

ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA NA DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS: UMA ANÁLISE TEÓRICO-COMPARADA

 <https://doi.org/10.56238/sevened2025.011-006>

Maria Letícia Ribeiro Rattacaso

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-graduada em Direito Tributário no IBET. Conselheira da OAB Olinda Triênio 2025-2027. Advogada.
rattacaso.leticia@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9682-8475
LATTES: 8556288329460501

José André Wanderley Dantas de Oliveira

Doutor em Direito Tributário (Universidade de Salamanca / Espanha - Título obtido com a Menção European Doctor); Mestre – Advanced Master in International Taxation (International Tax Center / Leiden University / Holanda), Professor Adjunto de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito do Recife / UFPE. Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil andre.wdantas@ufpe.br
ORCID: 0009-0009-2974-1252
LATTES: 5143242513947413

RESUMO

A presente pesquisa analisa a constitucionalidade da isenção do Imposto sobre a Renda incidente sobre lucros e dividendos distribuídos no Brasil, prevista na Lei nº 9.249/1995. Uma análise articulada de fundamentos normativos constitucionais, dados empíricos da Receita Federal e o referencial teórico da justiça como equidade, de John Rawls, é utilizado para avaliar os resultados dessa política fiscal sob os prismas da capacidade contributiva, da progressividade e da justiça distributiva. Parte-se da premissa de que a isenção, ao beneficiar majoritariamente dos estratos superiores de renda, compromete a função redistributiva do sistema tributário e contribui para o aprofundamento das desigualdades sociais. A pesquisa adota abordagem teórica, conjugando análise principiológica e quantitativa, e demonstra que a manutenção dessa autorização revela descompasso com os objetivos constitucionais da República, além de gerar renúncia significativa arrecadatória em detrimento do financiamento de políticas públicas essenciais. À luz do princípio da diferença Rawlsiano, questiona-se a legitimidade de um modelo fiscal que isenta rendimentos do capital e sobrecarrega as rendas do trabalho. Considera-se, ainda, que a perpetuação dessa estrutura compromete o princípio da universalidade da tributação da renda, previsto na Constituição de 1988. Os resultados indicam que a revisão da política de isenção não é apenas juridicamente ofensiva, mas socialmente necessária para viabilizar um sistema tributário mais justo, equitativo e comprometido com os fins republicanos.

Palavras-chave: Justiça fiscal. Tributação da renda. Lucros e dividendos. Capacidade contributiva. Teoria de Rawls.



1 INTRODUÇÃO

As isenções tributárias desempenham um papel fundamental no sistema fiscal brasileiro, sendo utilizadas para estimular investimentos, reduzir custos empresariais e corrigir disparidades econômicas e sociais. Contudo, ao implicarem perda de arrecadação, sua justificativa deve estar alinhada a objetivos constitucionalmente desejáveis. Segundo Carrazza (2017, p. 1052), as isenções devem observar princípios como legalidade tributária, isonomia fiscal e capacidade contributiva para evitar distorções e favorecimentos indevidos.

No Brasil, a distribuição de lucros e dividendos é isenta de imposto sobre a renda com base no art. 10¹ da Lei Federal nº 9.249/1995 e no art. 14² da Lei Complementar 123/2006, o que permite que rendimentos elevados escapem à tributação direta. Em 2022, mais de R\$ 614 bilhões foram declarados como lucros e dividendos isentos, além de R\$ 225 bilhões provenientes de micro e pequenas empresas (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2024)³. Caso esses valores fossem tributados a uma alíquota média de 15%, representariam uma arrecadação de aproximadamente R\$ 126 bilhões; se a tributação seguisse a tabela progressiva do IRPF (27,5%), esse montante poderia chegar a R\$ 231 bilhões.

Ainda, sob a perspectiva econômica, a isenção de lucros e dividendos, bem como a isenção dos rendimentos de sócios e titulares ME e EPP optantes do Simples, segundo dados da Receita Federal do Brasil (2024), representam 47% do montante de valores não arrecadados em razão da renúncia fiscal do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF). E, embora representem quase metade da renúncia fiscal de IRPF, beneficiam apenas 13% dos declarantes, sendo, no ano-calendário de 2022, 5.643.906 declarantes do total de 40.569.728 declarações de IRPF.

E, dos beneficiados, aproximadamente 38% encontram-se nas faixas de rendimentos superiores a 10 salários-mínimos vigentes, o que intensifica o questionamento acerca da constitucionalidade do instituto, face aos princípios da igualdade, capacidade contributiva e progressividade do imposto que incide sobre a renda. No mais, caso observe-se que tal benefício fiscal é indevido, fica evidente os

¹ 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.

² Art. 14. Consideram-se isentos do imposto de renda, na fonte e na declaração de ajuste do beneficiário, os valores efetivamente pagos ou distribuídos ao titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional, salvo os que corresponderem a pró-labore, aluguéis ou serviços prestados.

§ 1º A isenção de que trata o caput deste artigo fica limitada ao valor resultante da aplicação dos percentuais de que trata o art. 15 da Lei no 9.249, de 26 de dezembro de 1995, sobre a receita bruta mensal, no caso de antecipação de fonte, ou da receita bruta total anual, tratando-se de declaração de ajuste, subtraído do valor devido na forma do Simples Nacional no período.

§ 2º O disposto no § 1 deste artigo não se aplica na hipótese de a pessoa jurídica manter escrituração contábil e evidenciar lucro superior àquele limite.

³ É importante destacar que a base de dados das declarações de imposto sobre a renda das pessoas físicas é dinâmica, ou seja, a cada instante há contribuintes tendo suas declarações retificadas, seja em virtude de demandas da malha fiscal, notificações fiscais ou de procedimentos de fiscalização, seja devido a retificações espontâneas, de modo que o que se apresenta é uma “fotografia” da base no período no qual foram tabulados os dados (entre maio e junho de 2024).

danos causados à sociedade em geral, tendo em vista a ausência de arrecadação do imposto, cuja finalidade é reverter tal produto para a manutenção das atividades do Estado.

Diante desse cenário, surge o questionamento sobre a constitucionalidade dessa isenção: ela está alinhada aos princípios de isonomia, capacidade contributiva e progressividade? Cumpre os objetivos que motivaram sua criação? Para responder a essas questões, este estudo tem como objetivo geral analisar a constitucionalidade da isenção do imposto sobre a renda na distribuição de lucros e dividendos no Brasil.

Os objetivos específicos incluem: (1) verificar se a isenção respeita os princípios constitucionais; (2) identificar os objetivos do legislador ao concedê-la; (3) confrontar os pressupostos da concessão com os efeitos reais; (4) avaliar se os dados quantitativos justificam sua manutenção; e (5) comparar a onerosidade dessa renúncia fiscal com outros gastos públicos.

A pesquisa utiliza abordagem principiológica no campo do Direito Tributário, revisão legislativa e análise quantitativa dos dados da Receita Federal. Como referencial teórico, adota-se a teoria da justiça como equidade de John Rawls, que postula que desigualdades só são justificadas se beneficiarem os menos favorecidos. Nesse contexto, a isenção sobre lucros e dividendos pode ser questionada como fator de concentração de renda, contribuindo para a baixa progressividade do sistema tributário brasileiro.

A relevância deste estudo se estende às esferas acadêmica e social, incentivando pesquisas sobre a interseção entre tributação e equidade. Ao analisar se a isenção do imposto sobre lucros e dividendos está alinhada aos princípios constitucionais e aos objetivos do Estado, esta investigação busca contribuir para o debate sobre justiça fiscal e sustentabilidade das finanças públicas.

2 PERCURSO TEÓRICO

2.1 LUCROS E DIVIDENDOS

O objetivo central da atividade empresarial privada é a obtenção de lucros, definidos como o saldo positivo entre receitas, despesas e custos apurados no exercício social. Segundo Araújo et al. (2021, p. 21), após os ajustes previstos na legislação, o lucro sofre incidência do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), podendo ser distribuído aos sócios e acionistas na forma de dividendos ou lucros distribuídos.

A distribuição de lucros depende da mensuração contábil do lucro da atividade empresária, bem como da avaliação do capital necessário para a continuidade das operações (PADOVEZE; FREZATTI; GIDEON, 1994). Empresas que buscam expansão podem optar por reter parte dos lucros, reduzindo a distribuição aos sócios.

Nas sociedades limitadas, os lucros são geralmente reinvestidos ou distribuídos conforme estabelecido no contrato social. Já nas sociedades anônimas, a distribuição de dividendos segue a Lei nº 6.404/1976 e deve respeitar reservas legais e estatutárias, além da aprovação da assembleia-geral.

Os "dividendos" são pagos a acionistas de sociedades por ações, enquanto o "lucro distribuído" é dividido entre sócios de sociedades limitadas. Ambos representam a remuneração pelo capital investido e pelos riscos assumidos no empreendimento, diferenciando-se do pró-labore, que é a remuneração pelo trabalho efetivamente desempenhado.

Sendo acréscimos patrimoniais, os lucros e dividendos alteram a condição financeira dos sócios e acionistas, configurando manifestação de riqueza passível de análise tributária, uma vez que representam uma variação patrimonial positiva significativa.

2.2 IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA E PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS

O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) tem fundamento constitucional no artigo 153, III, da CF/88⁴, que estabelece a competência da União para tributar “rendas” e “proventos de qualquer natureza”. O Código Tributário Nacional (CTN)⁵ define renda como o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, incluindo acréscimos patrimoniais.

