imposto de renda de pessoa física no Brasil. 2017. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/180365/001067079.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do Imposto de Renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Tax Database 2019 - Table II.4**. Overall statutory tax rates on dividend income. Disponível em: [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table\\_III1](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_III1). Acesso em 14 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Tax Database 2020 - Explanatory Annex**. Taxation of corporate and capital Income – Table II.4 Overall statutory tax rates on dividend income. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/corporate-and-capital-income-tax-explanatory-annex.pdf>. Acesso em 02 ago. 2020.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário: Capacidade Contributiva**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

OKUMA, Alessandra de Souza. A polêmica tributação dos dividendos. **Revista Consultor Jurídico**, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-28/alessandra-okuma-polemica-tributacao-dividendos>. Acesso em: 21 abr. 2020.

PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Trad. André Telles da edição francesa de 1997. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

\_\_\_\_\_. **O capital do século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. **A theory of optimal capital taxation**. Cambridge: NBER, Apr. 2012. (Working Paper n. 17989).

PROJETO prevê tributação de lucros e dividendos já em 2020. **Revista Consultor Jurídico**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/projeto-preve-tributacao-lucros-dividendos-2020>. Acesso em: 22 abr. 2020.

RANGEL, Ricardo. O paraíso dos rentistas e o inferno dos empreendedores. **Revista Veja**, Editora Abril, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/ricardo-rangel/o-paraíso-dos-rentistas-e-o-inferno-dos-empresendedores/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. Elementos para uma teoria da tributação redistributiva para o Brasil contemporâneo. 2019. 585f. **Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/40844/1/2019\\_tese\\_mvprebou%C3%A7as.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/40844/1/2019_tese_mvprebou%C3%A7as.pdf).

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587/11798>. Acesso em 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Tributação, segurança e risco. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, jan./jun. 2015, p. 291-327. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1286>. Acesso em: 09 mai. 2020.

RODRIGUES, Denise Lucena. **A imunidade como limitação à competência impositiva**. São Paulo: Malheiros, 1995.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018, p. 151-170. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/603/173>. Acesso em: 18 mai. 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Ramon Tomazela. A isenção outorgada aos dividendos e integração da tributação das pessoas jurídicas e das pessoas físicas: o pagamento de dividendos à conta de reserva de capital e a influência da recente edição da lei nº 12.973/2014. In: ZILVETI, Fernando Aurelio (coord.). **Direito Tributário Atual 32**, p. 297-320. São Paulo: Dialética, 2014.

SILVA, Lucca Eugênio Feitosa Da. Imposto De Renda de pessoa Física e Desigualdade: Uma Análise da Regressividade dos impostos no Brasil. 2019. 57f. **Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/205639/001111762.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SILVA, Natalie Matos. A integração da tributação das pessoas jurídicas e das pessoas físicas: análise dos modelos teóricos e de sua adequação ao princípio da capacidade contributiva. In: COSTA, Alcides Jorge; SCHOUERI, Luís Eduardo; BONILHA, Paulo Celso Bergstrom (coord.). **Direito Tributário Atual 23**, p. 366–401. São Paulo: Dialética, 2009.

SIQUEIRA, Rosane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Teoria da Tributação Ótima. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio De Janeiro: Elsevier, p. 173-187, 2004.

TAMS, Rafael Argenta. A progressividade constitucional dos impostos sobre a renda, o consumo e o patrimônio: o caso do ICMS sobre as cestas básicas. 2010. 85f. **Trabalho de**

**Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2010. Disponível em:  
<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28126/000765753.pdf?sequence=1>.

TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito tributário (Steuerrecht)**, v.1. Tradução: Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e princípio da capacidade contributiva.** São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário.** 16ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário.** v. 2. Valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica nº 15/2020: Tributação da distribuição de lucros e dividendos: a dupla não tributação de parte do lucro distribuído, estimativa arrecadatória da tributação de dividendos e propostas para equilíbrio da carga tributária.** Disponível em: [http://unafiskonacional.org.br/UserFiles/2020/File/Nota-Tecnica\\_Tributacao-Lucros\\_Dividendos.pdf](http://unafiskonacional.org.br/UserFiles/2020/File/Nota-Tecnica_Tributacao-Lucros_Dividendos.pdf). São Paulo, fev. 2020.

ZOCKUN, Maria Helena. Equidade na tributação. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G.(Orgs). **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte: Letramento, 2017, p.17-42.