



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

MARIANE ALMEIDA NEVES

**TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS: UMA ANÁLISE DO PL 2337/2021 EM
COMPARAÇÃO COM AS RECOMENDAÇÕES DO IPEA**

FORTALEZA

2023

MARIANE ALMEIDA NEVES

TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS: UMA ANÁLISE DO PL 2337/2021 EM
COMPARAÇÃO COM AS RECOMENDAÇÕES DO IPEA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Denise Lucena Cavalcante.

FORTALEZA

2023

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

N425t Neves, Mariane Almeida.
TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS : UMA ANÁLISE DO PL 2337/2021 EM
COMPARAÇÃO COM AS RECOMENDAÇÕES DO IPEA / Mariane Almeida Neves. – 2023.
55 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profª. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

1. Tributação de lucros e dividendos. 2. PL 2337/2021. 3. Imposto de Renda. 4. Reforma Tributária. 5.
Ipea. I. Título.

CDD 340

MARIANE ALMEIDA NEVES

TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS: UMA ANÁLISE DO PL 2337/2021 EM
COMPARAÇÃO COM AS RECOMENDAÇÕES DO IPEA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Denise Lucena Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

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

Adriana Fonteneles Silva
Estudante da pós-graduação
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Prof.^a Denise Lucena, por me mostrar o melhor caminho para escrever este trabalho com sua excelente orientação.

Ao professor Carlos Cintra, que foi meu professor na disciplina de Direito Tributário I e que contribuiu muito para meu desenvolvimento e conhecimento na área com suas aulas sempre muito didáticas. Obrigada também por participar da banca examinadora, pelo tempo e valiosa colaboração.

À Adriana Fonteneles, estagiária à docência da prof.^a Denise na época em que fiz Direito Tributário II, sempre trazendo colaborações importantes para a aula. Obrigada também por participar da banca examinadora, pelo tempo e valiosa colaboração.

Aos meus pais, Nilton e Gabrieli, pelo apoio de todos os dias.

À minha irmã, Natália, também pelo apoio.

Aos meus amigos da graduação, pelas conversas nos corredores da faculdade, inspirações de vida e momentos de descontração: Beatriz Nascimento, Ana Carolina Pedroza, Bárbara Cavalcante, Johana Taleires, Cândida Costa, Morganna Chaves, Carlos Eduardo, José Neto, Israel Ferreira e todos os demais colegas com quem tive a oportunidade de conhecer e travar conhecimento.

Ao NIDIDRA (Núcleo Interdisciplinar em Direito e Dramaturgia), do qual fui coordenadora e cujas oficinas me proporcionaram muita alegria e desenvolvimento pessoal.

Ao Curso Pré-Vestibular Paulo Freire, por ter me recebido na família, foi uma honra ter sido professora desse projeto durante dois anos.

RESUMO

Objetiva-se fazer uma análise do PL 2337/2021 e compará-lo com as recomendações feitas pelo Ipea (Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada) para a Reforma Tributária, especificamente no que se refere à tributação de lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas. Para tanto, também serão analisadas as alterações e recomendações quanto ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), devido a correlação entre os institutos. Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo quali-quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória, por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos com dados estatísticos e da legislação. Conclui-se que o PL está bem alinhado com as propostas da entidade, como o aumento da faixa de isenção da renda da pessoa física, a volta da tributação de dividendos e a diminuição da alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica. No entanto, ainda existem aspectos que podem evoluir, como aumentar o número de alíquotas progressivas na tabela do IRPF e, talvez, na tabela de tributação de dividendos.

Palavras-chave: Tributação de lucros e dividendos. PL 2337/2021. Imposto de Renda. Reforma Tributária. Ipea.

ABSTRACT

The objective is to make an analysis of PL 2337/2021 and compare it with the recommendations made by Ipea (Economic Institute of Applied Research) for Tax Reform, specifically regarding the taxation of profits and dividends distributed to individuals. To this end, the changes and recommendations regarding the Individual Income Tax (IRPF) and the Corporate Income Tax (IRPJ) will also be analyzed, due to the correlation between the institutes. The methodology used is a qualitative-quantitative research, with descriptive and exploratory purposes, through the analysis of books, juridical articles, documents with statistical data and legislation. The conclusion is that the PL is well aligned with the entity's proposals, such as the increase in the exemption range for individual income, the return of taxation on dividends, and the decrease in the corporate income tax rate. However, there are still aspects that can be developed, such as increasing the number of progressive rates in the IRPF table and, perhaps, in the dividend taxation table.

Keywords: Taxation of profits and dividends. PL 2337/2021. Income Tax. Tax Reform. Ipea.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela Progressiva Mensal (Incluído pela Lei nº 13.149, de 2015)	34
Tabela 2 – Tabela Progressiva Mensal do PL 2337/2021	38
Tabela 3 – Modelo de Tabela Progressiva Mensal (baseada nas recomendações do Ipea)	44

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O DIREITO TRIBUTÁRIO	11
2.1	Evolução histórica da tributação e sua finalidade	11
2.2	A relevância do direito tributário para a sociedade	15
2.3	Princípios de Direito Tributário que regem o Imposto de Renda	16
3	IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	21
3.1	Evolução histórica da tributação da renda	24
3.2	Evolução histórica da tributação de dividendos	26
3.2.1	<i>Período cedular (1923 a 1988)</i>	27
3.2.2	<i>Período de transição (de 1989 a 1995)</i>	29
3.2.3	<i>Período atual (de 1996 em diante)</i>	29
3.3	Sistemas comparados de tributação de lucros e dividendos	30
3.3.1	<i>Tributação de lucros e dividendos na Alemanha</i>	31
3.3.2	<i>Tributação de lucros e dividendos nos Estados Unidos</i>	32
3.3.3	<i>Tributação de lucros e dividendos no Reino Unido</i>	32
3.3.4	<i>Tributação de lucros e dividendos no México</i>	33
3.4	O modelo atual de tributação no Brasil	34
4	REFORMA TRIBUTÁRIA: PL 2337/2021	36
4.1	Imposto de Renda da Pessoa Física	37
4.2	Tributação de lucros e dividendos	38
4.3	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica	40
5	NOTA TÉCNICA E RECOMENDAÇÕES DO IPEA	41

5.1	Imposto de Renda da Pessoa Física	42
5.2	Tributação de lucros e dividendos	44
5.3	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica	46
6	CONCLUSÃO	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

O Direito Tributário é um ramo do direito público de extrema relevância, ganhando ainda maior ênfase na atualidade por conta da eminente Reforma Tributária e as alterações trazidas pelo Projeto de Lei nº 2337/2021. Os debates focam essencialmente na cumulação de tributos sobre o consumo e a regressividade do sistema, no entanto, esta pesquisa terá como foco o retorno da tributação de lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas. Para tanto, também serão analisadas as alterações e recomendações quanto ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), devido a correlação entre os institutos.

A relevância do tema reside no fato de que o Direito precisa servir de instrumento para que a sociedade se desenvolva de maneira estruturada e organizada, mas isso precisa ser feito através da adequação das normas em relação às necessidades sociais e não o contrário. Ou seja, o Direito e suas normas precisam evoluir e se adaptar à sociedade.

Em 2022, o Ipea (Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada) publicou a Nota Técnica de nº 54, contendo recomendações para a Reforma Tributária brasileira. Em tese, o instituto buscou, através da análise de diversos ordenamentos tributários ao redor do mundo, encontrar um modelo que se encaixe na realidade brasileira.

Portanto, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise do PL 2337/2021 e compará-lo com as recomendações feitas pelo Ipea, especificamente no que se refere à tributação de lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas, para descobrir se as propostas de alteração das normas tributárias estão se adequando às necessidades sociais.

Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo qualiquantitativa, com finalidade descritiva e exploratória, por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos com dados estatísticos e da legislação. Os principais documentos a serem analisados serão, como se pode deduzir, o Projeto de Lei nº 2337 de 2021 e a Nota Técnica nº 54 do Ipea.

No ponto 2 (O Direito Tributário), será apresentada uma breve evolução histórica da tributação e sua finalidade, observando-se que o Direito Tributário evoluiu de um sistema baseado na opressão fiscal para uma ferramenta pela qual o Estado busca promover as necessidades públicas enquanto gestor e regulador de um governo democrático. Além disso, o capítulo também tratará da relevância da tributação e dos princípios de direito tributário mais relevantes e específicos do Imposto de Renda, com destaque para o princípio da capacidade contributiva e da progressividade.

No ponto 3 (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza), será feita uma breve evolução histórica da tributação da renda, bem como da tributação de dividendos no Brasil, além de trazer exemplos de tributação de lucros e dividendos de outros países, a fim de evidenciar a diversidade de modelos de tributação existentes no mundo. Também será abordado o modelo atual de tributação que está em vigor no ordenamento brasileiro.

O ponto 4 (Reforma Tributária: PL 2337/2021) tratará da Reforma Tributária em si, explicando as modificações que o PL 2337/2021 busca implementar no que se refere a tributação de lucros e dividendos, ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e ao Imposto de Renda da Pessoa Física. Ao analisar as propostas e a exposição de motivos do PL, fica evidente que, apesar dos avanços na busca de um sistema tributário mais progressivo e isonômico, existe uma lacuna quanto aos fundamentos para tais modificações. A exposição de motivos se limita aos argumentos de que o sistema tributário dos demais países, membros da OCDE ou não, geralmente tributam dividendos, sem apresentar dados ou um estudo mais detalhado que forneça parâmetros mais adequados para a Reforma Tributária brasileira.

Por fim, o ponto 5 (Nota Técnica e recomendações do Ipea) discorrerá sobre as recomendações feitas pelo Ipea na Nota Técnica nº 54, no que se refere a tributação de lucros e dividendos, ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e ao Imposto de Renda da Pessoa Física.

Feitas todas essas análises, chega-se a conclusão de que o PL está bem alinhado com as propostas da entidade, como o aumento da faixa de isenção da renda da pessoa física, a volta da tributação de dividendos e a diminuição da alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica. No entanto, ainda existem aspectos que podem evoluir, como aumentar o número de alíquotas progressivas na tabela do IRPF e, talvez, na tabela de tributação de dividendos.

2 O DIREITO TRIBUTÁRIO

Neste capítulo será feito um breve histórico da evolução da tributação e da sua finalidade, além de tratar da importância da tributação e dos princípios de Direito Tributário mais relevantes que regem, especificamente, o Imposto de Renda no Brasil.

2.1 Evolução histórica da tributação e sua finalidade

Segundo Paulo Caliendo (2022), o Direito Tributário é o ramo didaticamente autônomo do direito público que estuda a validade e a eficácia das normas jurídico-tributárias, que impõe o dever constitucional de pagar tributos. Ou seja, o direito tributário trata da obrigação do pagamento de tributos: prestações pecuniárias devidas ao Estado pelos contribuintes (sociedade).

Essa obrigação tem fundamento constitucional, principalmente no que diz respeito ao artigo 145 da Constituição Federal de 1988, que inicia o capítulo do Sistema Tributário Nacional: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos”.

No entanto, antes de tratar desse vínculo entre fisco e contribuinte da forma que existe hoje, faz-se necessário analisar a evolução histórica dessa relação.

Paulo Caliendo (2022) divide a história da tributação nas seguintes fases: I) estado antigo; II) estado feudal; III) estado patrimonial; IV) estado absoluto; V) estado de direito; e VI) estado democrático de direito.

No Estado Antigo, a tributação era uma forma de manter a ordem natural das coisas, era uma contribuição que cada indivíduo devia ao Estado por conta de um vínculo transcendente e não de uma obrigação legal ou patrimonial. Violar esse dever significava ferir uma ordenação divina e não apenas uma exigência terrena (CALIENDO, 2022).

Os tributos não possuíam finalidade específica, era uma simples imposição do vencedor sobre o perdedor em uma guerra. Houve, no entanto, uma evolução tributária em Roma, que provocou uma ampliação da importância dos tributos para a economia romana: a criação de duas grandes espécies de tributos cobrados, um sobre a terra (*tributum soli*) e um por pessoa (*tributum capitis*). Este último é considerado o antecedente remoto da origem do imposto sobre a renda (CALIENDO, 2022).

Na fase do Estado Feudal havia uma característica muito marcante: a descentralização do poder. Consequentemente, o poder de tributar também era

descentralizado, havendo esferas competitivas e concomitantes (clero, nobreza e o rei propriamente dito) que exigiam contribuições do resto da sociedade.

Em meio a essa confusão de competências tributárias, a doutrina de São Tomás de Aquino foi bem-vinda. Segundo ele, o imposto deveria possuir as quatro causas aristotélicas para ser considerado legítimo: I) *causa finalis*: bem comum; II) *causa efficiens*: soberania; III) *causa formalis*: uma justa relação entre o encargo e o resultado útil; e IV) *causa materialis*: uma justa escolha da incidência sobre pessoas e coisas. Em resumo, o tributo só pode ser exigido se for justo. Para São Tomás de Aquino, a tributação somente justifica a limitação da liberdade pela promoção do bem comum (CALIENDO, 2022).

