

NOTA TÉCNICA UNAFISCO Nº 15/2020

Tributação da distribuição de lucros e dividendos: a dupla não tributação de parte do lucro distribuído, estimativa arrecadatória da tributação de dividendos e propostas para equilíbrio da carga tributária

DIRETORIA - Triênio 2019/2022

Presidente

Mauro Silva

1º Vice-Presidente

Amilton Paulo Lemos

2º Vice-Presidente

Marco Aurélio Baumgarten de Azevedo

Secretário-Geral

Luiz Gonçalves Bomtempo

1º Secretário

Armando Domingos Barcellos Sampaio

Diretor de Finanças e Contabilidade

Narayan de Souza Duque

Diretor-Adjunto de Finanças e Contabilidade

Jorge do Carmo Sant'Anna

Diretora de Administração

Ivone Marques Monte

Diretor de Assuntos Jurídicos

Carlos Rafael da Silva

Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Eduardo de Andrade

Diretor de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

Antônio Márcio de Oliveira Leão

Diretor de Comunicação Social

Alcebíades Ferreira Filho

Diretor-Adjunto de Comunicação Social

Virgílio Fordelone Neto

Diretor de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e

Assistência Social

Fadel Hollo

Diretora-Adjunta de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e

Assistência Social

Edith Ascensão Pereira Benvindo

Diretora de Eventos Associativos, Recreativos e Culturais

Nélia Cruvinel Resende

Diretor-Adjunto de Eventos Associativos, Recreativos e

Culturais

José Ricardo Alves Pinto

Diretor de Convênios e Serviços

Carlos Alberto Ramos G. Pacheco

Diretor-Adjunto de Convênios e Serviços

Nicolau Gomes da Silva

Diretor de Coordenação das Representações Regionais,

Representantes Estaduais e Locais

Sergio Santiago da Rosa

1º Diretor Suplente

Valmir da Cruz

2º Diretor Suplente

Oswaldo Garcia Martins

CONSELHO DE GESTÃO Efetivos: Eduardo Artur Neves Moreira | Massumi Takeishi | Roberto Machado Bueno | **Suplentes:** Hugo de Oliveira | José Armando Ribeiro | Marcos Candido Ferreira

CONSELHO FISCAL Efetivos: Maria Aparecida Gerolamo | Lauro Yamashita | Marcia Irene Cancio de Mello Werneck | **Suplentes:** César Urbano Corrêa | Marcello Escobar | Hildebrando de Menezes Vêras

Publicação da Unafisco Nacional - Departamento de Comunicação Social

Diagramação: Núcleo Cinco

Departamento de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos:

Theresa Raquel Moreira Horner Hoe (advogada)

Gabriel de Moraes Daffre Campos (estagiário)

Assessoria de imprensa:

Rapport Comunica

www.rapportcomunica.com

(11) 2765-2179

Assessoria parlamentar:

Adalberto Valentim

adalberto.valentim@unafisconacional.org.br

(61) 9-8270-0053

Para obter mais informações sobre o tema, entre em contato pelo e-mail

estudostecnicos@unafisconacional.org.br ou telefone

0800-886-0886, ramal 142.

Este número não aceita ligações de celular nem chamadas

DDD 11. Nestes casos, utilizar o

(11) 3228-4766 e o mesmo ramal.

Fevereiro/2020

UNAFISCO NACIONAL

Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

GESTÃO 2019-2022

Nota Técnica Unafisco Nº 15/2020

Tributação da distribuição de lucros e dividendos: a dupla não tributação de parte do lucro distribuído, estimativa arrecadatória da tributação de dividendos e propostas para equilíbrio da carga tributária



**UNAFISCO
NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil

NOTA TÉCNICA Nº 15/2020: TRIBUTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS: A DUPLA NÃO TRIBUTAÇÃO DE PARTE DO LUCRO DISTRIBUÍDO, ESTIMATIVA ARRECADATÓRIA DA TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS E PROPOSTAS PARA EQUILÍBRIO DA CARGA TRIBUTÁRIA

A Unafisco Nacional apresenta a Nota Técnica nº 15/2020 para abordar um tema recorrente nas discussões acerca de Reforma Tributária: a tributação de lucros e dividendos.

Desde a edição da lei 9.249/1995, os lucros distribuídos por pessoas jurídicas, por meio de dividendos, são isentos da incidência de Imposto sobre a Renda. Diversos projetos de lei propõem a retomada dessa tributação — entre eles, o Projeto de Lei nº 2015, de 2019, que tramita no Senado Federal e atualmente se encontra na Comissão de Assuntos Econômicos da Casa.

O tema gera intenso debate, em especial sob o argumento de que há regressividade no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, visto que aqueles que estão nas maiores faixas salariais arcam com uma alíquota média menor do que aqueles que se encontram nas faixas intermediárias. A isenção da tributação de dividendos seria uma das razões para a referida regressividade, conforme será examinado no decorrer da presente nota.

Apresentaremos, inicialmente, conceitos introdutórios sobre a tributação da renda das pessoas jurídicas, a distribuição de lucros na forma de dividendos e o contexto histórico da questão.

A partir da análise do cenário brasileiro, demonstraremos que existe uma dupla não tributação de parte do lucro das pessoas jurídicas, em razão da forma como é calculado o lucro tributável.

Adiante, passa-se a expor o panorama geral da carga tributária brasileira e no mundo, e como diferentes países tributam a distribuição de lucros.

Por fim, serão apresentadas a estimativa do potencial arrecadatório de um imposto incidente sobre dividendos e as formas possíveis para sua instituição e compensação, sem que haja aumento na carga tributária do País.

