



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Nícolas Bayma Martuscelli Scarpa

Análise de Constitucionalidade da Isenção do Imposto de Renda sobre a Distribuição de Lucros e Dividendos

Brasília
2025

Nícolas Bayma Martuscelli Scarpa

Análise de Constitucionalidade da Isenção do Imposto de Renda sobre a Distribuição de Lucros e Dividendos

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Vinícius Leopoldino Amaral

Brasília
2025

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Nícolas Scarpa

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Nícolas Bayma Martuscelli Scarpa

Análise de Constitucionalidade da Isenção do Imposto de Renda sobre a Distribuição de Lucros e Dividendos

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 15 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Me. Vinícius Amaral

Profa. Ma. Kamila Rodrigues Rosenda Torri
Senado Federal

Análise de Constitucionalidade da Isenção do Imposto de Renda sobre a Distribuição de Lucros e Dividendos

Analysis of the Constitutionality of the Income Tax Exemption on the Distribution of Profits and Dividends

Nícolas Bayma Martuscelli Scarpa

RESUMO

A tributação sobre lucros e dividendos tem sido um tema central nos debates sobre justiça fiscal no Brasil. Desde a promulgação da Lei nº 9.249/1995, os dividendos distribuídos a acionistas estão isentos de imposto de renda. Essa isenção tem gerado discussões sobre sua constitucionalidade, especialmente à luz dos princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da progressividade tributária e da universalidade, consagrados na Constituição Federal de 1988. O presente estudo analisa a compatibilidade dessa isenção com o ordenamento jurídico brasileiro e investiga seus impactos econômicos e sociais, incluindo a concentração de renda e a regressividade do sistema tributário nacional. A pesquisa também realiza uma análise comparativa com modelos de tributação adotados por países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os Estados Unidos. Além disso, são examinadas as recentes propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional que visam reverter essa isenção e promover um modelo tributário mais equitativo. Os resultados apontam que a isenção da tributação dos lucros e dividendos para pessoa física é inconstitucional, a luz dos princípios tributários constitucionais. Constatou-se também que a tributação poderia contribuir para uma maior progressividade fiscal e para a redução das desigualdades sociais no Brasil, alinhando o País às melhores práticas internacionais.

Palavras-chave: lucros e dividendos; justiça fiscal; progressividade tributária; isonomia; capacidade contributiva.

ABSTRACT

Taxation on profits and dividends has been a central topic in debates on tax justice in Brazil. Since the enactment of Law No. 9,249/1995, dividends distributed to shareholders have been exempt from income tax. This exemption has sparked discussions regarding its constitutionality, particularly in light of the principles of equality, contributory capacity, tax progressivity, and universality, enshrined in the 1988 Federal Constitution. This study analyzes the compatibility of this exemption with the Brazilian legal system and investigates its economic and social impacts, including income concentration and the regressivity of the national tax system. The research also conducts a comparative analysis with taxation models adopted by countries in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the United States. Furthermore, recent legislative proposals under discussion in the National Congress that aim to reverse this exemption and promote a more equitable tax model are examined. The findings indicate that the exemption from taxation on profits and dividends for individuals is unconstitutional in light of constitutional tax principles. It is also found that taxation could contribute to greater fiscal progressivity and the reduction of social inequalities in Brazil, aligning the country with best international practices.

Keywords: Profits and dividends; tax justice; tax progressivity; equality; ability to pay.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura tributária de um Estado é fundamental para sua organização e funcionamento, atuando não apenas como um mecanismo de arrecadação de recursos, mas também como uma ferramenta essencial para a promoção da justiça social e redução das desigualdades econômicas. De acordo com Baleeiro, "os tributos são instrumentos que, quando adequadamente estruturados, podem contribuir para o fortalecimento do contrato social, promovendo redistribuição de renda e financiamento de políticas públicas" (BALEIRO, 2019, p. 74). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios da capacidade contributiva, da isonomia e da progressividade como diretrizes essenciais do sistema tributário, conforme disposto no artigo 145, §1º, artigo 153, § 2º e no artigo 150, inciso II. Esses princípios buscam assegurar que a carga tributária seja proporcional à capacidade econômica de cada contribuinte, reforçando o papel redistributivo do sistema tributário e garantindo que os mais ricos contribuam de maneira mais significativa para o bem-estar coletivo (CARVALHO, 2022).

No entanto, a isenção de tributos sobre a distribuição de lucros e dividendos, introduzida pelo artigo 10 da Lei 9.249/1995, gera debates quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais e seus impactos na equidade fiscal. A medida, que isenta pessoas físicas e jurídicas de tributar lucros e dividendos distribuídos, foi defendida, à época de sua promulgação, como um mecanismo para simplificar o sistema tributário e estimular o reinvestimento de capitais no País (GIAMBIAGI; ALÉM, 2018). Contudo, críticas apontam que a medida pode ter contribuído para o aumento da desigualdade, ao favorecer os detentores de grandes fortunas e onerar de forma desproporcional o consumo e a renda do trabalho.

A progressividade tributária, consagrada na Constituição de 1988, pressupõe que a tributação seja graduada conforme a capacidade econômica dos contribuintes. Segundo Carvalho, "a progressividade é um princípio estruturante que visa mitigar desigualdades sociais por meio de uma tributação mais justa e equilibrada" (CARVALHO, 2022, p.21). Sob essa perspectiva, a isenção de lucros e dividendos pode ser interpretada como um desvio desse princípio, uma vez que a carga tributária recai mais fortemente sobre o consumo e sobre a renda do trabalho, setores da economia que afetam mais diretamente as classes menos favorecidas (SOUZA, 2021). Por outro lado, há defensores da isenção que argumentam que ela evita a bitributação, uma vez que os lucros já são tributados na esfera das pessoas jurídicas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2018).

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a constitucionalidade da isenção de lucros e dividendos prevista na Lei 9.249/1995. Para tanto, será realizada uma análise dos dispositivos constitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito aos princípios da capacidade contributiva, da igualdade, da progressividade e da universalidade. Em seguida, serão avaliadas as justificativas políticas que

fundamentaram a promulgação da lei e o histórico da tributação de Lucros e Dividendos, bem como seus impactos ao longo do tempo na isenção do Imposto.

Adicionalmente, será realizada uma análise comparativa entre o modelo tributário brasileiro e o de outros países, como os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os Estados Unidos, onde lucros e dividendos seguem tratamentos fiscais distintos. Tal análise é fundamental para avaliar se a isenção brasileira se alinha a práticas internacionais reconhecidas como eficazes ou se representa uma anomalia que agrava as disparidades no sistema tributário nacional.

Também será feita uma análise do impacto da decisão de isenção dos Lucros e Dividendos para pessoa física no País. Se há julgados no judiciário a respeito do tema e as consequências socioeconômicas da atual situação da não tributação.

Por fim, será discutido se a isenção de lucros e dividendos, sob a ótica dos princípios constitucionais, é legítima ou se configura uma distorção que precisa ser corrigida para promover maior equidade fiscal. Como destaca Souza, "a reforma do sistema tributário brasileiro deve partir de uma análise rigorosa da conformidade das normas vigentes com os princípios constitucionais, de modo a construir um sistema mais justo e progressivo" (SOUZA, 2021, p.55). O presente estudo visa, assim, contribuir para o debate sobre a justiça fiscal no Brasil e para a construção de um sistema tributário progressivo que esteja em consonância com os valores consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Sobre a metodologia aplicada, o trabalho utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica a partir da análise de materiais já publicados como lei, resoluções, livros, pesquisas e artigos científicos publicados no meio eletrônico. Esse tipo de metodologia é especialmente apropriado quando se busca articular conhecimentos já consolidados com novas reflexões, contribuindo para o aprofundamento teórico e a ampliação do debate acadêmico.

2 Conceitos Constitucionais de Tributação

Primariamente, é preciso analisar os dispositivos constitucionais que dissertam a tributação brasileira. É sabido que há um leque de princípios tributários constitucionais que norteiam o regime tributário, como o princípio da legalidade, anterioridade, irretroatividade etc. O estudo dará ênfase aos princípios ligados diretamente ao tema deste artigo.