Na fase do Estado Patrimonial ocorre o surgimento do Estado-nação e o começo de uma centralização do poder. Aqui, ainda há cobrança de tributos por parte da nobreza e do clero, mas de forma bem menos influente. Nesse período, o objetivo da tributação era enriquecer o rei.

É apenas da fase do Estado Absoluto que o poder será definitivamente centralizado na figura do rei, que representa o Estado. A cobrança de tributos, no entanto, ainda não tem como finalidade atender as necessidades sociais, ou seja, os interesses do Estado e do soberano estão acima de tudo.

É na fase do Estado de Direito que passamos a observar a afirmação da liberdade individual e a limitação do poder do Estado em exercer a sua fiscalização. O patrimônio privado deixa de estar à mercê dos interesses pessoais do soberano. A tributação passa a ser limitada, fruto da representação popular e devendo respeitar os direitos e garantias do contribuinte. O pagamento do tributo, então, torna-se uma contribuição do particular à manutenção da esfera pública de liberdade, que garante a cidadania (CALIENDO, 2022).

Por fim, é somente na fase da tributação no Estado Democrático de Direito que se consolida a ideia de que a defesa dos direitos individuais deve e pode ser realizada por meio de políticas ativas do Estado e não apenas de limitações à ação estatal. Ou seja, cabe ao Estado, inclusive mediante a utilização de políticas fiscais, concretizar os direitos fundamentais e tarefas públicas, e não apenas se abster de determinadas condutas arbitrárias. Atualmente, a cobrança de tributos é encarada como forma de proteção do meio ambiente, de estímulo à família, incentivo à cultura, desenvolvimento econômico, entre outros (CALIENDO, 2022).

Paulo Caliendo (2022) conclui que a história do direito tributário é a história da luta contra a opressão fiscal e pela restrição ao poder do Estado de cobrar tributos sem limites e sem explicações para as suas despesas.

Pode-se observar que os maiores conflitos e movimentos revolucionários ao longo do tempo sempre envolveram a questão dos tributos ou, até mesmo, tinham a opressão fiscal como o principal motivador. Alguns desses movimentos serão abordados a seguir.

A Carta Magna de 1215, por exemplo, é um marco para o Direito inglês e foi a primeira grande contribuição de uma nação europeia à história do constitucionalismo, o mais importante diploma legal produzido no decorrer da Idade Média segundo Palma (2022).

Após a morte de Ricardo I, João Sem Terra ascendeu ao trono e foi crescendo em impopularidade por conta da alta cobrança de impostos para financiar suas campanhas na França. Conseqüentemente, os barões ingleses sentiram-se prejudicados e formalizaram suas reivindicações para pressionar o novo rei, deixando-o sem outra saída a não ser aceitar o acordo que limitaria seus poderes (PALMA, 2022).

Outro documento importante foi a Bill of Rights (1689), nascida no contexto da “Revolução Gloriosa” (1688-1689), que marcou a deposição de James II, acusado de legislar e fazer aprovar normas sem a chancela do órgão legislativo. Entre outros direitos conquistados, a Bill of Rights condenou todos os confiscos realizados que não atentaram para o devido processo legal, além de revogar os decretos reais não submetidos à aprovação do Parlamento, bem como os tributos instituídos por James II que não foram autorizados pelo Poder Legislativo (PALMA, 2022).

Em 1776, a Declaração de Independência dos Estados Unidos nascerá como fruto da revolta dos colonos norte-americanos contra a criação de novos tributos pela coroa inglesa: Lei do Açúcar (1764), Lei do Selo (1765) e, principalmente, a Lei do Chá (1773).

Palma (2022) explica que essas imposições passaram a pesar consideravelmente nas rendas dos colonos, pois eles eram obrigados a manter financeiramente a Metrópole, que estava desestabilizada por conta dos altos custos derivados dos conflitos travados contra a França entre os anos de 1756 e 1763 na “Guerra dos Sete Anos”.

A Revolução Francesa de 1789, por sua vez, foi influenciada pelo movimento de independência norte-americano. Segundo Palma (2022), a sociedade francesa estava inconformada com as terríveis condições de miséria sob o governo de Luís XVI (1754-1793), bem como com a aristocracia (Segundo Estado), acostumada a dispor de privilégios e favores reais. Compartilhando da mesma revolta, a burguesia, responsável pelo pagamento de pesados tributos, revolveu aliar-se às crescentes manifestações que se organizavam por todo o país, compostas, principalmente, por camponeses, operários, diaristas e pequenos e médios comerciantes (Terceiro Estado).

Nesse contexto, foi redigida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,

proclamada pela Assembleia Nacional Constituinte no dia 26 de agosto de 1789. Composto por 17 artigos, o documento assumiu notável relevância na trajetória dos Direitos Humanos, tornando-se, “graças a sua técnica apurada e redação orientada por impetuosos maestros da intelectualidade, um esplendoroso baluarte cultural de teor nitidamente universalista” (PALMA, 2022, p. 119).

Ainda sobre a Revolução Francesa, Palma (2022, p. 120) traz uma reflexão sobre uma importante figura do movimento: Robespierre, “um homem controvertido, idealista e, não raro, cruel, sanguinário e implacável com relação aos seus adversários políticos”. No entanto, o autor lembra de sua importância, não apenas em relação à Revolução, como também no delineamento dos contornos do Direito francês daquela época, sendo Robespierre um “jurista notável”.

No tocando ao Direito Tributário, Robespierre argumenta em defesa do “princípio da capacidade contributiva” e do “imposto progressivo”, dois conceitos muito importantes a serem abordados mais a frente neste trabalho:

Falais também do imposto para estabelecer o princípio incontestável que só pode emanar da vontade do povo ou de seus representantes; mas esqueceis uma disposição que o interesse da humanidade reclama; esqueceis de consagrar a base do imposto progressivo. Ora, em matéria de contribuições públicas, existe um princípio mais evidentemente derivado da natureza das coisas e da justiça eterna que aquele que impõe aos cidadãos a obrigação de contribuir para as despesas públicas, progressivamente, segundo a extensão de suas fortunas, quer dizer, segundo as vantagens que eles retiram da sociedade? Eu vos proponho estabelecê-lo em um artigo concebido nesses termos: **“Os cidadãos cujas rendas não excedam o necessário para sua sobrevivência devem ser dispensados de contribuir para as despesas públicas; os outros devem contribuir progressivamente segundo a extensão de suas fortunas.”**(ROBESPIERRE, 2008, p. 125 apud PALMA, 2022, p. 120, grifado).

Adentrando no histórico brasileiro, a Inconfidência Mineira teve como estopim o episódio da “derrama”, em Minas Gerais: a cobrança dos atrasados do mínimo anual de 100 arrobas de ouro fixado para o rendimento do imposto do quinto real (1788-1789). A produção de ouro vinha caindo desde 1760, e os atrasados atingiam uma quantia enorme, o que assustava e revoltava a população. Em Ouro Preto, houve muita influência das ideias francesas e da recente independência norte-americana, reuniões secretas foram realizadas para preparar uma conjuração, no entanto, elas foram denunciadas e os envolvidos foram presos. No fim de tudo, apenas o alferes Joaquim José da Silva Xavier, chamado “Tiradentes”, foi executado em 1792 (CARDOSO, 2020).

Outra grande revolta dentro do território brasileiro foi a Guerra dos Farrapos, ou Revolução Farroupilha. Na época, o Rio Grande do Sul comportava uma sociedade

militarizada, formada por grupos que se mantinham distanciados do restante do país. No campo social, cultural e econômico, era um Estado mais vinculado à região platina do que ao Império. A pecuária e o charque formavam a base da economia local, portanto, os grupos dominantes eram compostos por estancieiros e charqueadores (BASILE, 2020).

Um dos principais fatores que desencadearam a revolta foi o descontentamento dos grupos dominantes com a política tributária do governo imperial. Reivindicaram a redução do imposto sobre o sal e do imposto de barreira sobre a circulação dos produtos nas províncias, e a elevação da taxa de importação paga pelo charque platino. Mas, como o Império estava em crise, as demandas não foram atendidas (BASILE, 2020).

Após uma guerra muito violenta e sendo que não interessava aos farroupilhas levá-la mais adiante, o Duque de Caxias empenhou-se em selar um acordo de paz, firmado em 1 de maio de 1845, mediante a aceitação de algumas condições pelo governo imperial: anistia para todos os revoltosos; fixação de uma tarifa de 25% sobre o charque platino; redução dos impostos de barreira e sobre o sal; libertação dos escravos que participaram da revolta; e incorporação, preservando-se os mesmos postos, dos oficiais farroupilhas ao Exército brasileiro ou dispensa daqueles que não quisessem servir ao mesmo ou à Guarda Nacional (BASILE, 2020).

2.2 A relevância do direito tributário para a sociedade

Apesar da história do Direito Tributário ser marcada por uma série de revoltas contra a opressão fiscal, a instituição dos tributos é muito importante para a manutenção da sociedade, desde que respeite, essencialmente, os princípios do ordenamento jurídico.

O sistema tributário é, em sua essência, um instrumento de arrecadação compulsória de recursos, um conjunto de normas que disciplinam e limitam as formas pelas quais o Estado pode obrigar o particular a contribuir para o financiamento das tarefas públicas (CORREIA NETO; CARVALHO; PALOS, 2018).

Segundo a linha de raciocínio de Paulsen (2022), o Estado é uma instituição indispensável à existência de uma sociedade organizada, portanto, depende de recursos para sua manutenção e para a realização dos seus objetivos. A arrecadação desses recursos é feita através da tributação, o que cria a necessidade de compatibilizar essa arrecadação com o respeito à liberdade e ao patrimônio dos contribuintes.

A tributação, para o mesmo autor, é um fenômeno inafastável, o que precisa ser buscado é que seja feita de maneira justa, respeitando-se as garantias individuais e de forma

proporcional ao sacrifício que a sociedade está disposta a fazer em cada momento histórico. Dessa forma, a tributação servirá de instrumento social para que o Estado mantenha as instituições capazes de proclamar, promover e assegurar os direitos fundamentais e sociais.

Ao exercer a cidadania, portanto, existe uma “via de mão dupla”: o dever fundamental de pagar tributos como meio pelo qual o Estado assegura aos cidadãos os direitos fundamentais em virtude de seu caráter democrático e social (PAULSEN, 2022).

Aliomar Baleeiro (2012) explica que a obtenção e o emprego dos meios materiais e serviços para realização de seus fins é uma das atividades do Estado, sendo isso um assunto da Ciência das Finanças. Conforme a civilização evolui, o Estado desenvolve o caráter de sistema orgânico de serviços públicos para satisfazer as necessidades gerais da população, deixando de exercer apenas a função de órgão político, monopolizador do poder.

Na busca de efetivar o seu poder, mas também de organizar e manter essa imensa rede de serviços, o Estado se utiliza tanto do trabalho das pessoas, quanto se utiliza de terrenos, edifícios, navios, armas ou de energias (BALEIRO, 2012). A efetivação desse poder, portanto, demanda capital, recursos, que são captados através dos contribuintes ou das atividades econômicas exercidas diretamente pelo Estado.

Por fim, ao compreender que a instituição dos tributos é de extrema relevância para uma sociedade organizada e democrática, passa-se a analisar os princípios que servem de limitadores, mas também de orientadores para a atividade fiscal do Estado. Existem vários princípios que regem o Direito Tributário, no entanto, para fins didáticos e de delimitação do tema, serão analisados com maior profundidade apenas os princípios: da generalidade, da universalidade, da progressividade e da capacidade contributiva, por terem estreita relação com o Imposto de Renda e, conseqüente, com a tributação de dividendos.

2.3 Princípios de Direito Tributário que regem o Imposto de Renda

Quanto aos princípios tributários específicos do Imposto de Renda (generalidade, universalidade e progressividade), estes estão definidos no art. 153, §2º, I da Constituição Federal:

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; (grifado)

Para Aliomar Baleeiro (2005), esses princípios são simples especializações dos princípios mais amplos da capacidade econômica, pessoalidade, da unicidade e da proibição do confisco. O autor explica que a universalidade é um imperativo de justiça, pois, segundo esse princípio, nenhuma forma de renda, advinda do trabalho, do capital ou da combinação de ambos, pode estar fora do campo de incidência do tributo. A universalidade distingui-se da generalidade porque aquela se refere às espécies de rendimentos, enquanto que esta diz respeito à abrangência dos sujeitos, de modo que todas as pessoas que auferirem renda se submetam à imposição tributária, sem privilégios nem discriminações.

A progressividade também acaba sendo um “imperativo de justiça”, pois, na visão de Aliomar Baleeiro (2005), é a maneira indicada pela Constituição para “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”.

A progressividade é a técnica pela qual se atende ao caráter pessoal dos impostos, determinado pela Constituição Federal no art. 145, §1º:

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. (grifado)

A progressividade permite aliviar a carga tributária dos mais pobres, pois considera as necessidades pessoais dos contribuintes, dessa forma, eleva-se as alíquotas incidentes sobre as faixas de renda mais elevadas (BALEEIRO, 2005). É, inclusive, um método presente nos ordenamentos jurídicos de países desenvolvidos, como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, entre outros, o que será melhor explicado mais adiante.