No campo das finanças públicas, destacam-se três teorias sobre a renda: (i) Teoria da fonte, que exige periodicidade e durabilidade na geração da renda; (ii) Teoria do acréscimo patrimonial, que considera todo aumento do poder econômico, independentemente da periodicidade; e (iii) Teoria legalista, segundo a qual renda é aquilo que a lei define como tal.

A doutrina predominante aponta que o Brasil adota o modelo de renda como acréscimo patrimonial, mas há quem defenda que, em verdade, o Brasil adota um modelo misto entre a renda-produto, presente no inciso I do art. 43 do CTN, e da teoria do acréscimo patrimonial, presente no inciso II do mesmo dispositivo (SCHOUERI, 2019, p.21).

Dada a importância do IRPF na arrecadação tributária – representando 7,59% do PIB em 2022 – sua estrutura deve equilibrar arrecadação e justiça fiscal. Mais que arrecadatório, o imposto sobre a renda tem função extrafiscal, sendo um instrumento de distribuição de riqueza e de promoção da equidade social.

Assim, para além da eficiência arrecadatória, é preciso observar, antes de tudo, os princípios que regem a tributação, entendendo-os como ponto de partida e fundamentação (causa) da mesma. Nesse contexto, passa-se a uma abordagem mais específica dos princípios da isonomia, capacidade

⁴ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:[...] III - renda e proventos de qualquer natureza.

⁵ 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.



contributiva, progressividade, pessoalidade, universalidade e generalidade do imposto sobre a renda, além de observância aos objetivos constitucionalmente declarados da República Federativa do Brasil, em busca de melhor compatibilizar a equidade na distribuição da carga tributária e alcançar a justiça social através do Imposto sobre a Renda.

2.2.1 Princípio da igualdade/isonomia

A igualdade é um valor supremo na CF/88, refletido no art. 5º e no art. 150, II, que veda tratamentos desiguais entre contribuintes em situação equivalente. Tal princípio é tão basilar que é considerado pelo Professor Geraldo Ataliba (1998, p.160) como o postulado básico condicionante a ereção do regime republicano, além de ser a primeira base de todos os princípios constitucionais. Assim, a igualdade não seria apenas um princípio, mas um valor, um ideal, um fim em si mesmo.

Na tributação, a isonomia exige que o sacrifício econômico seja equitativo, tributando proporcionalmente os contribuintes conforme sua capacidade contributiva. Assim, afirma Rui Barbosa (2019, p.36): “A regra da igualdade não consiste senão em quinhão desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam.”

A aplicação desse princípio é essencial para evitar que a tributação aumente desigualdades sociais. Portanto, o tratamento diferenciado deve ser justificado por critérios econômicos e/ou sociais legítimos, e não por discriminações arbitrárias.

2.2.2 Princípio da capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva determina que os impostos sejam graduados conforme a aptidão econômica do contribuinte (art. 145, § 1º, CF/88). Assim, tributos devem onerar mais aqueles que possuem maior capacidade econômica, garantindo justiça fiscal (CARRAZZA, 2017).

Esse princípio está vinculado à solidariedade social, pois busca uma distribuição equitativa dos encargos tributários. No entanto, a aplicação efetiva desse princípio esbarra em distorções, como a diferença entre tributação de rendimentos do trabalho e do capital.

Observada a preocupação do constituinte em expor tal diretriz, resta evidente que não se trata de mera recomendação com matriz programática, mas de natureza e vinculação obrigatória, capaz de reduzir a inconstitucionalidade as leis que a afrontem.⁶

⁶ Nesse sentido, José Souto Maior Borges: “Normas programáticas no texto constitucional não são simples “recomendações”, “conselhos” ou “promessas” dirigidos a legislação integrativa. [...] Não são as normas programáticas meramente declaratórias, mas revestem efeitos constitutivos “positivos” (se mandamentais) ou constitutivos negativos (se proibitórias), ou seja, condicionam a legislação integrativa, vinculando-a aos limites da autorização e pela autorização mesma ou pela proibição. Sob esse aspecto, a sua eficácia é plena. (BORGES, José Souto Maior. Curso de Direito Comunitário, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 218-219)

2.2.3 Princípio da progressividade

A progressividade é um instrumento de concretização da capacidade contributiva, pois impõe alíquotas maiores sobre bases de cálculo mais elevadas. No Brasil, apenas alguns impostos possuem progressividade expressamente prevista na CF/88, como o IRPF e o IPTU (arts. 153, § 2º, I e 156, § 1º). No entanto, o princípio deve orientar toda a estrutura tributária para evitar concentração de renda.

A matriz tributária brasileira tem falhas em sua progressividade, especialmente na tributação dos rendimentos do capital, como a isenção de lucros e dividendos. Segundo o IPEA (2022), enquanto países da OCDE possuem alíquotas máximas entre 40% e 50%, no Brasil a alíquota é de apenas 27,5%, sem tributação sobre dividendos.

Assim, não se deve tratar de repartição meramente proporcional do encargo financeiro, mas de efetivamente aplicar-se a progressividade das alíquotas, aumentando o percentual de incidência conforme aumenta-se a base de cálculo tributada.

2.2.4 Princípio da pessoalidade

O princípio da pessoalidade exige que a tributação considere as condições individuais dos contribuintes, de forma a garantir equidade na cobrança de tributos. Essa premissa está expressa no art. 145, § 1º, da CF/88, e reflete-se na busca da “identificação dos critérios mais proximamente relacionados com a pessoa do contribuinte” (RIBEIRO, 2011, p. 2).

Atualmente, para o Imposto sobre a Renda Pessoa Física (IRPF), as condições pessoais dos contribuintes são aferidas utilizando-se um valor base de mínimo existencial, cuja parcela é isenta⁷ de tributação por entender-se que seria um valor que não demonstra capacidade contributiva, mas tão somente capacidade de manter as necessidades pessoais básicas para uma existência digna.

2.2.5 Princípios da universalidade e generalidade

O art. 153, § 2º, I, CF/88 impõe que o IRPF seja regido pelos princípios da generalidade, universalidade e progressividade. Assim, “pelo critério da generalidade podemos entender que o imposto deve ser igual para todas as situações, atingindo igualmente a todos os contribuintes. Pelo critério da universalidade podemos entender que o imposto deve ser estabelecido considerando-se todos os elementos do patrimônio do qual o acréscimo é tributável, sem qualquer distinção” (MACHADO, 2010, p. 337).

Porém, embora o princípio da universalidade exija que a tributação abarque toda a renda do contribuinte, independentemente da origem, no Brasil, a isenção de dividendos contraria esse princípio, pois exclui parcela significativa dos rendimentos da base de cálculo do IRPF, em razão de sua origem.

⁷ Essa parcela isenta é mais baixa que a de todos os países da OCDE (IPEA, 2022).

Da mesma forma, embora o princípio da generalidade busque impedir tratamentos discriminatórios entre categorias profissionais ou de renda, observa-se que a isenção de dividendos privilegia grupos específicos, gerando distorções na carga tributária e privilégios injustificados.

2.2.6 Objetivos declarados da República Federativa do Brasil

A CF/88 estabelece como objetivos fundamentais: I) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; II) a garantia do desenvolvimento nacional; III) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; IV) a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, CF/88).

Esses objetivos fundamentam a necessidade de um sistema tributário progressivo e equitativo, capaz de promover justiça social. Nesse contexto, a tributação deve atuar como mecanismo de distribuição de renda, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e sociais.

E, conforme Marcelo Novelino (2020, p.301), é exatamente quando se tem em conta esses objetivos constitucionalmente desejados é que se autoriza e legitima a adoção de políticas afirmativas, ou seja, ações afirmativas ou discriminações positivas por parte do Estado.

Dessa forma, o debate sobre a tributação de lucros e dividendos deve ser conduzido à luz desses princípios e objetivos, garantindo que o sistema tributário brasileiro seja um instrumento de desenvolvimento econômico e de justiça fiscal.

2.3 TEORIA DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE - JOHN RAWLS

A teoria da justiça como equidade, desenvolvida por John Rawls, é um marco no pensamento político e filosófico contemporâneo, fornecendo uma abordagem robusta para a análise de questões de justiça social e distributiva. Rawls propõe que a justiça deve reger a estrutura básica da sociedade, composta pelas instituições políticas, sociais e econômicas que influenciam a distribuição de direitos, deveres e oportunidades.

Segundo Rawls (2000, P. 7-8), os princípios da justiça devem assegurar liberdades fundamentais iguais e permitir desigualdades econômicas apenas se beneficiarem os menos favorecidos. Essa formulação é sustentada pelo modelo do contrato social hipotético, no qual indivíduos racionais escolhem princípios de justiça sem conhecimento de sua posição social, garantindo imparcialidade na escolha. A teoria se opõe ao utilitarismo, que prioriza o bem-estar agregado, e ao libertarismo, que enfatiza direitos individuais sobre o bem coletivo.

No contexto tributário, a teoria de Rawls oferece uma abordagem para avaliar políticas fiscais sob a ótica da equidade distributiva, questionando, por exemplo, isenções fiscais que ampliam desigualdades sem beneficiar os mais pobres, como parece ser o caso da isenção do imposto sobre a

renda na distribuição de lucros e dividendos. Dessa forma, a tributação progressiva e redistributiva torna-se um mecanismo essencial para assegurar uma distribuição justa dos recursos.