2.1 Princípio da Isonomia:

O princípio da isonomia, consagrado no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988, estabelece que é vedado aos entes federativos "instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente". Esse dispositivo reflete o princípio geral da igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição, aplicado especificamente ao campo tributário. A isonomia tributária garante que a tributação seja justa, equitativa e proporcional, respeitando as diferenças entre os contribuintes sem que haja discriminações arbitrárias.

Segundo Leandro Paulsen, "o princípio da isonomia no direito tributário busca assegurar que o tratamento dispensado a diferentes contribuintes seja compatível com suas condições econômicas e pessoais, de forma a garantir justiça tributária e evitar privilégios injustificáveis" (PAULSEN, 2021, p. 122). Isso significa que o Estado deve tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades. Assim, a isonomia tributária não implica necessariamente um tratamento idêntico, mas sim um tratamento proporcional, baseado em critérios razoáveis e objetivos.

No campo tributário, a isonomia tem por objetivo equilibrar a carga tributária entre os diversos contribuintes, considerando sua capacidade econômica. Nesse sentido, Roque Antonio Carazza observa que "a isonomia tributária é o reflexo direto do compromisso constitucional com a igualdade, assegurando que a tributação incida de maneira proporcional às possibilidades econômicas de cada contribuinte" (CARRAZZA, 2021, p. 214). Por exemplo, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), ao aplicar alíquotas progressivas, respeita o princípio da isonomia ao tributar com maior intensidade aqueles que possuem maior renda.

É importante destacar que a isonomia tributária também impede a discriminação entre contribuintes com base em critérios arbitrários, como origem geográfica, raça, sexo ou profissão. Nesse aspecto, José Souto Maior Borges explica que "qualquer diferenciação tributária deve ser justificada por critérios objetivos e compatíveis com os valores constitucionais, caso contrário, configura-se violação ao princípio da isonomia" (BORGES, 1997, p. 134). Isso significa que qualquer distinção na legislação tributária precisa ter fundamento racional e legitimidade, de forma a evitar privilégios injustificáveis ou penalizações indevidas.

Em suma, o princípio da isonomia é um dos pilares do direito tributário brasileiro, de caráter principiológico, que tem como objetivo promover a igualdade entre os contribuintes e garantir a justiça fiscal. Leandro Paulsen diz que: "a isonomia é uma meta e um desafio constante, exigindo que a tributação acompanhe as transformações sociais e econômicas para continuar assegurando justiça tributária" (PAULSEN, 2021, p. 126).

2.2 Princípio da Capacidade Contributiva

O princípio da capacidade contributiva, consagrado no artigo 145 da Carta Magna, expressa que, "sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte." Essa previsão objetiva garantir que o peso tributário recaia proporcionalmente sobre aqueles que têm maior aptidão econômica para suportá-lo, como enfatiza Santos:

O princípio da capacidade contributiva, universalmente consagrado pela Ciência das Finanças, facilmente impressiona o nosso espírito, como regra comum de justiça: o Estado deve repartir a carga tributária de acordo com as possibilidades econômicas de seus habitantes, de modo geral, e, de modo específico, conforme a capacidade econômica de cada indivíduo, poupando, tanto quanto possível, o necessário físico de cada um (SANTOS, 1970, p. 96).

O legislador, ao inserir o requisito do 'caráter pessoal' no artigo 145, §1º, da Constituição Federal de 1988, buscou garantir que os impostos cuja obrigação tributária tenha base na capacidade econômica do contribuinte respeitem o princípio da pessoalidade, evitando imposições fiscais desproporcionais ou sem justa consideração da situação individual dos cidadãos. Conforme leciona Ricardo Lobo Torres, "a pessoalidade no Direito Tributário visa a realizar a justiça fiscal, garantindo que a tributação ocorra conforme as possibilidades do sujeito passivo, promovendo equidade e progressividade" (TORRES, 2016, p. 215). Dessa forma, a norma constitucional orienta a tributação para um modelo mais justo e progressivo, alinhado aos princípios da capacidade contributiva e da dignidade da pessoa humana.

O princípio da capacidade contributiva, além de estar presente na Constituição brasileira, é amplamente reconhecido em diversas constituições ao redor do mundo, como as da Espanha, Itália, Chile, Argentina e México. Tais ordenamentos jurídicos reforçam que o objetivo da norma tributária não é apenas arrecadar recursos, mas fazê-lo de forma justa, considerando as condições econômicas daqueles chamados a contribuir. Nesse sentido, Roque Antonio Carrazza destaca que "a tributação só se legitima quando respeita a isonomia e a capacidade contributiva, pois só assim é possível distribuir os ônus tributários de forma equitativa, sem sacrificar a dignidade humana" (CARRAZZA, 2021, p. 312).

No campo dos tributos incidentes sobre patrimônio e renda, observa-se uma aplicação concreta do princípio da capacidade contributiva. Para Machado (2004), impostos que incidem sobre riqueza ou rendimentos significativos não deveriam ser objeto de isenção, sob pena de contrariar esse princípio ao dispensar da contribuição aqueles que possuem maior aptidão econômica para arcar com tributos. Ele salienta que a concessão indiscriminada de isenções ou regimes diferenciados pode comprometer a justiça fiscal, além de prejudicar o financiamento de políticas públicas essenciais.

No Brasil, a progressividade do imposto de renda é um exemplo da tentativa de operacionalizar o princípio da capacidade contributiva. Contribuintes que auferem rendas mais elevadas são submetidos a alíquotas maiores, enquanto aqueles com menores rendimentos estão isentos ou são tributados em patamares mais modestos.

Porém, nosso sistema do Imposto de renda ainda é pouco progressivo em relação a outros países, possuindo quatro faixas com uma alíquota máxima de 27%. Alfredo Augusto Becker explica que "a progressividade tributária é um mecanismo imprescindível para assegurar que o sistema tributário contribua para a redistribuição de riqueza e a redução das desigualdades sociais" (BECKER, 1972, p. 55).

Em síntese, o princípio da capacidade contributiva representa fundamento essencial para a construção de um sistema tributário mais justo e equitativo.

2.3 Princípio da Progressividade

A progressividade tributária constitui um dos instrumentos mais eficazes para concretizar o princípio da capacidade contributiva, assegurando que os indivíduos contribuam com os tributos de forma proporcional à sua condição econômica. Esse

princípio, amplamente consagrado no direito tributário, estabelece que os contribuintes com maior poder aquisitivo devem arcar com uma carga tributária mais elevada, enquanto os de menor poder aquisitivo devem ter um ônus reduzido, garantindo justiça fiscal e equidade.

Segundo Leandro Paulsen, “a progressividade é uma técnica legislativa que possibilita a realização da justiça tributária, adaptando a tributação à capacidade econômica do contribuinte e promovendo a redistribuição de renda” (PAULSEN, 2021, p. 132). Esse aspecto é especialmente relevante no Brasil, cuja desigualdade social e concentração de renda estão entre as mais acentuadas do mundo, tornando a progressividade tributária um instrumento fundamental para corrigir essas distorções.

Thomas Piketty, em sua obra *O Capital no Século XXI*, destaca que a tributação progressiva é essencial para impedir a perpetuação de desigualdades ao longo das gerações. Segundo ele:

A história da tributação progressiva é inseparável da luta pela igualdade e pela democracia. Trata-se de uma das instituições mais importantes já criadas para alcançar um equilíbrio entre as forças de mercado e a justiça social, além de garantir que os mais ricos contribuam de forma justa para o financiamento do Estado. Sem essa tributação, as desigualdades de renda e patrimônio tendem a aumentar indefinidamente (PIKETTY, 2014, p. 641).

A análise de Piketty reforça a necessidade de sistemas tributários progressivos, que não apenas assegurem a arrecadação de recursos para o financiamento das funções públicas, mas também atuem como instrumentos redistributivos. No Brasil, essa perspectiva é especialmente relevante, considerando que a maior parte da carga tributária recai sobre o consumo, onerando desproporcionalmente os mais pobres. Para Piketty, “a justiça fiscal não pode ser alcançada sem um sistema tributário que integre alíquotas progressivas sobre rendas e patrimônios elevados” (PIKETTY, 2014, p. 648).