De acordo com Caliendo (2022), o princípio da progressividade está intimamente ligado ao da capacidade econômica (ou capacidade contributiva), pois aquele pressupõe uma tributação graduada conforme a capacidade econômica do contribuinte, sendo através de uma tabela de alíquotas progressivas que se busca alcançar a renda efetiva da pessoa. A capacidade contributiva, por sua vez, é aplicada no sentido de que todos os contribuintes que possuem capacidade econômica devem contribuir na medida de suas possibilidades.

A aplicação do princípio da capacidade contributiva é um dos meios pelos quais se atende ao princípio mais amplo da igualdade, que rege basicamente todo o ordenamento jurídico brasileiro, não apenas no campo do Direito Tributário. Isso porque, segundo ensina

Roque Carrazza (2011), quem está na mesma situação jurídica deve receber o mesmo tratamento tributário. Assim, se as capacidades contributivas são distintas, conseqüentemente a situação jurídica também é distinta, autorizando uma diferença no tratamento tributário, que seria a alíquota do imposto.

Dessa forma, pode-se concluir que aquele que possui mais riqueza em termos econômicos, ou seja, mais capacidade econômica, deve arcar com uma alíquota maior em comparação com quem tem menor capacidade econômica e, por isso, submete-se a uma alíquota menor. No entendimento de Roque Carrazza (2011), as leis que criam os impostos devem estruturá-los de tal forma que suas alíquotas cresçam à medida que forem aumentando suas bases de cálculo.

O autor também faz uma distinção entre progressividade e proporcionalidade. Esta desatende ao princípio da capacidade contributiva, porque os contribuintes, independente de sua capacidade econômica, pagam, proporcionalmente, o mesmo imposto. Ou seja, desconsidera-se a capacidade econômica.

Para Roque Carrazza (2011), os impostos com alíquotas crescentes em função do aumento das suas bases de cálculo consideram o sacrifício suportado pelo contribuinte e removem, em parte, as desigualdades econômicas existentes entre as pessoas. Por outro lado, impostos com alíquotas fixas agravam as diferenças sociais existentes, por tratarem, da mesma maneira, contribuintes que não são iguais no que se refere a sua capacidade contributiva.

O autor supracitado, portanto, é um dos que defende o aumento do número de alíquotas do IRPF, opinião que corrobora com as recomendações do Ipea (que serão comentadas com maior detalhe mais adiante). Além disso, propõe que as alíquotas do IRPJ também deveriam considerar a capacidade contributiva da empresa e possuir alíquotas progressivas, ou seja, aumentando em função do lucro da empresa.

Em entendimento contrário, Santos (2021b) explica que a Constituição Federal, ao estabelecer o critério da progressividade do Imposto de Renda, não exige que a legislação imponha múltiplas alíquotas progressivas, porque a progressividade do sistema tributário deve ser analisada com base nas alíquotas efetivas cobradas dos contribuintes, e não com base nas alíquotas nominais.

Para esse autor, um sistema de tributação da renda com uma faixa de isenção e apenas uma alíquota fixa atende ao critério da progressividade e pode ser até mais progressivo do que um sistema de alíquotas múltiplas, dependendo do alcance da faixa de isenção.

Na busca de comprovar tal entendimento, Santos (2021b) elabora duas tabelas,

ambas com uma faixa de isenção, mas uma com alíquotas múltiplas e progressivas; e outra com apenas uma alíquota fixa, chegando a conclusão que, entre os dois modelos, não há tanta diferença na arrecadação nem na alíquota média efetiva.

A capacidade contributiva, para o autor supracitado, apenas determina que, quanto maior a renda do indivíduo, maior deve ser o imposto por ele recolhido, portanto, o contribuinte com maior capacidade econômica não precisa, necessariamente, comprometer uma fração progressivamente superior da sua renda para atender ao critério da progressividade. Santos (2021b) defende isso porque, mesmo com uma alíquota fixa, aquele com maior base de cálculo, pagará mais imposto do que o contribuinte com menor base.

Sobre esse argumento, Roque Carrazza (2011) já se posicionou no sentido de que, além das capacidades econômicas serem distintas e, por isso, necessitarem de um tratamento diferenciado, o sacrifício suportado por cada contribuinte é diferente. Aliomar Baleeiro (2012) também defende a teoria do sacrifício, explicando:

O sacrifício deveria ser, então, igual para todos. Ora, não há essa igualdade se o Estado retira mensalmente 10%, ou R\$ 50,00 de quem ganha R\$ 500,00, e os mesmos 10%, ou R\$ 12.000,00, de quem ganha R\$ 120.000,00. Aquele, por essa alíquota, é privado de alimentos, roupa, e fica na impossibilidade de atender a necessidades indispensáveis, já que nestas se consome todo o seu parco salário. O segundo, perdendo os mesmos 10%, priva-se quando muito de algum luxo supérfluo ou da possibilidade de acumular uma poupança, capitalizando-a. **Para que ambos experimentem sacrifício igual, é necessário que a fração a ser cobrada ao opulento seja maior, causando-lhe a mesma intensidade psicológica do sentimento de perda.** Já Guicciardini aludia a essa dor moral com que o imposto progressivo igualava ricos e pobres (BALEEIRO, 2012, p. 269, grifado).

Pode-se concluir que, para a teoria do sacrifício, a cobrança proporcional do imposto (alíquota fixa sobre bases de cálculo diferentes) não causa o mesmo impacto que a imputação de alíquotas progressivas. Para que o sacrifício, o valor do imposto pago, seja o mesmo para todos, então a cobrança deve ser progressiva (alíquotas múltiplas e crescentes em função do aumento da base de cálculo).

Alguns autores defendem que a progressividade permite a redistribuição de renda e, conseqüentemente, a redução das desigualdades sociais. Santos (2021b) rebate esse argumento porque esses objetivos só serão alcançados com um forte compromisso do Estado na aplicação da receita arrecadada em políticas sociais distributivas, inclusivas e eficazes:

Isso é assim porque a tributação progressiva não ocasiona, por si só, a dispersão ou a distribuição da renda para as classes sociais menos favorecidas. A redistribuição de renda deve ser objeto de decisão política, que envolve o direcionamento dos gastos públicos e a concessão de subsídios. Se as despesas públicas beneficiam as classes mais abastadas, a tributação progressiva não contribuirá para a distribuição da renda

(SANTOS, 2021b, p. 339).

Nesse ponto, concorda-se com o autor. A redução das desigualdades sociais não será efetivada sem a ação do Estado através de políticas públicas, mas não significa que um sistema de cobrança com alíquotas progressivas não possa ajudar nisso.

Outro ponto em que se concorda com o autor é quanto a necessidade de uma faixa de isenção na cobrança do Imposto de Renda. Segundo Santos (2021b), a manutenção da faixa de isenção é essencial, não apenas para a proteção do mínimo existencial, mas também para a eficiência econômica, pois os indivíduos de baixa renda precisam consumir para que possam ser economicamente produtivos.

Por fim, Santos (2021b) disserta sobre mais um argumento contra as alíquotas múltiplas no que se refere a neutralidade e a eficiência econômica, um dos objetivos fundamentais de política fiscal que orientam as escolhas feitas pelo legislador e influenciam no formato final das regras tributárias.

Para atingir a neutralidade e a eficiência econômica, deve ser feita uma alocação eficiente de recursos no mercado, cuja influência provocada pela lei tributária deve ser a mínima possível. Dessa forma, para atender tais objetivos, as normas tributárias não devem, em princípio, interferir ou afetar o julgamento econômico racional dos contribuintes em suas decisões, ou seja, com ou sem a lei tributária, as decisões dos contribuintes devem ser as mesmas (SANTOS, 2021b, p. 341).

Para o autor, o ideal de justiça do sistema tributário é ferido quando a lei tributária onera de forma progressiva apenas o rendimento do trabalho, que geralmente é auferido por indivíduos de baixa renda, e não faz o mesmo com o rendimento do capital, que normalmente é auferido por indivíduos com elevado poder aquisitivo. Dessa forma, a tributação progressiva da renda produz efeitos negativos sobre o esforço, a poupança e o empreendedorismo, podendo provocar distorções na eficiência econômica, além de ampliar a necessidade de concessão de isenções, deduções e tratamentos diferenciados pelo legislador, aumentando a complexidade da lei tributária, bem como os custos para a sua aplicação (SANTOS, 2021b).

Mesmo assim, o autor não defende que os rendimentos do capital sejam tributados por alíquotas progressivas, pois existem razões que justificam seu tratamento diferenciado: a aplicação de alíquota fixa ou regressiva sobre os rendimentos do capital serve para estimular a formação de poupança e compensar o risco eventualmente existente na aplicação financeira, em contraposição ao consumo imediato da renda, além de diminuir a competição fiscal prejudicial, entre outros motivos citados pelo autor.

No ponto específico que trata da neutralidade, Santos (2021b) explica que a tributação progressiva sobre os rendimentos provenientes do capital pode afetar a decisão de investir, o valor do investimento e tipo de investimento realizado, ou seja, a lei tributária afetaria a decisão dos contribuintes em um nível que poderia ser prejudicial para a eficiência econômica.

Feitas essas análises sobre os princípios tributários mais relevantes que regem o Imposto de Renda, passa-se para o próximo capítulo, que tratará de explicar no que concerne o Imposto sobre a Renda e proventos de Qualquer Natureza, além de fazer uma breve explanação de sua evolução temporal, bem como tratará da tributação de lucros e dividendos, sua evolução histórica e os diferentes modelos de tributação existentes em alguns países.

3 IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA

Segundo Caliendo (2022), a tributação da renda é, em regra, a forma mais sofisticada e mais tardia na evolução do direito tributário, pois tanto a tributação da propriedade como a tributação do consumo possuem desafios quanto a diferenciar os contribuintes e a sua renda, gerando uma regressividade prejudicial. Por isso, para o autor, o imposto sobre a renda é aquele que melhor alcança a capacidade contributiva, respeita a neutralidade fiscal e custeia os direitos fundamentais.

Na mesma linha, Queiroz (2004) afirma que o Imposto de Renda contribui para a realização dos fundamentos do Estado enquanto possa ser utilizado como meio para balancear as desigualdades socioeconômicas e regionais ao promover uma melhor distribuição de riquezas, efetivando a igualdade e a justiça fiscal e social.

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza está disciplinado no artigo 153, III, da Constituição Federal, o qual define a competência da União para instituí-lo: “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] III – renda e proventos de qualquer natureza;”.

Por sua vez, os artigos 43 a 45 do Código Tributário Nacional, normatizam os aspectos gerais do imposto e definem os elementos que o compõem:

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.

[...]

Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

Existe o Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) e o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), sendo a hipótese de incidência do primeiro o rendimento bruto (todo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos) e a hipótese de incidência do segundo, o lucro (receitas menos despesas) (QUEIROZ, 2004).

Antes de definir o significado de renda, proventos de qualquer natureza, entre outras expressões a que a lei se refere, faz-se necessário lembrar o sentido das palavras tributo e imposto.

A Constituição Federal, em seu artigo 145, estabelece que imposto é uma das espécies do gênero tributo. Tributo deriva do latim *tributum*, que significa imposto, contribuição. Já a palavra imposto deriva do latim *impositum* – de *imponere* –, que significa impor, prescrever. Tributos, portanto, são uma imposição do Estado, uma obrigação que nasce da lei, independentemente da vontade do contribuinte, ou seja, uma contribuição compulsória. Aquele que paga o tributo, portanto, é o contribuinte, toda a pessoa que faz uma contribuição (QUEIROZ, 2004).

Renda, por sua vez, origina-se do verbo latino *reddere*, que significa “render”, um termo plurívoco, que pode assumir diversos sentidos, a depender do contexto. O sentido etimológico e recorrente de rendas refere-se a “juros ou interesses produzidos pelo capital”. (QUEIROZ, 2004). De acordo com o dicionário Oxford (2023), renda pode significar: I) total das importâncias recebidas periodicamente, por pessoa física ou jurídica, como remuneração de trabalho ou de prestação de serviços, de aluguel de imóveis, de aplicação de capital etc.; rendimento; II) qualquer rendimento sujeito a obrigações tributárias; III) valor que é recebido, arrecadado ou apurado; receita.

Provento deriva do latim *proventus* e significando resultado, lucro ou crédito. É o lucro ou ganho obtido em um negócio, tendo o sentido de “proveito” obtido (QUEIROZ, 2004).

A expressão “de qualquer natureza”, que caracteriza o vocábulo proventos, lhe confere uma maior amplitude, englobando, no aspecto material da hipótese de incidência do imposto, qualquer tipo de provento, independentemente da sua natureza, denominação,

origem, localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte ou da forma de percepção (QUEIROZ, 2004).

A renda e os proventos, portanto, precisam se revelar como acréscimos patrimoniais, do contrário seria aberta a possibilidade de tributação sobre um mínimo existencial ou os valores destinados a cobrir despesas e gastos necessários à produção dos rendimentos e à manutenção da fonte produtora, o que ocasionaria a exigência do tributo sobre valores que não são receitas ou rendas (QUEIROZ, 2004).