1. Tributação sobre a Renda da Pessoa Jurídica

A tributação sobre a renda tem previsão constitucional (artigo 153, III, CF/88) e é disciplinada pelo Código Tributário Nacional, que dispõe:

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

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

*II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os **acréscimos patrimoniais** não compreendidos no inciso anterior.*

Assim, serão tributados, por meio do Imposto sobre a Renda, o produto do capital e/ou do trabalho e os demais acréscimos patrimoniais. Sobre a conceituação da renda, Rubens Gomes de Souza ensina:

Esse conceito jurídico, que veio a ser chamado “clássico”, define a renda como riqueza nova, ou seja, acréscimo patrimonial, que reúna simultaneamente três requisitos: a) provir de fonte já integrada no patrimônio do titular (capital), ou diretamente referível a ele (trabalho) ou, ainda, da combinação de ambos; b) ser suscetível de utilização pelo titular (consumo, poupança ou investimento) sem destruição ou redução da fonte produtora: este requisito implica a periodicidade do rendimento, isto é, na sua capacidade, pelo menos potencial, de reproduzir-se a intervalos de tempo, pois do contrário, sua utilização envolveria uma parcela do próprio capital; c) resultar de uma exploração da fonte por seu titular: este requisito exclui, do conceito de renda, doações, heranças e legados, tidos como acréscimos patrimoniais com a natureza de “capital” e não de “rendimento”.¹

Compreende-se, portanto, que todo e qualquer acréscimo patrimonial, disponível ao beneficiário, deve ser tributado pelo Imposto sobre a Renda. Contudo, não é o que ocorre no caso brasileiro, conforme será visto adiante.

O artigo 1º da Lei 9.430/1996, ao tratar do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), dispõe que o referido tributo “será determinado com base no lucro real, presumido, ou arbitrado.” Destarte, a depender do regime escolhido pelo

¹ DE SOUZA, Rubens Gomes. **Pareceres 3 – Imposto de Renda**. São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1976, pp. 274-275.

contribuinte, serão aplicados cálculos distintos para a determinação das bases de cálculo.

Afora o Imposto sobre a Renda, incide também, sobre o lucro auferido pelas pessoas jurídicas, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Somadas as alíquotas dos dois tributos, há incidência de uma alíquota de 34% sobre o lucro das pessoas jurídicas.

Após a aferição e pagamento dos respectivos tributos devidos, a pessoa jurídica poderá optar por alguma das formas possíveis para distribuição dos lucros aos seus sócios e acionistas, sendo uma dessas opções a distribuição por meio de dividendos.

Hodiernamente, os dividendos recebidos por sócios e acionistas são isentos da incidência do Imposto sobre a Renda. Tal benefício foi concedido em 1995, por meio da lei 9.249/1995, que prevê em seu artigo 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. [g.n.]

Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair explicam que a opção pela isenção dos dividendos decorre da teoria da tributação ótima — resumidamente, a teoria da tributação ótima defende que o sistema tributário deve se manter neutro, para evitar distorções no sistema econômico. Ou seja, a tributação não deve interferir nas escolhas dos agentes econômicos. De acordo com os autores:

Essa literatura deriva de uma evolução metodológica e histórica da teoria da tributação ótima, que, originalmente, baseada no alegado trade-off entre equidade e eficiência e em hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a dinâmica econômica, produzia modelos extremos, em que o IR deveria ter uma alíquota linear e as rendas do capital não deveriam ser tributadas para não distorcer incentivos econômicos.²

Entretanto, essa opção traz consequências severas, como a regressividade do sistema, além de gerar distorções ainda mais graves no sistema tributário, contrariando, justamente, a neutralidade defendida pela teoria supracitada.

Insta ressaltar que no Brasil nem todas as pessoas jurídicas são tributadas com base no lucro real. O lucro presumido e o Simples são regimes de apuração que

² GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Progressividade Tributária: A agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190), p. 07.

reduzem, consideravelmente, o imposto incidente sobre o lucro, conforme será explanado mais adiante.

2. Lucro distribuível *versus* lucro tributável — dupla não tributação

Uma das principais críticas acerca da tributação de dividendos baseia-se em um argumento econômico, que afirma que ao tributar o lucro da pessoa jurídica e o lucro distribuído à pessoa física, haveria uma bitributação, ou seja, o lucro seria tributado duas vezes. Ressalta-se que tal crítica tem o viés meramente econômico, visto que, juridicamente, não há que se falar em bitributação, uma vez que tratam-se de pessoas distintas figurando no polo passivo da relação jurídico-tributária.

Ademais, nada se fala a respeito da não tributação de parte do lucro auferido pelas pessoas jurídicas e que, ainda assim, são distribuídos sob a forma de dividendos com isenção total de qualquer imposto, ou seja, há uma dupla não tributação do lucro, conforme se explica a seguir.

A partir da análise de dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal³, concluiu-se que o lucro líquido auferido pelas pessoas jurídicas foi menor do que o lucro efetivamente tributado. Isso porque, após apuração do lucro, o ordenamento jurídico pátrio permite a exclusão de alguns valores, reduzindo, assim, a base de cálculo do IRPJ.

Contudo, a parcela do lucro apurado e não tributado é objeto de distribuição aos sócios e acionistas, sendo, assim, uma renda completamente isenta de qualquer tributação.

Os dados analisados, de 2007 a 2013, mostram que o lucro distribuível no período somou R\$ 2,31 trilhões, ao passo que, o lucro tributado resultou em R\$ 1,25 trilhão. Portanto, 46% do lucro distribuível pelas pessoas jurídicas não foi tributado.

No ano de 2018, a arrecadação de IRPJ e CSLL totalizou um montante de R\$ 224,3 bilhões, frente a um lucro distribuível estimado em R\$ 1,22 trilhão⁴. Calcula-se, desta forma, que a alíquota efetiva incidente sobre o lucro das pessoas jurídicas é de 18,5%.

O fenômeno da dupla não tributação pode ser facilmente ilustrado com o exemplo concreto a seguir:

3 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Principais Fichas – DIPJ**. Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda, (vários anos). Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/principais-fichas-dipj>>. Acesso em 04 dez. 2019.

4 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatórios do Resultado da Arrecadação**. Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/2018-relatorios-do-resultado-da-arrecadacao-anos-anteriores-capa>>. Acesso em 04 dez. 2019.