Segundo De Plácido e Silva, a progressividade “caracteriza-se pelo aumento crescente da tarifa ou dos elementos que servem de base à verificação do imposto, em razão do aumento da quota ou da riqueza, em que vai incidir” (DE PLÁCIDO, 1987, p. 469). Ou seja, trata-se de um sistema que ajusta o percentual a ser pago conforme o crescimento da base de cálculo, como renda ou patrimônio, refletindo diretamente a capacidade econômica do contribuinte.

Essa lógica está intrinsecamente ligada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Dentre esses objetivos, destaca-se a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, o sistema tributário progressivo se apresenta como um mecanismo essencial para atingir esses propósitos, ao direcionar os recursos arrecadados para políticas públicas que promovam maior equidade social.

Contudo, o sistema tributário brasileiro enfrenta desafios significativos no que diz respeito à aplicação plena da progressividade. Segundo Gobetti e Orair (2016) a estrutura tributária brasileira é predominantemente regressiva, concentrando a maior parte da arrecadação em impostos sobre o consumo, o que resulta em uma carga

proporcionalmente mais pesada para as pessoas de menor renda. Essa distorção compromete o ideal de justiça fiscal e evidencia a necessidade de um maior equilíbrio na distribuição da carga tributária, com maior peso sobre a renda e o patrimônio em detrimento dos impostos indiretos.

2.4 Princípios Constitucionais da Generalidade e da Universalidade

Os princípios da generalidade e da universalidade são pilares constitucionais que norteiam a incidência do Imposto de Renda no Brasil, conforme previsto no artigo 153, § 2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Esses princípios estabelecem que o tributo deve incidir sobre todos os rendimentos de maneira ampla e uniforme, independentemente da origem, respeitando a capacidade contributiva de cada contribuinte. Dessa forma, asseguram a igualdade tributária, uma vez que todos que percebem renda são obrigados a contribuir para o financiamento do Estado.

O princípio da generalidade refere-se à amplitude de incidência do imposto, garantindo que todas as pessoas físicas e jurídicas com capacidade econômica sejam tributadas. Segundo Leandro Paulsen, "o princípio da generalidade no imposto de renda implica que o tributo alcance todos os rendimentos, independentemente da origem ou natureza, garantindo um tratamento amplo e uniforme" (PAULSEN, 2021, p. 157). Esse princípio é essencial para assegurar que o imposto de renda seja um tributo abrangente, refletindo a diversidade das fontes de rendimentos em uma sociedade complexa. Assim, a generalidade evita lacunas que poderiam gerar privilégios ou distorções na base tributável.

Por sua vez, o princípio da universalidade complementa o da generalidade ao exigir que todos os tipos de rendimentos sejam considerados para fins de tributação, sejam eles originados do trabalho, do capital ou de outras fontes. A universalidade, portanto, impede que determinadas formas de renda sejam excluídas injustificadamente da tributação, o que poderia comprometer a equidade do sistema. Como observa Ricardo Lobo Torres, "o princípio da universalidade é uma garantia de que a tributação abarcará todas as espécies de rendimentos, sem discriminações arbitrárias, permitindo a efetividade do princípio da capacidade contributiva" (TORRES, 2000, p. 138). Dessa forma, a universalidade assegura que a carga tributária seja distribuída de maneira mais justa entre os contribuintes, alinhando-se ao ideal de justiça fiscal.

Esses princípios também exercem um papel importante na promoção da transparência e na ampliação da base arrecadatória. Ao determinar que todos os rendimentos sejam alcançados pela tributação, os princípios da generalidade e da universalidade reduzem as possibilidades de evasão e elisão fiscal. Como explica Carrazza, "o respeito aos princípios da generalidade e da universalidade permite que o sistema tributário capture as diversas formas de riqueza existentes na sociedade, evitando que grupos privilegiados escapem da obrigação tributária" (CARRAZZA, 2021, p. 201). A aplicação desses princípios, portanto, reforça a legitimidade do sistema tributário e contribui para a eficiência fiscal.

Além disso, é importante destacar que a generalidade e a universalidade estão diretamente relacionadas ao princípio da igualdade tributária, previsto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal. O STF, ao julgar casos relacionados à tributação de rendimentos, tem enfatizado que esses princípios são indispensáveis para assegurar a justiça fiscal. No julgamento do RE 562.045, o Supremo afirmou que “a aplicação dos princípios da generalidade e da universalidade no imposto de renda é essencial para garantir a igualdade tributária e a capacidade contributiva, pilares do sistema tributário brasileiro”.

Em suma, os princípios da generalidade e da universalidade no imposto de renda são fundamentais para assegurar que a tributação incida de forma ampla e justa, alcançando todos os rendimentos de maneira proporcional à capacidade econômica dos contribuintes.

2.5 Princípios da legalidade, anterioridade e irretroatividade

- **Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade tributária está previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, que determina que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça” (BRASIL, 1988). Esse princípio é fundamental para o Estado Democrático de Direito, pois assegura que a instituição e majoração de tributos dependam de aprovação do Poder Legislativo, em conformidade com o processo democrático.

Segundo Leandro Paulsen, “o princípio da legalidade é uma garantia do contribuinte, ao exigir que toda a tributação esteja previamente definida em lei, evitando abusos e arbitrariedades por parte do Estado” (PAULSEN, 2021, p. 89). A legalidade tributária assegura que o contribuinte tenha pleno conhecimento das obrigações fiscais que lhe serão impostas, permitindo o planejamento de sua vida econômica e jurídica. Além disso, como destaca Ricardo Lobo Torres, “esse princípio reflete a supremacia da lei no campo tributário, garantindo que o tributo seja instituído com base em normas claras e previamente estabelecidas” (TORRES, 2000, p. 134).

- **Princípio da Anterioridade**

O princípio da anterioridade, previsto no artigo 150, inciso III, da Constituição Federal, determina que os tributos não podem ser cobrados no mesmo exercício financeiro em que foram criados ou majorados. Esse princípio está intrinsecamente relacionado à previsibilidade e à segurança jurídica, pois impede que mudanças na legislação tributária sejam aplicadas de forma imediata, afetando as expectativas dos contribuintes.

José Souto Maior Borges explica que “o princípio da anterioridade protege o contribuinte contra surpresas legislativas, ao garantir um período mínimo de adaptação às novas exigências tributárias” (BORGES, 1997, p. 215). Dessa forma, o contribuinte pode reorganizar suas finanças para se adequar às novas regras fiscais. O princípio também fortalece a transparência e o controle social sobre a política tributária, ao exigir que mudanças sejam amplamente debatidas antes de entrarem em vigor.

Importante destacar que a anterioridade possui duas espécies: a anual e a nonagesimal. Enquanto a anterioridade anual exige que o tributo seja cobrado apenas no exercício financeiro seguinte à sua instituição, a anterioridade nonagesimal determina que, além disso, a cobrança só pode ocorrer após 90 dias da publicação da lei que o criou ou majorou. Leandro Paulsen ressalta que “a anterioridade nonagesimal é uma salvaguarda adicional, que impede a cobrança tributária imediata, mesmo dentro do exercício seguinte” (PAULSEN, 2021, p. 91).

- **Princípio da Irretroatividade**

O princípio da irretroatividade tributária, consagrado no artigo 150, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, proíbe a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes da publicação da lei que os instituiu ou majorou. Esse princípio é uma garantia essencial para a segurança jurídica, pois assegura que os contribuintes não sejam penalizados por condutas que, à época de sua realização, não eram tributáveis ou estavam sujeitas a uma carga tributária inferior.

De acordo com Roque Antonio Carrazza, “o princípio da irretroatividade é um dos pilares do direito tributário moderno, ao vedar a aplicação retroativa de normas tributárias que prejudiquem os contribuintes, protegendo sua confiança legítima” (CARRAZZA, 2021, p. 312). A irretroatividade é especialmente relevante em contextos de mudanças legislativas frequentes, como ocorre no Brasil, garantindo que os contribuintes não sejam surpreendidos por cobranças relativas a períodos passados, cuja tributação não estava prevista.