Segundo Queiroz (2004), o acréscimo patrimonial não deve ser entendido como tudo o que se somar ao patrimônio, senão o imposto incidirá sobre ingressos e não sobre a renda. Somente poderá ser considerado como “acrécimo” aquilo que efetivamente aumentou o patrimônio, o produto líquido, ou seja, o resultado do valor adquirido menos os recursos empregados na sua obtenção e na manutenção da fonte produtora.

De acordo com a autora supracitada, no que se refere ao Imposto sobre a Renda, o acréscimo patrimonial deverá ser entendido como uma nova riqueza: aquilo que não existia antes e, depois, acrescentou-se ao patrimônio.

Segundo Baleeiro (2018), capital, por sua vez, possui caráter de estabilidade, ou seja, são bens dos quais o possuidor, sem dizimá-los, tira utilidades, servindo-se deles, ou cedendo o uso a terceiro. A renda obtida pelo capital não se confunde com a fonte, os bens que a fornecem.

Feitas essas considerações gerais acerca do Imposto de Renda, é importante lembrar da distinção feita entre a tributação das pessoas físicas e das pessoas jurídicas. Para as pessoas jurídicas, a incidência do imposto recai sobre os lucros.

O lucro é o resultado positivo obtido pela pessoa jurídica na exploração de suas atividades econômicas depois de serem deduzidos os custos e as despesas que ela realizou para obter tais valores (QUEIROZ, 2004). É exatamente sobre este lucro distribuído aos acionistas pessoas físicas que recai a tributação de lucros e dividendos, tema deste trabalho. Ou seja, com a proposta que busca instituir uma alíquota sobre essa distribuição, haveria uma bitributação: a incidência do IRPJ somada a incidência da tributação sobre lucros e dividendos.

Por fim, de acordo com Queiroz (2004), pode-se concluir que o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza:

I) Incide sobre as rendas e proventos de qualquer natureza que se caracterizem como acréscimos patrimoniais – riquezas novas – adquiridos pelo contribuinte, detendo este a respectiva posse ou propriedade desses acréscimos que estão à sua livre disposição,

econômica ou juridicamente;

II) Deve ser quantificado por meio da progressividade para aferir a real capacidade contributiva do contribuinte, no sentido de que aqueles que tenham mais contribuam mais. A incidência, portanto, deverá ser igual, universal e genérica para todos;

III) Deve respeitar o mínimo existencial necessário à dignidade humana, em respeito ao não-confisco, à legalidade, à isonomia e à segurança jurídica.

3.1 Evolução histórica da tributação da renda

A tributação da renda é uma modalidade de tributação diferente daquela praticada durante séculos de incidência sobre o patrimônio e a propriedade, pois exige uma atenção sobre o fenômeno do desenvolvimento dinâmico da renda e não apenas do seu aspecto estático (CALIENDO, 2022).

Alguns consideram como antecedentes do imposto de renda a instituição de 10% sobre os lucros de profissionais e trabalhadores especializados no ano 10 da China Imperial, pelo imperador Wang Mang. Porém, o primeiro tipo de imposto sobre a renda é creditado a William Pitt, na Grã-Bretanha, na previsão do orçamento de dezembro de 1798, para o pagamento de armas nas guerras contra a França (CALIENDO, 2022). Mas é somente no século XIX, ainda na Inglaterra, que o referido imposto foi implantado definitivamente, com o nome de Income Tax (QUEIROZ, 2004).

No Brasil, na época do Império, existiram tentativas no intuito de criar esse tipo de imposto, como a tributação dos rendimentos líquidos dos locadores de prédios urbanos, em 1808, ou o imposto sobre lojas, em 1812. Mas é em 1922, com a edição da Lei nº 4.625, que foi instituído o Imposto sobre a Renda (CALIENDO, 2022).

Em 1926, para regular a lei supracitada, foi editado o Decreto nº 17.390, a partir do qual o imposto passou a ser cobrado efetivamente, fixado com base na pessoalidade e na progressividade, porém, o Imposto sobre a Renda somente adquiriu dignidade constitucional com a Constituição de 1934 (QUEIROZ, 2004).

Os rendimentos eram classificados em categorias e tributados proporcionalmente. A soma dos rendimentos constituía a renda bruta, que, depois de certas deduções, sofria o imposto complementar progressivo (BALEEIRO, 2018, p. 379).

De acordo com Queiroz (2004), nos anos de 1926 a 1985 o imposto incidia sobre rendimentos brutos, deduções cedulares e abatimentos. O valor do tributo só era conhecido no ano seguinte ao da percepção do rendimento e as fontes pagadoras estavam obrigadas a fazer

retenções do imposto a título de antecipações sobre os salários, durante o ano da respectiva percepção, no caso das pessoas físicas. Durante esse período, também foi promulgado o Decreto-Lei nº 1.598/1977, referindo-se à tributação das pessoas jurídicas, cuja finalidade foi adaptar, para fins da legislação fiscal, as regras da Lei nº 6.404/1976 – Lei das Sociedades Anônimas.

A Lei nº 7.450/1985 introduziu a tributação em “bases correntes”, ou seja, o Imposto sobre a Renda seria devido à medida que os rendimentos fossem auferidos, e não mais apurado em uma base de cálculo anual. Mas foi mantida a apresentação de uma declaração de rendimentos que passou a ser meramente informativa. Para as pessoas físicas, o pagamento do imposto se dava a alíquotas que variavam de 5% a 45% (até então as alíquotas variavam entre 5% e 55%) (QUEIROZ, 2004).

Pode-se notar que esse modelo antigo se aproximava mais das recomendações atuais do Ipea, já que haviam mais alíquotas progressivas.

Segundo explica Queiroz (2004), para alguns tributaristas, as regras introduzidas pela Lei nº 7.450/1985 visaram transformar a ocorrência do fato gerador, que era complexo, em instantâneo. Para outros, apesar de presentes as bases correntes, tal fato somente ocorreu parcialmente, considerando a permanência da obrigatoriedade da declaração anual, bem como a aferição da capacidade contributiva, também anual.

A Lei nº 7.713/1988 implantou novas alterações e reformulou completamente a forma de tributação das pessoas físicas, suprimindo as classificações dos rendimentos por cédulas, isenções, deduções e abatimentos. Os rendimentos passaram a ser tributados mensalmente em “bases correntes”, à medida que eram auferidos. A partir dessa Lei, as alíquotas do IR passaram a ser de 10% e 25% (QUEIROZ, 2004). Uma mudança drástica como se pode perceber.

Mary Elbe Queiroz (2004), ao citar o pensamento de Noé Winkler, explica que a tributação mensal dos rendimentos trazida pela Lei nº 7.713/1988 buscou simplificação, generalidade e universalidade na tributação, assim como retirou o caráter complexo que era característico do Imposto sobre a Renda, uma vez que ele passou a incidir sobre os rendimentos brutos à medida que estes eram auferidos, independentemente da denominação, títulos ou direitos e da forma de percepção das rendas e proventos.

A Lei nº 8.134/1990 extinguiu a obrigatoriedade da apuração mensal, retornando à anualidade, mas manteve a tributação em bases correntes (QUEIROZ, 2004).

Em 1991, com a edição da Lei nº 8.383, a tributação para as pessoas jurídicas também passou a ser em “bases correntes”, com período de apuração mensal. Anteriormente,

o período de apuração era anual e denominado de “período base”, depois passou a ser denominado de ano-calendário. O ano seguinte em que é apresentada a declaração de rendimentos relativa ao ano anterior passou a ser chamado de exercício (QUEIROZ, 2004).

Segundo explica Queiroz (2004), por meio das Leis nº 9.249/1995 e nº 9.250/1995 foram feitas novas alterações para as pessoas físicas e jurídicas, com o objetivo de simplificar, harmonizar e promover a universalização, de acordo com a exposição de motivos das citadas leis, tendo sido reduzida a alíquota do Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas para 15% (até então era de 25%).

A Lei nº 9.249/1995, especificamente, trouxe relevante modificação para as pessoas jurídicas, pois extinguiu a correção monetária das demonstrações financeiras; admitiu a dedução como despesa dos juros pagos sobre o capital próprio; **concedeu isenção para a distribuição, pela pessoa jurídica, de lucros e dividendos** e abriu a possibilidade de ser extinta a punibilidade dos crimes fiscais (Leis nº 8.137/1990 e nº 9.065/1995) quando o agente promover o pagamento do tributo ou contribuição antes do recebimento da denúncia criminal (QUEIROZ, 2004).

Com o advento da Lei nº 9.430/1996, no que se refere à tributação das pessoas jurídicas, a periodicidade de apuração da base de cálculo do imposto passou a ser trimestral como regra e, por exceção, apuração de um lucro real anual, porém, com pagamentos mensais com base em valores de lucros estimados (QUEIROZ, 2004).

Ainda no ano de 1996, editou-se a Lei nº 9.316, em obediência ao artigo 179 da Constituição Federal de 1988, instituindo o regime do Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições) e criadas as Empresa de Pequeno Porte – EPP e a Microempresa – ME, objetivando simplificar e consolidar os pagamentos de tributos (QUEIROZ, 2004).

3.2 Evolução histórica da tributação de dividendos

Antes de adentrar na evolução histórica da tributação de dividendos propriamente dita, é importante lembrar os significados das terminologias lucro e dividendos. Segundo as definições de Carvalho (2015), em estudo feito pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, lucro é o resultado positivo do exercício apurado pelas pessoas jurídicas, o qual, após alguns ajustes previstos na legislação, sofre incidência do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). Parte desse resultado pode ser distribuído para os sócios e acionistas da empresa na forma de dividendos ou lucros distribuídos.

Dividendo, por sua vez, é a distribuição de lucros efetuada por sociedades anônimas a seus acionistas. Lucro distribuído é a denominação usada para a distribuição efetuada pelas sociedades limitadas.

Atualmente, o sistema adotado pelo Brasil concentra a tributação do lucro na pessoa jurídica e isenta a distribuição desses lucros aos sócios desde a entrada em vigor da Lei nº 9.249 de 1995.

A crítica mais comum ao sistema de isenção total da distribuição de lucros ao sócio é a diferença de tratamento tributário entre a remuneração do trabalho (os salários) e do capital (os dividendos). Em contraponto a essa crítica, existe a ideia de que a isenção estimula o investimento produtivo na criação de empresas e, conseqüentemente, o aumento da oferta de vagas de trabalho (CARVALHO, 2015).

Feitas essas explicações iniciais, é possível, ainda segundo o estudo citado, dividir a evolução da tributação sobre lucros e dividendos em três períodos históricos: I) o período cedular, em que havia incidência tributária sobre a distribuição de lucros e dividendo e o imposto de renda da pessoa física (IRPF) era cobrado por meio de cédulas (de 1923 a 1988); II) o período de transição (de 1989 a 1995); III) e o período atual, em que se estabeleceu a completa isenção fiscal da distribuição de lucros e dividendos (de 1996 em diante).

3.2.1 Período cedular (1923 a 1988)

Durante esse período, que começa com a edição da Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923 e vai até a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, o IRPF incidiu sobre os “rendimentos cedulares”, diferenciados entre si conforme a origem das receitas obtidas pelo contribuinte (CARVALHO, 2015, p. 6).

Inicialmente, o art. 3º da Lei nº 4.783/1923 previa quatro categorias de rendimentos:

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

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

2ª categoria - Capitaes e valores mobiliarios.

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

4ª categoria - Exercicio de profissões não commerciaes e não comprehendidas em categoria anterior.

Carvalho (2015), explica que, em 1925, a tributação por categorias foi substituída por cédulas e, em 1947, foi criada a cédula H, completando uma lista de cédulas que foi utilizada até 1988:

Cédula A: Capitais aplicados em títulos públicos;

Cédula B: Capitais e valores mobiliários;

Cédula C: Trabalho assalariado com vínculo empregatício;

Cédula D: Trabalho autônomo sem vínculo empregatício;

Cédula E: Aluguéis;

Cédula F: Lucros e dividendos;

Cédula G: Exploração agrícola e das indústrias extrativas vegetal e animal;

Cédula H: Outros rendimentos, não incluídos nas cédulas anteriores (inclusive variação patrimonial a descoberto e distribuição disfarçada de lucros).

Para o ano-base de 1963 as alíquotas cedulares eram 3%, 10%, 1%, 2%, 3% e 5% para as cédulas A, B, C, D, E e H, respectivamente, estabelecendo um patamar mínimo de cobrança, denominado imposto cedular, que não incidia sobre as cédulas F (lucros e dividendos) e G. A renda bruta (soma dos rendimentos cedulares menos as respectivas deduções), diminuída dos abatimentos gerais (dependentes, educação, saúde, entre outros), sujeitava-se a uma tabela progressiva, que, entre 1962 e 1964, continha a alíquota máxima de 65% - a mais elevada de todos os tempos. Após 1963 até 1988, o imposto cedular foi revogado, embora as distinções entre as cédulas tenham sido mantidas para fins de cálculo das deduções específicas admitidas para cada fonte de rendimentos (CARVALHO, 2015).