Tabela 1: Dados do Banco do Brasil – Exercício 2018

| Dados do Banco do Brasil | Exercício/2018 (R\$ mil) |
|---|-------------------------------------|
| Resultado antes dos tributos e participações | 20.663.696 |
| IRPJ e CSLL | -4.767.368 |
| Base de cálculo do IRPJ e CSLL | 14.021.671 |
| Percentual do lucro líquido distribuível tributado | 67,9% |
| Percentual de DUPLA NÃO TRIBUTAÇÃO | 32,1% |
| Participação de empregados e administradores no lucro | -1.638.453 |
| Participação dos não controladores | -1.395.849 |
| LUCRO LÍQUIDO | 12.862.026 |
| LUCRO POR AÇÃO | |
| Número médio ponderado de ações - básico e diluído | 2.785.290.260 |
| Lucro básico e diluído por ação (R\$) | 4,54 |

Fonte: Banco do Brasil – Informações ao investidor. Elaboração própria.

Observa-se que o resultado obtido pela empresa foi de R\$ 20,7 bilhões. Todavia, a base de cálculo aplicada para incidência do IRPJ e da CSLL, ou seja, o lucro tributável, tem um valor menor do que aquele, sendo de R\$ 14 bilhões ou 67,9% do resultado total da pessoa jurídica. Desta forma, 32,1% do lucro auferido pela empresa não sofreu incidência de qualquer tributação sobre lucro.

Esta sistemática da dupla não tributação da renda ocorre não apenas no lucro real, mas também, de forma mais clara, para as pessoas jurídicas optantes pelo lucro presumido e pelo Simples Nacional. Isso devido ao fato de, conforme a legislação nacional, a base de cálculo para tributação do lucro dessas pessoas ser uma presunção legal: aplica-se um percentual sobre o faturamento da pessoa jurídica, entendendo-se que este percentual seria o lucro por ela obtido. Após a aplicação deste percentual, há a incidência do IRPJ e da CSLL. Ou seja, pode ocorrer do lucro calculado fictamente ser menor do que o lucro, de fato, apurado pela empresa e passível de distribuição aos sócios. Assim, quando o lucro distribuído é maior do que o lucro tributado, configura-se uma dupla não tributação do lucro, pois a legislação permite, sob determinadas condições, a distribuição isenta do lucro apurado pela empresa.

O trabalho de Gobetti e Orair estima que empresas de médio e pequeno porte — geralmente optantes pelos regimes do lucro presumido ou do Simples — arcam com uma alíquota efetiva, na tributação sobre o lucro, extremamente reduzida:

Nas de médio e pequeno porte, cuja apuração do imposto se faz por regimes simplificados, os níveis de tributação do lucro são ainda mais baixos,

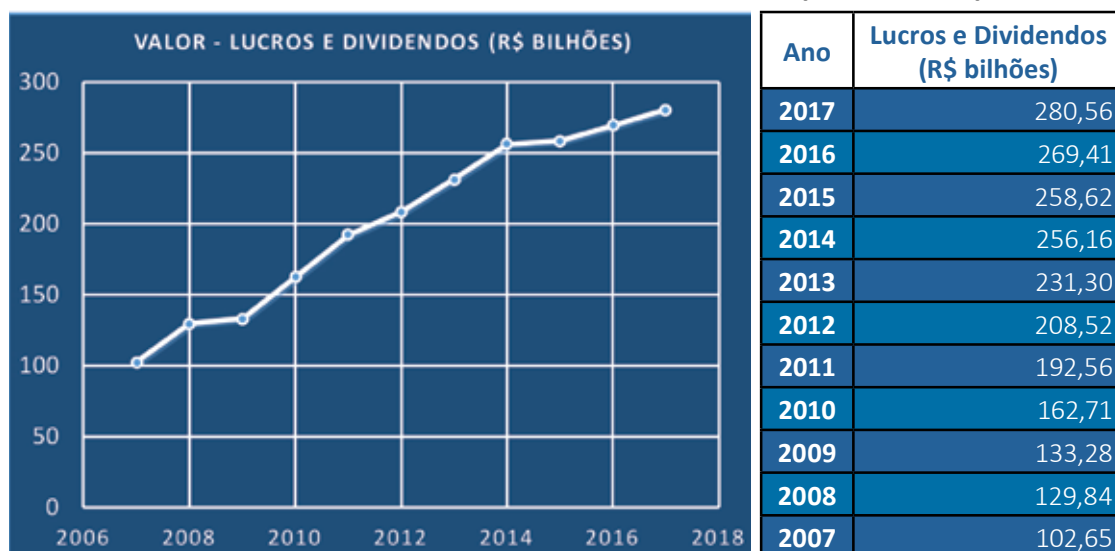
chegando no máximo a 10,88% do faturamento. No setor de serviços, esses regimes tributários, conjugados com a isenção de dividendos distribuídos, geram incentivos para fenômenos de elisão fiscal que causam distorções como a terceirização e a “pejotização” (isto é, pessoas físicas que se transformam em pessoas jurídicas, muitas vezes individuais).⁵

Todas estas distorções acarretam a violação da neutralidade do sistema tributário, pois induzem comportamentos indesejados dos agentes (a “pejotização” é um exemplo claro disso), além de produzir a regressividade do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

3. Regressividade no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física

Por meio do exame dos dados das declarações de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal, observa-se uma evolução constante nos valores de lucros e dividendos recebidos por pessoas físicas. Em 2017, o valor total de lucros e dividendos isentos de tributação chegou a R\$ 280,54 bilhões, representando 50% dos rendimentos isentos dos beneficiários.

Gráfico 1: Lucros e Dividendos recebidos (2007-2017)



Fonte: Receita Federal. Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2007-2017). Elaboração própria.

Ainda de acordo com os Grandes Números das DIRPF de 2017, dos 25.177 declarantes com renda superior a 320 salários mínimos, 19.859 declararam-se recebedores de lucros e dividendos, com rendimento total de R\$ 248 bilhões, sendo R\$ 182 bilhões (ou 73%) correspondentes a rendimentos isentos.