Além disso, a irretroatividade tributária reforça o Estado Democrático de Direito, ao estabelecer limites ao poder de tributar do Estado. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres destaca que “a aplicação retroativa de normas tributárias é incompatível com os princípios de segurança jurídica e justiça fiscal, pois viola a previsibilidade necessária às relações jurídicas” (TORRES, 2000, p. 142).

Os princípios da legalidade, anterioridade e irretroatividade representam pilares fundamentais do direito tributário brasileiro, ao limitar o poder de tributar do Estado e proteger os contribuintes contra arbitrariedades. Esses princípios garantem previsibilidade, segurança jurídica e transparência, essenciais para a estabilidade das relações entre o Fisco e os cidadãos.

2.6 Novos princípios tributários

Em dezembro de 2023, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132, estabelecendo que o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. O objetivo do Parlamento, na inclusão do princípio da justiça tributária, é fazer com que o sistema tenha uma carga tributária justa e que leve em conta as condições financeiras do contribuinte, harmonizando e sintetizando todos os outros princípios tributários constitucionais mencionados nessa seção.

3 Tributação de Lucros e Dividendos

3.1 Histórico da tributação de Lucros e Dividendos no Brasil

Ao longo do centenário do imposto sobre a renda no Brasil, a tributação sobre dividendos tem sido uma exceção, enquanto sua incidência é a regra. Conforme Nóbrega (2014), esse processo pode ser dividido em três períodos distintos. O primeiro, chamado de período cedular, ocorreu entre 1923 e 1988 e se baseava na aplicação do disposto no Artigo 31 da Lei 4.625/1922, que estabelecia:

Art. 31. Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será, devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem. (Brasil, 1922).

Há de se observar, que o imposto de renda foi instituído de maneira universal, incidindo sobre todos os rendimentos líquidos dos contribuintes – incluindo lucros e dividendos – sem diferenciação quanto à fonte de obtenção desses rendimentos.

Em consonância com esta Lei, a Constituição de 1934 representou um marco na evolução do sistema tributário brasileiro. Permitiu à União ampliar sua capacidade arrecadatória direta, especialmente sobre a renda e os lucros das empresas. Ricardo Lobo Torres destaca que “a Constituição de 1934 inaugurou a concepção de um sistema tributário mais organizado, permitindo à União ampliar sua arrecadação direta, especialmente sobre a renda e o lucro das empresas” (TORRES, 2000, p. 158). A Carta de 1934 também introduziu a ideia de progressividade no imposto de renda, um princípio que buscava tornar a tributação mais justa ao exigir que aqueles com maior capacidade contributiva pagassem proporcionalmente mais.

O segundo período, de transição, entre 1989 e 1995, foi caracterizado por alterações nas alíquotas, com a mínima passando de 11% para 15% e a máxima reduzindo de 50% para 28%. Já o terceiro, vigente desde 1996, é marcado pela isenção total do imposto sobre dividendos.

Em 26 de dezembro de 1995, foi sancionada a Lei nº 9.249, oriunda do Projeto de Lei nº 913/1995, de iniciativa do governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo a atual situação da tributação de Lucros e Dividendos.

Essa lei trouxe mudanças significativas na legislação tributária brasileira, incluindo a exclusão da tributação sobre lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas aos seus sócios e acionistas, uma medida que teve ampla repercussão econômica e social no País.

O artigo 10 da Lei nº 9249, aprovada em 1995, dispõe que:

Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior. (BRASIL, 1995).

No contexto histórico, o Brasil vivia um período de transição econômica marcado pelo Plano Real, implementado em 1994, que trouxe estabilidade monetária após anos de hiperinflação. O governo Fernando Henrique Cardoso, em seus primeiros anos, priorizou reformas estruturais voltadas para o fortalecimento do setor empresarial e a atração de investimentos, tanto nacionais quanto estrangeiros. Segundo Pereira (2003), a administração de FHC adotou um modelo econômico baseado na abertura de mercado e na privatização de empresas estatais. Nesse contexto, a desoneração de lucros e dividendos foi apresentada como uma estratégia para estimular o mercado de capitais e melhorar o ambiente de negócios.

A justificativa central para a medida era evitar a chamada “bitributação”. Antes da Lei nº 9.249/1995, os lucros das empresas já eram tributados pelo Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A incidência adicional de imposto sobre os dividendos recebidos pelos acionistas foi considerada um entrave à competitividade, desincentivando o reinvestimento dos lucros nas empresas e prejudicando o crescimento econômico.

O relator do projeto na Câmara dos Deputados, Deputado Benito Gama (PFL-BA), argumentou que a mudança era essencial para simplificar o sistema tributário e alinhar o Brasil às práticas internacionais. Naquele momento, muitos países adotavam regimes tributários que evitavam ou minimizavam a dupla tributação de lucros corporativos e dividendos, buscando atrair investidores e fomentar o desenvolvimento empresarial.

A exclusão da tributação sobre lucros e dividendos também foi apresentada como uma forma de fortalecer as empresas brasileiras, permitindo-lhes reter mais recursos para investimentos em tecnologia, expansão e geração de empregos. Adicionalmente, a medida buscava incentivar o mercado de capitais, tornando o Brasil mais atrativo para investidores estrangeiros.

Na exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei n.º 913/1995, o Ministério da Fazenda alegou:

(...) com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-os quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o investimento nas atividades produtivas. (BRASIL, 1995)

Essa Lei vigora até a data da publicação deste artigo. A título de conhecimento, há vários projetos tramitando no Congresso Nacional com o intuito de revogar essa decisão e voltar à taxação de Lucros e Dividendos, como o Projeto de Lei 3061/2019, de autoria do Senador Flávio Arns, que determina a incidência de imposto de renda de 15% sobre lucros e dividendos pagos ou creditados por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e regulamenta a incidência tributária.

Há também, o Projeto de Lei 2337/2021, de autoria do Poder Executivo no período do Governo Bolsonaro, que, entre outros assuntos, estabelece a incidência

do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF sobre os lucros e dividendos distribuídos, a uma alíquota geral de 20% (vinte por cento), acima de um ganho de R\$ 20.000 (vinte mil reais) ao mês. A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados e aguarda apreciação no Senado Federal.

Recentemente – março de 2025 – o Governo Lula III enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1087/2025, que propõe mudanças significativas no Imposto de Renda e na tributação de lucros e dividendos no Brasil, revertendo parcialmente a isenção instituída pelo artigo 10 da Lei nº 9.249/1995. A proposta, além de outras mudanças, estabelece a incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) à alíquota de 10% sobre os lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas que ultrapassem o valor de R\$ 50.000,00 mensais. O projeto também impõe a mesma alíquota de 10% sobre os lucros remetidos ao exterior. Para evitar excessos na carga tributária, o texto prevê um mecanismo de compensação para contribuintes cuja soma da tributação na pessoa jurídica e na pessoa física ultrapasse as alíquotas nominais do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Essas proposições, de iniciativa de diversos campos ideológicos, mostram que a discussão é relevante e pertinente, rodeando os debates no Congresso Nacional independente do viés partidário.

3.2 Impactos econômicos e sociais sobre a isenção da tributação de Lucros e Dividendos

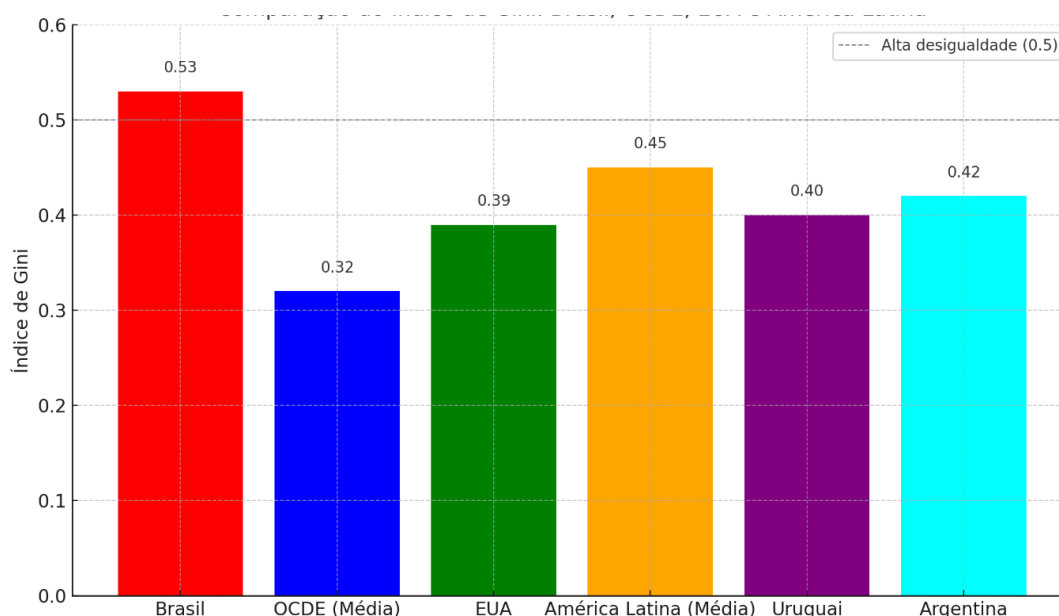
Um aspecto relevante é o impacto da isenção na arrecadação fiscal e na capacidade do Estado de financiar políticas públicas. Roque Antonio Carrazza sustenta que “a renúncia fiscal promovida pela isenção de lucros e dividendos é expressiva, privando o Estado de recursos essenciais para a promoção de direitos sociais” (CARRAZZA, 2021, p. 384). Se o Brasil adotasse uma alíquota de 15%, abaixo da média dos países da OCDE e dos Estados Unidos, estima-se que a arrecadação orçamentária anual poderia aumentar de forma expressiva. Dados da Receita Federal do Brasil mostram que, em 2021, a distribuição de lucros e dividendos no Brasil foi de aproximadamente R\$ 731,23 bilhões (UNAFISCO, 2024) com uma alíquota de 15% a arrecadação seria de R\$ 109,68 bilhões anuais. Esse valor, ainda que inferior ao obtido com alíquotas médias da OCDE ou dos EUA, representaria uma importante fonte de recursos para o orçamento federal.

Essa arrecadação poderia ser utilizada para financiar políticas públicas voltadas à educação, saúde e infraestrutura por exemplo, promovendo o desenvolvimento sustentável e reduzindo as desigualdades, como defende Stiglitz (2012) ao afirmar que um sistema tributário equitativo é aquele que favorece o progresso sustentável e contribui para a diminuição das disparidades sociais. A arrecadação também poderia ser usada para diminuir a tributação sobre o consumo. Autores demonstram a necessidade de se aumentar a tributação de renda e patrimônio para se diminuir os impostos sobre o consumo. Segundo Gobetti e Orair, “o modelo brasileiro de tributação isenta os rendimentos do capital ao mesmo tempo em que onera excessivamente o consumo, tornando-se um dos principais fatores de concentração de renda no país” (GOBETTI; ORAIR, 2016, p. 19).

A necessidade de mudar esse quadro de desigualdade social acentuada pode ser validado por um mecanismo chamado Índice de Gini. É um instrumento conceituado no mundo acadêmico, usado para medir o grau de concentração de renda em determinado País ou grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

Segundo o gráfico abaixo, o Brasil apresenta um Índice de Gini em torno de 0,53, posicionando-se como um dos países mais desiguais do mundo. Em comparação, a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de aproximadamente 0,32, indicando uma desigualdade significativamente menor. Os Estados Unidos, embora mais desiguais em relação à média da OCDE, apresentam um índice de cerca de 0,39. Já na América Latina, região reconhecida pela alta concentração de renda, o Brasil ocupa uma das piores posições, enquanto países como Uruguai e Argentina registram índices próximos a 0,40 e 0,42, respectivamente.

Gráfico 1 – Comparação do Índice de Gini: Brasil, OCDE, EUA e América Latina.



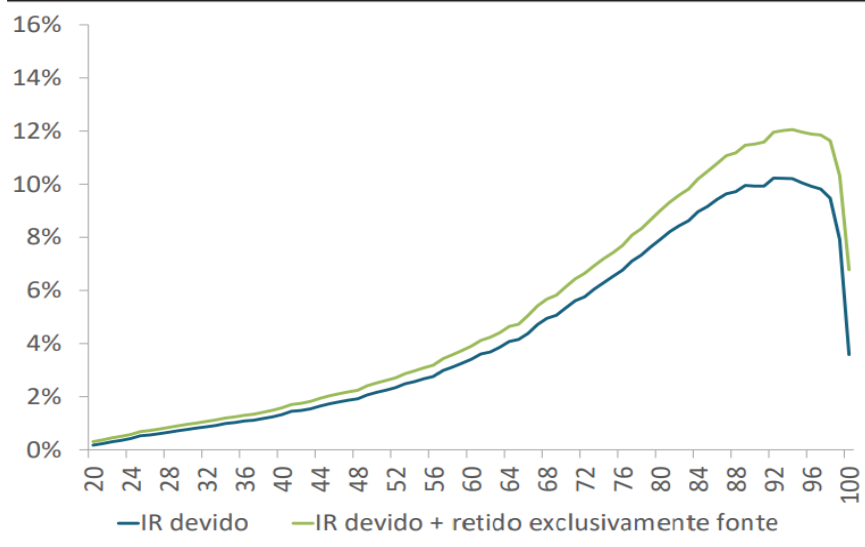
Fonte: Banco Mundial (2023) e OCDE (2023).

Elaboração própria

O gráfico a seguir, elaborado pelo Gobetti, ilustra de forma contundente a relação entre a alta desigualdade social no Brasil e as características do sistema tributário nacional. A linha verde mostra o IR devido, que representa o valor total a pagar e a linha azul mostra o IR devido + retido exclusivamente na fonte, que inclui valores já descontados e pagos de forma definitiva, como no 13º salário, na participação de lucros e resultados e nos juros sobre capital próprio, sem possibilidade de compensação na declaração de ajuste anual. Ele demonstra que a alíquota média do Imposto de Renda incidente sobre os declarantes cresce conforme o nível de renda

aumenta, mas sofre uma queda significativa no topo da distribuição - 97º percentil. Isso significa que os indivíduos mais ricos do país – aqueles situados no centil superior da pirâmide econômica – acabam pagando proporcionalmente menos imposto de renda do que uma parcela significativa da população.

Gráfico 2 – Alíquota média de imposto de renda por centil dos declarantes (2022)

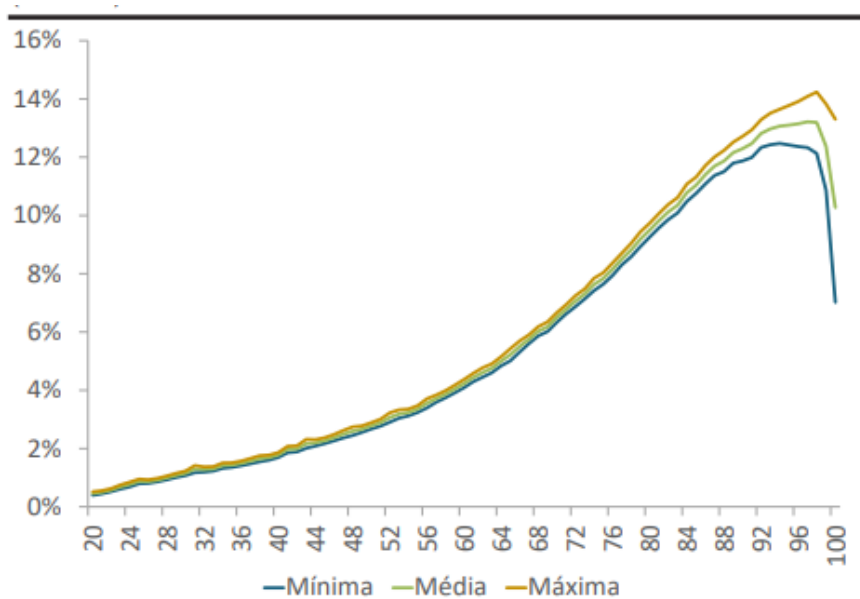


Fonte: Gobetti (2024)

Esse fenômeno ocorre, sobretudo, porque os rendimentos do capital são, em geral, menos tributados do que os rendimentos do trabalho. Enquanto os trabalhadores têm seus salários diretamente sujeitos à tributação progressiva na fonte, os indivíduos mais ricos obtêm grande parte de sua renda por meio de lucros e dividendos, que no Brasil são isentos de imposto da pessoa física (IRPF) desde 1995 (Lei nº 9.249/1995).

Um outro gráfico, produzido pelo Gobetti, revela que, mesmo considerando a hipótese em que a totalidade dos tributos pagos pelas empresas em relação aos lucros e dividendos seja repassada integralmente aos acionistas, a alíquota média de tributação da renda ainda apresenta uma mudança de trajetória em seu ponto mais alto, conforme também ilustrado no gráfico anterior.

Gráfico 3 – Alíquota média de imposto de renda por centil dos declarantes (2022)



Fonte: Gobetti (2024)

Como consequência, a incidência do Imposto de Renda torna-se pouco progressiva, segundo Gobetti (2016). Essa distorção tributária evidencia que o sistema tributário brasileiro inibe uma maior distribuição de renda. Piketty evidencia que o sistema tributário é o mecanismo mais eficaz na redistribuição de riquezas para o combate das desigualdades sociais:

O instrumento privilegiado da redistribuição pura é a redistribuição fiscal, que, por meio das tributações e transferências, permite corrigir a desigualdade das rendas produzida pelas desigualdades das dotações iniciais e pelas forças do mercado, ao mesmo tempo que preserva o máximo a função alocativa do sistema de preços." (Piketty, 2015, p. 85).

Por outro lado, há autores que defendem a manutenção da isenção da tributação de Lucros e Dividendos:

Do ponto de vista econômico, para uma ala de economistas, a isenção busca evitar a bitributação, uma vez que os lucros das empresas já são tributados no âmbito do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), com alíquotas que podem chegar a 34%, considerando a soma da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ricardo Lobo Torres destaca que "a bitributação sobre o mesmo fato gerador não apenas desestimula o investimento, mas também compromete a competitividade das empresas, especialmente em mercados globais" (TORRES, 2000, p. 186). Assim, a isenção garante que o rendimento obtido pelos acionistas ou sócios não seja novamente reduzido pela incidência de um imposto de renda adicional, o que poderia representar um desincentivo à participação em atividades empresariais.

Há autores com o pensamento contrário a esse entendimento de evitar a bitributação. De acordo com os artigos 43 e 45 do Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, 1966), os contribuintes do IRPJ e do IRPF são diferentes. A pessoa jurídica é tributada pelo lucro auferido em suas atividades empresariais, enquanto a pessoa física é tributada pela renda obtida por meio da distribuição desses lucros. Assim, não há sobreposição de sujeitos nem de fatos geradores, afastando a caracterização de

bitributação no caso da tributação de dividendos (MACHADO, 2010). Ademais, o artigo 45 do CTN afirma que o Imposto sobre a Renda recai sobre o titular da disponibilidade da renda, seja ela oriunda de capital, trabalho ou de ambos. Esse conceito demonstra a distinção entre os fatos imponíveis do IRPJ e do IRPF.

Defensores da manutenção da isenção sobre lucros e dividendos argumentam que essa medida promove o crescimento econômico, incentivando investimentos produtivos e a capitalização das empresas. Segundo José Roberto Afonso, "a isenção de lucros e dividendos na pessoa física é uma medida que favorece a atração de investimentos produtivos e a capitalização das empresas, fortalecendo a economia como um todo" (AFONSO, 2021, p. 38). Ao não tributar os dividendos distribuídos, o sistema fiscal brasileiro estimula o reinvestimento de capital no setor produtivo, contribuindo para a geração de empregos e a ampliação da atividade econômica. Além disso, Afonso considera que a tributação de lucros e dividendos na pessoa física poderia gerar efeitos adversos, como o estímulo à evasão tributária. Ele argumenta que "o aumento da tributação sobre rendimentos de capital pode gerar mais ineficiências do que benefícios, especialmente em um sistema tributário já marcado por elevada complexidade e dificuldades de fiscalização" (AFONSO, 2021, p. 42).

3.3 Análise das Experiências Internacionais

Atualmente, conforme exposto anteriormente, o Brasil isenta os lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas de tributação direta, previsto na Lei nº 9.249/1995. A carga tributária recai sobre o lucro das empresas, cuja alíquota combina o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), resultando em uma carga nominal de cerca de 34%.

Na maioria dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), lucros e dividendos são tributados na fonte e/ou na pessoa física. Por exemplo, na Alemanha, a tributação sobre a pessoa física segue o modelo de retenção na fonte com uma alíquota fixa de 26,4%, enquanto na França aplica-se uma alíquota progressiva, podendo alcançar 34%. No Reino Unido, a alíquota varia entre 7,5% e 38,1%, dependendo da faixa de renda. Na Suécia, os dividendos IRPF são tributados a uma alíquota fixa de 30%.

Olhando os países que fazem parte da OCDE, apenas a Estônia e a Letônia não cobram impostos sobre os dividendos. "Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física, mas o que importa é que, em média, a parcela dos lucros absorvida pelo Estado sob a forma de tributos é bem mais alta do que no Brasil." (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Nos Estados Unidos, onde se encontra a maior bolsa de valores do mundo, as empresas são tributadas sobre seus lucros por meio do Imposto de Renda Corporativo (*Corporate Income Tax*), com uma alíquota federal padrão de 21% desde a reforma tributária de 2017. Quando esses lucros são distribuídos aos acionistas na forma de dividendos, os indivíduos também são tributados, mas a alíquota aplicada depende do tipo de dividendo recebido (SILVA; BARBOSA, 2024).

Os dividendos recebidos são classificados em duas categorias principais: *qualified dividends* e *ordinary dividends*. Os *qualified dividends* são aqueles pagos por

empresas domésticas ou por certas empresas estrangeiras que atendem a critérios específicos e são tributados a alíquotas mais favoráveis, correspondentes às do ganho de capital de longo prazo. Conforme destaca Silva, "os dividendos qualificados são tributados a alíquotas de 0%, 15% ou 20%, dependendo da renda tributável do indivíduo". Por outro lado, os *ordinary dividends* não atendem aos critérios para serem considerados qualificados e são tributados como renda ordinária, sujeitando-se às alíquotas normais do Imposto de Renda Pessoa Física, que variam de 10% a 37% (SILVA; BARBOSA, 2024, p. 578).

Tabela 1 - Tributação marginal sobre dividendos (2022) (Em %)

País	Lucro distribuído		Lucro global
	IRPF (dividendos)		IRPJ + IRPF (dividendos)
	Alíquota ^a	Deduções do IRPJ	Alíquota
Colômbia	0,0	x	37,0
Brasil ^b	0,0	-	34,0
Média da América Latina-4	12,6	-	38,3
México	17,1	x	42,0
Japão	20,3	-	44,0
Espanha	23,0	-	42,3
Austrália	24,3	x	47,0
Itália	26,0	-	43,8
Holanda	26,3	-	45,6
Alemanha	26,4	-	48,4
Portugal	28,0	-	50,7
Média da OCDE-14	29,6	-	48,5
Bélgica	30,0	-	47,5
Suécia	30,0	-	45,0
Chile	33,3	x	40,0
França	34,0	-	55,1
Reino Unido	38,1	-	49,9
Canadá	39,3	x	55,2
Coreia do Sul	40,3	x	56,7

Fonte: OECD (2022).

Elaboração própria.

A tabela acima indica a taxa de imposto (IRPF) aplicada diretamente sobre os dividendos distribuídos, também indica as deduções do IRPJ, que são mecanismos que reduzem a base de cálculo do IRPJ quando há distribuição de lucros, o símbolo “x” sugere que nesses países há algum tipo de abatimento fiscal. A última coluna representa a carga tributária total sobre o lucro corporativo, incluindo tanto o imposto pago pela empresa quanto o imposto pago pelo acionista ao receber os dividendos.

A tabela demonstra que a carga tributária total nominal sobre a distribuição de lucros no Brasil (34%) é inferior à de países que adotam um modelo de tributação combinada, incidindo tanto sobre o lucro corporativo (PJ) quanto sobre os rendimentos dos acionistas (PF), como evidenciado na última coluna da tabela (48,5%). Essa comparação pode entrar em colisão com argumentos favoráveis a isenção, com o argumento de que o IRPJ para Lucros e Dividendo é alto e não seria viável uma tributação para o IRPF. Vale ressaltar também, que a alíquota efetiva difere da alíquota nominal. Pires, Marques e Bergamin (2023) observaram que a alíquota efetiva média é de 18,09% entre 338 empresas não financeiras listadas na Bolsa de Valores brasileira (B3), atuante em dez setores no período de 2012 a 2022. Essa alíquota efetiva advém de dispositivos disponíveis para reduzir o imposto a pagar, como deduções, isenções e demais benefícios fiscais.

Ao comparar os três regimes, nota-se que o Brasil apresenta uma peculiaridade ao isentar dividendos da tributação. Em contrapartida, a OCDE e os EUA priorizam a tributação direta sobre esses rendimentos, buscando maior equidade e arrecadação.

Pedro Humberto Junior afirma a importância de se ter os dois tipos de tributação:

A vantagem da tributação da distribuição dos dividendos em relação ao lucro corporativo pelo IRPJ é porque a primeira é pessoal e pode seguir uma tabela progressiva, sendo mais justa. Por sua vez, a principal vantagem da tributação do lucro pelo IRPJ é em razão de que se pode tributar diretamente o lucro das subsidiárias de companhias multinacionais. Na prática, o melhor sistema deve incluir os dois tipos de tributação do lucro. (CARVALHO JÚNIOR, 2022, p. 6)

Com base na análise apresentada, conclui-se que a combinação entre a tributação do lucro corporativo via IRPJ e a tributação dos dividendos na pessoa física, como ocorre na maioria dos países da OCDE, representa um modelo mais equilibrado e justo. Esse sistema permite que a tributação leve em consideração tanto a capacidade contributiva das empresas quanto a dos indivíduos, promovendo maior progressividade e equidade fiscal. A isenção total de dividendos, como ainda ocorre no Brasil, limita essa progressividade, favorecendo contribuintes de alta renda e restringindo o potencial arrecadatório do Estado. Assim, conforme defendido por Carvalho Júnior, um sistema ideal deve incorporar ambos os mecanismos de tributação — no nível corporativo e na distribuição de lucros — de forma complementar.

4 Análise de Constitucionalidade

A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos, prevista no artigo 10 da Lei nº 9.249/1995, tem sido alvo de intensos debates doutrinários e questionamentos quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais tributários. Embora ainda não haja decisões específicas que declarem a inconstitucionalidade da isenção, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiterado a importância dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva como norteadores do sistema tributário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado um papel fundamental na consolidação dos princípios tributários constitucionais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 562.045, o STF reafirmou a necessidade de que a tributação respeite a capacidade econômica do contribuinte, evitando a imposição de ônus desproporcional sobre aqueles que possuem menor riqueza. Na decisão, o Tribunal destacou que o princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal, deve orientar a estruturação do sistema tributário, assegurando que a carga tributária seja distribuída de maneira justa e equitativa.

Outro precedente relevante é o julgamento do Recurso Extraordinário nº 423.768, que discutiu a progressividade do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) no município de São Paulo. O STF reafirmou a constitucionalidade da aplicação de alíquotas progressivas para esse tributo, sustentando que a progressividade atende ao princípio da capacidade contributiva e à função social da propriedade. Como destacado na decisão, “a tributação progressiva do IPTU busca harmonizar a necessidade arrecadatória do Estado com a obrigação constitucional de promover justiça fiscal e a melhor utilização do solo urbano”. Em outro trecho do voto, o Ministro Marco Aurélio destaca que a progressividade dos impostos é o melhor meio de se afastar as injustiças tributárias: “quem tem maior riqueza deve, em termos proporcionais de incidência, pagar mais impostos do que quem tem menos, ou seja, além de ser justa a norma, assume, desta feita, natureza extrafiscal, proporcionando maior distribuição de rendas e justiça social, é também jurídica, na medida em que desiguala os desiguais, conforme suas desigualdades” (BRASIL 2011). Esse entendimento fortalece a aplicação da progressividade como instrumento de justiça tributária, alinhado à Constituição Federal.

Além disso, no Recurso Extraordinário nº 714.139, o STF reforçou a necessidade de observar o princípio da seletividade na tributação do ICMS, determinando que produtos essenciais, como alimentos e medicamentos e energia, devem ser tributados com alíquotas menores para respeitar os princípios da capacidade contributiva e da essencialidade. Essa decisão reafirma a compreensão de que o sistema tributário deve ser estruturado de modo a não onerar desproporcionalmente as classes menos favorecidas, garantindo que tributos sobre o consumo sejam aplicados de maneira justa.

Portanto, a jurisprudência do STF demonstra um compromisso com a efetivação dos princípios tributários constitucionais, garantindo que a tributação respeite a legalidade, a capacidade contributiva - de preferência de forma pessoal - progressividade e a justiça fiscal. Essas decisões consolidam a interpretação constitucional e servem como referência para futuras discussões sobre a adequação

do sistema tributário brasileiro aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Sobre a análise de constitucionalidade da Lei que isentou a tributação de Lucros e Dividendos, há críticos que argumentam que a isenção que recai sobre os dividendos macula todos os princípios tributários e constitucionais que sustentam o Imposto sobre a Renda: distancia-se dos conceitos de justiça fiscal e dos valores mínimo e máximo; rompe com a premissa da capacidade contributiva; fere a universalidade e a generalidade ao escancarar a exceção dos donos, sócios e acionistas; além de se apartar da gênese do IR, que é a progressividade.

Segundo Gobetti e Orair, “a isenção sobre os dividendos afeta diretamente o princípio da capacidade contributiva, ao isentar justamente os rendimentos que, em sua maioria, são auferidos por grupos de alta renda”. Para os autores, essa prática não apenas subverte o conceito de progressividade, mas também reforça a concentração de riqueza, “expondo a distorção do sistema tributário em um dos países mais desiguais do mundo” (GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 25).

Adicionalmente, a isenção é vista como uma afronta aos princípios da universalidade e da generalidade tributária. Para Prado, “o tratamento diferenciado concedido aos rendimentos de capital rompe com o princípio da igualdade, favorecendo uma elite econômica em detrimento da maioria da população” (PRADO, 2020, p. 78). Essa exceção se torna ainda mais problemática quando se observa que os rendimentos do trabalho seguem sendo tributados de forma progressiva, ampliando a disparidade no tratamento fiscal.

4 CONCLUSÃO

O Brasil figura entre os países mais desiguais do mundo, uma realidade que não pode ser ignorada ao analisarmos a estrutura tributária vigente. Essa constatação serve como ponto de partida para uma reflexão jurídico-econômica essencial: a isenção de lucros e dividendos prevista na Lei nº 9.249/1995 está em conformidade com a Constituição Federal de 1988? A Carta Magna estabeleceu princípios fundamentais que orientam a tributação no País, como a isonomia, a capacidade contributiva, a progressividade e a universalidade. Esses princípios não são meras diretrizes técnicas, eles convergem para um único propósito: a construção de uma sociedade mais justa, com menos desigualdade e maior equilíbrio na distribuição da carga tributária.

Esse objetivo está claramente expresso no artigo 3º da Constituição, que define como missão do Estado a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar coletivo. Diante disso, surge uma pergunta central: a isenção da tributação sobre lucros e dividendos contribui para esse propósito ou, ao contrário, acentua as desigualdades tributárias e sociais?

Ao considerar os princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva, da progressividade e da universalidade (seção 2), somados aos indicadores de desigualdade — como o índice de Gini (gráfico 1), que aponta o Brasil

como um dos países mais desiguais do mundo — a análise torna-se ainda mais urgente. Os dados sobre a carga tributária efetiva (gráfico 2) também revelam que os brasileiros de maior renda pagam menos impostos que a maioria da população, fato que ressalta uma distorção profunda no sistema tributário.

Além disso, a comparação com experiências internacionais (seção 3.3) demonstra que o Brasil se distancia do resto do mundo em relação à tributação. Portanto, a isenção da tributação sobre lucros e dividendos não apenas contraria os preceitos constitucionais de justiça e equidade, mas também acentua as desigualdades tributárias e sociais, beneficiando desproporcionalmente as camadas mais abastadas da população.

Conclui-se, portanto, que a isenção é inconstitucional. Tal medida contraria frontalmente a Constituição Federal Brasileira, que tem como um de seus princípios fundamentais a promoção da justiça social por meio da justiça tributária. O objetivo do constituinte originário é a que os brasileiros vivam em uma sociedade com oportunidades reais, justas e equitativas na qual cada cidadão tenha condições mínimas de prosperar e seja devidamente assistido, conforme os direitos garantidos pela Carta Magna. Por isso, a necessidade de produzirmos um sistema tributário progressivo, pujante e saudável do ponto de vista arrecadatário.

Enquanto a maior parte dos países tributa os lucros e dividendos como forma de equilibrar a arrecadação e redistribuir recursos, o Brasil mantém um modelo que sobrecarrega os assalariados e consumidores, tornando a carga tributária altamente regressiva. A tributação deve refletir a realidade social e econômica, garantindo que aqueles que possuem maior capacidade financeira contribuam de maneira proporcional para o desenvolvimento coletivo. Afinal, um sistema tributário que perpetua privilégios não apenas viola a Constituição, mas compromete o futuro de milhões de brasileiros.

O princípio da universalidade estabelece que todos os rendimentos devem ser considerados para fins de tributação, garantindo que a carga tributária seja distribuída de forma justa e abrangente. No entanto, a isenção de imposto sobre lucros e dividendos beneficia justamente a parcela mais rica da sociedade, criando uma desigualdade no sistema fiscal. Ao permitir que esses rendimentos fiquem isentos, o Estado contraria esse princípio, deixando de tributar aqueles que possuem maior capacidade econômica enquanto a maior parte da arrecadação continua recaindo sobre o consumo e a renda do trabalho.

Além disso, essa isenção fere diretamente os princípios da capacidade contributiva e da progressividade, que determinam que os tributos devem ser proporcionais à renda e ao patrimônio de cada indivíduo, em caráter pessoal. Quando os lucros e dividendos deixam de ser tributados, o ônus fiscal recai de maneira desproporcional sobre aqueles que vivem do salário, que já são tributados na fonte. Essa distorção amplia a desigualdade social e enfraquece o papel redistributivo do sistema tributário, fazendo com que quem tem menos pague proporcionalmente mais,

enquanto aqueles com rendimentos elevados permanecem protegidos de uma contribuição justa para o financiamento do Estado e das políticas públicas essenciais.

A busca por um sistema tributário mais equilibrado não se trata apenas de números, mas de um compromisso real com a justiça social. O sistema atual, que sobrecarrega os trabalhadores e consumidores enquanto isenta os grandes detentores de capital, contribui para a manutenção das desigualdades e dificulta o desenvolvimento econômico inclusivo. É essencial ampliar o debate no Congresso Nacional, especialmente no contexto da Reforma Tributária, para que possamos construir um modelo fiscal que não apenas arrecade recursos para o Estado, mas que também combata a desigualdade e promova oportunidades para todos. Somente com um sistema tributário mais justo e alinhado com os dispositivos constitucionais tributários conseguiremos garantir um País economicamente mais forte e socialmente mais equilibrado.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Sistema Tributário Brasileiro: uma agenda de reformas**. Brasília: IPEA, 2021.

APPY, Bernard. **Tributação e Competitividade no Brasil: Desafios e Propostas**. São Paulo: Centro de Estudos de Política Fiscal, 2017.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: RT, 1965.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010 (Texto para discussão nº 1.460).

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1972.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Audiência Pública Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em <<http://www.netinternacional.org/web/LinkClick.aspx?fileticket=rrcL643JsdQ%3D&tabid=59>> Último acesso em 06 jan. 2024

BRASIL. Código Tributário Nacional (CTN). Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922**. Dispõe sobre a criação do imposto de renda. Diário Oficial da União, 1922.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. **Dispõe sobre a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Receita Federal. **Carga tributária no Brasil em 2022: resultados consolidados**. Brasília: Receita Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal>. Acesso em: 13 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto estabelece cobrança de imposto de renda sobre lucros e dividendos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/730750>. Acesso em: 27 jan. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS – teoria e prática**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**: Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário – Fundamentos Jurídicos da Incidência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FERRARESI, Anselmo. **Tributação e Renda no Brasil: Aspectos Jurídicos e Econômicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 4, p. 443-463, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma**. Carta de Conjuntura, n. 65, Nota de Conjuntura 8, 4º trimestre de 2024. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll/relatorio-tax-gap-irpj-2015-a-2019.pdf/view>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **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. (Nota Técnica, n. 54). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte54>.

LADISLAW, Ládio. **Tributação e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2021.

LAFFER, Arthur B. **The Laffer Curve: Past, Present, and Future**. Backgrounder, Heritage Foundation, n. 1765, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACHADO, HUGO DE BRITO. **Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988**: 5. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MEDEIROS, Carlos. **Justiça Fiscal e Capacidade Contributiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MEDEIROS, MÔNICA M.M.L. **Princípios Constitucionais como Instrumentos de Justiça Tributária**. Rio de Janeiro: Reler, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Revenue Statistics 2023**. Paris: OECD Publishing, 2023.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

PEREIRA, J. F. **O impacto das reformas econômicas no governo FHC**. Rio de Janeiro: Editora Financeira, 2003.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Lucas. **Impactos da Tributação de Dividendos em Economias Emergentes: Um Estudo Comparativo**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2021.

PIRES, Manoel; MARQUES, Pedro Romero; BERGAMIN, José. **A tributação da renda corporativa no Brasil: Estimativas da carga tributária efetiva a partir das demonstrações de resultado no período 2012-2022**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2023 (Texto para Discussão, n. 9). Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/system/files/2023-10/A%20tributa%C3%A7%C3%A3o%20da%20renda%20corporativa%20no%20Brasil%20-%20estimativas%20da%20carga%20tribut%C3%A1ria%20efetiva%20a%20partir%20das%20demonstra%C3%A7%C3%B5es%20de%20resultado%20no%20per%C3%ADodo%202012-2022.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PRADO, Ana Clara. **Justiça Fiscal e Capacidade Contributiva: Uma Análise da Isenção sobre Dividendos no Brasil**. Revista Brasileira de Tributação, v. 15, n. 2, p. 72-84, 2020.

SANTOS, MANOEL LOURENÇO. **Direito Tributário**: 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SILVA, Mauro José. **Tributação sobre a Distribuição de Lucros e Dividendos**: Estudo sobre os Modelos Aplicáveis e Análise do Caso Brasileiro. Revista IBDT. Brasília, v. 40, n. 1, p. 85-98, jan./abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652011000100007. Acesso em: 04 jan. 2024.

SILVA, Mauro José; BARBOSA, Larissa Yuki I.G. **Tributação sobre distribuição de lucros e dividendos: estudo sobre modelos aplicáveis e análise do caso brasileiro**. Revista Direito Tributário Atual, n. 56, 2024, p. 569-601. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2528>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SILVA, T. R. **Privatizações e abertura econômica no Brasil**. Brasília: Universidade Nacional, 2005.

SOUZA, A.; ALMEIDA, R. **A nova economia brasileira: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Mercantil, 2006

SOUZA, Pedro Humberto. **Tributação e Desigualdade no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

STIGLITZ, Joseph E. **O preço da desigualdade: como a sociedade dividida de hoje põe em perigo o nosso futuro**. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **Finanças Públicas e Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica nº 30/2024: Tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos: estudos sobre os modelos aplicáveis e análise do caso brasileiro**. São Paulo: Unafisco Nacional, 2024.

UNITED STATES. **Internal Revenue Code**. Washington: U.S. Government Publishing Office, 2023.