Segundo o estudo da Câmara, até 1974, os lucros e dividendos, classificados pela Cédula F, eram tributados sob a alíquota progressiva do IRPF apenas, que não possuía deduções específicas. A partir de 1975 até 1988, a distribuição de lucros e dividendos passou a sofrer retenção na fonte. Dessa forma, o contribuinte podia optar por oferecê-los à tributação na cédula F, compensando o imposto retido, ou optar pela tributação exclusivamente na fonte.

Em 1988, o último ano do período cedular, a alíquota do IRRF foi de 23%, no caso de lucros e dividendos distribuídos por companhias abertas, e de 25%, para a distribuição feita pelas demais pessoas jurídicas, sem prejuízo da cobrança do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) à alíquota de 35% e do adicional de 10%. Com base nesses dados, vê-se que a incidência composta do IRPJ e do IRRF poderia chegar a 70% (25%+35%+10%) do lucro distribuído (CARVALHO, 2015).

Em linhas gerais, Carvalho (2015) conclui que, durante o período cedular a distribuição de lucros e dividendos para pessoas físicas foi fortemente tributada com alíquotas

marginais altíssimas e bases de cálculos reduzidas, considerando a generosa lista de deduções de despesas autorizadas pela legislação.

3.2.2 Período de transição (de 1989 a 1995)

Esse período, no Brasil, recebeu influência do Tax Reform Act (Public Law 99-514), de 1986, aprovado pelo Congresso norte-americano. Nessa reforma, a maior alíquota da tabela do imposto de renda dos indivíduos foi reduzida de 50% para 28%, a menor alíquota foi elevada de 11% para 15%, o número de faixas de incidência foi reduzido para três e várias deduções foram eliminadas. Ainda, a alíquota do imposto de renda das corporações foi reduzida de 50% para 35% (CARVALHO, 2015).

Com isso, o Brasil editou a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, fixando apenas duas alíquotas de incidência do IRPF: 10% e 25%. Somente duas naturezas de despesas continuaram dedutíveis da sua base de cálculo: dependentes e gastos médico-hospitalares. No entanto, o advento mais importante trazido pela legislação foi a criação do Imposto sobre o Lucro Líquido (ILL), com alíquota de 8% sobre o lucro líquido comercial. Quando distribuído, o lucro ou dividendo não estaria sujeito à tributação (CARVALHO, 2015).

Assim, segundo o estudo da Câmara dos Deputados, o ano-calendário de 1993 foi o primeiro em que a distribuição de lucros e dividendos, efetiva ou presumida, esteve isenta do imposto de renda, mas apenas na distribuição a acionistas ou sócios domiciliados no País. Tal fato durou apenas um ano, pois a distribuição de lucros e dividendos voltou a ser tributada com a aprovação das Leis nº 8.849 de 1994, e nº 9.064 de 1995, à alíquota de 15%, aplicando-se aos lucros formados a partir de 1994 por empresas optantes pelo lucro real.

Em resumo, durante o período de transição, a legislação sobre o tema foi irregular e conflituosa, justificada pelo próprio contexto da época, marcada por fortes pressões inflacionárias, imposição de pacotes econômicos e formação de grandes litígios tributários, como a criação e a cobrança do ILL, além da cobrança e a majoração do IRPJ, entre outros (CARVALHO, 2015).

3.2.3 Período atual (de 1996 em diante)

A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, estabeleceu a isenção na distribuição de lucros e dividendos e está vigente até hoje. Esse tópico será tratado com maior

profundidade na seção “3.4 O modelo atual de tributação no Brasil”.

3.3 Sistemas comparados de tributação de lucros e dividendos

Carvalho (2015) explica que, em alguns sistemas jurídicos, os lucros e dividendos distribuídos são tributados na pessoa jurídica, e sua tributação no sócio ou acionista caracteriza uma bitributação. Para outros, consideram-se rendimentos distintos, que podem ser tributados tanto na pessoa jurídica, quanto na pessoa física do sócio ou acionista, como um rendimento do capital igual a outro qualquer.

No entanto, esses dois posicionamentos não são os únicos, um grande número de países adota um modelo intermediário, entendendo que os lucros e dividendos também devem ser tributados nos sócios e acionistas, mas elaborando técnicas que evitem, ou, pelo menos, mitiguem, uma bitributação (CARVALHO, 2015).

O autor observa que esse método intermediário é feito de várias maneiras, alguns países concedem algum tipo de redução no cálculo do tributo na pessoa física, seja pela tributação de apenas parte dos dividendos, pela adoção de uma alíquota inferior àquela aplicável aos demais rendimentos do capital, ou então pela concessão de um crédito equivalente à totalidade ou à parcialidade do imposto pago pela pessoa jurídica.

O estudo feito pela Câmara dos Deputados, em conjunto com dados atualizados de Barreto (2021), disserta sobre os seguintes sistemas de tributação de dividendos:

I) Isenção total: os dividendos recebidos pelos acionistas pessoas físicas são isentos de tributação. Exemplos: Brasil, Estônia, Eslováquia e Grécia;

II) Sistema clássico: a tributação incide tanto sobre o lucro da pessoa jurídica como sobre os dividendos recebidos pelas pessoas físicas, sem nenhum tipo de compensação. Exemplos: Suíça, Irlanda, Alemanha e Romênia;

III) Sistemas intermediários: os dividendos são tributados, mas com algum tipo de mecanismo que anule ou diminua a bitributação sobre o lucro:

a) Sistema clássico modificado: o dividendo é tributado na pessoa física a uma alíquota menor do que os outros rendimentos do capital. Por exemplo, tributa-se os dividendos exclusivamente na fonte a uma alíquota de 20%, enquanto os demais rendimentos do capital se submetem a uma alíquota de 27%. O objetivo é compensar parcialmente (para o acionista) o imposto pago pela empresa. Para indivíduos de alta renda, a dupla tributação é quase totalmente evitada, no entanto, pode permanecer no caso dos indivíduos de baixa renda, mas não no mesmo nível do sistema clássico (BARRETO, 2021). Alguns países que adotam

esse modelo são: Estados Unidos, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Japão, Polônia e Portugal;

b) Inclusão parcial: os dividendos são tributados parcialmente na pessoa do acionista. Exemplos: Finlândia, França e Turquia (ARAÚJO, 2021);

c) Imputação plena: o acionista recebe um crédito equivalente ao total do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido. Exemplos: Austrália, México, Nova Zelândia e Espanha;

d) Imputação parcial: o acionista recebe um crédito equivalente a uma parte do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido. Exemplos: Coreia do Sul e Reino Unido.

Pode-se concluir que existem diversos modelos de tributação de lucros e dividendos ao redor do mundo, o que torna rica e, ao mesmo tempo complexa, a busca por um sistema ideal para ser aplicado na prática. Nos próximos tópicos, disserta-se sobre alguns sistemas jurídicos trazidos pelo Estudo da Câmara dos Deputados (2015) para maior compreensão e análise dos diversos tipos de tributação de lucros e dividendos que existem.

3.3.1 Tributação de lucros e dividendos na Alemanha

Na Alemanha, a pessoa jurídica é tributada sob a alíquota padrão de 15%. A tributação ocorre em bases universais, sujeita a tratados para evitar a dupla tributação. Existe possibilidade de compensação de imposto pago em outros países. As empresas não sediadas no país são tributadas apenas em relação aos ganhos auferidos nele. É importante destacar que a legislação alemã concede diversas reduções de base de cálculo associadas a determinados rendimentos (CARVALHO, 2015).

Analisando a tabela feito pelo estudo da Câmara dos Deputados, observa-se que a tributação marginal sobre o lucro da pessoa jurídica varia de 22,825% a 32,825%, pois, além do imposto corporativo recaem algumas contribuições.

Segundo dados do Ipea (2022), o imposto de renda da pessoa física possui três alíquotas que variam de 14% a 45%.

Os lucros e dividendos distribuídos são tributados em paralelo à tributação dos lucros auferidos pela pessoa jurídica. Para lucros e dividendos distribuídos a pessoa jurídica, a alíquota geral é de 26,4%. 40% do montante do tributo é devolvido no caso de empresas estrangeiras. Para empresas com sede em países fora da União Europeia que não façam parte de tratado para evitar a bitributação, a alíquota efetiva é de 15,825%. Na distribuição de lucros e dividendos para pessoa física, a alíquota do imposto de renda também é de 26,4% e

retido na fonte (CARVALHO, 2015).

A Alemanha, portanto, possui uma média de tributação marginal sobre o lucro de 48,4%, adotando o modelo clássico (CARVALHO JUNIOR, 2022). O acionista recebe, em média, 51,4% da renda dos dividendos distribuídos após a tributação (HARDING, 2013).

3.3.2 Tributação de lucros e dividendos nos Estados Unidos

Carvalho (2015) explica que, nos Estados Unidos, as empresas são tributadas pelo *corporate tax*. A legislação norte-americana prevê modelos distintos de tributação da renda das empresas dependendo da estrutura societária que adotam. Para fins deste estudo, importam somente as empresas do tipo *C Corporations* e *LLC*, os únicos casos em que há *double taxation*, ou seja, a tributação da renda das empresas e a posterior tributação dos dividendos distribuídos aos acionistas.

De acordo com dados do Ipea (2022), considerando apenas o imposto de renda da pessoa física em âmbito federal, a tributação norte-americana prevê 7 alíquotas, cuja mínima é de 10% e a máxima é de 37%, divididas em faixas de renda. Por outro lado, a tributação efetiva sobre o lucro da pessoa jurídica varia de 26% a 28%.

De acordo com a análise conjunta dos dados de Carvalho (2015), Carvalho Junior (2022) e Soares (2020), os EUA tributam dividendos como uma renda normal na tabela do imposto de renda e a alíquota do imposto sobre os dividendos (0%, 15% ou 20%: note-se que existe uma parcela isenta) depende daquela aplicada à faixa de renda do contribuinte, dessa forma, a alíquota média sobre os dividendos é de 28,9%.

Conclui-se, portanto, que os Estados Unidos adotam o modelo clássico modificado, em que os dividendos são tributados na pessoa física a uma alíquota menor do que os outros rendimentos do capital. A alíquota média sobre o lucro global é de 47,2% (CARVALHO JUNIOR, 2022). O acionista recebe, em média, 47,93% dos dividendos distribuídos (HARDING, 2013).

3.3.3 Tributação de lucros e dividendos no Reino Unido

O Reino Unido adota o modelo da imputação parcial, em que o acionista recebe um crédito equivalente a uma parte do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido.

Assim como nos EUA, o lucro das pessoas jurídicas é tributado pelo *Corporate*

Tax, devido por companhias sediadas no Reino Unido, empresas públicas e sociedades de pessoas. Empresas que não possuem sede no país pagam imposto apenas sobre os lucros auferidos nele. Em 2015, eram duas alíquotas de IRPJ, uma de 20% para rendimentos até 300 mil euros, e outra de 24% para rendimentos acima de 300 mil euros (CARVALHO, 2015, p. 31). Segundo dados do Ipea (2022), essa alíquota baixou, e o IRPJ do país encontra-se na faixa entre 15% a 19%.

Os dividendos recebidos por pessoas físicas eram tributados pelo imposto de renda com alíquotas progressivas para ambos. A dedução do IRPJ era de 10%, o que poderia levar a uma alíquota efetiva de 0% na primeira faixa de renda e de 25% nas demais faixas (CARVALHO, 2015, p. 32). De acordo com o Ipea (2022), a tributação sobre os dividendos atualmente é de 38,1%, sem nenhum tipo de dedução do IRPJ, mas, de acordo com Barreto (2021), existe sim, o modelo do crédito parcial, o que leva a alíquota sobre o lucro global ao patamar de 49,9%. O acionista pessoa física recebe, em média, 48,56% dos dividendos distribuídos (HARDING, 2013).

3.3.4 Tributação de lucros e dividendos no México

A alíquota do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas permanece em 30% sobre o lucro, após as deduções legais, a dedução da participação dos trabalhadores nos resultados e o cômputo dos prejuízos fiscais de anos anteriores junto à receita obtida. Além disso, os dividendos recebidos de outra pessoa jurídica empresária domiciliada no México não integram a base de cálculo do IRPJ. Isso impede que haja tributação cumulativa da renda no repasse de dividendos entre as empresas (CARVALHO, 2015, p. 37).

O Imposto de Renda da Pessoa Física possui 19 alíquotas progressivas, a maior quantidade de alíquotas dos países participantes do estudo feito pelo Ipea (2022), começando em 1,9% e terminando em 35%. Aparentemente, não houve mudança na cobrança do Imposto de Renda do México de 2015 até os dias de hoje.

Em relação aos dividendos, as pessoas físicas podem se creditar do imposto já recolhido pela empresa que os distribuiu no valor de 30% sobre o dividendo recebido acrescido do valor do imposto de renda pago pela pessoa jurídica (CARVALHO, 2015, p. 39). Isso faz com que o acionista pessoa física receba 70% do lucro distribuído (HARDING, 2013).