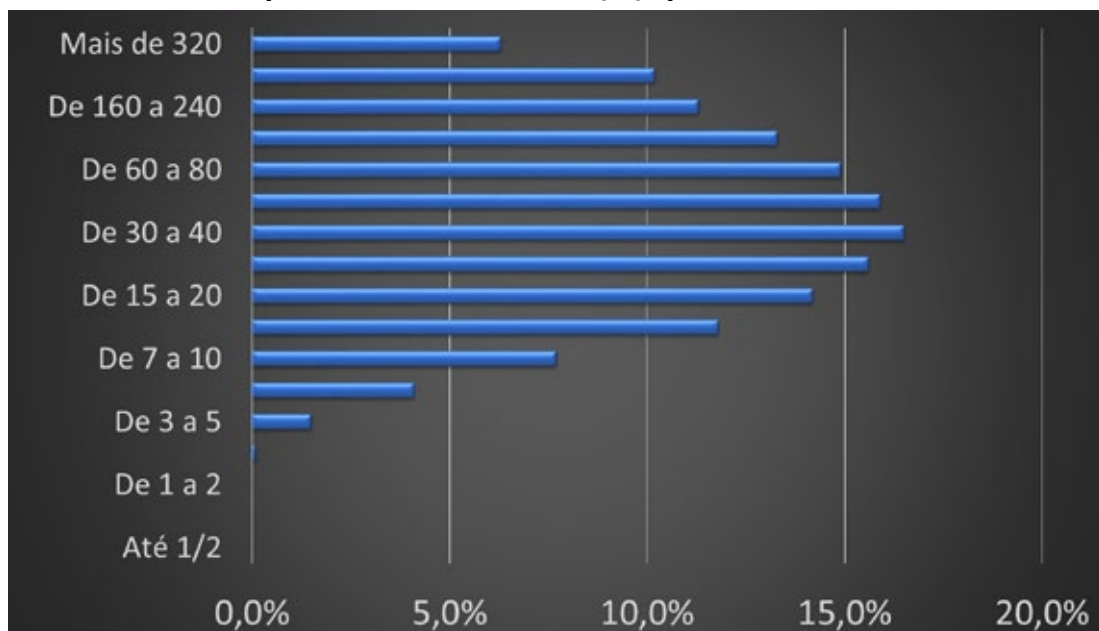
5 GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. *Op. cit.* (nota 01), p. 14.

Tabela 2: Recebedores de lucros e dividendos (por faixa de salário mínimo mensal)

| Faixa de Salário Mín. Mensal | Quant. Declarantes | Rendim. Tribut. | Rendim. Tribut. Exclus. | Rendim. Isentos |
|------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| De 10 a 15 | 370.784 | 22.064 | 3.175 | 27.348 |
| De 15 a 20 | 227.727 | 17.721 | 3.093 | 24.461 |
| De 20 a 30 | 270.357 | 28.523 | 5.700 | 41.257 |
| De 30 a 40 | 153.296 | 22.285 | 5.070 | 32.882 |
| De 40 a 60 | 152.866 | 27.828 | 7.948 | 48.207 |
| De 60 a 80 | 67.194 | 14.372 | 5.761 | 32.133 |
| De 80 a 160 | 79.698 | 19.093 | 12.656 | 65.993 |
| De 160 a 240 | 20.805 | 6.177 | 6.778 | 32.459 |
| De 240 a 320 | 9.283 | 3.437 | 4.574 | 20.863 |
| Mais de 320 | 19.859 | 17.007 | 49.753 | 182.131 |

Fonte: Receita Federal. Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2007-2017).

Como mencionado anteriormente, as escolhas da legislação tributária brasileira acarretam em regressividade na tributação sobre a renda. A análise dos dados das declarações de IRPF demonstra que a alíquota é progressiva até determinada faixa de renda, passando, em seguida, a ser regressiva.

Gráfico 2: Alíquota média de IRPF (%), por faixa de salário mínimo

Fonte: Receita Federal. Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2017). Elaboração própria.

O Gráfico 2 ilustra a regressividade do IRPF: a alíquota média efetiva progride até o estrato de declarantes que recebe entre 30 e 40 salários mínimos, chegando a 16,5% (até a referida faixa, a principal fonte da renda ainda é tributável — salário). Após essa faixa, há regressividade nas alíquotas, que alcançam 6,3%. O fato explica-se em razão da predominância de rendas do capital, entre elas, os dividendos recebidos que são isentos de tributação.

Ademais, importa ressaltar que a regressividade no sistema tributário brasileiro é agravada pela alta carga tributária incidente sobre o consumo, ou seja, tributos que repercutem no preço dos bens e serviços que consumimos e que oneram proporcionalmente mais aqueles com renda menor.