2.3.1 O contexto social e a estrutura básica

A estrutura básica da sociedade, na visão de Rawls, compreende as regras fundamentais que moldam as relações sociais e determinam a distribuição de oportunidades. Como essas instituições impactam diretamente a vida dos cidadãos, sua organização deve garantir equidade e justiça.

Rawls reconhece que desigualdades sociais e econômicas são inevitáveis, mas argumenta que elas só se justificam se atenderem a dois critérios: (i) respeitar as liberdades fundamentais e (ii) beneficiar os menos favorecidos. Assim, a estrutura básica deve mitigar desigualdades estruturais, garantindo condições sociais equitativas.

No contexto tributário, a estrutura básica deve viabilizar mecanismos que corrijam as desigualdades acumuladas ao longo do tempo. Assim, a justiça social exige não apenas regras formais para transações individuais, mas também a regulação de resultados acumulados no contexto mais amplo, assegurando que não se consolidem desigualdades que restrinjam oportunidades.

2.3.2 A posição original e o véu da ignorância

A posição original é um experimento mental formulado por Rawls para estabelecer os princípios de justiça de uma sociedade equitativa. Nessa construção, os indivíduos, ao escolherem princípios de justiça, são colocados sob um "véu da ignorância", que os impede de conhecer sua posição social, talentos ou crenças. Essa condição assegura que os princípios escolhidos beneficiem a coletividade, e não apenas grupos privilegiados.

A posição original, portanto, não apenas assegura imparcialidade na escolha dos princípios de justiça, mas também estabelece um sistema de cooperação social baseado na equidade. Essa abordagem garante que qualquer desigualdade só seja aceita se beneficiar a sociedade como um todo. No contexto fiscal, significa que as regras tributárias devem ser projetadas para favorecer os menos favorecidos, promovendo justiça distributiva e assegurando oportunidades justas para todos.

2.3.3 Os bens primários e a realização

Rawls define bens primários como recursos essenciais para que os indivíduos desenvolvam suas capacidades e exerçam sua cidadania. Esses bens incluem além daqueles de necessidades básicas, como alimentação e segurança física, a liberdade, oportunidades, renda e as bases sociais do autorrespeito, capazes de garantir plenas oportunidades de desenvolvimento e cooperação social aos indivíduos.

Para garantir a equidade, a estrutura básica deve ser organizada de maneira a maximizar o acesso aos bens primários para os menos favorecidos, alinhando-se ao princípio da diferença. No contexto fiscal, isso implica que a tributação deve assegurar que os recursos arrecadados sejam direcionados para políticas públicas que ampliem o acesso à educação, saúde e infraestrutura.

2.3.4 A aplicação da teoria de Rawls ao contexto tributário

A aplicação dos princípios Rawlsianos ao sistema tributário permite avaliar se as políticas fiscais promovem equidade e justiça social. A isenção do imposto sobre a renda na distribuição de lucros e dividendos, por exemplo, pode ser vista como um desvio dos princípios da justiça, pois beneficia majoritariamente os mais ricos, sem evidências de que contribua para a melhoria das condições dos menos favorecidos.

Rawls argumenta que os mais favorecidos devem contribuir proporcionalmente mais para garantir a justiça distributiva. A ausência de tributação sobre dividendos, ao contrário, compromete a progressividade do sistema tributário, enfraquecendo sua função redistributiva. Assim, um sistema tributário justo deve priorizar a arrecadação progressiva e a destinação dos recursos para políticas públicas que beneficiem os mais necessitados.

2.3.5 O princípio da igualdade de liberdade e o princípio da diferença

Os princípios fundamentais da teoria de Rawls são: (i) o princípio da igualdade de liberdade, que assegura liberdades básicas iguais para todos; e (ii) o princípio da diferença, que permite desigualdades sociais e econômicas apenas se forem benéficas aos menos favorecidos.

O princípio da igualdade de liberdade exige que todos tenham direitos fundamentais garantidos, como liberdade de expressão e de associação. Já o princípio da diferença permite desigualdades apenas quando elas ampliam oportunidades e benefícios para os mais pobres. Essa concepção de justiça justifica a necessidade de um sistema tributário progressivo, onde aqueles com maior capacidade econômica contribuem proporcionalmente mais para a sociedade.

No contexto fiscal, esses princípios demandam que a tributação não apenas respeite a igualdade formal, mas também corrija desigualdades substanciais. Assim, políticas fiscais devem ser avaliadas com base em seu impacto real na promoção de justiça fiscal e efetividade na redução de desigualdades sociais.

2.3.6 Correlações entre os princípios Rawlsianos e os princípios tributários

A teoria Rawlsiana se relaciona diretamente com os princípios tributários, especialmente os da isonomia, capacidade contributiva, progressividade, pessoalidade, universalidade e generalidade.

O princípio da igualdade de liberdade de Rawls exige que as políticas fiscais respeitem as liberdades fundamentais e garantam igualdade de tratamento para todos os cidadãos. No sistema tributário brasileiro, esse princípio se relaciona diretamente com o princípio da isonomia, que requer igualdade formal e substancial no tratamento dos contribuintes.

Contudo, a isenção de impostos sobre dividendos, ao beneficiar desproporcionalmente os mais ricos, compromete a igualdade substancial, uma vez que amplia as disparidades econômicas em vez de corrigi-las. Sob a ótica Rawlsiana, as regras tributárias devem ser desenhadas para assegurar que todos os cidadãos tenham condições justas de acesso aos bens primários, algo que uma isenção seletiva não parece promover.

O princípio da diferença, por sua vez, estabelece que desigualdades são aceitáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos. Esse princípio dialoga diretamente com o princípio da capacidade contributiva do sistema tributário brasileiro, que prevê que os tributos devem ser proporcionais à capacidade econômica de cada indivíduo.

Porém, a isenção de dividendos, ao desonerar os mais abastados, contraria esse princípio, pois desloca a carga tributária para rendas menores, prejudicando aqueles que mais dependem de políticas redistributivas. Sob a perspectiva de Rawls, tal medida não apenas perpetua desigualdades estruturais, mas também negligência a função redistributiva do sistema tributário.

A progressividade, um dos pilares da justiça fiscal, encontra respaldo direto na teoria de Rawls. Para ele, a tributação progressiva é essencial para corrigir desigualdades estruturais e garantir oportunidades equitativas. Assim, aqueles em melhor situação econômica devem contribuir proporcionalmente mais para o bem-estar geral, promovendo uma redistribuição que beneficie os menos favorecidos. No entanto, a isenção sobre dividendos enfraquece essa progressividade, deslocando a carga tributária para trabalhadores assalariados e ampliando a concentração de renda.

O princípio da pessoalidade também se alinha aos preceitos Rawlsianos, pois defende que a tributação leve em conta as condições individuais do contribuinte. A isenção sobre dividendos ignora essa premissa, tratando de forma desigual rendas com origens distintas, sem justificativa socialmente aceitável.

Por fim, os princípios da universalidade e generalidade exigem que o sistema tributário abarque todos os rendimentos de maneira ampla, evitando privilégios injustificados. A isenção de dividendos, ao estabelecer um tratamento diferenciado, viola esses princípios e perpetua disparidades econômicas.

Portanto, sob a ótica da justiça como equidade, a isenção do Imposto sobre a Renda sobre lucros e dividendos representa um desvio dos princípios de equidade e justiça social. A adoção de políticas fiscais que incorporem os ideais Rawlsianos fortaleceria o compromisso com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, promovendo um sistema que priorize o bem-estar coletivo e reflita os valores democráticos de uma sociedade verdadeiramente justa, reforçando a ideia de que a estrutura

básica é pensada por pessoas morais, livres e iguais, que é o ponto de partida do contrato social idealizado por Rawls.

2.4 HISTÓRICO BRASILEIRO DA TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS

Como manifestação de riqueza que é e se tratando de renda adquirida, por muito tempo os lucros e dividendos foram tributados no Brasil. Em estudo realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (2015), foram delineados os seguintes períodos com modificações da sistemática de cobrança do imposto sobre lucros e dividendos: (a) o período em que havia incidência tributária na distribuição de lucros e dividendo e o imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF) era cobrado por meio de cédulas (de 1923 a 1988); (b) um período de transição, em que a legislação sobre o tema mostrou-se errática (de 1989 a 1995); (c) e o período atual, em que se estabeleceu a completa desoneração fiscal da distribuição de lucros e dividendos (de 1996 em diante).

De 1923 a 1988 – Período Cedular: época em que o IRPF era cobrado sobre os rendimentos cedulares, que se diferenciavam pela origem das receitas obtidas pelo contribuinte e que previa a incidência tributária sobre a distribuição de lucros e dividendos, sendo inicialmente todo o rendimento daí decorrente oferecido integralmente a tributação na cédula F, sujeitando-se às alíquotas progressivas e, depois (a partir de 1975), a distribuição de lucros e dividendos passou a sofrer retenção na fonte, podendo o contribuinte optar por oferecê-los à tributação na cédula F, compensando o imposto retido, ou considerá-los tributados exclusivamente na fonte. Nesse período, a distribuição de lucros e dividendos para pessoas físicas foi fortemente tributada, seguindo as linhas mestras do imposto sobre a renda da época, quais sejam alíquotas marginais altíssimas e bases de cálculos reduzidas, dada a generosa lista de deduções de despesas autorizadas pela legislação. Assim, a empresa recolhia o IRPJ e retinha o IRPF de forma cumulativa, sem nenhum tipo de compensação ou abatimento entre eles.