O estudo do Ipea (2022) não revela informações para que se possa deduzir se o valor da dedução do IRPJ permanece o mesmo, no entanto, a alíquota de tributação sobre os

dividendos é de 17,1% e admite dedução. A alíquota sobre o lucro global permanece em 42%.

Pela análise dos dados, se realmente não houve nenhuma mudança na legislação, o México adota o modelo de imputação plena, em que o acionista recebe um crédito equivalente ao total do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido.

3.4 O modelo atual de tributação no Brasil

Atualmente, está em vigor a Lei nº 11.482/2007, tratando da tabela progressiva do imposto de renda incidente sobre os rendimentos de pessoas físicas, de acordo com o art. 1º, inciso IX:

Tabela 1 - Tabela Progressiva Mensal (Incluído pela Lei nº 13.149, de 2015)

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 1.903,98	-	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5	142,80
De 2.826,66 até 3.751,05	15	354,80
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	636,13
Acima de 4.664,68	27,5	869,36

Fonte: Lei nº 11.482/2007.

Existe uma faixa isenta, no caso da base de cálculo ser até R\$ 1.903,98, e mais 4 faixas de alíquotas progressivas, cuja mínima é de 7,5% e a máxima é de 27,5%. Ou seja, adota-se um sistema progressivo, baseado na capacidade contributiva.

No entanto, recente estudo realizado pela Câmara dos Deputados comprova a defasagem desta tabela e, caso o Projeto de Lei nº 2337 de 2021 seja aprovado pelo Senado Federal e sancionado, o impacto sobre os contribuintes situados nas faixas mais baixas de renda será atenuado em comparação com o cenário existente na atualidade (SILVA, 2022).

Quanto aos lucros e dividendos, o Brasil adota o modelo da isenção total, pelo que dispõe a Lei nº 9.249/1995 em vigor, em seu art. 10:

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. (grifado)

Por fim, o art. 3º da mesma lei, estabelece a alíquota do imposto de renda das pessoas jurídicas de **quinze por cento (15%)**. Acrescentado-se o adicional de 10% que incide sobre a parcela do lucro real, presumido ou arbitrado, que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração (art. 3º, §1º, Lei nº 9.249/1995); e a alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido de 9% (art. 3º, III, Lei nº 7.689/88), a alíquota sobre o lucro global pode chegar a 34%.

Segundo Santos (2021a), a isenção de imposto de renda sobre os dividendos distribuídos foi instituída como um método de integração da tributação da pessoa jurídica e da pessoa física, com o objetivo de eliminar a bitributação econômica dos resultados da atividade empresarial e estimular o investimento. No entanto, resultou em uma tributação desigual sobre a renda do trabalho, prejudicando os trabalhadores assalariados por serem, atualmente, os únicos a se sujeitarem à tabela de alíquotas mais onerosas do IRPF (CARVALHO, 2015).

Santos (2021a) ainda critica esse modelo porque, ao tributar o lucro empresarial pelo IRPJ e, ainda, pela contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), exclusivamente no nível das pessoas jurídicas, e, em seguida, desonerar totalmente esse lucro distribuído na esfera das pessoas físicas, impede a individualização do imposto e, conseqüentemente, a adequação da tributação ao princípio da capacidade contributiva subjetiva dos sócios.

O autor ainda defende que essa isenção, ou a sua tributação sob a aplicação de alíquotas mais baixas do que as aplicáveis aos rendimentos do trabalho, pode gerar um efeito regressivo no sistema tributário, parecido com o que ocorre na tributação sobre o consumo, pois a carga tributária mais elevada seria suportada pelas pessoas físicas que auferem rendimentos do trabalho, atingindo em maior quantidade os indivíduos de baixa renda, já que, em regra, os rendimentos do capital são auferidos por indivíduos de alta renda.

De acordo com Santos (2021a), para atender ao princípio da capacidade contributiva, todos os rendimentos provenientes de diferentes fontes de produção (capital, trabalho ou a combinação de ambos) deveriam ser submetidos ao mesmo regime de tributação, às alíquotas da tabela progressiva, exceto se outro critério de discriminação justifique a distinção.

O autor, por outro lado, explica que há motivos para a distinção de tributação e justifica a isenção dos dividendos, pois acarreta o desenvolvimento do mercado interno e o crescimento econômico, aumentando, também, os investimentos externos. Ou seja, há

benefícios socioeconômicos colaterais decorrentes da isenção concedida aos dividendos, pois o fortalecimento da atividade econômica contribui para a elevação dos níveis de empregos, bem como para o aumento dos salários pagos aos funcionários (SANTOS, 2021a).

Outros argumentos a favor da norma isentiva são no sentido de que a dupla tributação econômica da renda pode resultar em efeitos adversos para economia, como a desestimulação da formação de poupança. Além disso, a bitributação pode gerar uma tributação da renda em patamar superior à capacidade contributiva, mesmo considerando que a carga tributária recai sobre sujeitos passivos distintos e autônomos, já que sempre haverá uma pessoa física para suportar o impacto econômico do tributo (SANTOS, 2021a, p. 304).

4 REFORMA TRIBUTÁRIA: PL 2337/2021

Atualmente, existem várias frentes de atuação buscando uma alteração no sistema tributário brasileiro. De acordo com Reis (2021), o foco consiste em reduzir a regressividade do atual sistema sem afetar o equilíbrio federativo e, ao mesmo tempo, permitir uma melhor distribuição de renda.

A regressividade do sistema tributário nacional é causada, principalmente, pela elevada participação dos tributos indiretos (IPI, ICMS, ISS, PIS/Pasep, Cofins etc.) na receita tributária em comparação com os impostos diretos (Imposto de Renda, IPTU, ITR, IPVA etc.) (REIS, 2021, p. 117).

Um estudo recente, feito pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em 2023, aponta diversos fatores que deixam o atual modelo nacional de tributação sobre o consumo praticamente insustentável, por exemplo: o consumo é tributado por cinco tributos diferentes, de competência das três esferas federativas, o que, dentre outros aspectos, gera uma acentuada cumulatividade na tributação do consumo nacional, com tributos incidindo em cascata, uns sobre os outros e sem recuperação de créditos, reduzindo a competitividade da produção nacional, com a existência de resíduos de tributação nas exportações (NUNES; ARAÚJO; OLIVEIRA, 2023, p. 7-8).

Atualmente, há duas proposições muito relevantes e que já estão em avançado estado de discussão no Parlamento, tratando, inclusive, sobre a questão da elevada carga tributária sobre o consumo: as PECs nº 45 e nº 110, ambas de 2019. A primeira, tramitando na Câmara dos Deputados e a outra, no Senado Federal. Essas duas propostas, no entanto, não são objeto de pesquisa deste trabalho, mas será feito um breve resumo de suas proposições para fins de contextualização.

O contexto de surgimento da PEC nº 110 envolve a criação, em 2015, de uma Comissão Especial com a finalidade de analisar, estudar e formular proposições relacionadas à Reforma Tributária. Inicialmente, a Comissão deveria proferir um parecer em relação à PEC nº 293, de 2004, do Poder Executivo, mas ela foi substituída e incorporada à PEC nº 110, de 09 julho de 2019, apresentada no Senado Federal. Paralelamente, uma das emendas apresentadas naquela Comissão Especial foi convertida na PEC nº 45, de 03 de abril de 2019, apresentada na Câmara dos Deputados (NUNES; ARAÚJO; OLIVEIRA, 2023, p. 4).

Em resumo feito por Nunes, Araújo e Oliveira (2023), as PECs propõem extinguir determinado tributos, como IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS, e criar outros: imposto sobre bens e serviços (IBS) de âmbito nacional; imposto específico sobre alguns bens, serviços e direitos (Imposto Seletivo), para desestimular seu consumo (cigarro, bebidas e produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente); imposto sobre operações com bens e prestações de serviços (IBS) de competência dos Estados e Municípios e contribuição sobre operações com bens e prestações de serviços (CBS) de competência União. Ou seja, as duas PECs trocam os cinco principais tributos atuais sobre o consumo por um IBS e um Imposto Seletivo.

Feita esta breve explicação sobre essas duas importantes proposições que fazem parte da Reforma Tributária nacional, passa-se para o verdadeiro objeto de pesquisa deste trabalho: o Projeto de Lei nº 2337/2021. Este PL traz alterações para a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Dentre todas as modificações feitas, serão analisados, principalmente, a tributação de lucros e dividendos, a tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física e a alíquota geral do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica.

4.1 Imposto de Renda da Pessoa Física

De acordo com a exposição de motivos (nº 23), o Projeto de Lei alterou os valores das bases de cálculo constantes da tabela progressiva mensal do IRPF em respeito aos princípios constitucionais da progressividade e da capacidade contributiva.

Ainda pela exposição de motivos (nº 24), ao aumentar a faixa de isenção dos atuais R\$ 1.903,98 (mil novecentos e três reais e noventa e oito centavos) para R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), haverá um aumento de até 31,30% no valor dos rendimentos isentos do imposto e beneficiará diretamente 16 milhões de contribuintes, aproximadamente.

No entanto, permanece um modelo de 4 alíquotas, sem nenhuma diferença entre o modelo atual, exceto pelo aumento do limite de isenção.

O art. 59 do PL 2337/2021 altera a tabela progressiva mensal do IRPF para a seguinte:

Tabela 2 – Tabela Progressiva Mensal do PL 2337/2021

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 2.500,00	0,0	0,00
De 2.501,00 até 3.200,00	7,5%	187,50
De 3.201,00 até 4.250,00	15%	427,50
De 4.251,00 até 5.300,00	22,5%	746,25
Acima de 5.300,00	27,5%	1.011,25

Fonte: PL 2337/2021.

4.2 Tributação de lucros e dividendos

O PL 2337/2021 pretende extinguir a isenção do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Dispõe o art. 10-A da referida proposta:

Art. 10-A. A partir de 1º de janeiro de 2022, os lucros ou dividendos pagos ou creditados sob qualquer forma pelas pessoas jurídicas ficarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza retido na fonte à alíquota de vinte por cento na forma prevista neste artigo. (grifado)

A justificativa nº 3, presente na exposição de motivos do PL 2337 de 2021 para tal mudança, é de que, na maior parte dos países, os lucros ou dividendos distribuídos pela pessoa jurídica são tributados, especialmente no caso da beneficiária ser pessoa física. Argumenta-se que, dentre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), somente a Letônia adota o mesmo sistema que o Brasil, ou seja, não tributa a distribuição de lucros ou dividendos para os sócios pessoas físicas. Ademais, países emergentes, como China, Índia, Argentina, África do Sul, Colômbia, membros e não-membros da OCDE, também adotam a tributação dos lucros distribuídos.

Dessa forma, entende-se que a referida alteração busca enquadrar o Brasil no padrão de tributação internacional, fazendo com que o nosso ordenamento jurídico se enquadre na lógica dos demais países no que concerne à tributação de lucros e dividendos. No entanto, a exposição de motivos não considera que alguns países adotam uma dedução

integral ou parcial do IRPJ pagos pela empresa no IRPF sobre os dividendos para amenizar o impacto da bitributação. A própria Colômbia, citada pelo PL, admite a dedução integral, o que zera a tributação efetiva sobre os dividendos, de acordo com dados do Ipea (2022).

Portanto, antes de implementar uma norma sob a justificativa de que outros ordenamentos também implementam, é necessário fazer uma análise sistemática da aplicação daquela norma. No caso da tributação, não apenas os aspectos jurídicos devem ser levados em conta, mas também os econômicos. Isto é, inclusive, uma das críticas que Barreto (2021) faz em relação às atuais discussões sobre o tema, pois a discussão promovida atualmente no Brasil não dispõe dos instrumentos e análises adequados, geralmente, apenas encontram-se estudos exclusivamente jurídicos ou economicamente “retóricos”.

O autor explica que a mera comparação entre a alíquota efetiva paga no Brasil e as alíquotas efetivas dos países da OCDE é absolutamente inconclusiva, pois não há evidências que permitam classificar esse ou aquele país como comparável ao Brasil em termos de matriz macroeconômica, matriz fiscal ou mesmo de carga tributária total. O adequado, segundo Barreto (2021) seria comparar a tributação total sobre a renda e não apenas comparar a tributação de dividendos com dividendos, pois o Brasil não é o país com menor carga tributária, quando considerada a tributação total da renda das empresas e não pode ser considerado um país com carga tributária baixa, quando considerado o posicionamento relativo, comparando-se carga tributária com renda per capita.

De acordo com a exposição de motivos nº 33, as medidas referentes à tributação de lucro e dividendos distribuídos, à revogação da dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio, ao mercado financeiro e à atualização do valor dos bens imóveis para o ano de 2022 acarretariam um aumento de receitas tributárias em aproximadamente R\$ 32,33 bilhões em 2022, R\$ 55,04 bilhões em 2023 e R\$ 58,2 bilhões em 2024. Além disso, as medidas referentes à redução da alíquota do IRPJ, a atualização da tabela progressiva da pessoa física e à atualização do valor dos bens imóveis para os anos de 2023 e 2024 acarretariam uma redução de receitas tributárias estimada em R\$ 32,02 bilhões em 2022, em R\$ 54,71 bilhões em 2023 e em R\$ 57,61 bilhões em 2024.