4. Carga tributária no Brasil e a tributação de dividendos na OCDE

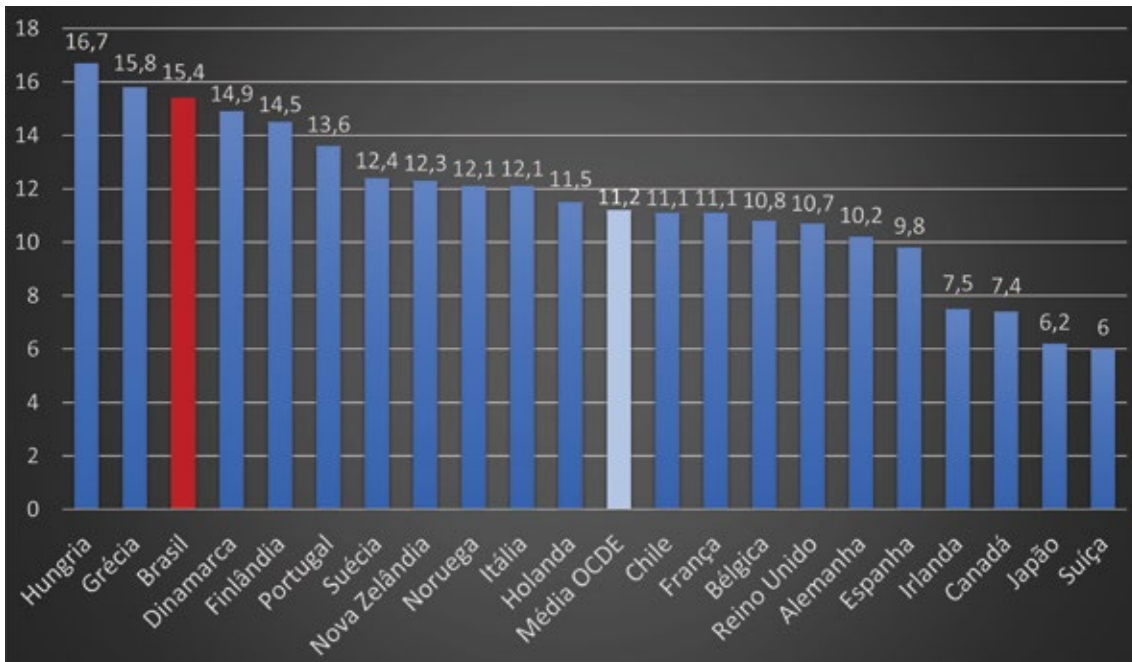
Existe certo consenso com relação à carga tributária brasileira: a carga é alta e não há espaço para aumento. De acordo com dados da Secretaria da Receita Federal, a carga tributária brasileira em 2017 chegou a 32,43% do PIB⁶, índice ligeiramente menor do que a média dos países da OCDE, que foi de 34,2% no mesmo ano⁷.

Contudo, uma diferença relevante entre a situação nacional e o contexto internacional é a distribuição dessa carga: o Brasil concentra uma carga considerável de tributos incidentes sobre consumo — tributação que, na prática, não leva em conta o princípio da capacidade contributiva dos contribuintes, onerando proporcionalmente mais aqueles com menor renda. Nos gráficos a seguir, compara-se a carga tributária sobre o consumo e sobre a renda, no Brasil e na OCDE, no ano de 2016:

6 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil**. Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>>. Acesso em 04 dez. 2019.

7 OECD. **Revenue Statistics 2019 – Tax revenue trends in the OECD**. OECD, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2019.

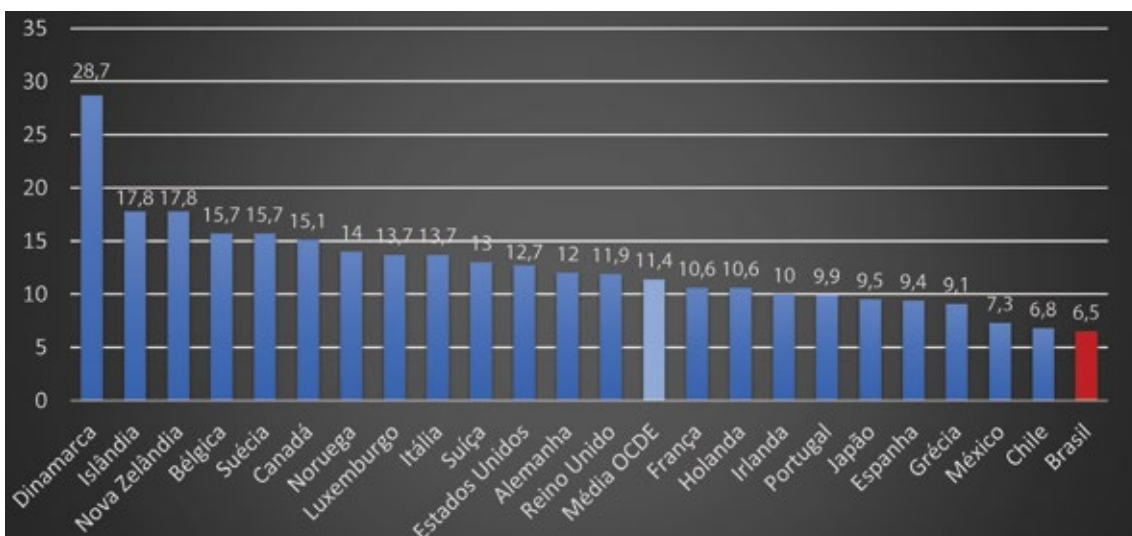
Gráfico 3: Carga tributária sobre bens e serviços (%) — Brasil e OCDE, 2016



Fonte: OCDE. OECD Revenue Statistics, 2016. Elaboração própria.

Em 2016, a carga tributária brasileira incidente sobre bens e serviços, ou seja, sobre o consumo, correspondeu a 15,4% da carga tributária total do País, enquanto a média dos países da OCDE foi de 11,2%.

Gráfico 4: Carga tributária sobre a renda, lucro e ganho de capital (%) — Brasil e OCDE, 2016



Fonte: OCDE. OECD Revenue Statistics, 2016. Elaboração própria.

Em 2016, a carga tributária brasileira, incidente sobre renda, lucro e ganhos de capital, correspondeu a 6,5% da carga tributária total do País, enquanto a média dos países da OCDE foi de 11,4%.

A maior incidência de tributação sobre essa base nos países da OCDE pode ser explicada por diversos fatores, entre eles, a opção de grande parte de seus países-membros em aplicar a tributação nos lucros das pessoas jurídicas e nos dividendos recebidos por pessoas físicas.