De 1989 a 1995: momento de transição, com forte influência da Tax Reform Act (Public Law 99-514), com redução da quantidade de alíquotas para o IRPF (10% e 25%), redução das despesas dedutíveis (mantendo apenas as deduções com dependentes e gastos médico-hospitalar). Culminou, ainda, na criação do Imposto sobre o Lucro Líquido (ILL), que incidiria à alíquota de 8% sobre o lucro líquido comercial ajustado por algumas adições, exclusões e compensação de prejuízos, independentemente de efetiva distribuição. Quando distribuído, o lucro ou dividendo não estaria sujeito à tributação. Tal imposto foi declarado inconstitucional pelo STF no RE nº 172.058/SC para as sociedades anônimas e, para às sociedades de responsabilidade limitada, a incidência do ILL dependia do contrato social informando sobre a distribuição de lucros. Em ato contínuo, a cobrança do ILL foi superada em razão de legislação que determinou a não incidência.

De 1996 doravante: estágio hodierno, no qual foi estabelecido a total desoneração fiscal da distribuição de lucros e dividendos através da Lei nº 9.249/1995, vigente até os dias atuais. Assim,

desde o ano-calendário de 1996, estão isentos do pagamento do imposto sobre a renda os lucros e dividendos distribuídos.

Do exposto, o Brasil manteve a tributação dos lucros e dividendos até 1995, ora utilizando o método clássico, ora utilizando o método clássico modificado, até que, com o advento da Lei nº 9.249/1995, foi determinada a desoneração total do Imposto sobre a Renda incidentes nos lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, presumido, arbitrado, ou integrantes do SIMPLES-Nacional, aos sócios ou acionistas, pessoas físicas ou jurídicas, domiciliados no Brasil ou no exterior, na contramão do que vinha sendo praticado no Brasil, passando-se, então, a se valer do método do isenção total.

Assim, considerando a completa inovação da temática no Brasil, passa-se a uma abordagem da conceituação e aplicação das isenções para, em seguida, apresentar os motivos, afirmados pelo legislador, para a concessão da isenção, através da Lei nº 9.249/1995.

2.5 DA POLÍTICA ECONÔMICA E DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI Nº 9.249/1995

A significativa alteração na tributação de lucros e dividendos deve ser analisada sob a ótica da conjuntura político-econômica da época, bem como da justificativa legislativa que respaldou essa mudança.

No período de formulação da Lei nº 9.249/1995, prevalecia a ideia de que a progressividade do sistema tributário seria um entrave ao crescimento econômico, uma vez que supostamente desincentivaria investimentos e penalizaria empreendedores (GOBETTI; ORAIR, 2016). Essa visão, alinhada à ascensão do neoliberalismo, defendia a desoneração de rendas do capital como estratégia para atrair investimentos e estimular o setor produtivo, afastando o Estado de um papel redistributivo ativo.

O modelo keynesiano, predominante no pós-guerra, sustentava uma intervenção estatal forte na economia, incluindo tributação progressiva para financiar o bem-estar social. Entretanto, a partir da década de 1970, com a crise do Estado de bem-estar e o avanço da globalização, esse modelo passou a ser questionado, culminando na adoção de medidas que favoreceram a desregulamentação e a redução de tributos sobre o capital.

Nos Estados Unidos, observa-se um movimento semelhante na década de 1980, com a redução das alíquotas máximas do imposto sobre a renda e a diminuição do número de faixas de tributação. No Brasil, o Imposto sobre a Renda teve uma história progressiva até a década de 1980, quando se iniciou um movimento de redução de alíquotas e simplificação da tabela progressiva. Paradoxalmente, esse movimento ocorreu no mesmo período da promulgação da Constituição de 1988, que previa um Estado de bem-estar social e medidas para redução das desigualdades.

A Lei nº 9.249/1995 representou um aprofundamento desse movimento, ao extinguir a tributação sobre lucros e dividendos recebidos por pessoas físicas. A justificativa apresentada pelo legislador à época ressaltava a necessidade de estimular investimentos e simplificar controles fiscais, argumentando que a tributação exclusiva na empresa evitaria evasão e incentivaria o crescimento econômico.

Contudo, estudos posteriores demonstraram que essa política não resultou nos efeitos esperados. Segundo Gobetti e Orair (2016), a isenção de dividendos levou a uma distorção progressiva do sistema tributário, uma vez que as rendas do capital passaram a ser tributadas a uma alíquota efetiva inferior às rendas do trabalho. Tal modelo favoreceu a concentração de riqueza e intensificou as desigualdades, contrariando princípios constitucionais como a isonomia, a capacidade contributiva e a progressividade.

Do exposto, é preciso ressaltar que a constitucionalidade formal de uma lei não exclui a necessidade de análise de sua compatibilidade material com os princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. No caso da isenção dos dividendos, a norma deve ser confrontada com os princípios da tributação e os objetivos da República Federativa do Brasil, estabelecidos no art. 3º da CF/1988, que incluem a construção de uma sociedade justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A isenção de dividendos cria um desequilíbrio na matriz tributária ao isentar rendas do capital e manter a tributação progressiva sobre os assalariados. Essa distorção compromete o princípio da capacidade contributiva, pois pessoas com maior poder econômico acabam contribuindo proporcionalmente menos do que trabalhadores com rendas menores. Ademais, a medida desrespeita o princípio da progressividade, ao reduzir a carga tributária sobre os mais ricos e transferi-la para a população de menor renda, agravando desigualdades estruturais.

No cenário internacional, a maioria dos países tributa dividendos na pessoa física, buscando equilibrar a carga tributária e incentivar a retenção de lucros para reinvestimento. Modelos que isentam dividendos são exceção, pois tendem a ampliar desigualdades e reduzir a arrecadação de impostos sobre altas rendas.

No Brasil, a opção pela isenção de dividendos e alta tributação empresarial gerou efeitos contrários ao esperado. Em vez de estimular investimentos produtivos, incentivou a distribuição de lucros, desestimulando a retenção de capital nas empresas. Isso reduziu a capacidade de expansão empresarial e aumentou a concentração de renda, favorecendo os acionistas e sócios em detrimento dos trabalhadores.

Assim, considerando a necessária compatibilização da tributação com os objetivos constitucionais, torna-se imprescindível revisitar a política fiscal adotada pela Lei nº 9.249/1995. A



reavaliação da tributação de dividendos, alinhada a princípios de equidade e progressividade, é essencial para corrigir distorções e garantir um sistema tributário mais justo e eficiente.

3 ANÁLISE DA ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA PARA LUCROS E DIVIDENDOS NO BRASIL

3.1 A ALTA TRIBUTAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL COMO JUSTIFICATIVA DA ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DECORRENTE DE LUCROS E DIVIDENDOS

A defesa da isenção do imposto sobre a renda sobre lucros e dividendos no Brasil frequentemente se sustenta no argumento de que a elevada carga tributária das pessoas jurídicas justificaria a ausência de tributação sobre esses rendimentos. Contudo, uma análise comparativa com países da OCDE revela que essa posição não se sustenta. Apesar de o Brasil possuir uma das alíquotas nominais mais altas sobre a renda das empresas (34%), atrás apenas da Colômbia, a carga tributária efetiva tende a ser reduzida, devido à existência de regimes especiais, deduções e benefícios fiscais que favorecem especialmente grandes corporações.

Além disso, ao contrário do Brasil, a maioria dos países desenvolvidos adota um modelo de tributação em dois níveis, no qual tanto as empresas quanto os indivíduos são tributados sobre os rendimentos empresariais. Dados da OCDE indicam que, enquanto a tributação média sobre os dividendos nos países-membros é de 24,57%, o Brasil, mantém total desoneração sobre esses rendimentos. O Gráfico 1 ilustra essa discrepância, evidenciando que, apesar da elevada tributação das empresas no Brasil, a carga tributária combinada sobre a empresa e os lucros e dividendos é inferior à maioria dos países da OCDE (2023).

Gráfico 1 – Comparação da tributação de rendimentos corporativos e individuais – Brasil e OCDE

País	Pessoa Jurídica (%)	Pessoa Física (dividendo) (%)	Tributação Final*
Coréia	26,50%	44%	58,84%
Irlanda	12,50%	51%	57,13%
Canadá	26,20%	39,30%	55,20%
Dinamarca	22%	42%	54,76%
Reino Unido	25%	39,40%	54,55%
Noruega	22%	37,80%	51,48%
França	25,80%	34%	51,03%
Portugal	31,50%	28%	50,68%
Alemanha	29,90%	26,40%	48,41%
Israel	23%	33%	48,41%
Colômbia	35%	20%	48,00%
Bélgica	25%	30%	47,50%
Estados Unidos	25,80%	28,90%	47,24%
Austrália	30%	24,30%	47,01%
Espanha	25%	28%	46,00%
Holanda	25,80%	26,90%	45,76%
Áustria	24%	27,50%	44,90%
Chile	27%	23,90%	44,45%
Suécia	20,60%	30%	44,42%
Japão	29,70%	20,30%	43,97%
Itália	24%	26%	43,76%
Finlândia	20%	28,90%	43,12%
México	30%	17,10%	41,97%
Eslovênia	19%	27,50%	41,28%
Luxemburgo	24,90%	21%	40,67%
Costa Rica	30%	15%	40,50%
Turquia	25%	20%	40,00%
Nova Zelândia	28%	15,30%	39,02%
República Tcheca	19%	23%	37,63%
Islândia	20%	22%	37,60%
Suíça	19,70%	22,30%	37,61%
Polônia	19%	19%	34,39%
Brasil	34%	0%	34,00%
Lituânia	15%	15%	27,75%
República Eslovaca	21%	7%	26,53%
Grécia	22%	5%	25,90%
Hungria	9%	15%	22,65%
Estônia	20%	0%	20,00%
Letônia	20%	0%	20,00%
Média OCDE	23,63%	24,57%	42,37%

* O total não é a soma simples das duas taxas porque o cálculo da 2ª é feito subtraindo a primeira do montante taxado

Fonte: adaptado de OCDE (2023), Corporate Tax Statistics 2023.

Ainda de acordo com o Gráfico 1, infere-se que economias como Coreia do Sul, Irlanda e Canadá apresentam cargas tributárias significativamente superior à brasileira, com tributações finais sobre os rendimentos empresariais acima de 50%. Nos países da OCDE, a tributação equilibrada busca garantir que a alocação de capital seja eficiente, incentivando a competitividade, inovação e arrecadação fiscal justa. No Brasil, a ausência de tributação sobre dividendos contribui para um modelo econômico rentista, em que a retirada de lucros se sobrepõe ao reinvestimento produtivo.

Essa política tributária gera distorções graves no sistema fiscal, pois enquanto trabalhadores assalariados são tributados progressivamente através de alíquotas de até 27,5%, sócios e acionistas de grandes corporações acessam rendimentos isentos. Além disso, a ausência de tributação sobre dividendos incentiva a distribuição de lucros em detrimento do reinvestimento produtivo, comprometendo a inovação e a competitividade econômica do país. Dessa forma, a manutenção da

isenção sobre lucros e dividendos perpetua um modelo tributário regressivo, ampliando desigualdades e diminuindo a arrecadação para investimentos em políticas públicas essenciais.

Portanto, a justificativa da alta tributação das empresas para manter a isenção de dividendos não se sustenta. A adoção de um modelo tributário mais equilibrado, alinhado aos padrões internacionais, poderia garantir maior justiça fiscal e contribuir para um sistema progressivo que respeite os princípios constitucionais da isonomia e capacidade contributiva.

3.2 ADOÇÃO DA ISENÇÃO TOTAL DE LUCROS E DIVIDENDOS: COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E OS PAÍSES DA OCDE

Uma análise do direito tributário internacional evidencia que a política fiscal brasileira, ao isentar totalmente os dividendos da tributação sobre a renda, destoa da prática predominante entre os países da OCDE. Atualmente, apenas Estônia e Letônia adotam um modelo semelhante, sendo tal política acompanhada, ainda, de mecanismos estruturais que mitigam impactos regressivos e incentivam o reinvestimento empresarial, ao contrário do que ocorre no Brasil (IPEA, 2016; OCDE, 2024).

A Estônia, por exemplo, não tributa os lucros no momento em que são gerados, mas apenas quando são distribuídos aos acionistas, o que encorajou a capitalização das empresas. Além disso, o país possui um sistema tributário altamente digitalizado e eficiente, reduzindo significativamente a evasão e a sonegação fiscal. No Brasil, a ausência de uma tributação sobre dividendos não é acompanhada de mecanismos compensatórios eficazes, resultando em uma estrutura que amplia desigualdades ao permitir que grandes rendimentos de capital escapem completamente da tributação, enquanto a carga tributária recai majoritariamente sobre o consumo e a renda do trabalho.

Nos países da OCDE, a progressividade do sistema tributário é garantida por meio da diversificação da base arrecadatória e da imposição de alíquotas sobre os dividendos, evitando que o ônus tributário recai desproporcionalmente sobre as classes de menor poder aquisitivo. Exemplos notáveis incluem:

- Estados Unidos: Adota um sistema de tributação dupla, no qual as empresas pagam imposto sobre o lucro e os dividendos distribuídos são tributados novamente no nível da pessoa física;
- Alemanha: Combina a tributação corporativa sobre os lucros empresariais com a incidência de imposto sobre dividendos na distribuição, aplicando alíquotas reduzidas para evitar a tributação excessiva;
- França e Reino Unido: Utilizam modelos híbridos, nos quais os lucros são tributados na empresa e os dividendos decorrentes da tributação progressiva, com mecanismos de compensação para minimizar a carga fiscal excessiva sobre os investidores.

Dessa forma, embora esses países equilibrem a tributação entre o nível corporativo e o individual, o Brasil permite a distribuição de lucros e dividendos sem qualquer tributação adicional, resultando em uma perda arrecadatória expressiva.

A ausência de tributação sobre dividendos no Brasil gera impactos negativos para a justiça fiscal e a competitividade econômica. Ao desonerar os rendimentos do capital, o sistema atual favorece a concentração de riqueza, penalizando os trabalhadores assalariados que são tributados progressivamente em até 27,5%. Além disso, esse modelo incentiva o rentismo, promovendo a distribuição de lucros em detrimento do reinvestimento produtivo nas empresas, o que prejudica a inovação e o crescimento econômico sustentável.

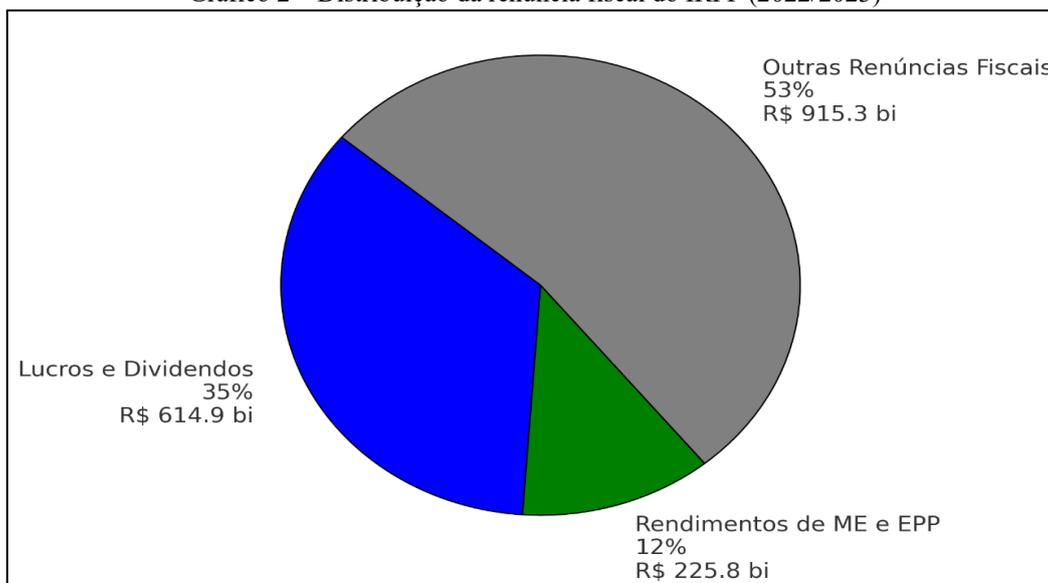
Nos países desenvolvidos, a tributação equilibrada sobre lucros e dividendos desempenha um papel fundamental na promoção de uma economia dinâmica e justa. Ao garantir que aqueles que mais se beneficiam do crescimento econômico contribuam proporcionalmente mais para o financiamento do Estado, esses países garantem maior disponibilidade de recursos para políticas públicas essenciais, como educação, infraestrutura e inovação. No Brasil, a isenção sobre dividendos, somada a uma alta carga tributária sobre o consumo, aprofunda a regressividade do sistema, penalizando desproporcionalmente as camadas de menor renda.

A perpetuação desse modelo não apenas exclui o Brasil das melhores práticas internacionais, mas também compromete sua capacidade de promover uma estrutura tributária mais eficiente e equitativa. A correção dessa exclusão permitiria alinhar as políticas tributárias predominantemente nos países da OCDE, garantindo um sistema mais justo e sustentável, capaz de fomentar o desenvolvimento econômico sem comprometer a competitividade empresarial. Assim, torna-se essencial uma revisão dessa política fiscal, garantindo maior equilíbrio na tributação da renda e fortalecendo a progressividade do sistema tributário nacional.

3.3 OS BENEFICIÁRIOS DA ISENÇÃO TOTAL NA TRIBUTAÇÃO DE IMPOSTO SOBRE A RENDA DE LUCROS E DIVIDENDOS NO BRASIL

A isenção do imposto sobre a renda aplicada aos lucros e dividendos no Brasil representa um dos mais expressivos mecanismos de renúncia fiscal do sistema tributário nacional. De acordo com dados da Receita Federal (2024), no ano-calendário de 2022, os rendimentos declarados como isentos ou não tributáveis somaram aproximadamente R\$ 614,9 bilhões em lucros e dividendos, além de R\$ 225,8 bilhões em rendimentos de sócios e titulares de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) optantes do Simples Nacional. Esses valores indicam que, juntos, esses rendimentos corresponderam a quase metade da renúncia fiscal do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF) no Brasil, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição da renúncia fiscal do IRPF (2022/2023)

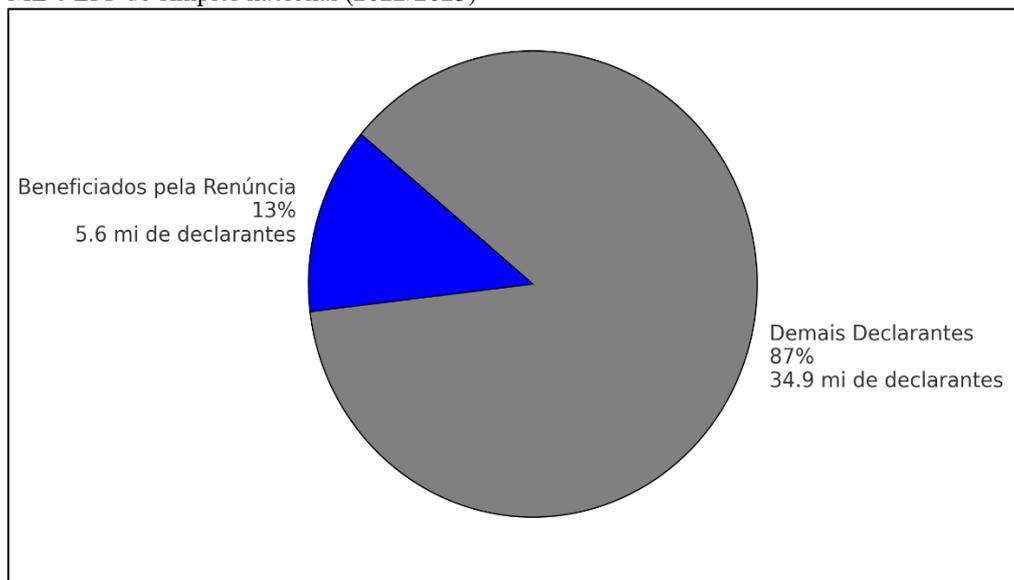


Fonte: adaptado da Receita Federal (2024), Grandes Números do IRPF 2023 - ano calendário 2022 – Tabela 18.

A magnitude desses valores evidencia que essa isenção não constitui um benefício marginal, mas sim um pilar central da estrutura de desoneração fiscal brasileira. Entretanto, um exame detalhado da distribuição dessa renúncia revela um elevado grau de concentração dos benefícios, favorecendo um grupo restrito de contribuintes.

Os dados demonstram que apenas 13% dos declarantes do IRPF foram beneficiados diretamente pela isenção sobre lucros e dividendos, enquanto 87% dos contribuintes não usufruíram desse benefício fiscal, conforme ilustrado no Gráfico 3 abaixo. Isso significa que um seletivo grupo de aproximadamente 5,6 milhões de declarantes foi responsável por reter quase 50% da renúncia fiscal do IRPF, enquanto os demais 34,9 milhões de declarantes não receberam qualquer isenção semelhante.

Gráfico 3 – Distribuição dos beneficiários da renúncia fiscal do IRPF sobre lucros e dividendos e rendimentos dos sócios e titulares de ME e EPP do simples nacional (2022/2023)

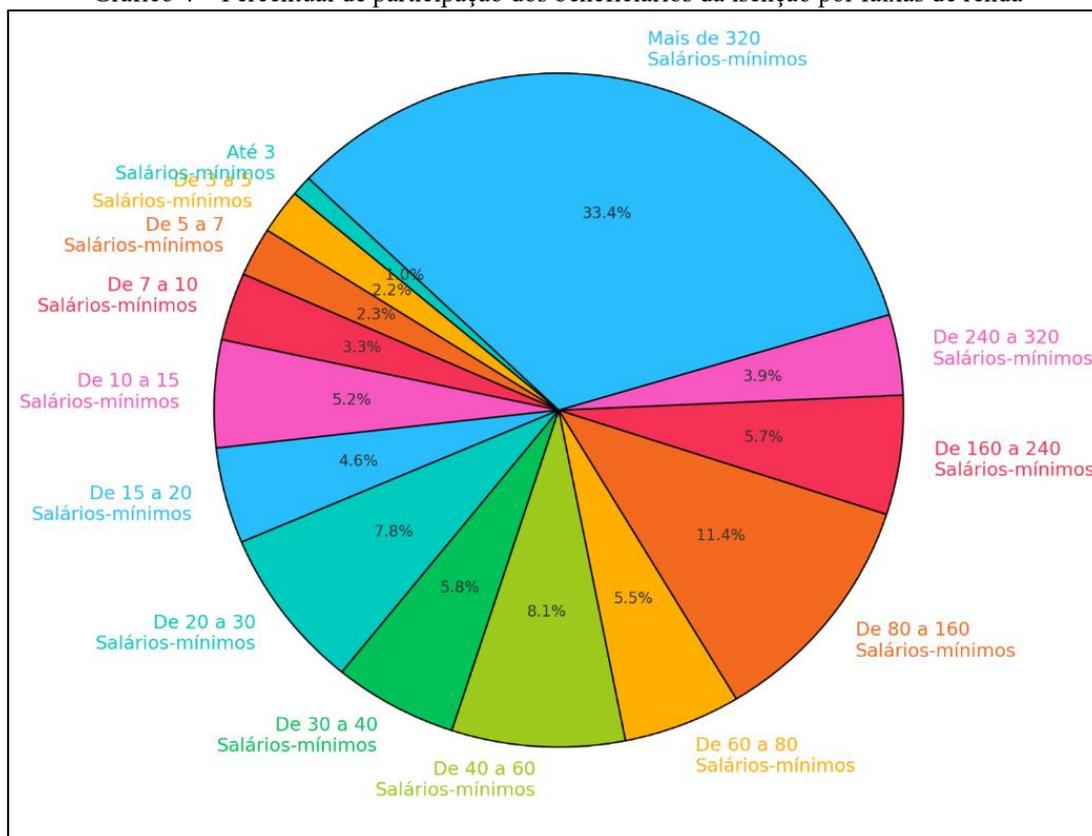


Fonte: adaptado da Receita Federal (2024), Grandes Números do IRPF 2023 - ano calendário 2022 – Tabela 9.

Essa concentração de benefícios evidencia uma grave distorção na estrutura tributária nacional, reforçando desigualdades ao permitir que rendimentos de capital permaneçam isentos enquanto os assalariados são tributados progressivamente, com alíquotas de até 27,5% no IRPF. Como resultado, enquanto a carga tributária incide de forma significativa sobre o trabalho e o consumo, os detentores de grandes rendimentos acumulam riqueza sem qualquer incidência de imposto sobre sua principal fonte de renda.

Ao analisar quem são os beneficiários dessa isenção, constata-se que a maior parte dos valores isentos está concentrada nos estratos mais elevados de renda. O Gráfico 4 ilustra essa realidade, demonstrando que 67% dos valores isentos foram destinados a contribuintes que declararam rendimentos superiores a 40 salários-mínimos mensais. Dentro desse grupo, 33% beneficiaram exclusivamente aqueles que auferiram rendimentos acima de 320 salários-mínimos, conforme detalhado na base de dados da Receita Federal (2024).

Gráfico 4 – Percentual de participação dos beneficiários da isenção por faixas de renda



Fonte: adaptado da Receita Federal (2024), Grandes Números do IRPF 2023 - ano calendário 2022 – Tabela 8.

Esses números demonstram que a política de isenção sobre lucros e dividendos não promove qualquer tipo de equidade tributária, mas sim favorece majoritariamente os detentores de altos rendimentos, perpetuando a desigualdade estrutural do sistema fiscal brasileiro.

Além disso, a inexistência de tributação sobre lucros e dividendos cria um desincentivo ao reinvestimento produtivo, uma vez que os acionistas são estimulados a retirar o máximo de lucro possível, ao invés de reinvesti-lo no crescimento das empresas. Isso compromete a inovação, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico, colocando o Brasil em descompasso com práticas tributárias adotadas por países da OCDE, onde há tributação parcial ou total sobre esses rendimentos.

A perpetuação desse modelo tributário aprofunda a regressividade fiscal no Brasil, pois, enquanto os grandes detentores de capital são beneficiados pela isenção, a arrecadação do Estado depende majoritariamente da tributação sobre o consumo e a renda do trabalho. Como resultado, os indivíduos de menor poder aquisitivo acaba arcando com uma carga tributária proporcionalmente maior, ao passo que aqueles que possuem maior capacidade contributiva seguem desonerados.

Esse cenário gera uma inversão do princípio da capacidade contributiva, essencial para garantir justiça fiscal. Em países com sistemas tributários mais progressivos, a carga fiscal incide de forma progressivamente dosada entre diferentes patamares de renda, evitando distorções que beneficiam exclusivamente aqueles que possuem maior capacidade econômica. No Brasil, no entanto, a tributação

incide pesadamente sobre assalariados e consumidores, enquanto os rendimentos do capital permanecem intocados.

Diante desse panorama, a revisão da política de isenção sobre lucros e dividendos se apresenta como um passo essencial para a construção de um sistema tributário mais justo e eficiente. A adoção de um modelo alinhado às práticas internacionais, na qual aqueles que mais se beneficiam do crescimento econômico contribuam proporcionalmente mais para o financiamento do Estado, permitiria um equilíbrio mais adequado da carga fiscal e o fortalecimento da capacidade de investimento público.

A análise dos beneficiários da isenção do imposto sobre lucros e dividendos revela uma disparidade significativa na distribuição dos benefícios fiscais, concentrando a renúncia tributária em um pequeno grupo de contribuintes de alta renda. Essa estrutura tributária distorce a progressividade do sistema, favorece a concentração de riqueza e compromete a arrecadação necessária para políticas públicas essenciais.

Ao contrário do que ocorre nos países da OCDE, onde há algum grau de tributação sobre dividendos, o Brasil mantém uma isenção total que privilegia os estratos mais ricos da sociedade. Essa política, além de ser fiscalmente ineficiente, contribui para a manutenção de desigualdades estruturais e para um modelo de arrecadação excessivamente dependente de tributos indiretos, que penalizam desproporcionalmente a população de menor renda.

A correção dessa distorção não se trata apenas de um ajuste técnico, mas de uma necessidade para promover maior justiça fiscal e um sistema tributário alinhado aos princípios constitucionais de equidade e progressividade. Dessa forma, a revisão dessa política é indispensável para garantir um modelo econômico mais sustentável, inclusivo e eficiente, que fortaleça o papel redistributivo do Estado sem comprometer a competitividade do ambiente de negócios.

3.4 O CUSTO OCULTO DA ISENÇÃO: IMPACTOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

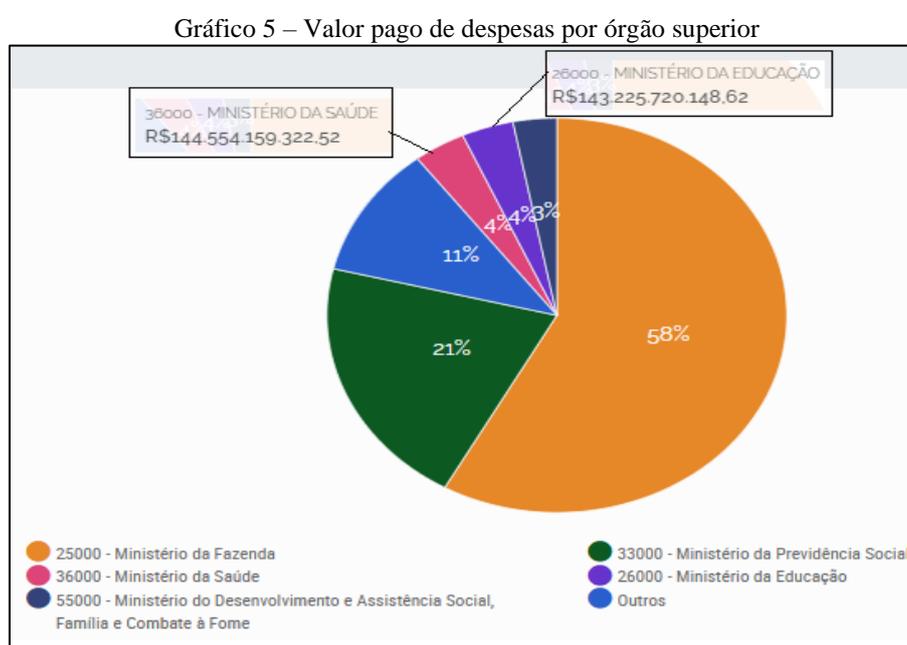
A isenção do imposto sobre a renda incidente sobre os lucros e dividendos tem sido reiteradamente justificada sob o argumento de que funciona como instrumento de atração à inversão de capital nacional ou estrangeiro diretos, pois impulsiona o investimento produtivo e fortalece a economia nacional. No entanto, uma análise mais detalhada revela que essa política carrega um custo fiscal oculto substancial, com impactos que transcendem a esfera arrecadatória e comprometem a capacidade do Estado de prestar serviços públicos essenciais.

A renúncia fiscal não representa apenas uma diminuição direta da receita tributária, mas também gera uma alteração sistêmica na estrutura da arrecadação e utilização dos recursos públicos, aprofundando desigualdades e ampliando a regressividade do sistema tributário. A perda potencial de receita decorrente da renúncia fiscal implica na necessidade de compensação por meio de outros

tributos, geralmente regressivos, que oneram desproporcionalmente os cidadãos de menor renda. Dessa forma, a não tributação dos dividendos cria uma redistribuição perversa da carga tributária, deslocando o peso do financiamento do Estado para os trabalhadores assalariados e os consumidores, enquanto os rendimentos oriundos do capital permanecem intocados.

Para se mensurar o impacto financeiro desse benefício fiscal, considerando os valores informados do ano-calendário 2022, caso houvesse tributação à alíquota média de 15%, apenas sobre lucros e dividendos e rendimentos isentos do ME e EPP do Simples, o montante arrecadado seria de R\$ 126,1 bilhões. Caso fosse considerada uma alíquota de 27,5% (tabela progressiva do IRPF), a arrecadação seria de aproximadamente R\$ 231,2 bilhões, valores que poderiam fortalecer significativamente o financiamento de políticas públicas essenciais.

Ao analisar o impacto dessa isenção no orçamento público, constata-se que os valores que deixam de ser arrecadados anualmente superam os investimentos destinados a áreas fundamentais como saúde e educação. Como demonstrado no Gráfico 5, os gastos com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, juntos, totalizaram aproximadamente R\$ 287,7 bilhões em 2022, um montante que poderia ser ampliado de maneira substancial caso houvesse a revogação da isenção e esses valores arrecadados fossem utilizados para financiar essas áreas primárias da saúde e educação.



Fonte: Portal da Transparência (2022), Execução da Despesa por Órgão - Valor Pago de despesas por Órgão superior.

Em análise comparativa, conforme dados do Portal da Transparência (2025), foram gastos, no mesmo ano de 2022 R\$ 143,2 bilhões em educação e R\$ 144,5 bilhões em saúde. Ou seja, sem a renúncia fiscal do imposto sobre a renda de lucros e dividendos, teria arrecadação suficiente para praticamente dobrar o investimento em educação ou em saúde, considerando uma alíquota de 15%. Se

fosse considerada uma arrecadação com alíquotas de 27,5%, seria possível aumentar o investimento em mais de 150% em uma dessas áreas ou em 75% em cada uma delas (saúde e educação).

A ausência dessa arrecadação impacta diretamente a execução de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade e à inclusão social. A educação, por exemplo, depende amplamente dos investimentos públicos para garantir a qualidade do ensino e a ampliação do acesso em todos os níveis. No entanto, a destinação limitada de recursos restringe a expansão da rede de ensino, a melhoria da infraestrutura escolar e a valorização dos profissionais da educação, comprometendo o desenvolvimento humano e econômico do país.

O mesmo ocorre na área da saúde, onde o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) impede-se a modernização dos hospitais, a ampliação do atendimento e o fortalecimento dos programas de prevenção e combate às doenças. Com uma carga tributária mais equilibrada e progressiva, baseada na efetiva capacidade contributiva dos indivíduos, seria possível garantir investimentos estruturantes que beneficiassem toda a população, e não apenas um seletivo grupo de grandes investidores que se locupletam com a isenção dos lucros e dividendos.

Dessa forma, a manutenção da renúncia fiscal sobre dividendos compromete diretamente a capacidade do Estado de oferecer serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Em vez de ser direcionado para a promoção do bem-estar social, essa autorização beneficia desproporcionalmente uma parcela reduzida da população, composta majoritariamente por grandes acionistas e investidores, enquanto uma grande maioria dos trabalhadores continua arcando com uma carga tributária elevada sobre seus rendimentos.

Além disso, a regressividade do sistema tributário brasileiro se agrava ainda mais. Como alternativa à perda de arrecadação, o governo recorre frequentemente à ampliação de impostos indiretos, como o ICMS e o PIS/Cofins, que incide sobre o consumo e afeta proporcionalmente mais as classes de menor renda. Dessa forma, a renúncia fiscal aos lucros e dividendos não apenas reduz a capacidade do Estado de fornecer serviços essenciais, mas também acentua as desigualdades socioeconômicas ao deslocar a carga tributária para os menos favorecidos.

Outro aspecto relevante é o impacto dessa política sobre a capacidade do Estado de responder a crises e emergências. Em momentos de recessão econômica ou necessidade de investimentos emergenciais, como em pandemias ou desastres naturais, a falta de recursos oriundos da tributação sobre dividendos limita a atuação governamental, prejudicando a sociedade como um todo. Os países que adotam uma tributação progressiva sobre esses rendimentos possuem maior flexibilidade fiscal para enfrentar desafios e implementar políticas anticíclicas que estabilizam a economia e protegem os cidadãos mais vulneráveis.

No mais, a isenção do imposto sobre a renda de lucros e dividendos impacta níveis na estabilidade fiscal do país, aumentando a dependência de mecanismos de endividamento para suprir

déficits orçamentários. Sem uma arrecadação desse tributo que incide sobre os maiores rendimentos, o governo se vê obrigado a ampliar sua dívida pública para financiar políticas essenciais, o que gera efeitos colaterais a longo prazo, como o aumento dos juros e a restrição da capacidade de investimentos produtivos.

Esse modelo transfere para as gerações futuras o ônus da renúncia fiscal, perpetuando um ciclo de fragilidade econômica e comprometendo a sustentabilidade das finanças públicas. Países que adotam um sistema tributário mais equilibrado conseguem reduzir a necessidade de endividamento excessivo, garantindo uma gestão fiscal mais eficiente e específica ao desenvolvimento estrutural, sem comprometer a justiça social e a equidade na arrecadação.

Diante de todo o exposto, torna-se evidente a ausência de justificativa proporcional para a manutenção da isenção do imposto sobre a renda na distribuição de lucros e dividendos. Tanto sob a perspectiva da adequação, quanto da necessidade e da proporcionalidade estrita, não há embasamento técnico, econômico ou social que justifique a perpetuação dessa política fiscal.

Assim, a isenção do imposto sobre a renda decorrente da distribuição de lucros e dividendos mostra-se descabida, pois, além de beneficiar apenas 13% dos declarantes do IRPF, favorecendo majoritariamente indivíduos de alta renda, que já se encontram em situação de abundância econômico-financeira-patrimonial e, por tal medida, deixam de pagar tributos, cujos valores seriam fundamentais para o custeio de atividades essenciais ao Estado e à população de mais baixa renda, onerando-os de forma dupla.

Em um cenário de desigualdade estrutural, essa política não apenas aprofunda as distorções do sistema tributário brasileiro, mas também impõe um ônus adicional aos trabalhadores assalariados, que, ao final, financiam essa renúncia fiscal por meio de uma carga tributária desproporcionalmente maior.

4 CONCLUSÃO

A análise realizada ao longo deste estudo evidencia que a isenção do imposto sobre a renda incidente sobre a distribuição de lucros e dividendos, vigente desde a Lei nº 9.249/1995, configura uma política fiscal que não se sustenta sob a perspectiva constitucional, econômica e, muito menos, social. Igualmente, fere princípios Constitucionais tributários sublimes, notadamente a capacidade contributiva, a isonomia e a progressividade, reforçando um modelo regressivo que privilegia rendimentos do capital em detrimento do trabalho.

Ao considerar os objetivos históricos do legislador na implementação da isenção, verificou-se que as justificativas apresentadas — incentivo ao investimento produtivo, simplificação da fiscalização e combate à evasão fiscal — não encontram respaldo empírico. Os dados analisados sugerem que a medida não resultou em aumento significativo de investimentos, mas sim na financeirização da

economia e na ampliação da concentração de renda entre os estratos mais elevados da sociedade. Ademais, a evolução das tecnologias de fiscalização tributária demonstra que é possível garantir a arrecadação sem recorrer à isenção absoluta sobre dividendos, como ocorre em diversas economias desenvolvidas.

Os impactos fiscais dessa política também foram analisados sob a perspectiva da renúncia fiscal e da onerosidade da isenção em relação a outros gastos públicos essenciais. Observou-se que a tributação de dividendos poderia gerar arrecadação equivalente ou superior aos montantes investidos anualmente em setores estratégicos como educação e saúde. Esse contraste reforça a arbitrariedade da isenção e a necessidade de uma revisão estrutural da política tributária, a fim de assegurar a destinação equitativa de recursos e o fortalecimento do pacto social.

Do ponto de vista da justiça tributária, a isenção de dividendos revela-se incompatível com os preceitos da teoria Rawlsiana da justiça como equidade. O princípio da diferença, conforme formulado por Rawls, estabelece que desigualdades econômicas só são justificáveis quando resultam em benefícios para os menos favorecidos, o que não se verifica no modelo tributário brasileiro vigente. Ao proteger os rendimentos do capital e impor uma carga tributária desproporcional sobre o trabalho, o Estado brasileiro compromete a capacidade de redistribuição fiscal e perpetua um modelo de tributação regressivo e socialmente injusto.

Ademais, a manutenção dessa política tributária sob o argumento da segurança jurídica e da competitividade internacional também se mostrou insustentável. A experiência internacional demonstra que economias competitivas e atrativas para investimentos não dependem da isenção de dividendos, mas sim de fatores estruturais, como estabilidade regulatória, infraestrutura eficiente e segurança jurídica ampla. Assim, a manutenção da isenção sob tais justificativas não passa de um subterfúgio para perpetuar privilégios fiscais a um segmento restrito da população, em detrimento do interesse público.

Diante desse cenário, a revisão da política de isenção de dividendos não deve ser encarada apenas como uma questão fiscal ou técnica, mas sim como um imperativo social. A reforma do modelo vigente é essencial para garantir maior equidade na tributação da renda e assegurar que os princípios constitucionais de isonomia, capacidade contributiva e progressividade sejam efetivamente respeitados. A justiça fiscal, nesse contexto, deve ser compreendida não apenas como um instrumento de arrecadação, mas como um mecanismo essencial para a promoção de uma sociedade mais equilibrada, na qual a contribuição tributária seja proporcional à capacidade econômica.

Portanto, a tributação dos dividendos representa não apenas uma necessidade de reequilíbrio fiscal, mas uma condição fundamental para a concretização dos objetivos constitucionais de redução das desigualdades sociais e financiamento adequado das políticas públicas. A construção de um sistema tributário mais justo e eficiente requer a superação de modelos regressivos e a adoção de medidas que

garantam uma distribuição mais equitativa dos encargos fiscais, assegurando que todos os segmentos da sociedade contribuam de forma justa para o desenvolvimento nacional.

Para aprofundar a compreensão dos impactos dessa política fiscal, é necessário ressaltar que a manutenção da isenção dos dividendos não apenas desvirtua e compromete a equidade do sistema tributário, mas também distorce os incentivos econômicos, favorecendo a concentração de riqueza em detrimento da redistribuição. Essa medida, ao longo das décadas, consolidou um privilégio tributário que beneficia majoritariamente a parcela mais rica da população, enquanto onera os trabalhadores assalariados e os consumidores por meio da tributação indireta e sobre a renda do trabalho.

Além disso, a comparação com sistemas tributários internacionais reforça a necessidade de revisão dessa isenção. Países com economias sólidas e competitivas, como Estados Unidos, Alemanha e França, adotam regimes de tributação sobre dividendos que permitem uma arrecadação mais justa e equilibrada, sem comprometer o dinamismo econômico. A experiência internacional evidencia, portanto, que a tributação desses rendimentos pode ser aplicada, sem desestimular o investimento produtivo.

Sob a ótica da justiça tributária, a isenção dos dividendos representa uma afronta ao princípio da solidariedade fiscal, uma vez que transfere o ônus do financiamento estatal para os segmentos da sociedade com menor capacidade contributiva. Isso reforça a necessidade de implementação de um modelo progressivo de tributação da renda, que equilibre as contribuições de todos os agentes econômicos de forma progressiva à sua capacidade financeira.

Em suma, ao considerar os impactos dessa política na estrutura econômica do país, verifica-se que a ausência de tributação sobre os dividendos favorece um modelo econômico pautado na financeirização, reduzindo a atratividade do investimento produtivo e limitando o potencial de crescimento sustentável da economia brasileira.

Por fim, diante das constatações deste estudo, sugere-se que pesquisas futuras aprofundem a análise empírica dos efeitos da tributação de dividendos em diferentes cenários econômicos, investigando como a implementação de um regime tributário progressivo pode impactar a distribuição de renda e a alocação de investimentos no país. Além disso, estudos comparativos com outros sistemas tributários internacionais podem fornecer subsídios para a formulação de políticas mais eficientes e equitativas. Outro ponto relevante para pesquisas futuras é a análise do impacto da tributação de dividendos sobre a competitividade empresarial e a capacidade de inovação das empresas, especialmente no contexto das economias emergentes.

Ao revisar essa política, o Brasil pode não apenas corrigir distorções fiscais, mas também fortalecer sua capacidade de investimento em infraestrutura, inovação e políticas sociais essenciais, consolidando um modelo de desenvolvimento econômico mais equilibrado e inclusivo.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Evande Carvalho; QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira; OLIVEIRA, Marco Antônio Moreira de; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. Tributação de lucros e dividendos: uma análise comparativa do modelo brasileiro. *Agenda Brasileira Tributação*, ano 2, n. 3, 2021.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição. Atualização de Rosolea Miranda Folgosi*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços. Prefácio de Randolfe Rodrigues e Cristian Edward Cyril Lyuch*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016. Disponível em: https://ipcig.org/pt-br/publication/27836?language_content_entity=pt-br. Acesso em: 25 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para Discussão). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6633>. Acesso em: 25 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil*. Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: IPEA, 2022. (Nota Técnica). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=6ddec58f-d286-47f6-8278-d86c46ff2b3d>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Corporate Tax Statistics 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f1f07219-en>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Membros e Parceiros – OCDE. 2024. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/about/members-partners.html>. Acesso em: 25 mar. 2025.

PADOVEZE, Clóvis Luiz; FREZATTI, Fábio; BENEDICTO, Gideon Carvalho. A decisão de distribuição de lucros. Caderno de Estudos, São Paulo, n. 11, FIEPECAFI, jun. 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-92511994000200003>. Acesso em: 25 mar. 2025.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (coord.) et al. Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Execução da Despesa por Órgão: Valor Pago de despesas por Órgão superior. 2022. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/orgao?de=01%2F01%2F2022&ate=31%2F12%2F2022&ordenarPor=orgaoSuperior&direcao=asc>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RAWLS, John. Justiça e democracia. Tradução de Irene A. Paternot. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Ministério da Fazenda. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Grandes números IRPF: Ano-calendário 2022 – Ano-Exercício 2023. Brasília: Esplanada dos Ministérios, jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/imposto-de-renda/estudos-por-ano/grandes-numeros-do-IRPF-2008-a-2023/grandes-numeros-do-irpf-2023-ano-calendario-2022-tabelas/view>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD, n. 15-18, 2007-2011. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rfd.2010.1371>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Considerações acerca da disponibilidade da renda: renda disponível é renda líquida. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; FAJARSTAJN, Bruno; SILVEIRA, Rodrigo Maito da (org.). Direito Tributário: Princípio da Realização do Imposto sobre a Renda – Estudos em homenagem a Ricardo Mariz de Oliveira. São Paulo: IBDT, 2019.