Com base nesses números, haveria uma certa compensação entre as normas que majoraram tributos e aquelas que os amenizaram, considerando apenas o efeito global. Inclusive, isso é uma das exposições de motivos (nº 35): em tese, o aparente equilíbrio entre medidas que promovem o aumento da arrecadação e redução de receitas tributárias do projeto, refletiriam uma neutralidade dos efeitos das medidas propostas.

Barreto (2021) é um dos autores que critica a restauração pura e simples da

tributação sobre os dividendos, o que pode ser uma medida contraproducente no contexto de competição internacional pela atração de capitais, considerando que a tributação de dividendos é diretamente ligada ao Direito Tributário Internacional e influi diretamente na aplicação dos tratados.

O autor supracitado explica que as reduções de carga tributária sobre dividendos aumentariam o valor das ações e incentivariam o investimento de capital, reduzindo o retorno antes da incidência dos impostos, o que afetaria o investimento de longo prazo da economia. Uma redução nas alíquotas sobre dividendos aumentaria o pagamento destes e o nível de investimento da empresa, assim como resultaria em um menor custo de capital das empresas, além de reduzir as ineficiências associadas à dupla tributação do lucro corporativo, como as distorções causadas na alocação de capital, distorções nas decisões entre o consumo no presente ou no futuro (poupança), distorções nas decisões sobre o orçamento financeiro e nas políticas de risco (BARRETO, 2021, p. 460).

Por fim, quanto às principais propostas para a tributação de lucros e dividendos, cabe citar que o PL prevê uma hipótese de isenção (art. 10-A, §4º), mas apenas para lucros recebidos por pessoas físicas residentes no Brasil pagos ou creditados por microempresas ou empresas de pequeno porte, de que trata a Lei Complementar nº 123/2006, até o limite de R\$ 20.000,00 ao mês:

Art. 10-A. [...]

§ 4º Os lucros recebidos por pessoas físicas residentes na República Federativa do Brasil pagos ou creditados por microempresas ou empresas de pequeno porte, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, ficam isentos da incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza até o limite de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ao mês. (grifado)

4.3 Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

Observa-se que o PL visa compensar, até certo ponto, a cobrança da alíquota de 20% sobre os lucros e dividendos ao diminuir a alíquota incidente sobre o IRPJ para 12,5% e 10%, de acordo com o período:

Art. 8º A Lei nº 9.249, de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º A alíquota do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Jurídicas será de:

I - **doze inteiros e cinco décimos por cento**, nos períodos de apuração compreendidos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2022; e

II - **dez por cento**, nos períodos de apuração a partir de 1º de janeiro de 2023” (grifado)

Ou seja, a alíquota do IRPJ deixará de ser 15% e passará a ser, no longo prazo, de 10%.

No último capítulo deste estudo, será analisada uma Nota Técnica feita pelo Ipea, denominada “O Sistema Tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a Reforma Tributária no Brasil”, em comparação com o PL 2337 de 2021 para concluir se este está ou não alinhado com os parâmetros da Nota Técnica.

5 NOTA TÉCNICA E RECOMENDAÇÕES DO IPEA

Recente estudo feito pelo Ipea (Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada) trouxe uma série de recomendações acerca da Reforma Tributária Brasileira, baseado em dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional fundada em 1961, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico e o comércio mundial por meio do multilateralismo, ao promover a democracia e a economia de mercado (CARVALHO JUNIOR, 2022).

É importante lembrar que, embora a entidade possua em torno de 38 países-membros, estes não possuem políticas tributárias semelhantes, ao contrário, são países muito distintos entre si – inclusive em termos de renda – e, conseqüentemente, com sistemas tributários diversos (CARVALHO JUNIOR, 2022). O que faz muito sentido, pois, se a capacidade contributiva é distinta, da maneira que for, a legislação precisa se adequar à realidade do contribuinte, e não o contrário.

A tributação é um dos temas discutidos pela OCDE, sendo importante salientar que houve uma mudança no olhar sobre a matéria. Segundo o Ipea (2022), o posicionamento da entidade passou de totalmente contrário aos impostos pessoais sobre a riqueza líquida que haviam sido abolidos em diversos países europeus nas décadas de 1990 e 2000 para, até mesmo, considerar uma tributação mais intensiva sobre a riqueza e as rendas de capital dos milionários, principalmente após a pandemia da COVID-19.

A nota técnica ainda explica que o motivo para essa mudança de tratamento se deu por conta do agravamento da concentração de renda e riqueza em nível internacional e, ainda, das vantagens que os indivíduos mais ricos e as grandes multinacionais obtêm com sistemas tributários tradicionais voltados para o consumo e o incentivo ao investimento. Todos esses fatores contribuíram para que a organização passasse a questionar propostas tributárias que antes eram quase consensuais entre as organizações multilaterais. Se existe algum consenso

no universo do desenvolvimento econômico, é de que quanto mais concentrada a renda dos cidadãos de um país, mais difícil é a cobrança de impostos (SOARES, 2020).

Portanto, o objetivo da nota técnica é descrever os sistemas tributários de alguns países de economias avançadas da OCDE e analisar as recomendações da entidade em política tributária, mas inserindo-as no debate da reforma tributária no Brasil (CARVALHO JUNIOR, 2022). Neste trabalho, especificamente, serão analisadas apenas as recomendações em relação ao Imposto de Renda da Pessoa Física, ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e à tributação de lucros e dividendos.

Algumas conclusões que já podem ser adiantadas foi a necessidade de fortalecer o imposto de renda pessoal, deixando-o mais progressivo para aumentar sua arrecadação entre os contribuintes de alta renda de capital (CARVALHO JUNIOR, 2022).

5.1 Imposto de Renda da Pessoa Física

A OCDE recomenda um sistema progressivo, mas com um modelo simples de deduções/créditos e sem discriminação das diversas fontes de renda existentes, pois isso pode gerar desigualdade horizontal entre os contribuintes. A renda de capital costuma ser tributada em um nível muito mais baixo do que a renda do trabalho na maioria dos países-membros da organização (CARVALHO JUNIOR, 2022).

Além disso, a OCDE também recomenda créditos tributários para deduzir os gastos específicos com saúde, educação, etc:

A OCDE também recomenda que o sistema de alívio fiscal para gastos específicos – por exemplo, saúde, educação e fundos de pensão – seja concedido por intermédio de créditos tributários (tax credit), no lugar de dedução da base de cálculo do imposto. **Isso porque um crédito tributário fixo e igualitário concedido a todos os contribuintes beneficia proporcionalmente mais os mais pobres**, os quais podem até ter um imposto de renda negativo – se o imposto calculado for menor que os créditos recebidos. **O sistema de deduções da base de cálculo, como adotado no Brasil para gastos em saúde, acaba beneficiando proporcionalmente mais os contribuintes mais ricos**, que podem abater parcela maior do gasto nas suas declarações, além de incentivar esses gastos de maneira ineficiente. Por exemplo, um contribuinte de alta renda pode abater gasto com seguro de saúde e diversas consultas médicas, mas o contribuinte mais pobre que usa a rede pública de saúde não pode descontar gastos com a compra de medicamentos. (CARVALHO JUNIOR, 2022, p. 6, grifado).

Essas medidas propostas visam, como um todo, construir um sistema de tributação baseado na capacidade contributiva.

Os países de economia avançada da OCDE costumam ter imposto de renda com

tabela progressiva, com alíquotas que começam entre 10% a 20% e alíquotas máximas que atingem entre 40% e 50%. A parcela isenta situa-se em torno de R\$ 2.832,00 (CARVALHO JUNIOR, 2022).

No Brasil, tanto a faixa isenta (até R\$ 1.903,98) quanto a alíquota inicial (7,5%) são mais baixas que nos países de economia avançada da OCDE. A maior alíquota aplicada no Brasil, 27,5%, está em um nível muito baixo, sendo aplicada a um nível de renda extremamente baixo (a partir de R\$ 4.664,68), o valor mais baixo de todos os países selecionados para o estudo feito pelo Ipea (CARVALHO JUNIOR, 2022).

As recomendações do instituto, baseadas nos dados da OCDE, são as seguintes (CARVALHO JUNIOR, 2022):

I) Extinguir as deduções ilimitadas em saúde e conceder créditos tributários fixos de maneira igualitária para todos os contribuintes, para qualquer tipo de gasto em saúde (inclusive compra de medicamentos), o que pode gerar um imposto de renda negativo para os mais pobres.

II) Aumentar o limite de isenção do IRPF em cerca de 50%: de R\$ 1.903,98 para algo entre R\$ 2.800 e R\$ 3.000.

III) Aumentar a alíquota máxima para algo entre 40% e 45%, criando-se mais uma ou duas faixas na tabela e eliminando-se a alíquota de 7,5%.

IV) Aplicar a maior alíquota de 40% a 45% para rendimentos superiores a R\$ 44 mil mensais, o que representaria aumento de quase dez vezes da atual faixa máxima (alíquota de 27,5%), que se encontra atualmente no valor de R\$ 4.664,68.

Ao analisar essas recomendações, podemos perceber um avanço trazido pelo PL 2337 de 2021, pois ele aumentou o limite de isenção que antes era de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.500,00 (uma diferença de trezentos reais para alcançar a proposta da nota técnica).

No entanto, as deduções com gastos em saúde não foram alteradas para serem ilimitadas e a alíquota mínima de 7,5% permanece, faltando, então, acrescentar as faixas de renda sujeitas às alíquotas de 40% ou 45%.

A proposta do Ipea vai ao encontro do pensando de Reis (2021), para quem seria mais justo fixar cinco ou seis faixas de rendimentos com alíquotas progressivas de, por exemplo, 10%, 15%, 20%, 25% e 30%. Esta última seria reservada exclusivamente para os rendimentos que ultrapassem determinado limite legal indicativo de real capacidade econômica. Dessa forma, teríamos uma distribuição mais equitativa e horizontal da carga tributária com o aumento do universo de contribuintes.

De acordo com as informações, um exemplo do modelo ideal de tabela

progressiva do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza da Pessoa Física ficaria a seguinte:

Tabela 3 – Modelo de Tabela Progressiva Mensal (baseada nas recomendações do Ipea)

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 2.900,00	0,0	0,00
De 2.901,00 até 3.600,00	10%	290,10
De 3.601,00 até 4.650,00	15%	540,15
De 4.651,00 até 5.700,00	22,5%	1.046,47
De 5.701,00 até 24.850,00	27,5%	1.567,77
De 24.851,00 até 44.000,00	34%	8.449,34
Acima de 44.000,00	40%	17.600,4

Fonte: Ipea.
Elaborada pela autora.

5.2 Tributação de lucros e dividendos

Segundo a nota técnica do Ipea (2022), alguns países tributam dividendos como uma renda normal na tabela do imposto de renda, a exemplo dos Estados Unidos e da Austrália. Porém, a maioria possui um sistema de tributação separado com uma alíquota proporcional, geralmente menor que a aplicada sobre rendimentos do trabalho, e recolhida exclusivamente na fonte, denominado sistema dual.

Seis países (Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Colômbia, Chile e México) permitem a dedução integral ou parcial do IRPJ pagos pela empresa no IRPF sobre os dividendos, como forma de reduzir o impacto da bitributação. A Colômbia, por exemplo, possui alíquota de 10%, mas é totalmente deduzida no IRPF, tornando a tributação efetiva igual a zero (CARVALHO JUNIOR, 2022).

No que se refere a tributação sobre lucros e dividendos no Brasil, o instituto recomenda que seja instituída uma tributação sobre dividendos de 20%, mantendo a atual alíquota do IRPJ em 34%; ou reduzir o IRPJ para 25% e tributar dividendos com uma alíquota máxima de 30% **em uma tabela progressiva** – ou ao redor de 25% com alíquota única. Dessa forma, atingiríamos a média das economias avançadas da OCDE (cuja tributação marginal

global do lucro é de 48,5% e a tributação efetiva apenas sobre dividendos é de 29,6%).

De acordo com o Ipea (2022), existe uma vantagem na tributação da distribuição dos dividendos em relação ao lucro corporativo pelo IRPJ, pois a primeira é pessoal e pode seguir uma tabela progressiva, sendo mais justa. A vantagem do IRPJ é a possibilidade de tributar diretamente o lucro das subsidiárias de companhias multinacionais. Na prática, o melhor sistema deve incluir os dois tipos de tributação do lucro.

Analisando a proposta de tributação dos dividendos do IPEA (2022), temos 3 sugestões que foram organizadas em itens para maior didática:

I) Alíquota de 20% sobre os dividendos distribuídos para pessoas físicas + alíquota de 34% do IRPJ, o que somaria 54%;

II) Alíquota variando de 20% a 30% sobre os dividendos em uma tabela progressiva + 25% do IRPJ, somando 45 a 55%;

III) Alíquota de 25% sobre os dividendos + 25% do IRPJ, totalizando 50%.

A última sugestão, que possui a menor tributação marginal global do lucro, ou seja, 50%, ainda ficaria acima da média da OCDE e colocaria o Brasil no 5º lugar entre os países com a tributação mais alta citados no estudo, atrás de Canadá, França, Coreia do Sul e Portugal, países estes que se equiparam com o poder econômico brasileiro, de acordo com dados do Ministério das Relações Exteriores (2021), mas não em questões de IDH. Além disso, ficaríamos com a tributação 11,7% mais alta que a média global da América Latina (38,3%).

A segunda sugestão é mais condizente com a proposta de um sistema de tributação progressivo, mas que, em suas maiores alíquotas, alcançaria o patamar de 55%, atrás apenas de Canadá, França e Coreia do Sul, sendo que, destes três países, Canadá e Coreia do Sul admitem dedução integral ou parcial do IRPJ pagos pela empresa no IRPF sobre os dividendos. Como o estudo não cogita a possibilidade de nenhum tipo de dedução para recomendar à Reforma Tributária brasileira, talvez fôssemos parar em 2º lugar na média global de tributação de dividendos da OCDE, ou seja, uma tributação elevadíssima.

Por isso, para adequar as propostas do Ipea a um modelo mais proporcional de tributação, que seja condizente com a realidade brasileira, e que promova uma maior justiça fiscal, a segunda sugestão deveria ser adaptada para propor o seguinte: alíquota variando de 10% a 20% sobre os dividendos, em uma tabela progressiva + 29% do IRPJ, totalizando 39% a 49% de incidência, embora alguns autores considerem prejudicial a aplicação de uma tabela progressiva sobre rendimentos do capital.

Outra proposta seria instituir uma alíquota fixa de 10% sobre os dividendos +

29% do IRPJ, somando 39%. A alíquota sobre os dividendos, de qualquer forma, precisa ser menor do que 15%, pois este é o valor cobrado em cima dos ganhos de capital. Como foi analisado nos tópicos anteriores, alguns países adotam o modelo clássico modificado, em que os dividendos são tributados na pessoa física a uma alíquota menor do que os outros rendimentos do capital para mitigar a dupla tributação ou a cumulação de tributos sobre o lucro.

Como será visto mais adiante, instituir uma alíquota de tributação sobre os lucros e dividendos criará a necessidade de diminuir a alíquota global do IRPJ. É por esse motivo que manter a alíquota do IRPJ em 34% é inviável. Além disso, uma tabela progressiva para a tributação de dividendos pode beneficiar os pequenos investidores que estão iniciando suas atividades na bolsa de valores e cobraria um pedaço maior daqueles que já recebem um montante mais avultoso.

O PL 2337 de 2021, por outro lado, adotou uma tributação sobre os dividendos mais parecida com a terceira sugestão do Ipea, pois o Projeto de Lei institui uma alíquota fixa de 20% sobre os lucros e dividendos e transformou a alíquota global incidente no IRPJ para algo entre 31,5% e 29% (ficando definitivamente em 29% após determinado período).

5.3 Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

Segundo o Ipea (2022), a OCDE está preocupada com a mobilidade das sedes das empresas multinacionais, especialmente as do setor digital, porque essas firmas não precisam de instalações físicas no país definido como sede, apenas de uma sede digital que ficará sujeita a tributação do seu lucro global e somente segundo as leis da jurisdição a qual a empresa optou por se instalar remotamente.

Consequentemente, tem ocorrido uma competição tributária entre países para atrair investimentos, o que levou a uma redução significativa das alíquotas do imposto de renda corporativo nos últimos anos. Para evitar um grande desfalque econômico, foi acordado, em 2021, por meio de um comitê inclusivo de 151 países promovido pela OCDE-G20, um imposto mínimo global de 15% e a transferência de 25% do lucro das maiores empresas mundiais para os países em que estão os consumidores (CARVALHO JUNIOR, 2022).

O Brasil possui a segunda maior alíquota de tributação do lucro do mundo: 34% (somando IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSSL), atrás apenas da Índia (48%). A nota técnica ainda enfatiza que, embora seja um valor elevado, a tributação global

do lucro no Brasil encontra-se, na prática, no mesmo nível do da OCDE devido à isenção do IRPF na distribuição de lucros e dividendos (CARVALHO JUNIOR, 2022).

Dessa forma, a entidade não oferece nenhuma recomendação para a Reforma Tributária brasileira no que se refere ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Porém, considerando que a mesma nota técnica do Ipea sugere uma tributação sobre os lucros e dividendos, é de se deduzir que a alíquota do IRPJ deverá ser, necessariamente, reduzida.

Felizmente, essa medida já está prevista no PL 2337 de 2021, que reduz a alíquota de 15% do IRPJ para 10% (a partir de 1º de janeiro de 2023). Caso entre em vigor, o Brasil ficará com a 4º maior alíquota de tributação do lucro do mundo (segundo a TABELA 7 da nota técnica do Ipea).

6 CONCLUSÃO

Pode-se concluir que o Direito Tributário evoluiu muito ao longo tempo, passando da opressão fiscal e da cobrança de tributos usada como meio de custear os interesses pessoais do soberano para um sistema democrático cujo objetivo é atender as demandas sociais, proteger as liberdades e garantias constitucionais e respeitar a dignidade humana. O Estado, portanto, torna-se um ator social e não um mero centralizador de poder.

Ainda no primeiro capítulo, foi possível perceber a importância dos princípios da generalidade, da universalidade, da progressividade e da capacidade contributiva, por terem estreita relação com o Imposto de Renda e, conseqüente, com a tributação de dividendos. No entanto, também notou-se a divergência doutrinária quanto a maneira de aplicação do princípio da progressividade e da capacidade contributiva, pois alguns autores são favoráveis a um sistema de alíquotas múltiplas, enquanto outros defendem um modelo de alíquota única e fixa.

Os autores que apoiam alíquotas múltiplas e progressivas normalmente se apoiam na teoria do sacrifício, segundo a qual, os contribuintes devem sofrer um impacto equivalente na cobrança do imposto, o que não seria alcançado com uma alíquota fixa sobre bases de cálculo diferentes. Por outro lado, os autores favoráveis a uma alíquota fixa argumentam que não há necessidade de alíquotas múltiplas e crescentes, pois o imposto pago por um contribuinte de alta renda, mas com alíquota fixa, será maior de qualquer maneira.

O mesmo debate ocorre quanto à aplicação de uma tabela progressiva para a tributação de lucros e dividendos. Existem argumentos que defendem essa aplicação porque atenderia ao princípio da capacidade contributiva, e outros argumentos que condenam essa aplicação porque os rendimentos do capital possuem características distintas do rendimento do trabalho e, por isso, necessitam de tratamento diferenciado.

No ponto 3 deste trabalho, compreendeu-se que o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer natureza incide sobre a renda, sendo esta produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; e sobre proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos na primeira hipótese. Os lucros e dividendos distribuídos à pessoa física, portanto, são a renda obtida através do capital.

Ao estudar a evolução histórica da tributação da renda e, especificamente, da tributação dos dividendos, pode-se concluir que, em vários momentos, as alterações legislativas foram ao encontro com as atuais recomendações do Ipea, embora tenham existido outros momentos bastante divergentes.

Os lucros e dividendos são tributados de diferentes maneiras ao redor do mundo, sendo que a maioria dos países adota um modelo intermediário, que cobra imposto sobre tais rendimentos, mas busca minimizar os impactos da bitributação. O Brasil, atualmente, adota o modelo de isenção total, mas que está prestes a mudar para o modelo clássico, caso o PL 2337 de 2021 seja aprovado.

A Reforma Tributária no Brasil possui várias frentes de atuação, principalmente no que se refere à tributação do consumo e a busca por diminuir a regressividade do sistema, como as PECs nº 45 e nº 110, no entanto, esta pesquisa teve como objeto de análise o Projeto de Lei nº 2337 de 2021, comparando-o com as recomendações da Nota Técnica nº 54 do Ipea, de 2022, especificamente no aspecto da mudança de tratamento na tributação do Imposto de Renda sobre lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas.

Ao comparar os dois documentos, foi possível concluir que o PL está bem alinhado com as propostas da entidade, como o aumento da faixa de isenção da renda da pessoa física, a volta da tributação de dividendos e a diminuição da alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica. Embora ainda existam aspectos que possam ser melhorados, como aumentar o número de alíquotas progressivas na tabela do IRPF e, talvez, na tabela de tributação de dividendos, instituindo alíquotas menores do que as propostas para amenizar a bitributação ou criar algum mecanismo que nos encaixe em um sistema intermediário de tributação de lucros e dividendos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, José Evande Carvalho, et. all. Tributação de lucros e dividendos: uma análise comparativa do modelo brasileiro. In: PALOS, Lucíola Calderari da Silveira e (org.). Agenda brasileira: tributação. Brasília: **Câmara dos Deputados, Edições Câmara**, 2021. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40587>. Acesso em 28 jun. 2023.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. 11 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2005.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**, 14^a edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980726/>. Acesso em: 30 maio 2023.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18^o ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BARRETO, G. A Tributação dos Dividendos: Análise Comparativa da Incidência do Imposto de Renda das Empresas no Brasil com os Países Membros da OCDE. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 40, p. 453–471, 2021. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1503>. Acesso em: 24 abr. 2023.
- BASILE, Marcello Otávio N. de C.. O Império Brasileiro: Panorama Político. In: LINHARES, Maria Yedda Leite. **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595155831/>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- BRASIL. As 15 maiores economias do mundo. **Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, FUNAG**. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/publicacoes/estatisticas/as-15-maiores-economias-do-mundo>. Acesso em: 26 jun. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923**. Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1924. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-4783-31-dezembro-1923-564689-publicacaooriginal-88627-pl.html#:~:text=1.,e%20modificada%20pelas%20leis%20ns>. Acesso em: 06 jun. 2023
- BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 17 maio 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.689, de 15 de Dezembro de 1988**. Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. Brasília, DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7689.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

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, DF. 1995. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.249%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201995.&text=Altera%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20imposto,l%C3%ADquido%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em 02 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.482, de 31 de Maio de 2007.** Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física; dispõe sobre a redução a 0 (zero) da alíquota da CPMF nas hipóteses que menciona; altera as Leis nos 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.128, de 28 de junho de 2005, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 10.260, de 12 de julho de 2001, 6.194, de 19 de dezembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 6.094, de 30 de agosto de 1974, 8.884, de 11 de junho de 1994, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.706, de 14 de setembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 11.119, de 25 de maio de 2005, 11.311, de 13 de junho de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e do Decreto-Lei no 2.433, de 19 de maio de 1988; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111482.htm. Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2337/2021.** Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2034420. Acesso em: 02 fev. 2023.

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599992/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. A Crise do Colonialismo Luso na América Portuguesa: 1750/1822. In: LINHARES, Maria Yedda Leite. **História Geral do Brasil.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595155831/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 28 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2011.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de, et. all; SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz e (Coord.). Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada. Brasília: **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa**, 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/26840>. Acesso em 01 maio 2023.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Nota Técnica nº 54: O Sistema Tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a Reforma Tributária no Brasil. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=6ddec58f-d286-47f6-8278-d86c46ff2b3d>. Acesso em 02 maio 2023.

CORREIA NETO, Celso de Barros; CARVALHO, Cristiano Viveiros de; PALOS, Luciola Calderari da Silveira e. IRPJ e CSLL: Gastos tributários em 2019. Brasília: **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa**, 2018. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37003>. Acesso em: 28 jun. 2023.

HARDING, M. **Taxation of dividend, interest, and capital gain income**. Paris: OECD Publishing, Nov. 2013. (OECD Taxation Working Papers, n. 19). Disponível em: <https://bit.ly/37OJmQk>. Acesso em: 28 jun. 2023.

NUNES, Fabiano da Silva; ARAÚJO, José Evande Carvalho; OLIVEIRA, Marco Antônio Moreira de. Reforma tributária. Brasília: **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa**, 2023. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41120>. Acesso em: 16 jun. 2023.

OXFORD LANGUAGES. **Oxford University Press**, 2023. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>. Acesso em: 01 jun. 2023.

PALMA, Rodrigo F. **História do Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620773/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

QUEIROZ, Mary Elbe. **Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza**. Barueri, SP: Editora Manole, 2004. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520443125/>. Acesso em: 25 maio 2023.

REIS, A. C. N. Tributação e Desenvolvimento. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 17, p. 117–133, 2021. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1907>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SANTOS, R. T. 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. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 32, p. 297–320, 2021a. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/17>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SANTOS, R. T. A Progressividade do Imposto de Renda e os Desafios de Política Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 33, p. 327–358, 2021b. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1743>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, Adriano da Nobrega. Defasagem na atualização da tabela do IRPF e seu impacto sobre as diferentes faixas de rendimentos. Brasília: **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa**, 2022. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40937>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. Tributação no Brasil e nos Estados Unidos. Brasília: **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa**, 2020. Disponível em:

<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40107>. Acesso em 28 jun. 2023.