Na tabela abaixo, observa-se a tributação incidente sobre dividendos nos países da OCDE e no Brasil:

Tabela 3: Tributação de lucros e dividendos no Brasil e países da OCDE (2019)

| País | Alíquota IRPJ (%) | Alíquota IRPF (%) | Alíquota total (%) |
|----------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Irlanda | 12,50 | 51,00 | 57,13 |
| Coreia | 27,50 | 40,28 | 56,70 |
| Canadá | 26,80 | 39,34 | 55,60 |
| França | 32,02 | 34,00 | 55,14 |
| Dinamarca | 22,00 | 42,00 | 54,76 |
| Bélgica | 29,58 | 30,00 | 50,71 |
| Portugal | 31,50 | 28,00 | 50,68 |
| Israel | 23,00 | 33,00 | 48,41 |
| Alemanha | 29,89 | 26,38 | 48,38 |
| Estados Unidos | 25,89 | 29,28 | 47,58 |
| Austrália | 30,00 | 24,28 | 47,00 |
| Noruega | 22,00 | 31,68 | 46,71 |
| Áustria | 25,00 | 27,50 | 45,63 |
| Suécia | 21,40 | 30,00 | 44,98 |
| Japão | 29,74 | 20,32 | 44,02 |
| Itália | 24,00 | 26,00 | 43,76 |
| Holanda | 25,00 | 25,00 | 43,75 |
| Finlândia | 20,00 | 28,90 | 43,12 |
| Espanha | 25,00 | 23,00 | 42,25 |
| México | 30,00 | 17,14 | 42,00 |
| Luxemburgo | 24,94 | 21,00 | 40,70 |
| Eslovênia | 19,00 | 25,00 | 39,25 |
| Grécia | 28,00 | 15,00 | 38,80 |
| Suíça | 21,15 | 21,14 | 37,81 |

| | | | |
|------------------|--------------|-------------|--------------|
| Islândia | 20,00 | 22,00 | 37,60 |
| Chile | 25,00 | 13,33 | 35,00 |
| Turquia | 22,00 | 17,50 | 35,00 |
| Polônia | 19,00 | 19,00 | 34,39 |
| Brasil | 34,00 | 0,00 | 34,00 |
| Nova Zelândia | 28,00 | 6,94 | 33,00 |
| República Tcheca | 19,00 | 15,00 | 31,15 |
| Lituânia | 15,00 | 15,00 | 27,75 |
| Eslováquia | 21,00 | 7,00 | 26,53 |
| Hungria | 9,00 | 15,00 | 22,65 |
| Estônia | 20,00 | 0,00 | 20,00 |
| Letônia | 20,00 | 0,00 | 20,00 |

Fonte: OECD Tax Database, 2019. Table II.4. Elaboração própria.

Como se depreende da tabela acima, poucos países optaram pela não tributação dos dividendos recebidos por pessoas físicas, tributando-se, exclusivamente, a pessoa jurídica.

5. Potencial arrecadatório

Diversos projetos de lei foram propostos para que os dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas voltem a ser tributados. Entre estes, tramita atualmente no Senado Federal o Projeto de Lei nº 2015/2019, que propõe o fim da isenção dos dividendos.

Conforme mencionado no decorrer da presente nota, há um consenso quanto à não possibilidade de aumento da carga tributária brasileira. Assim, a instituição de um novo imposto deve ser compensada pela redução de outro.

Ainda de acordo com o raciocínio construído no decorrer deste texto, há necessidade de reajuste na distribuição da carga tributária brasileira: deve-se reduzir a tributação sobre consumo e aumentar a tributação sobre renda, lucros e ganhos de capital, uma vez que, por meio desta tributação, os princípios constitucionais tributários têm maior efetividade, tributando-se mais aqueles que apresentam maior capacidade econômica, conforme preconiza o artigo 145, §1º da Carta da República.

Tendo em vista tais argumentos, analisamos, a partir de agora, o potencial arrecadatório de um imposto sobre dividendos, sem aumento da carga tributária total.

Como exposto alhures, o valor total de dividendos distribuídos, no ano de 2017, foi de R\$ 280,56 bilhões. Abaixo, apresenta-se uma estimativa do potencial arrecadatório do imposto incidente sobre dividendos, considerando retenção na fonte com alíquota de 15% e posterior aplicação da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física:

Tabela 4: Potencial arrecadatório do imposto sobre dividendos

| | Nº de declarantes por faixa | % do total | Lucros e dividendos recebidos (milhões) | Potencial arrecadatório | Potencial arrecadatório considerando sonegação atual média de 27% (milhões) |
|--------------------------|-----------------------------|---------------|---|-------------------------|---|
| Isentos | 449.594 | 13,9% | 1.782,71 | 0 | 0 |
| Alíquota de 7,5% | 656.525 | 20,3% | 5.391,02 | 404,33 | 295,16 |
| Alíquota de 15% | 386.257 | 12,0% | 5.909,05 | 886,36 | 647,04 |
| Alíquota de 22,5% | 367.463 | 11,4% | 8.805,62 | 1.981,27 | 1.446,32 |
| Alíquota de 27,5% | 1.371.869 | 42,5% | 258.651,60 | 71.129,19 | 51.924,31 |
| | 3.231.708 | 100,0% | 280.560,00 | 74.401,14 | 54.312,83 |

Fonte: Receita Federal. Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2017). Elaboração própria.

A simulação considera as faixas de alíquotas aplicáveis atualmente ao IRPF e, ainda, estima uma sonegação possível de 27%. Baseada nos dados da Secretaria da Receita Federal de recebedores de dividendos em 2017, a Unafisco Nacional conclui que a tributação sobre dividendos teria um potencial arrecadatório de mais de R\$ 54 bilhões anuais — atualizado para valores correntes, com base no crescimento do PIB entre 2018 e 2019⁸ e no IPCA acumulado no mesmo período⁹, este potencial arrecadatório chega a R\$ 59,79 bilhões por ano.

A tributação dos dividendos, entretanto, deve vir acompanhada de uma compensação, como forma de garantir a premissa do não aumento da carga

8 Crescimento do PIB em 2018: 1,1%. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto – PIB.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 17 jan. 2020.

Estimativa do crescimento do PIB em 2019: 1,16%. FRISCH, Felipe. Mercado eleva projeção de avanço do PIB neste ano para 2,31%, traz Focus. **Valor Econômico.** São Paulo, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/20/mercado-eleva-projecao-de-avanco-do-pib-neste-ano-para-231percent-traz-focus.ghtml>>. Acesso em 21 jan. 2020.

9 IPCA em 2018: 3,75%; IPCA em 2019: 4,31%. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 16 jan. 2020.

tributária global. Há diversas alternativas em relação a quais tributos deveriam ser reduzidos com a introdução da tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos para cumprir a premissa de não aumentarmos a carga tributária. Aqui, apresentam-se três propostas:

a) Redução da tributação sobre o consumo: conforme demonstrado no item 4 deste estudo, a carga tributária brasileira é fortemente incidente sobre o consumo, o que mostra uma necessidade de reduzir a tributação sobre esta base. Assim, propõe-se o seguinte ajuste na distribuição da carga tributária: aumenta-se a tributação sobre a renda, por meio de um imposto incidente sobre lucros e dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas e, em contrapartida, reduz-se a tributação que recai sobre o consumo, por meio da redução das alíquotas do PIS e da Cofins:

Tabela 5: Redução das alíquotas de PIS/Cofins – Ajuste da carga tributária para instituição do imposto sobre dividendos

| Valores projetados para 2020 | |
|---|------------|
| PIB (em bilhões) | R\$ 6.980 |
| Tributação sobre renda (em % do PIB) | 7,45% |
| Tributação sobre renda (em bilhões) | R\$ 519,7 |
| Acréscimo com o PL 2015/2019 (em bilhões) | R\$ 59,79 |
| Tributação sobre renda — Total após PL 2015/2019 (em bilhões) | R\$ 579,48 |
| Tributação sobre a renda após PL 2015/2019 (% do PIB) | 8,30% |
| Arrecadação de PIS/Cofins (em bilhões) | R\$ 343,55 |
| Redução das alíquotas de PIS/Cofins (para evitar aumento da carga) | 17,40% |
| Alíquota atual de PIS (regime não cumulativo) | 1,65% |
| Alíquota atual de Cofins (regime não cumulativo) | 7,60% |
| Alíquota reduzida de PIS (regime não cumulativo) (após a implantação da tributação de lucros e dividendos) | 1,36% |
| Alíquota reduzida de Cofins (regime não cumulativo) (após a implantação da tributação de lucros e dividendos) | 6,26% |

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Elaboração própria.

A partir dos dados da arrecadação de 2019¹⁰, foram projetados os valores para 2020, considerando o IPCA¹¹ e a estimativa de crescimento do PIB¹², do ano de 2019.

Nos moldes do proposto pelo PL 2015/2019, aplica-se uma alíquota de 15% de IRPF retido na fonte aos dividendos distribuídos aos sócios, como forma de antecipação do tributo. Posteriormente, o valor será submetido à tabela progressiva do IRPF, conforme consta na Tabela 4. A carga tributária sobre a renda, com a medida proposta no PL 2015/2019, será de 8,3% do PIB (atualmente este número é de 7,45%). Como forma de compensar este aumento na carga, propõe-se a redução, em 17,4%, das alíquotas de PIS e Cofins, que passariam a ser de 1,36% e 6,26%, respectivamente, no caso do regime não cumulativo.

b) Correção da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física: conforme demonstrado na Nota Técnica 16/2020¹³ da Unafisco Nacional, a correção da defasagem da tabela do IRPF — calculada em 103,7% — acarretaria uma significativa perda arrecadatória, na ordem de R\$ 109,1 bilhões. Assim, sugere-se que esta perda arrecadatória seja parcialmente compensada pela arrecadação da tributação dos dividendos distribuídos. Desta forma, mais contribuintes do IRPF serão beneficiados pela isenção e não haverá qualquer aumento na carga tributária em virtude da tributação dos dividendos.

c) Redução da alíquota do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica: é defendido por alguns setores da sociedade¹⁴ que a instituição da tributação sobre os dividendos distribuídos seja compensada pela redução na alíquota do IRPJ. Destarte, demonstra-se a seguir qual redução seria necessária para que a tributação dos dividendos não acarrete aumento na carga tributária:

10 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2019.** Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2020.

11 *Op. cit.* (nota 9).

12 *Op. cit.* (nota 8).

13 UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica 16/2020: Aspectos da Falta de Atualização da Tabela do Imposto sobre a Renda Pessoa Física: Tabelas Aplicáveis, Quantidade de Isentos e Estimativa do Impacto na Arrecadação.** Disponível em: <http://www.unafisconacional.org.br/UserFiles/2020/File/Nota_Tecnica_16_Defasagem_Tabela_IR.pdf>. São Paulo, fev. 2020

14 REUTERS. Maia defende tributação de lucros e dividendos com compensação a pessoas jurídicas. 10 fev. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/02/10/maia-defende-tributacao-de-lucros-e-dividendos-com-compensacao-a-pessoas-juridicas.htm>>. Acesso em 12 fev. 2020.

Tabela 6: Redução da alíquota de IRPJ – Ajuste da carga tributária para instituição do imposto sobre dividendos

| Valores projetados para 2020 | |
|---|-----------|
| Arrecadação IRPJ (em bilhões) | R\$ 178,9 |
| Alíquota IRPJ | 25% |
| Base de Cálculo IRPJ (em bilhões) | R\$ 715,7 |
| Arrecadação PL 2015/2019 | R\$ 59,79 |
| Redução na alíquota de IRPJ (para evitar aumento da carga) | 8,75% |
| Alíquota IRPJ (após a implantação da tributação de lucros e dividendos) | 16,25% |
| Arrecadação IRPJ (em bilhões) (após a implantação da tributação de lucros e dividendos) | R\$ 116,3 |

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Elaboração própria.

A partir dos dados de arrecadação de 2019, disponibilizados pela Receita Federal¹⁵, projetam-se os números da arrecadação de IRPJ para 2020, considerando o IPCA e o crescimento projetado do PIB em 2019 — nos moldes citados no item “a”, supra. Para compensar o acréscimo na arrecadação decorrente da tributação dos dividendos, a alíquota de IRPJ deve ser reduzida em 8,75%, passando a ser de 16,25%.

15 SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2019**. Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2020.

CONCLUSÕES

- O Imposto sobre a Renda rege-se pelo princípio da universalidade, princípio este que determina que toda renda — produto do capital e/ou trabalho — e acréscimos patrimoniais devem ser tributados pelo referido gravame¹⁶.
- O sistema tributário brasileiro é informado, ainda, pelo princípio da capacidade contributiva, ou seja, aqueles com maior poder econômico devem arcar com uma maior incidência tributária;
- Os lucros distribuídos pelas pessoas jurídicas por meio de dividendos são isentos do Imposto sobre a Renda, desde a edição da Lei 9.249/1995;
- Parte dos lucros auferidos pelas pessoas jurídicas é duplamente não tributada, em razão de exclusões legalmente previstas (aplicáveis às empresas optantes pelo lucro real) e dos regimes de tributação do lucro presumido e do Simples Nacional, que reduzem o valor do lucro tributável;
- O lucro distribuível é maior do que o lucro de fato tributado, sendo distribuídos aos sócios e acionistas valores que não foram onerados pelo IRPJ e não serão onerados pelo IRPF;
- A possibilidade de outros regimes de tributação, como o lucro presumido e o Simples Nacional, estimula o fenômeno da “pejotização”, gerando distorções e ocasionando a quebra da neutralidade tributária;
- As escolhas da legislação tributária adotadas no País têm como consequência um aumento na desigualdade de renda e uma relevante regressividade no IRPF — demonstrou-se que as parcelas da população que estão na maior faixa de renda arcam com alíquotas efetivas de IRPF menores do que as parcelas que se encontram nas faixas intermediárias;
- A regressividade no sistema tributário brasileiro é agravada pela alta incidência da tributação sobre o consumo, que afeta proporcionalmente mais aqueles que apresentam menor renda;
- A carga tributária brasileira é alta e há consenso entre vários setores da sociedade quanto à impossibilidade de seu aumento. Nessa linha, entende-se que a criação de um imposto sobre dividendos deve vir acompanhada de uma compensação, reduzindo-se a incidência de algum outro tributo;

16 Hugo de Brito Machado ensina que o princípio da universalidade diz respeito “(...) ao objeto da tributação, devendo o imposto então recair sobre todos os rendimentos, independentemente da denominação que tiverem, da sua origem, da localização ou da condição jurídica da respectiva fonte”. MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 156.

- Com base nestas premissas, a Unafisco apoia a instituição do imposto sobre dividendos, nos moldes do PL 2015/2019, que apresenta um potencial arrecadatório de R\$ 54 bilhões anuais (pelos valores de 2017, e R\$ 59,79 bilhões em valores correntes, atualizados pelo IPCA e pelo PIB de 2018 e 2019) — considerando uma sonegação de 27%;

- Como forma de compensação, para que não haja aumento na carga tributária total, propõe-se três medidas possíveis: **a)** redução das alíquotas do PIS e Cofins, como forma de compensar a medida, reduzindo-se, assim, a carga tributária incidente sobre consumo; **b)** ajuste, em 103,87%, da defasagem da tabela do IRPF, que contemplaria maior número de contribuintes na faixa de isenção, compensando-se, parcialmente, a perda arrecadatória da medida com a arrecadação proveniente da tributação dos dividendos distribuídos; ou **c)** redução na alíquota do IRPJ, em 8,75% — passando a incidir uma alíquota de 16,25% —, o que compensaria o incremento na arrecadação ocasionado pela tributação dos dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas;

- O fim da isenção de dividendos tem como objetivo não apenas o mero incremento da arrecadação, mas principalmente a efetivação dos princípios da capacidade contributiva e da isonomia, promovendo-se, assim, a justiça fiscal, e propiciando efeitos positivos para uma melhor redistribuição de renda e para redução das desigualdades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Progressividade Tributária: A agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GOMES, Marcel. As distorções de uma carga tributária regressiva. In: **IPEA – Desafios do Desenvolvimento**. Ano 12, Edição 86. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3233>. Acesso em 13 nov. 2019.

DE SOUZA, Rubens Gomes. **Pareceres 3 – Imposto de Renda**. São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1976.

FRISCH, Felipe. Mercado eleva projeção de avanço do PIB neste ano para 2,31%, traz Focus. **Valor Econômico**. São Paulo, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/20/mercado-eleva-projecao-de-avanco-do-pib-neste-ano-para-231percent-traz-focus.ghtml>>. Acesso em 21 jan. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – SCNT**. Tabela 1846 – Valores a preços correntes. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1846#/n1/all/v/all/p/first%2090/c11255/90687,90691,90696,90705,90706,90707,93404,93405,93406,93407,93408,102880/l/v,c11255,t+p/resultado>>. Acesso em 18 nov. 2019.

_____. **Produto Interno Bruto – PIB**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 17 jan. 2020.

_____. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 16 jan. 2020.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Tax Database 2019 - Table II.4**. Overall statutory tax rates on dividend income. Disponível em: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_II4>. Acesso em 12 nov. 2019.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2019**. Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2020.

_____. **Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas**. Brasília: Receita Federal - Ministério da Fazenda, (vários anos). Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa>>. Acesso em 12 nov. 2019.

_____. **Principais Fichas – DIPJ**. Brasília: Receita Federal – Ministério da Fazenda, (vários anos). Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/principais-fichas-dipj>>. Acesso em 04 dez. 2019.

UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica 16/2020: Aspectos da Falta de Atualização da Tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física: Tabelas Aplicáveis, Quantidade de Isentos e Estimativa do Impacto na Arrecadação**. Disponível em: <http://www.unafiskonacional.org.br/UserFiles/2020/File/Nota_Tecnica_16_Defasagem_Tabela_IR.pdf>. São Paulo, fev. 2020.

A Unafisco Nacional – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – é uma entidade associativa de âmbito nacional que representa os Auditores Fiscais da Receita Federal.

As ações da entidade, além de defender os interesses e direitos da categoria, são cada vez mais no sentido de lutar pela implementação de um sistema tributário justo e por uma administração forte e firme no combate à sonegação com respeito ao contribuinte, contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a diminuição das desigualdades sociais.



**UNAFISCO
NACIONAL**

Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil