

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**REFORMA TRIBUTÁRIA: A TRIBUTAÇÃO SOBRE LUCROS E DIVIDENDOS E O
DESENHO INSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

CAIO COSTA RIBEIRO

RIO DE JANEIRO

2020

CAIO COSTA RIBEIRO

REFORMA TRIBUTÁRIA: A TRIBUTAÇÃO SOBRE LUCROS E DIVIDENDOS E O
DESENHO INSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Doutor Carlos Alberto Bolonha das Neves**.

RIO DE JANEIRO
2020

R484

Ribeiro, Caio Costa. Reforma tributária: a tributação sobre lucros e dividendos e o desenho institucional tributário brasileiro / Caio Ribeiro Costa. -- Rio de Janeiro, 2020.

55 f.

Orientador: Carlos Alberto Bolonha das Neves . Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Reforma Tributária. 2. Justiça Fiscal. 3. Capacidade Contributiva. 4. Eficiência Econômica. 5. Tributação sobre Lucros e Dividendos. I. Ribeiro, Caio Costa II. Título.

CAIO COSTA RIBEIRO

REFORMA TRIBUTÁRIA: A TRIBUTAÇÃO SOBRE LUCROS E DIVIDENDOS E O
DESENHO INSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Doutor Carlos Alberto Bolonha das Neves**.

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Alberto Bolonha das Neves

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento, como não poderia deixar de ser, vai para Deus. Aquele que permitiu essa e todas as realizações da minha vida. Aquele que durante todos esses anos mostrou como é bom para mim, e tem permitido e me agraciado com momentos inesquecíveis, como a realização desta obra de conclusão de curso.

Agradeço ao maior amor que tenho nessa vida: meus pais, Mário e Virgínia. Vocês foram e são os melhores pais que eu poderia sonhar. Sem o apoio, o suporte, o carinho, a dedicação e o zelo que vocês sempre detiveram por mim, nada disso seria possível. Meu pai, meu melhor, maior e mais fiel amigo. Minha mãe, minha melhor, maior e mais fiel amiga. Dentre todos os valores que vocês sempre me passaram, o estudo sempre esteve entre os mais clamados. Este trabalho de conclusão de curso é feito em homenagem a vocês. De todos os orgulhos que carrego na vida, bem como o de todos que ainda hei de carregar, ser o filho de vocês sempre foi e sempre será o maior deles. Agradeço ao meu querido irmão e amigo Mário Helvécio. Muito obrigado por todo o amor, carinho, e amizade que você tem por mim. Seu apoio é fundamental para mim, e agradeço demais por ter você em minha vida. Estamos e estaremos sempre juntos. Amo vocês três.

Agradeço às minhas queridas tias, Andréia, Alzira, Maria de Fátima, Maria Laurentina, e aos meus queridos tios, Arlindo e Manuel. Sinto-me altamente privilegiado por ter contado, desde a mais tenra idade, com o carinho que vocês sempre relegeram a mim. Essa realização, bem como a pessoa que sou hoje, é também fruto desse carinho. Meu muito obrigado.

Agradeço à gloriosa Faculdade Nacional de Direito da Univesidade Federal do Rio de Janeiro. Instituição perene, democrática, forte, inclusiva e representativa do que de melhor existe no Brasil. É indescritível o quanto sou grato por ter sido discente dessa centenária instituição, que formou e forma a sociedade cidadã que vai compor a estrutura essencial à justiça brasileira. Que a FND/UFRJ sempre viva, como vive.

Agradeço ao Professor Carlos Alberto Bolonha das Neves, aquele que me fez adentrar no mundo da pesquisa, mas não só. Mostrou-me o quão importante é a defesa das instituições brasileiras, e como cabe a nós tal defesa. Agradeço pelos seus ensinamentos, por seus conselhos, e pela amizade que o senhor depreendeu a mim durante todos esses anos. A relação

que iniciou entre professor e aluno migrou para uma das amizades que mais valorizo nesta vida. Fica meu caloroso agradecimento.

Agradeço ao Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre a Teoria das Instituições (LETACI), grupo de pesquisa que faço parte desde que adentrei na FND, em 2015. É uma honra e orgulho fazer parte de um grupo de pesquisa que tanto produz e debate em prol da pesquisa brasileira.

Agradeço ao meu amigo Eurico Moreira da Silva Junior. O objeto deste trabalho foi um tema de pesquisa conjunta entre mim e Eurico, de sorte que, sem ele, estas páginas não seriam escritas. Agradeço demais por seus ensinamentos, sua disposição em compartilhar seu vasto conhecimento comigo e colaborar de forma fundamental para tornar esta obra possível.

Agradeço às minhas queridas amigas Isabelle Sá Senna, Marina Melo Junqueira de Andrade, Renata Barros Tepedino, Gabriela Cosenza e Mariana Ramires Ribeiro. É inexprimível conseguir apontar o nível de carinho e admiração que sinto por vocês. A competência fora do comum, a seriedade e sensatez juntam-se a uma doçura em viver a vida que torna o fato de poder ser amigo de vocês uma sorte valiosíssima. Agradeço pela amizade de vocês e por todo carinho que sempre detiveram por mim.

Agradeço ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição valorosa, sólida e fundamental para o desenvolvimento do país. Sem sombra de dúvidas, um dos maiores orgulhos que carrego nessa vida é o de poder ter feito parte do quadro dessa instituição, ainda que como estagiário. O agradecimento é especialmente feito nas pessoas de Aline Moraes Vinhas, Gabriel Demétrio Domingues, Luciana Rosa Acha, Luiz Fernando Cardoso Chaves, Rodrigo Luiz Coutinho e Vanessa Bluvol Beitler. Ter convivido com pessoas de tamanha competência foi uma experiência sensacional para minha formação como pessoa e como profissional do Direito. Nada obstante, além de competência, foi um privilégio poder ter convivido com pessoas tão corretas, comprometidas com o futuro do Brasil, e que muito me ensinaram. Fica meu agradecimento e minha homenagem.

Agradeço aos meus queridos amigos da vida toda. Tive muita sorte na família que Deus escolheu para mim, mas, além dessa, fui agraciado com amizades valorosas, de toda uma vida, que sempre me apoiaram e fazem parte desta realização. Meu grande abraço e caloroso

agradecimento a Francisco Mello, Felipe Morais, Mateus Barreto, Matheus Aduino, Rodrigo Lourenço e Victor Velasco.

Agradeço, *in memoriam*, à minha mãe biológica Gabriela Silva Costa. Imagino como você estaria feliz com essa realização. Em que pese a presença física não ser possível, o vínculo que une uma mãe a um filho supera as barreiras do tempo, da geografia, da presença física. Sinto sua felicidade conjunta à minha, e agradeço todo seu amor por mim.

Agradeço, *in memoriam*, à minha querida prima Jane Gesteira. É uma tristeza muito grande você não estar aqui neste momento, comemorando, vibrando comigo. Você sempre torceu pela minha felicidade como torcia pela sua, e tenho certeza que no lugar lindo que você está agora, está comemorando demais junto a mim. A pessoa que sou hoje é também fruto de seu amor e carinho.

Agradeço, *in memoriam*, ao meu querido tio Erckonwald. Sei o quanto você queria estar aqui para vibrar com a minha formatura em Direito, posto que, além de meu tio e amigo, era também advogado. Infelizmente o destino o levou antes do tempo, mas sei que está vibrando junto a mim deste momento.

Por mim, agradeço, *in memoriam*, aos meus queridos avós paternos, Helvécio e Arlete, e maternos, Manuel e Deolinda. Sem a coragem, a bravura, a força de vocês, nossa família não teria sido formada, eu não estaria aqui e esta obra não estaria sendo escrita. Sei que vocês estão muito felizes neste momento.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a análise dos efeitos da política fiscal brasileira quanto à isenção do imposto de renda sobre os lucros e dividendos pagos e creditados pelas pessoas jurídicas aos sócios e acionistas, trazida pela Lei nº 9.249/1995. O estudo da política pública isentiva é feito à luz do princípio da capacidade contributiva e da eficiência econômica tributária, sob o aspecto dos custos e benefícios de tal medida no cenário nacional. Este estudo objetiva, ainda, apontar as dificuldades que o Brasil detém em realizar uma reforma tributária de grande escala. Apontadas tais dificuldades, apresentar-se-á a tese de que em lugar de uma ampla reforma que envolva altos custos diante de benefícios incertos, uma proposta de alteração em pequena escala do Sistema Tributário Nacional, que consiste na revogação dessa isenção, produziria efeitos sistêmicos mais positivos de uma reforma de grande escala, alcançando a otimização de valores como justiça fiscal e eficiência econômica.

Palavras-chave: Tributação sobre Lucros e Dividendos. Justiça Fiscal. Capacidade Contributiva. Eficiência Econômica. Reforma Tributária.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the effects of Brazilian tax policy on the exemption of income tax on profits and dividends paid and credited by legal entities to partners and shareholders, brought by Law No. 9,249/1995. The study of incentive public policy is done in the light of the principle of contributory capacity and tax economic efficiency, under the aspect of the costs and benefits of such measure in the national scenario. This study also objects to the difficulties that Brazil has in carrying out a large-scale tax reform. In the face of such difficulties, the thesis will be presented that instead of a broad reform that involves high costs in the face of uncertain benefits, a proposal for a small-scale change in the National Tax System, which consists in the repeal of this exemption, would produce more positive systemic effects of a large-scale reform, achieving the optimalness of values such as fiscal justice and economic efficiency.

Keywords: Taxation on Profits and Dividends. Fiscal Justice. Contributory Capacity. Economic Efficiency. Tax Reform.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRFB	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FND/UFRJ	Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IN	Instrução normativa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRPF	Imposto sobre a Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IRQN	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LETACI	Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre a Teoria das Instituições
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
STN	Sistema Tributário Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: ECONOMIA BRASILEIRA E ARRANJO TRIBUTÁRIO	15
1.1 A regressividade e a progressividade no Sistema Tributário Nacional	18
1.2 A tributação sobre lucros e dividendos no brasil	20
1.3 Cenário histórico do sistema tributário brasileiro e seus desafios.....	23
2 ISENÇÃO DOS LUCROS E DIVIDENDOS E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA.....	35
2.1 A isenção do artigo 10 da Lei nº 9.249/95 e a eficiência econômica	45
3 UM MECANISMO DE PEQUENA ESCALA PARA OTIMIZAR VALORES DE JUSTIÇA SOCIAL E EFICIÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO.....	56
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como temática principal a análise afeta aos efeitos da política fiscal brasileira quanto à isenção do imposto de renda sobre os lucros e dividendos pagos e creditados pelas pessoas jurídicas aos sócios e acionistas, prevista no artigo 10, *caput*, da Lei Federal nº 9.249/95. A política fiscal insentiva será estudada à luz do princípio da capacidade contributiva e da eficiência econômica tributária, sob o aspecto dos custos e benefícios de tal medida no cenário nacional.

Este trabalho pretende apresentar a tese de que em lugar de uma ampla reforma que envolva altos custos diante de benefícios incertos, uma proposta de alteração em pequena escala do Sistema Tributário Nacional (STN), que consistiria, em primeiro passo, na revogação desta isenção, seria apta a otimizar valores como justiça social e eficiência econômica no desenho institucional tributário brasileiro.

É forçoso reconhecer que o Estado demanda, para a fiel persecução de seus fins institucionais, a captação de recursos legítimos que possibilitem a atuação da máquina estatal. Nesta linha, a cobrança de tributos se manifesta como a primordial fonte de receitas públicas. É a partir da arrecadação de tributos que o Estado brasileiro terá meios materiais voltados à busca dos objetivos consagrados no artigo 3º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CRFB), tais como a erradicação da pobreza e da marginalização, a garantia do desenvolvimento nacional, a promoção do bem-estar da coletividade, bem como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nada obstante, a política tributária não pode ser analisada apenas sobre o prisma unicamente arrecadatório. É necessário que o modo pelo qual o Estado alcança os recursos necessários ao atendimento das necessidades coletivas siga padrões determinados de equidade e justiça social. Neste sentido, o poder constituinte pátrio elencou uma série de princípios constitucionais-tributários que têm o objetivo de orientar o desenho institucional tributário brasileiro na busca por uma política pública fiscal valorativa ao ideário da justiça social, como o princípio da isonomia, da capacidade contributiva, progressividade e não confiscatoriedade, muitos dos quais terão enfoque direto neste trabalho.

Dentre as extensas preocupações que circundam o Estado brasileiro, a desigualdade social descamba entre as problemáticas mais latentes, impedindo que o país alcance um nível de desenvolvimento consentâneo à força econômica do país no cenário internacional. Em que pese a Constituição Federal ter apresentado um marco a ser seguido no embate ao problema da desigualdade, a política tributária nacional que se seguiu à edição da Carta Magna parece não ter levado em conta o afã de justiça social elencada pelo poder constituinte originário.

A escolha brasileira por um sistema tributário que conduza a maior incidência da tributação do consumo em face da renda, bem como dotado de alta regressividade, tem o condão de agravar o já problemático quadro da desigualdade social no Brasil. A regressividade é um conceito que representa um desenho tributário onde os indivíduos com menos recursos são os que mais pagam tributos, em oposição à solidariedade social, à capacidade contributiva e à isonomia fiscal.

O presente trabalho objetiva, assim, analisar o quadro atual do sistema tributário nacional e apresentar proposta de reforma que vise conceder maior justiça fiscal ao mesmo, sem prejuízo do mister arrecadatório inerente a todo e qualquer Estado fiscal. Desta forma, buscar-se-á propor a tributação sobre lucros e dividendos creditados às pessoas físicas e jurídicas como uma reforma de pequena escala no desenho institucional tributário, visando, assim, otimizar os valores de justiça social e eficiência na tributação.

No primeiro capítulo será feito um estudo geral sobre a tributação, analisando-a como fato social, elemento gerador de diferentes e importantes efeitos no bojo de uma sociedade organizada, bem como conceitos fundamentais de direito tributário que irão orientar o estudo da tributação sobre lucros e dividendos. Será objeto do capítulo inicial, ainda, importante análise histórica sobre a tributação da renda no Brasil, possibilitando a formação de uma análise crítica do atual cenário tributário brasileiro e seus principais desafios.

O segundo capítulo apresentará importantes conceitos afetos à reforma tributária como importante mecanismo de mudança do desenho institucional de um Estado organizado. A política fiscal brasileira de isenção dos lucros e dividendos creditados às pessoas físicas e jurídicas será analisada à luz dos princípios constitucionais tributários, mormente ao princípio da capacidade contributiva e da isonomia. Será igualmente tema do segundo capítulo a

política isentiva objeto do presente trabalho sob a ótica da eficiência econômica da tributação, sendo apresentado um equilíbrio teórico entre o ideário de justiça social e a indispensabilidade material da função arrecadatória da cobrança de tributos.

Apresentar-se-á, por fim, uma proposta de reforma tributária de pequena escala que vise a revogação da isenção de lucros e dividendos trazida pela Lei nº 9.259/95 e a inserção de uma medida compensatória aos contribuintes em face do fim do benefício fiscal. Tal reforma teria o propósito de aperfeiçoar os objetivos constitucionais de busca de uma sociedade livre justa e solidária, reduzindo o agravado quadro de desigualdade social no Brasil.

1 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: ECONOMIA BRASILEIRA E ARRANJO TRIBUTÁRIO

A tributação é normalmente vista como um mecanismo de arrecadação e política fiscal, por meio do qual o Estado busca o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas socialmente demandadas. Desta forma, em que pese a tributação representar uma perda de riqueza para os contribuintes, é um fato social inerente à manutenção do Estado.

Por toda a história brasileira pode-se observar, de forma cíclica, períodos de intensos déficits fiscais, seja por crises internacionais ou anacronismos econômicos internos. Ao fim e ao cabo, em tais períodos de adversidade fiscal, o atingimento das demandas sociais pelo governo acaba sendo prejudicada, diante da falta de recursos materiais. Durante tais períodos de crise econômica a máquina pública pode optar em reduzir gastos não obrigatórios (como o corte de certos programas sociais), ou buscar formas de aumentar a arrecadação pública.

Tal decisão, de cunho eminentemente político, via de regra descamba para o aumento da carga tributária como um instrumento de mitigação da crise fiscal, aumentando a arrecadação do governo¹. A imposição de tributos na sociedade, em que pese gerar receita a ser utilizada em políticas governamentais, constitui um sacrifício financeiro não traduzido em produção de bens e serviços.

Nada obstante, o papel *sine qua non* da tributação no custeio das atividades estatais, os tributos representam, sob a ótica do contribuinte, trocas que deixam de ser realizadas no mercado. Neste sentido, pode-se observar que a exação tributária causa um impacto na forma de um peso morto na economia.

O Brasil, segundo a Secretaria da Receita Federal, possui uma carga tributária que representou cerca de 33,26% de seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2018², uma taxa alta para um país ainda em desenvolvimento³. Apesar de parte considerável parte da riqueza produzida

¹ ALVES, Silvio Rodrigues. O desafio do déficit público. In: LOZARDO, Ernesto (org). **Déficit Público brasileiro**: Política Econômica e Ajuste Estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 55.

² BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil**: análise por tributo e bases de incidência. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. p. 1. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

³ BRASIL. Senado Federal. **A título exemplificativo, a carga tributária em relação ao PIB na Índia é de**

no país ser traduzida em tributos, a política fiscal brasileira mostra-se ineficiente em alcançar dois de seus principais fins: o diminuição da desigualdade social e o custeio do próprio Estado.

Em estudo promovido no ano de 2016, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão nacional de renome no estudo das finanças públicas brasileiras, promoveu importante análise sobre o comportamento da dívida pública brasileira⁴. Segundo dados do estudo, a evolução da dívida bruta do governo surge como o principal indicador do endividamento público, cujo rápido crescimento nos últimos anos (entre 2013 e 2016), saltou de 51,3% para 72,5% do PIB. Caso ocorra a manutenção do analisado quadro de endividamento público, a autoridade monetária nacional alerta que haverá grave comprometimento na capacidade da União, dos estados e dos municípios na manutenção de seus investimentos e obrigações.

As reformas no setor fiscal brasileiro denotam desde a década de 1990, tendo importante marco na edição do Plano Real, em 1994. Ocorrida a estabilização da economia, com a queda da inflação galopante, buscou-se aderir a um novo regime fiscal, marcado pela renegociação das dívidas dos estados federados com a União, pela reforma da previdência e a inserção de padrões de eficiência econômica na gestão pública.

O governo brasileiro aprovou, em 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵, com o fito de reforçar o controle das contas públicas da União, dos estados e dos municípios, definindo os limites legais de dívida pública consolidada e de despesas públicas, regras para o balizamento de operações de crédito pelos entes federados, bem como critérios de eliminação do excesso de endividamento.

18%; 15% na China; 23% na Rússia. Dados de estudo promovido pelo Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-49-os-sistemas-tributarios-de-brasil-russia-china-india-e-mexico-comparacao-das-caracteristicas-gerais>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴ SOUZA JUNIOR, José Ronaldo de Castro; SANTOS, Francisco de Luna. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Federal (2017-2037)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

⁵ A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título da Constituição. Tal responsabilidade pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, obedecendo a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, antecipação de receita (quando ocorrer), garantias e inscrições de Restos a pagar.

A opção brasileira em adotar por um desenho institucional valorativo à responsabilidade fiscal surtiu, na primeira década do século XXI, efeitos positivos. Um bom indicador da política de responsabilidade fiscal é o denominado superávit primário, considerado esse como o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. *A contrario sensu*, ocorre o déficit primário quando esse resultado é negativo⁶.

Segundo dados do Senado Federal, o Governo Federal obteve metas de superávit primário de forma ininterrupta entre os anos de 2001 até 2014⁷. Após 2014 tal quadro positivo foi freado, tendo sido instaurado intenso quadro de crise fiscal, retração do crescimento do produto interno bruto e desvalorização cambial⁸. As motivações para a crise da segunda metade da década de 2010 remontam, principalmente, a motivos macroeconômicos, como o aumento nos preços das *commodities*, a crise econômica internacional de 2008 e problemas estruturais internos⁹.

A partir do quadro de desequilíbrio das contas públicas, com a queda da atividade econômica em setores estratégicos na economia, houve o agravamento no quadro de desemprego e a desaceleração do crescimento econômico. Tal quadro de adversidade econômica acabou por gerar a queda na arrecadação das três esferas federativas, e que, aliada ao crescimento das despesas correntes, resultou em uma deterioração da situação fiscal brasileira.

As mazelas da política fiscal brasileira, contudo, não podem ser enquadradas apenas sob o enfoque da arrecadação e do gasto público. O quadro de adversidade fiscal nacional remonta ao problema do desenho institucional tributário brasileiro, seu grau de regressividade e progressividade, e o distanciamento da política tributária nacional com os objetivos constitucionalmente consagrados do país, mormente com a agenda de redução da

⁶ WOLFFENBUTTEL, Andreia. **O que é? - Superávit primário**. Brasília: Ipea, 2005.

⁷ BRASIL. Senado Federal. **Superávit primário**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit#:~:text=Super%C3%A1vit%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9%20o%20resultado,constituem%20o%2022resultado%20prim%C3%A1rio%22>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Relatórios Econômicos sobre o Brasil**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2020.

⁹ OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

desigualdade social e a busca do desenvolvimento nacional.

1.1 A regressividade e a progressividade no Sistema Tributário Nacional

O Brasil possui um sistema tributário regressivo, que onera intensamente o consumo e o salário em relação à renda e ao patrimônio, mostrando-se incapaz de promover tanto a redução das disparidades sociais quanto o bom funcionamento da máquina pública.

Em 2014, a parcela 1% mais rica da população do Brasil concentrava 23% de toda riqueza do país. Nesta linha, o Brasil, na primeira metade da década de 2010, arcava com o terceiro pior índice de desigualdade ao redor do globo¹⁰. Nesse cenário negativo há o predomínio de tributos indiretos e regressivos, onde a tributação é aplicada sem levar em conta a progressividade fiscal, a capacidade contributiva e a disponibilidade jurídica.

Nada obstante, tais princípios são elementos indissociáveis de uma boa política tributária. Esse quadro negativo leva a reflexão sobre os efeitos da política tributária nacional no tocante à sua função redistributiva e quanto esse processo contribui para a reprodução da desigualdade social. A dicotomia progressividade e regressividade é fundamental para analisar se um sistema tributário é caro à preocupação com a justiça social na tributação.

A tributação, em linhas gerais, é orientada ao bem do conjunto social, ao passo que vai possibilitar a realização de políticas públicas e sociais voltadas à coletividade. O ideário de uma tributação atenta à justiça social traduz-se na ideia que o poder de tributar exercido pelo Estado deve ser justo entre os cidadãos, aplicando-se a progressividade fiscal. Em linhas gerais, afirma-se que um tributo é progressivo quando a “[taxa] é mais alta para os mais ricos e mais baixa para os mais pobres”¹¹. Para Hugo Britto de Machado, a progressividade é a técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá na medida em que se majora a base de cálculo¹². Na definição de Leandro Paulsen, progressividade é “critério que exige variação positiva da alíquota à medida que há aumento da base de cálculo”¹³.

¹⁰ SOUZA, Pedro Herculano G. F. de; MEDEIROS, Marcelo. The concentration of income at the top in Brazil, 2006-2014. **IPC-IG Working Paper**, n. 163, p. 1-18, nov. 2017. p. 6-8.

¹¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 401.

¹² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. pp. 298 e 300.

¹³ PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 71.

De fato, diz-se que um tributo é progressivo quando há diversas alíquotas graduadas em função do aumento da base de cálculo: maior a base, maior a alíquota. Assim sendo, haverá um tributo progressivo quando a alíquota (o quanto se cobra) aumentar de acordo com a base de cálculo (sobre o que se cobra). Ao passo que a base de cálculo é a manifestação de riqueza do contribuinte sob a qual ocorrerá a exação tributária, a progressividade enseja que, quanto maior esta for, maior será a alíquota sobre qual incidirá o tributo. Por outro lado, bases de cálculo menores denotarão menor manifestação de riqueza do contribuinte, resultando em alíquotas menores.

O constituinte originário brasileiro elencou a progressividade como técnica obrigatória no Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) (artigo 153, §2º, I, CRFB), do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) (artigo 182, §4º, II, c/c artigo 156, §1º, I, CRFB) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (artigo 153, §4º, I, CRFB).

Em que pese a Constituição Federal ter sido silente quando à obrigatoriedade de os outros tributos que compõem o sistema tributário nacional serem progressivos, há uma cláusula geral no texto constitucional que, de via indireta, enseja que todo tributo, ao fim e ao cabo, preze pela técnica progressiva. O §1º do artigo 145 da Carta Magna dispõe que:

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

Neste sentido, é forçoso reconhecer que a observância da capacidade contributiva depende, de forma direta, da inserção da técnica progressiva na cobrança de tributos. A progressividade enseja com que os contribuintes que disponham de mais recursos recolham mais tributos ao Estado. Em outra senda, os contribuintes que menos recursos têm, menos irão contribuir.

Ao passo que progressivo é um tributo cujas alíquotas são maiores em face de bases de cálculo maiores, regressivo é o tributo em que a alíquota é menor para bases de cálculo maiores. Num imposto regressivo, se aumenta a base de cálculo do imposto, diminui-se sua alíquota; se diminui a base de cálculo, aumenta-se sua alíquota. A regressividade, dessa forma, faz com que o ônus tributário se dê mais fortemente em face de contribuintes que

tenham menor riqueza.

Nada obstante, em que pese os ditâmes constitucionais orientarem que o sistema tributário nacional deve observar a capacidade contributiva dos contribuintes, há o predomínio no sistema tributário nacional de tributos regressivos, onde a tributação é aplicada sem levar em conta a progressividade, de sorte que a capacidade contributiva fica relegada a segundo plano.

Esse cenário leva à reflexão sobre os efeitos da política tributária nacional no tocante à sua função redistributiva e o quanto esse processo contribui para a reprodução da desigualdade social. Um sistema tributário que prestigia tributos sobre o consumo e o salário em detrimento do capital e do patrimônio conduz a uma alocação ineficiente da riqueza produzida no país que é transferida aos cofres públicos em forma de tributos.

A tributação sobre o que é consumido na sociedade deve se dar, via de regra, de forma equânime. Neste modo, todos os indivíduos que consomem na sociedade irão contribuir sobre os insumos adquiridos de forma paritária. A paridade estrita da tributação sobre o consumo enseja que, proporcionalmente, os mais pobres paguem mais impostos em relação à sua renda. Isto se dá pois os indivíduos com menos recursos tendem a consumir quase a totalidade de sua renda imediata para a satisfação de suas necessidades básicas.

Ao seu turno, a tributação sobre a renda possui um critério eminentemente pessoal, com o foco subjetivo do contribuinte. Todo indivíduo que auferir renda dentro da sociedade será tributado, e, caso seja levado em conta o critério da progressividade, aqueles que mais auferem renda serão tributados em uma alíquota maior.

1.2 A tributação sobre lucros e dividendos no Brasil

Com o fundamento de que a tributação sobre o capital poderia representar uma fuga de investimentos do país, o Brasil passou a adotar, com a aprovação da Lei nº 9.249, em 26 de dezembro de 1995, a política de isenção dos lucros e dividendos distribuídos pelas sociedades empresárias às pessoas físicas dos sócios e acionistas. A exposição de motivos justifica a regra isentiva para evitar a “bitributação” dos lucros da empresa quando distribuídos aos sócios, bem como estimular os investimentos no país. No entanto, além dessa argumentação

contrariar o fato de que a incidência sobre o rendimento creditado às pessoas físicas ser distinta daquela sobre a pessoa jurídica que emite o lucro, de maneira que os sujeitos passivos da obrigação tributária são diferentes, o presente trabalho argumenta que a regra isentiva não é eficiente economicamente nem está dotada de justiça social.

Este estudo tem como objeto a isenção sobre os lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas prevista no artigo 10 da Lei nº 9.249, de 1995, sob a perspectiva da justiça distributiva e da eficiência econômica em face de um sistema tributário de característica regressiva. O problema que se coloca é que a isenção objeto deste trabalho não se justifica no sistema tributário brasileiro tanto pelo ponto de vista de justiça fiscal quanto pelo caráter de eficiência econômica.

A hipótese apresentada é que a tributação da parcela de riqueza isenta pelo artigo 10 da Lei nº 9.249, de 1995 tornaria o sistema tributário brasileiro mais redistributivo, diminuindo a regressividade, e mais eficiente economicamente. Não se verifica, sob qualquer ângulo, aspectos positivos da isenção dos lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas em relação à otimização do sistema tributário nacional.

Pretende-se investigar as razões e os efeitos da isenção dos lucros e dividendos no cenário da política fiscal brasileira, a partir de uma análise de seu custo-benefício. Busca-se verificar se tal opção isentiva logra êxito em promover a eficiência econômica (política fiscal) e a redistribuição entre os mais ricos e mais pobres (política redistributiva), ambos imperativos de uma boa política fiscal e tributária.

Este trabalho buscará, especificamente, apresentar os contornos conceituais e fáticos da isenção sobre os lucros e dividendos e seus desafios na política fiscal e no sistema tributário brasileiro; examinar a relação entre essa isenção e os princípios da capacidade contributiva e da igualdade e seus efeitos e *tradeoffs* existentes; investigar a relação entre essa isenção e a eficiência econômica, sob a ótica da teoria da tributação ótima, defendendo-se a preferência da progressividade em face da regressividade, e da análise de custo-benefício, e seus efeitos e *tradeoffs* entre igualdade e eficiência.

Como ensina Cornelius Adrian Comstock Vermeule¹⁴ a partir da teoria institucional, este estudo pretende concentrar-se na propositura de uma reforma de pequena escala no desenho institucional tributário brasileiro, posto que a execução de uma reforma de larga escala acarretaria em altos custos de mudança na estrutura já em vigor.

Neste passo, Adrian Vermeule¹⁵ destaca que, em democracias consolidadas, é preferível considerar reformas viáveis, de pequena escala, para a mais eficiente promoção dos valores democráticos, tendo em vista os altos custos de mudança de estruturas institucionais de grande escala. O autor considera que pequenas mudanças podem ter grandes efeitos democratizantes, ao passo que grandes mudanças podem produzir pequenos efeitos¹⁶.

Deste modo, Vermeule¹⁷ propõe a introdução de mecanismos normativos que promovam valores fundamentais do constitucionalismo democrático, enfatizando os *tradeoffs*¹⁸ entre esses valores e outros bens democráticos, promovendo-se a análise dos custos e benefícios envolvidos. A expressão *tradeoff* significa uma tomada de decisão permeada por um conflito de escolhas, pois uma ação para a resolução de um problema pode acarretar outro resultado negativo.

Conforme será destacado ao longo deste trabalho, a história recente do Brasil demonstra que a aprovação de uma reforma tributária ampla se mostrou tarefa de penosa execução. Desta forma, a aprovação de uma reforma tributária de pequena escala, além de possível, pode se mostrar mais eficaz e com melhores efeitos sistêmicos.

Como o estudo da teoria econômica implica que os recursos disponíveis são escassos, o *tradeoff* representa escolhas conflitantes que o tomador de decisão tem de enfrentar para alocar melhor seus bens e serviços, devendo haver, para tanto, uma boa análise de custo-benefício. Sobre *tradeoff*, Nicholas Gregory Mankiw explica que “Para conseguirmos algo que queremos, geralmente precisamos abrir mão de outra coisa de que gostamos. Tomada de

¹⁴ VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of democracy**: institutional design writ small. New York: Oxford University Press, 2007.

¹⁵ Ibid. p. 3.

¹⁶ Adrian Vermeule Faz uso de uma metáfora de Jon Elster, que compara o desenho constitucional a um navio sendo reparado em mar aberto, onde somente é possível realizar pequenas mudanças e melhorias. Cf. VERMEULE, Adrian. Op. Cit.

¹⁷ VERMEULE, Adrian. Op. Cit. p. 10.

¹⁸ Ibid. p. 10.

decisões exige escolher um objetivo em detrimento de outro”¹⁹.

Para N. Gregory Mankiw²⁰, a ideia que circunscreve a tributação sobre a renda das pessoas físicas é que, em regra, dois objetivos entram em conflito quando políticas governamentais são formuladas. O *tradeoff* que a sociedade enfrenta está compreendido entre os objetivos de eficiência e igualdade. A eficiência econômica representa a propriedade de a sociedade obter os benefícios máximos de seus recursos escassos, enquanto que a igualdade significa a propriedade de distribuição uniforme daqueles benefícios entre os indivíduos dessa sociedade.

Assim, para aumentar o bem-estar social e para otimizar os valores consagrados de igualdade, é o papel das políticas públicas fazer com que os mais ricos contribuam mais que as demais pessoas para sustentar as despesas do Estado. A tributação exarada sob critérios de progressividade, então, deve forçosamente ocupar um lugar de destaque em um sistema tributário que se pretenda justo.

A partir de valores de eficiência econômica e justiça fiscal, este estudo se dedica a apresentar, por meio de pequenos mecanismos de alteração normativa, alterações necessárias para aperfeiçoamento do sistema tributário. Neste ponto, a principal alteração que se observa como necessária é a proposta de revogação da isenção sobre os lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas de sociedades empresárias, na forma do art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, avaliando-se, para tanto, os custos e benefícios e os *tradeoffs* envolvidos.

1.3 Cenário histórico do sistema tributário brasileiro e seus desafios

No Brasil, durante muito tempo, o comércio exterior foi a principal manifestação de riqueza do país traduzida em arrecadação tributária do Estado, de sorte que a renda como base oponível de tributação ficava relegada para segundo plano²¹. A estruturação do sistema tributário nacional se fez, pela primeira vez, a partir da Constituição de 1891, com o fim da monarquia e a instauração da república. A despeito do novo regime político republicano, os

¹⁹ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009. p. 5.

²⁰ Ibid. p. 5.

²¹ VARSANO, Ricardo. Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e referências para futuras mudanças. **Revista Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 405, jan. 1996.

traços marcantes e estruturais da economia nacional muito se assemelhavam ao período monárquico.

Com uma produção econômica predominantemente agrícola e voltada para o comércio exterior, e um mercado interno intensamente fechado, o imposto sobre a exportação foi a maior fonte de receita tributária do país até a Constituição de 1934. De competência estadual à época, o tributo sobre as exportações representava, aos cofres estaduais, cerca de 40% da totalidade de suas receitas.²² A tributação sobre o montante da renda não representava expressiva arrecadação até então.

Mesmo com o fim do período monárquico e a instauração da república em 1889, as resistências políticas minaram as tentativas de se instituir um tributo incidente sobre a renda e somente em 1922 fora aprovada pelo Congresso Nacional sua proposta. De início, a alíquota do Imposto sobre a Renda (IR) chegava a níveis máximos de 8%²³.

Com a instauração da república no Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1891, buscou-se a implementação de princípios liberais na estruturação do Estado brasileiro, vide, a título de exemplo, a proteção aos direitos fundamentais com uma visão absenteísta do Estado na esfera privada dos cidadãos (liberalismo político). É forçoso ressaltar, por outro lado, que a pauta dos direitos sociais, que ensejam uma atividade prestacional do Estado, ainda não se encontrava na agenda do Brasil republicano.

Em linhas gerais, direitos sociais são aqueles intrinsecamente ligados à ideia de igualdade, mas não em uma concepção de igualdade apenas formal, ou seja, de igualdade perante a lei, mas sim em uma concepção material de igualdade, que considere a realidade dos indivíduos dentro da sociedade. Neste sentido, a proteção dos direitos sociais representa, ao fim e ao cabo, a execução de prestações materiais do Estado com o fim de minorar as desigualdades existentes entre os indivíduos.

A marca histórica que realça a gama de direitos sociais prestacionais como direitos fundamentais ao indivíduo dá-se no século XX, com a passagem do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social. O liberalismo preemente até então mostrou-se ineficiente no

²² Ibid.

²³ Ibid.

que toca à finalidade última do Estado, que é a proteção do indivíduo. Importa ressaltar, nesta linha, que o Estado liberal conjugava o liberalismo político, marcado pelo ideário não intervencionista na esfera privada dos cidadãos, com o liberalismo econômico, pautado em um não agir estatal na economia, a figura do “Estado mínimo”.

No Brasil, o momento de valorização dos direitos prestacionais de segunda geração se deu no governo de Getúlio Vargas, durante seu período democrático, entre 1930 e 1937, e entre seu período ditatorial de exceção, reconhecido como “Estado Novo”, entre 1937 e 1945. Na data de 16-07-1934 foi promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte a Constituição brasileira de 1934, inspirada na Constituição alemã de Weimar. A Carta Constitucional do período getulista foi de forte conotação social, prevendo matérias referentes à ordem econômica e social, à educação, cultura, bem como uma substancial legislação previdenciária e trabalhista.

O início do período republicano se deu em uma nação marcada por um intenso quadro de subdesenvolvimento econômico. Nesta linha, o maior objetivo pátrio naquele momento era promover uma profunda mudança estrutural no país, buscando a atração de investimentos externos e a formação de capital para investimento nos setores estratégicos da economia nacional²⁴. Nesta linha, com uma economia fraca, a arrecadação tributária igualmente não poderia sustentar um Estado atuante na esfera social, a partir de prestações positivas.

O grande produto brasileiro que movimentava a economia, desde a monarquia até o período republicano, era o café. Com a grande crise econômica que assolou o mundo em 1929, a cafeicultura brasileira adentrou em uma situação de extensa fragilidade. Entre os anos de 1925-1929, a produção do café cresceu quase 100%, e não teve procura para satisfazer tamanha oferta no mercado²⁵. Com a queda da venda do café no mercado internacional, o país sofreu um decréscimo no número importações, diante da dificuldade de se manter uma balança comercial favorável. Desta feita, produtos industrializados estrangeiros, outrora de mais fácil entrada no país, passaram a ser escassos na oferta do mercado interno.

A década de 1930 representou um marco substancial no processo de industrialização do Brasil. Com a queda no volume de exportações e o cenário de crise econômica internacional,

²⁴ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 25. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1995.

²⁵ Ibid. p. 38.

o país viu-se obrigado a criar as bases para seu desenvolvimento industrial e o crescimento da economia. A situação econômica passada pelo país resultou na chamada “substituição de importações”, onde produtos que antes eram importados, agora deveriam ser produzidos no mercado interno, fomentando o crescimento econômico nacional.

Nesta senda, é comum verificarmos na doutrina da história econômica do Brasil a tese de que o maior período de desenvolvimento econômico do país foi durante o processo forçado de substituição de importações durante a Era Vargas²⁶. Com o crescimento da economia e, por conseguinte, o aumento da arrecadação tributária, o Estado brasileiro passou a ter condições materiais de atuar na função de promotor dos direitos de segunda geração, assegurados no texto constitucional de 1934.

O aparato de direitos sociais previsto na Constituição de 1934 previa, por exemplo, o salário mínimo, o repouso remunerado, a regulamentação do trabalho feminino e dos menores no âmbito industrial, férias anuais remuneradas, a fixação da jornada de trabalho de oito horas regulamentação especial para o trabalho agrícola, amparo à maternidade e à infância e direito à educação primária integral e gratuita.

A Carta Constitucional tão inovadora na seara social, contudo, teve vida curta. Em 1937 foi implementado o Estado Novo, período ditatorial que durou até 1945. A nova Constituição foi também denominada de “Polaca”, em razão de ter sido inspirada no texto constitucional do regime fascista polonês, de característica extremamente centralizadora e estruturadora de um governo dotado de poderes quase irrestritos.

A Constituição de 1937 instaurou um regime de exceção, ao passo que concentrava de sobremaneira os poderes na mão do Executivo Federal e, por conseguinte, efetivo retrocesso às liberdades individuais. Nada obstante isso, os direitos sociais continuaram a ser consagrados no texto constitucional de exceção. O Estado Novo buscou se legitimar através de uma agenda social autoritária, prevendo a garantia de direitos prestacionais por parte do Estado, mas sob intenso escrutínio do Poder Executivo varguista.

O salário mínimo constava na Carta Polaca como direito do cidadão, e foi

²⁶ LACERDA, Antonio Correia de *et al.* **Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.

regulamentado em 1940. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foi criada em 1943 e agrupava toda a legislação social da área desde o início do governo de Vargas, desde 1930. A CLT criou a carteira de trabalho, garantiu as férias remuneradas, previu a obrigação de se ter a área de segurança e medicina do trabalho, bem como instituiu o salário-maternidade.

Com o fim do Estado Novo em 1945, o Brasil voltou a viver um período democrático. Findado o regime de exceção, com a deposição de Getúlio Vargas da presidência, foi elaborada uma nova Carta Constitucional. Após as eleições presidenciais que elegeram Eurico Gaspar Dutra, uma nova constituinte foi organizada com a eleição de deputados e senadores.

Inspirada na decadência dos regimes totalitaristas europeus, a nova constituinte promulgou a nova Carta Constitucional em 18-09-1946. O texto constitucional objetivava o fim dos instrumentos repressivos criados durante o Estado Novo, e foi embuído de espírito afeto à redemocratização do país, tendo êxito em restabelecer os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1934. A Carta previa, dentro do Título IV – Da Declaração de Direitos (arts. 129 a 144), capítulos referentes aos “Direitos e Garantias Individuais” e à “Nacionalidade e Cidadania”.

No que tange aos direitos sociais, a Constituição de 1946 continuou a garantir e prever um Estado de bem-estar social. No art. 157 da Carta foram previstos diversos direitos sociais. Nesta linha, foram garantidos pelo texto constitucional o salário mínimo capaz de satisfazer as necessidades básicas conforme as condições de cada região; proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado, repouso semanal remunerado; participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa; proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos; assistência aos desempregados; previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte.

Assim sendo, os mandamentos constitucionais e as diretrizes governamentais que se seguiram após a década de 1930 instituíram no Brasil a feitura de um estado de bem-estar social, atuante na prestação de direitos positivos em face aos cidadãos. Nesta linha, era forçoso se estruturar um sistema tributário nacional que possibilitasse, sob o prisma arrecadatório, a formação de condições materiais que possibilitassem a execução de políticas

públicas pelo Estado na sua feição prestacional.

Com as políticas populistas da Era Vargas, o expansionismo estatal na administração Kubitschek (1956-1961), e a proposta de Estado-social revitalizado em João Goulart (1961-1964), o imposto de renda alcançou alíquota de 65% em 1963, a maior da história brasileira, com 12 faixas de tributação e uma ampla base tributável, incidindo sobre rendas do capital e do trabalho.²⁷ Desta forma, o Imposto sobre a Renda, até o fim do regime democrático no ano de 1964, atendia a capacidade contributiva e a progressividade, de maneira que buscava tributar as rendas com maior disponibilidade econômica e jurídica de serem tributadas.²⁸

A dinâmica de concentração do capital e o aumento da desigualdade no século XX²⁹ tornou latente o imperativo de que os Estados nacionais deveriam atuar na limitação da concentração da riqueza e da renda, promovendo a equidade e justiça fiscal. Desta forma, além da execução de políticas redistributivas, a escolha de um sistema tributário progrevisto, atuante na mitigação da desigualdade social, passou a ser pauta importante da agenda da grande maioria dos Estados-nação.

Todavia, a partir do fim da década de 1980 e início da década de 1990, enquanto o Brasil voltava-se para o aumento do gasto público para atender o caráter programático-social da Constituição Federal de 1988, reduzia, ao mesmo tempo, as políticas de igualdade tributária que marcam um bom sistema tributário, restringido os efeitos redistributivos de uma política fiscal justa.

O cenário de expansão das benesses fiscais aos rendimentos do capital e da parcela mais rica da sociedade teve seu ápice quando da edição da Lei nº 9.249, de 1995. Segundo o diploma legal, a partir da leitura de seu artigo 10³⁰, o Brasil passou a isentar os lucros e dividendos pagos ou creditados às pessoas físicas por pessoas jurídicas, para fins de cálculo

²⁷ BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil. **Estudos Tributários**, n. 14, dez. 2004.

²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 448.

²⁹ PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

³⁰ Lei nº 9.249, de 1995, artigo 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”.

do imposto sobre a renda.

Após a implementação do Plano Real, programa monetário de estabilização inflacionária e fiscal, o país passou, durante a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), por uma agenda de reformas econômicas e setoriais. A nova moeda fora estruturada sobre pilares que traçariam os rumos da política econômica do governo FHC.

No período conhecido como “hiperinflação”, o Brasil experimentou níveis inflacionários intoleráveis para economia nacional, como, por exemplo, no ano de 1989, quando a inflação brasileira alcançou o índice de 1.782,90%, para o IGP-DI, e de 1.972,91%, para o IPCA.³¹ Tal cenário, além da perda de credibilidade do Brasil no exterior, gerou a falência de diversas empresas no país, além do agravamento dos níveis de pobreza, em decorrência da perda do poder de compra da moeda nacional.

Nada obstante isso, para se alcançar o “milagre inflacionário” dos anos de 1980, a política econômica usou da política cambial e fiscal voltadas para a infrutífera tentativa de se buscar a estabilidade monetária. Após a edição do Plano Real, os brasileiros veriam o índice inflacionário no Brasil alcançar o patamar de 1,71%, para o IGP-DI, e de 1,66%, para o IPCA³², no ano de 1998. Nada obstante, a taxa básica de juros da economia brasileira, a Taxa Selic foi utilizada como um dos dos pilares da política de contenção inflacionária, tendo chegado a níveis alarmantes, como o patamar de 45% em março de 1999³³³⁴.

O crescente aumento dos juros elevou o custo do crédito no mercado financeiro brasileiro cada vez mais. Com o “preço do dinheiro” elevado, a tomada de créditos para investimento nas empresas nacionais ficou cada vez mais escasso. Por outro lado, com a

³¹ Até novembro de 1985 a taxa oficial de inflação era medida pelo Índice Geral de Preços (IGP), calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, quando o governo federal passou a adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA, calculado pelo IBGE (IBGE, 1990, p. 147-148).

³² BRASIL. Banco Central do Brasil. **Índices de Preços no Brasil**: informações até março de 2016. Brasília: BCB, 2016. p. 12-13. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2002-%C3%8Dndices%20de%20Pre%C3%A7os%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

³³ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Histórico das taxas de juros**: Taxa SELIC. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/COPOMJUROS/#notas>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

³⁴ JULIÃO, Luis Guilherme. A gangorra da taxa básica de juros da economia nos governos FH, Lula e Dilma. **O Globo**, Economia, Rio de Janeiro, 20 out. 2016. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/a-gangorra-da-taxa-basica-de-juros-da-economia-nos-governos-fh-lula-dilma-20322941>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

valorização do real, houve considerável acréscimo das importações, reduzindo a competitividade dos produtos produzidos no país dentro do mercado interno.

O quadro de dificuldade na tomada de crédito pelas empresas nacionais somado ao fato de que se tinha no Brasil um terreno cada vez mais fértil para as importações agravou de sobremaneira a produtividade das empresas nacionais. A crise na indústria nacional acabou gerando aumento no nível de desemprego³⁵. Nesta linha, tal processo acabou por diminuir o crescimento econômico, a partir da redução da competitividade do Brasil no mercado exterior e da desaceleração do consumo no mercado interno. Neste cenário, o governo FHC buscou promover medidas econômicas que desonerassem o capital financeiro, com o suposto fim de realocá-lo em investimento no mercado brasileiro

Nada obstante isso, a reforma da estrutura econômica nacional remonta desde a década de 1990, com a inserção das políticas neoliberais na economia brasileira. A política econômica implementada na década de 1990 se fundamentou a partir de teorias que pregavam a modernização do Estado e o seu afastamento do exercício de atividades econômicas. A partir da alegação da falta de capacidade para investimentos no mercado interno, pela suposta ineficiência das empresas estatais e para atrair investimentos externos, o governo federal (seguido por vários Estados), deu início ao amplo de desestatização de empresas estatais.

O processo de desestatização tinha como objetivo atrair capitais externos e garantir uma balança comercial favorável. Nada obstante, tal estratégia não mostrou-se positiva à economia nacional e ao fomento do mercado interno, posto que a alta interna taxa de juros atraiu capitais especulativos, que focavam na reprodução do capital, e não capitais produtivos, focados ao desenvolvimento econômico.

No passo desta agenda reformista, de busca pela atração de capital externo, o governo federal publicou a Lei nº 9.249, de 1995, na qual a previsão de isenção dos lucros e dividendos creditados às pessoas físicas por pessoas jurídicas, objeto do estudo em tela, fez-se presente. Na exposição de motivos da lei, o então Ministro da Fazenda Pedro Malan afirmou que a isenção dos lucros e dividendos estabelece uma “completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica”, onde os rendimentos são tributados exclusivamente na empresa e

³⁵ RAMOS, Laura; REIS, João Guilherme Almeida. **Emprego no Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

exonerando os beneficiários quando do recebimento, com o intuito de simplificar os controles e inibir a evasão, de sorte que a medida “estimula o investimento nas atividades produtoras”³⁶.

O desejo do governo à época era, supostamente, de isentar a tributação sobre lucros e dividendos creditados a sócios e acionistas de pessoas jurídicas para que o montante não tributado se traduzisse em investimentos. O estudo sobre os efeitos negativos que a tributação pode ter sobre a produtividade econômica é tema rico de debates entre os tributaristas e escolas de tributação.

Os sistemas tributários são dotados de instrumentos que produzem distorções na economia do país, como tributos sobre a renda e consumo, pois geram incentivos para os indivíduos alterarem suas escolhas, de modo a diminuir sua carga tributária – a denominada elisão fiscal lícita –, o que causa ineficiência e reduz o bem-estar da sociedade. Adjacente a tais distorções, existe uma preocupação com as questões distributivas, objeto do conflito entre equidade e eficiência inerente ao sistema tributário de um país.

A teoria da tributação ótima,³⁷ neste sentido, se preocupa em definir uma estrutura tributária capaz de arrecadar as receitas requeridas pelo Estado para custear as despesas públicas e, simultaneamente, de atingir certos objetivos distributivos, ao menor custo possível, com eficiência econômica para a sociedade.³⁸

Isto se dá porque o tributo impõe um custo que desestimula transações mutuamente vantajosas para os indivíduos, gerando uma ineficiência para a sociedade, cujo valor é denominado de perda por peso morto.³⁹ Assim, o peso morto ocasionado pela tributação corresponderia à parcela de bens e serviços que deixa de ser transacionada no mercado e se

³⁶ BRASIL. Senado Federal. **Relatório Anual da Subcomissão Permanente de Avaliação do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 18. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=2564&codcol=38>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

³⁷ A variante moderna da teoria da tributação ótima é atribuída a Frank Ramsey, que se preocupou com os efeitos da elevação da arrecadação tributária incidente sobre bens e serviços (commodities) sem uma ocorresse uma considerável distorção econômica, analisando as condições de sua otimização. Destacou, assim, a importância do peso-morto produzido pela tributação e como esta afeta de modo negativo a eficiência econômica, pois o aumento do tributo geraria uma elevação no preço das commodities e, proporcionalmente, na diminuição da demanda. Cf. RAMSEY, Frank P. A contribution to the theory of taxation. **The Economic Journal**, v. 37, n. 145, p. 47-61, mar. 1927.

³⁸ SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza de Holanda. **À procura do imposto ótimo**. Valor Econômico, São Paulo, n. 1221, 18 mar. 2005.

³⁹ KRUGMAN, Paul R.; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Tradução de Helga Hoffmann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 165.

traduz em excedente à economia que seria obtido se o tributo não tivesse desestimulado as transações.

Medidas de política econômica e fiscal que buscassem reduzir a carga tributária cobrada das pessoas jurídicas poderiam ter um efeito estrutural positivo na economia, haja vista que os agentes econômicos produtivos poderiam dispor do montante não repassado aos cofres públicos, em forma de tributos, investindo na sua produtividade, no fomento da economia. Com efeito, o aumento da produtividade acarretaria no crescimento da economia como um todo, representando mais empregos e o incremento da competitividade no mercado externo.

Desta forma, uma isenção fiscal, por exemplo, representaria considerável *tradeoff* ao Estado: por um lado, constitui queda na arrecadação direta em não se tributar; por outro lado, a não ocorrência do peso morto resultaria em maior produção, aumentando o dinamismo na economia e, por conseguinte, a geração de riqueza. De acordo com a noção de redução dos efeitos negativos da tributação, a isenção fiscal direcionada a reduzir os custos marginais da produção, aumentando a riqueza produzida, é de fundamentação teórica razoável, mas, igualmente, passível de críticas em alguns pontos⁴⁰. No tocante à isonomia, o benefício fiscal representa uma escolha política.

Quando o poder público decide beneficiar fiscalmente um grupo ou setor da economia, é razoável pensar que outros grupos e setores vão almejar tal medida. Contudo, a defesa dos benefícios fiscais às entidades produtivas de uma economia possui defesa consoante com a razoabilidade tributária e econômica.

No entanto, argumenta-se aqui que a isenção fiscal direcionada às pessoas físicas, relacionada à renda proveniente do capital, afigura-se como um privilégio odioso⁴¹. A isenção dos lucros e dividendos distribuídos pela pessoa jurídica a sócios e acionistas, objeto do presente estudo, resulta em riqueza não tributada que não se traduz na produção econômica, e sim na reprodução do capital. Essa renúncia fiscal tem atendido somente ao acúmulo de

⁴⁰ STIGLITZ, Joseph E. In Praise of Frank Ramsey's Contribution to the Theory of Taxation. **The Economic Journal**, v. 125, n. 583, p. 235–268, mar. 2015.

⁴¹ Para Ricardo Lobo Torres, “Do ponto de vista fiscal odioso é o privilégio que consiste em pagar tributo menor que o previsto para os outros contribuintes, não pagá-lo (isenção) ou obter subvenções ou incentivos, tudo em razão de diferenças subjetivas, afastadas dos princípios da justiça ou da segurança jurídica”. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 357.

riqueza e à distorção na distribuição de renda, contribuindo para a maior concentração de renda em detrimento da justiça fiscal.

Sérgio Wuff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair⁴² traçaram uma análise de como a isenção sobre os lucros e dividendos creditados às pessoas físicas representam uma exoneração fiscal de montante extremamente significativo ao orçamento público. Durante os anos de 2007 a 2013, o montante da isenção dos lucros e dividendos, com base nas declarações de imposto de renda das pessoas físicas, foi de 149,4 bilhões até 287,3 bilhões de reais⁴³.

Com isso, a mudança do quadro atual de tributação deveria ser feita com o objetivo de se arrecadar mais da parcela detentora do maior capital por meio de progressividade, reduzindo a desigualdade social através da função redistributiva fiscal. Como proposta, os citados autores defendem uma tributação acerca os lucros e dividendos que se enquadraria nos moldes de justiça fiscal e eficiência. A partir das referidas propostas para redução da desigualdade, o modelo estaria de acordo com a sistemática vigente de tributação do imposto sobre a renda, utilizando-se uma variação de 7,5 a 27,5 por cento da renda recebida pelo contribuinte.

Caso utilizasse tal modelo à tributação dos lucros e dividendos, objeto deste estudo, arrecadar-se-ia um montante de R\$ 59 bilhões com o tributo. A nova base de cálculo adstrita ao imposto de renda, nesse caso, representaria, além do aumento da arrecadação fiscal, uma redução na desigualdade em 4,03%.⁴⁴

Com efeito, caso os lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas integrasse a base tributável do imposto de renda, a partir do conceito de disponibilidade jurídica da renda,⁴⁵ o orçamento fiscal teria considerável aumento e a desigualdade social comportaria sensível redução, posto que a progressividade tributária forneceria maior justiça fiscal, possibilitando a execução de políticas públicas que possibilitem um quadro social mais igualitário.

Neste sentido, a fundamentação teórica que levou o Brasil a adotar o sistema de isenção

⁴² GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e distribuição de renda no Brasil. **IPC-IG Working Paper**, n. 136, p. 1-23, fev. 2016. p. 9.

⁴³ Ibid. p. 13.

⁴⁴ Ibid. p. 15-16.

⁴⁵ MACHADO, Hugo de Brito. Disponibilidade jurídica como elemento do fato gerador do imposto de renda. **Revista Dialética de Direito Tributário**, v. 207, p. 59-66, dez. 2012.

referido na Lei nº 9.249, de 1995, se mostrou de difícil verificação na prática. Ao tratar a não tributação sobre a pessoa física como uma forma de evitar o peso morto da atividade fiscal, presume-se que a riqueza não tributada será reinvestida na economia, movimentando a produção do país. Contudo, os lucros e dividendos, via de regra, não são reinvestidos no mercado produtivo, permanecendo apenas no mercado financeiro.

2 ISENÇÃO DOS LUCROS E DIVIDENDOS E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O princípio da capacidade contributiva está previsto no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal de 1988⁴⁶, ao informar que os impostos devem ser graduados com base na capacidade econômica do contribuinte.

Nesta linha, Klaus Tipke⁴⁷ associa a capacidade contributiva com o princípio da igualdade, segundo o qual todos os seres humanos são iguais perante a lei, e, mais especificamente, com a igualdade tributária, pelo qual os cidadãos devem ser igualmente tributados conforme sua capacidade de contribuição. Por possuir uma característica igualitária, o princípio da igualdade se volta contra os privilégios, as prerrogativas de casta, classe, nacionalidade, religião ou raça.

Segundo Ricardo Lobo Torres⁴⁸, a capacidade contributiva se sujeita a limitações constitucionais quantitativas, que são aquelas que protegem o cidadão, no plano vertical, contra o excesso de tributação, e limitações qualitativas, que blindam contribuinte, no plano horizontal, contra as discriminações arbitrárias e os privilégios odiosos. O princípio da capacidade contributiva tem como fundamento os ideais de justiça fiscal, imperativo estatal de que a política fiscal deva se atentar à promoção da igualdade por meio da equidade. A capacidade contributiva é, assim, a materialização do princípio da igualdade no Direito Tributário, ensejando que o sistema tributário opere de forma a amenizar as desigualdades sociais por meio da incidência tributária.

Em uma carta destinada a Jean-Baptiste Leroy, em 1789, Benjamin Franklin afirma que nada neste mundo é certo, salvo a morte e os tributos.⁴⁹ O pensamento de Franklin traduz a ideia da inevitabilidade da tributação na vida das pessoas, do que resulta o fato de que Estado

⁴⁶ Art. 145, § 1º, Constituição de 1988: Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

⁴⁷ TIPKE, Klaus. Princípio da igualdade e a ideia de sistema no direito tributário. *In*: MACHADO, Brandão (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Ruy Barbosa Nogueira**. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 517.

⁴⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. II. p. 316.

⁴⁸ SMYTH, Albert Henry. **The writings of Benjamin Franklin**. New York: Macmillan, 1907. v. X. p. 69.

⁴⁹ *Ibid.* p. 69.

não pode existir sem os tributos.⁵⁰ Desta premissa, para o custeio das despesas públicas, surge um dever imposto a todo indivíduo de pagar seus respectivos tributos, que incidem a partir de certas situações da vida escolhidas pelo legislador como passíveis de se tornarem fato gerador da obrigação tributária, por necessariamente representarem uma manifestação de riqueza juridicamente relevante.

Conforme aponta José Casalta Nabais (2012, p. 321), por afetar a liberdade das pessoas disporem livremente da sua propriedade, encontra-se sedimentada a ideia de que os tributos não devem ser exigidos sem o consentimento dos seus destinatários, expresso através de seus representantes.⁵¹

Surge modernamente, então, a concepção de tributo como um dever fundamental, sob a orientação da capacidade contributiva, do custo-benefício ou da solidariedade de grupo, com a finalidade, principal ou acessória, de obtenção de receitas destinadas a suportar os gastos essenciais às despesas relacionadas com as atividades específicas do Estado, que é exigível daquele que realiza o fato descrito em lei elaborada conforme a competência outorgada pela Constituição⁵².

Já os deveres fundamentais, na definição de Nabais⁵³, representam aqueles deveres jurídicos que, ao estabelecerem a posição fundamental do indivíduo, possuem um especial significado para a comunidade, podendo ser exigidos por esta. O princípio da capacidade contributiva, assim, orienta que esse custeio estatal feito pelos indivíduos seja de forma individualizada, observando as características econômicas do contribuinte, como sua disponibilidade econômica⁵⁴.

Amparada no valor de justiça fiscal, a contribuição feita ao Estado, que observa a

⁵⁰ As ideias de manutenção das despesas públicas do Estado e de capacidade contributiva dos contribuintes foram combinadas no Artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1789, que, em tradução livre, diz: “Para a manutenção da força pública, e para despesas administrativas, é indispensável uma contribuição conjunta; que deve ser dividida igualmente entre os cidadãos, por causa de suas possibilidades”.

⁵¹ À luz da concepção anglo-americana “*no taxation without representation*”, os cidadãos somente são compelidos ao dever de pagarem os tributos criados por um parlamento democraticamente legitimado.

⁵² TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 374-375.

⁵³ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012. p. 64.

⁵⁴ RIBEIRO, Ricardo Lodi. As contribuições para-fiscais e a validação constitucional das espécies tributárias. **Revista Dialética de Direito Tributário**, v. 174, p. 110-129, mar. 2010. p. 109.

capacidade contributiva, está fundada nas possibilidades econômicas do indivíduo. Neste cenário, torna-se essencial que a política tributária promova distinções que irão se basear na manifestação da riqueza dos contribuintes. Segundo Tipke⁵⁵, a capacidade de contribuição fiscal e econômica exerce, no direito tributário, uma função especial, pois aquele que não possui essa capacidade deve ser tratado de modo diverso de como se trata o que a tem. Ao fim e ao cabo, tal diferenciação medirá o grau de justiça fiscal que determinada nação privilegia entre os seus indivíduos.

Como decorrência do princípio da igualdade, a capacidade contributiva aspira por uma sociedade mais justa ao exigir que maior tributação recaia sobre os indivíduos que possuam maior riqueza, como no caso daqueles que recebam lucros e dividendos distribuídos de pessoa jurídica como remuneração de seu capital investido. A capacidade contributiva pode ser entendida tanto no seu aspecto objetivo – pressuposto ou fundamento jurídico da tributação e diretriz para eleição das hipóteses de incidência – como no seu aspecto subjetivo – critério de graduação do tributo e limite à tributação⁵⁶.

Na teoria econômica foram formuladas as noções de que as pessoas devem fazer escolhas porque os recursos são escassos e de que um recurso é escasso quando a sua quantidade à disposição da sociedade for insuficiente para a satisfação de todos os usos almejados⁵⁷. Ou seja, os recursos são escassos, mas as necessidades humanas são ilimitadas. Deste modo, em termos de políticas públicas, o Estado sempre tem mais a fazer do que seus recursos disponíveis, e não conta, necessariamente, com um aumento correspondente na arrecadação.

Como exemplo, os direitos sociais, como direitos de segunda geração presentes no artigo 6º da Constituição Federal de 1988⁵⁸, são mandamentos de agir ao Estado na execução de prestações positivas, amenizando as disparidades sociais e garantindo as necessidades básicas dos indivíduos. O recurso utilizado para esse agir estatal é disponibilizado, principalmente, por meio da arrecadação tributária.

⁵⁵ TIPKE, Klaus. Op. Cit. p. 520.

⁵⁶ COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 29.

⁵⁷ KRUGMAN, Paul R.; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Tradução de Helga Hoffmann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 6.

⁵⁸ Constituição Federal de 1988, Artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação da Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Isso ocorre porque os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos sem financiamento público. Os direitos à assistência social, à propriedade privada, à liberdade de contrato, à liberdade de expressão, à moradia têm custos que são, em sua eminência, públicos. Todos os direitos reivindicam recursos do tesouro público⁵⁹. Como o custo do Estado para garantir o exercício dos direitos é sustentado, principalmente, por meio da arrecadação tributária, a eficiência do Estado vai ser medida a partir da avaliação entre os benefícios de uma decisão política e os respectivos custos devido às limitações orçamentárias.

Tem-se, neste passo, o enfoque objetivo da arrecadação tributária: verificar como se estrutura o sistema tributário de um país, as hipóteses de incidência que irão gerar a obrigação dos contribuintes em recolher tributos ao fisco, bem como o modo como se estrutura a receita pública advinda da arrecadação fiscal. Nada obstante, um sistema tributário que se pretenda justo e eficiente não pode focar apenas no aspecto objetivo da tributação, mas igualmente deve observar, e de forma substancial, o enfoque subjetivo da tributação.

Nesta linha está a importância do princípio da capacidade contributiva. Em decorrência dos postulados da igualdade e justiça social que a capacidade contributiva materializa, aqueles contribuintes que possuam maior capacidade de contribuição, ainda que não dependam das ações estatais para suprir seus anseios materiais, ao passo que dispõem de maior parcela de seu patrimônio no seio social, possuem maior capacidade para responder ao custeio das prestações positivas estatais. Tem-se, nesta linha, a verdadeira materialização do princípio da solidariedade.

Com fundamento na solidariedade, a tributação deve atuar em favor das necessidades da parcela da população que não detém suficientes recursos para contribuir, sem prejuízo de seu mínimo para sobrevivência. Esta distinção deve ser observada pelo legislador da norma tributária, no intuito de construir um sistema de política fiscal que vise à eficiência, do lado da arrecadação, e à igualdade e à equidade, por meio da capacidade contributiva.

Deste modo, os cidadãos contribuintes que não têm a supracitada capacidade devem ser tratados de modo diverso daqueles o que a detém, já que a capacidade contributiva, por meio

⁵⁹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York and London: W. M. Norton, 1999. p. 15.

da distinção material feita ao contribuinte, busca a redistribuição de renda como resultado final, onde renda constitui todo acréscimo de valor que habilita o contribuinte a conduzir sua vida privada, a satisfazer suas necessidades particulares.⁶⁰

É forçoso reconhecer, assim, que um sistema tributário que valorize a capacidade contributiva se estrutura, no limite, por uma ideia de equidade. Equidade pode ser entendida como um princípio que consiste na valoração de critérios de justiça quando da aplicação de uma regra em um caso concreto. A equidade no sistema tributário, nesta linha, trata eminentemente da distribuição da carga tributária, ou seja, a forma pela qual os contribuintes vão arcar com o custeio de suas obrigações tributárias. Pode-se afirmar que a equidade tributária pode adotar dois modos de aplicação.

O primeiro é aquele que diz que os indivíduos que obtêm mais benefícios devem suportar mais tributação, com base na ideia de custo e benefício. O outro representa o ponto de vista da capacidade, sob o qual quem possui mais riqueza paga mais, fundado na capacidade de contribuir. Assim, com o objetivo de aumentar o bem-estar da sociedade, o sistema tributário pode impor aos mais ricos mais contribuição do que aos mais pobres, o que pode ser efetivado de forma proporcional, progressiva ou regressiva.

Deste modo, consequência precípua da aplicação do princípio da capacidade contributiva é a progressividade tributária, que denota a ideia de que os tributos devem onerar a parcela detentora de maior capital dentro da sociedade, por meio da estipulação de alíquotas dos tributos de forma crescente, ou seja, alíquotas maiores para maiores bases imponíveis de manifestação de riqueza, que é fato gerador do tributo.

Em que pese a progressividade tributária poder ser encarada como um valor oriundo da ideia de equidade, no sistema tributário nacional a progressividade é não só regra legal, mas verdadeira norma de alçada constitucional. Desta feita, a Carta Constitucional de 1988 previu que o Imposto sobre a Renda (IR) deveria ser progressivo (CRFB, art. 153, §1º, I). Já no que tange ao Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR), o constituinte pátrio igualmente previu que o tributo deveria ser progressivo, bem como deteria alíquotas variadas com o fito de se desestimular propriedades que não cumprissem sua função social (CRFB, art. 153, §4º, I).

⁶⁰ TIPKE, Klaus. Op. Cit. p. 520-521.

Ainda em sede constitucional, o poder constituinte derivado de reforma, por meio da Emenda Constitucional nº 33/2001, trouxe a progressividade ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ditando que o referido tributo será progressivo no tempo enquanto a propriedade não cumprir sua função social (progressividade sanção), bem como será progressivo em razão do valor do imóvel (CRFB, art. 182, §4º, II, e art. 153, §4º, I).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que um tributo será progressivo quando sua alíquota variar de acordo com a base de cálculo. Desta feita, quanto maior for a base de cálculo (o que implica, como regra geral, maior capacidade contributiva), maior será a alíquota do tributo. Deste modo, os indivíduos que detêm maior parcela de riqueza serão aqueles que mais irão contribuir com o recolhimento de tributos.

O fato de a Carta Constitucional de 1988 ter previsto a progressividade tributária como regra da lei maior do ordenamento jurídico pátrio não pode ser menosprezado. Conforme aponta Laís Gramacho Colares⁶¹, o direito tributário não pode ser interpretado de forma apartada do resto do ordenamento jurídico. Nesta linha, é imperioso reconhecer que o sistema tributário nacional (bem como todas as outras normas que estruturam o Estado brasileiro) deve observar os objetivos elencados pelo poder constituinte originário de 1988, quer sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e a redução as desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁶²

Neste ponto, é inegável atestar que o grande instrumento de se garantir uma sociedade mais justa e solidária, por meio da tributação, é a estruturação de um sistema tributário nacional pautado na progressividade fiscal. Por meio disto, o recolhimento de tributos se dará de forma mais incisiva àqueles que mais podem contribuir com o custeio do Estado, reconhecendo-se, assim, um desenho institucional tributário que privilegie a justiça fiscal, a isonomia material e a capacidade contributiva.

⁶¹ COLARES, Gramacho Laís. O princípio geral da progressividade no sistema tributário nacional. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, n. 7, p. 100-121, jul./dez. 2018.

⁶² Art. 3º, Constituição da República Federativa do Brasil.

No Brasil, o principal exemplo de tributo progressivo, e, por conseguinte, valorativo ao valor de equidade tributária, é o Imposto sobre a Renda (IR). No caso do IR, o tributo será progressivo ao passo que conta com alíquotas progressivas de acordo com a renda do contribuinte e, por conseguinte, o sujeito passivo de maior renda arcará com maior alíquota, e o de menor renda arcará com menor ou nenhuma alíquota.

Conforme visto, a progressividade, como concretização da capacidade contributiva⁶³, foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 nos impostos sobre a renda (IR), sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e sobre a propriedade territorial rural (ITR). Desta forma, os fatos geradores dos tributos sobre a renda ou sobre a propriedade terão alíquotas maiores de incidência quanto maior forem a renda ou o valor da propriedade.

Ainda no campo dos princípios concernentes à esfera subjetiva de tributação, importante é ressaltar os conceitos de disponibilidade jurídica e econômica. Para Hugo Brito de Machado⁶⁴, o fato gerador do imposto sobre a renda deve ser visto sob uma dupla acepção. O fato gerador do tributo incidente sobre a renda é o acréscimo patrimonial, o qual, como dispõe o artigo 43 do Código Tributário Nacional⁶⁵, deve estar disponível.

De acordo com o clássico autor, a renda não se confunde com a disponibilidade, podendo haver a renda, mas esta não ser disponível ao contribuinte. Com isso, considerar-se como necessária a disponibilidade da renda é uma forma de respeitar-se o princípio da capacidade contributiva⁶⁶.

⁶³ Para Klaus Tipke, a progressividade rompe com o princípio da igualdade formal, sendo justificada pelo princípio do Estado social, com vistas à distribuição da renda e riqueza. Para o autor, a tributação progressiva da renda constitui política social da lei tributária. Cf TIPKE, Klaus. Op. Cit. p. 257.

⁶⁴ MACHADO, Hugo de Brito. Disponibilidade jurídica como elemento do fato gerador do imposto de renda. *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 207, p. 59-66, dez. 2012.

⁶⁵ Código Tributário Nacional, Artigo 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. § 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção (Incluído pela Lcp nº 104/01). § 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo (Incluído pela Lcp nº 104/01).

⁶⁶ Código Tributário Nacional, Artigo 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. § 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção (Incluído pela Lcp nº 104/01). § 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua

Assim, a disponibilidade se divide em dois conceitos: jurídico e econômico. Por disponibilidade econômica entende-se a capacidade plena de se usufruir da renda pertencida pelo contribuinte do tributo. O detentor da renda pode dispor dela como lhe subjetivamente aprouver, pois a renda é pertencente ao sujeito, sem nenhum embaraço que impeça sua titularidade. Já a disponibilidade jurídica é o crédito acerca a renda ou os proventos de qualquer natureza. O detentor da renda, na disponibilidade jurídica, é portador de um título jurídico em seu benefício, que será convertido na renda propriamente dita.

No caso da política isentiva analisada por este estudo, a disponibilidade econômica dá-se da seguinte maneira: o sócio ou acionista de uma sociedade empresária, após a apuração do lucro, terá, em seu proveito, lucros e dividendos creditados à sua titularidade, podendo os lucros ser diretamente distribuídos no caso do sócio de sociedade limitada ao fim do período contábil.

A isenção de lucros e dividendos creditados às pessoas físicas, criada pelo art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, deve assim ser observada sob a ótica da capacidade contributiva, da progressividade e da disponibilidade jurídica para a sua adequada análise. A capacidade contributiva, como ora analisada, orienta que os tributos devem ser cobrados de toda coletividade, devendo, contudo, a carga tributária mensurar a renda do contribuinte. Por seu turno, a progressividade estabelece que cada contribuinte deve participar do custeio do Estado de acordo, justamente, com sua capacidade de contribuição. Em outro ponto, a disponibilidade impõe que a renda tributada deve integrar o patrimônio do contribuinte de forma plena em seu uso, ou ser um título jurídico que represente um crédito, que será traduzido em renda, em benefício de seu portador.

Conforme verificado no magistoso estudo de Gobetti e Orair⁶⁷ datado de 2016, os lucros e dividendos creditados às pessoas físicas, sócias ou acionistas de sociedades empresárias, somaram, entre os anos de 2007 e 2013, o vultoso montante de 149,4 bilhões até 287,3 bilhões de reais. Com efeito, tal quantia constitui riqueza produzida na economia que deixou de ser tributada devido a renúncia fiscal do artigo 10 da Lei nº 9.249, de 1995.

disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo (Incluído pela Lcp nº 104/01).

⁶⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda esquecida, 2015.

Texto para Discussão, v. 2190. Brasília: Ipea, 2016a

Por um lado, o Estado deixa de tributar diminuta parcela da população detentora de enorme capital, o que afronta de sobremaneira a capacidade contributiva. Por outro lado, traduz-se a presente isenção como privilégio a um segmento da sociedade sem que haja a verdadeira justificativa social para tanto, porquanto tal exoneração não se converte em benefício social, violando-se a igualdade tributária.

A isenção tributária a partir de um benefício fiscal é uma política pública necessária e eficiente diante da modernidade dos fluxos econômicos. Muitas vezes o Estado utiliza-se da concessão de benefício fiscal para fomentar um determinado segmento ou atividade da economia, aumentando os níveis de bem-estar, emprego e competitividade. Conforme analisado neste estudo, a tributação, em que pese necessária, representa um peso morto na economia. Parcela considerável da riqueza de pessoas físicas e jurídicas que poderia ser reinvestida na economia, com geração de novos empregos e aumento do bem-estar dos indivíduos é traduzida em tributos que possibilitam o custeio do Estado e o cumprimento de suas obrigações perante os cidadãos.

Desta feita, a concessão de benefícios fiscais pode representar uma eficiente política pública focada ao desenvolvimento econômico, posto que possibilita o investimento de capital, que seria utilizado no recolhimento de tributos, em determinadas áreas estratégicas para a economia, por meio da desoneração da tributação. Nesta linha, os benefícios fiscais representam uma via de mão-dupla: ao passo que representam uma perda na arrecadação do Estado para o custeio das suas atividades precípuas, resultam, por outro lado, em outro bem-estar para a coletividade, a partir do reinvestimento dos valores que seriam afetos ao recolhimento de tributos na economia.

A concessão de um benefício fiscal que quebre essa via de mão dupla não é justificável. A isenção de lucros e dividendos creditados às pessoas físicas sócias e acionistas implica apenas na renúncia fiscal estatal em não tributar tais valores, não representando, por outro lado, qualquer benesse para o Estado e seus indivíduos. No que tange à disponibilidade da renda, o montante da isenção está integralmente de acordo com a ideia de disponibilidade jurídica da renda. Os lucros e dividendos, quando distribuídos às pessoas físicas, compõem a verdadeira titularidade do sócio ou acionista, oriunda dos lucros percebidos pela sociedade empresária na qual estes possuem participação. Em havendo total ausência da observância da

capacidade contributiva, igualmente é defeso se falar em progressividade.

Conforme ensina Tipke,⁶⁸ um sistema tributário que não se oriente segundo o princípio da capacidade contributiva resulta em um quadro de desigualdade da distribuição carga tributária dentro da sociedade. Isto porque deve o Estado cobrir suas necessidades financeiras por meio de uma tributação equitativa, não sendo admissível justificar a violação do princípio com fatos que na realidade não existem, exceto se justificado com objetivos sociais, no mais amplo sentido.

No caso de uma regra de benefício que objetiva dirigir a economia, cabe verificar se o motivo do benefício foi coerentemente observado. Tipke⁶⁹ aponta que o benefício é justificado quando é adequado para realizar o motivo que a tenha inspirado, inferindo que é especialmente inadequada a intervenção regulatória na economia sem motivo ou quando é imprópria, alheia à matéria ou desproporcionada.

Ao isentar do imposto de renda os lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas às pessoas físicas dos sócios e acionistas, o legislador atuou de forma afrontosa aos ditames valorativos do princípio constitucional da igualdade, ao passo que tal medida não considera a ampla capacidade contributiva dos beneficiários da regra tributária, bem como o considerável volume de recursos que deixa de ser tributado.

Em outra senda, a isenção objeto deste estudo não se verifica adequada aos fins econômicos colimados, pois a exoneração do imposto de renda dos lucros e dividendos percebidos por seus sócios ou acionistas não se transforma em mais produção das empresas. O montante de recursos isentos de tributação não é reinvestido entre os agentes econômicos, fomentando o crescimento da economia como um todo, mas, sim, é destinado para a mera reprodução do capital dos seus detentores.

Deste modo, imperioso é reconhecer que a tributação dos rendimentos afetos à distribuição de lucros para pessoas físicas sócias ou acionistas de sociedades empresárias materializaria os ditames de justiça fiscal e da observância da capacidade de contribuição, de sorte que a isenção de tais recursos reserva-se apenas às necessidades particulares dos sócios e

⁶⁸ TIPKE, Klaus. Op. Cit. p. 525-526.

⁶⁹ Ibid.

acionistas, mas não se reverte em qualquer produto destinado a beneficiar toda a sociedade. Tem-se, no limite, a presença clara de um privilégio odioso e a quebra da impessoalidade na tributação.

2.1 A isenção do artigo 10 da Lei nº 9.249/95 e a eficiência econômica

Um bom tributo ou um bom sistema tributário, segundo Adam Smith,⁷⁰ é aquele que respeita quatro princípios, que são: a equidade, contribuindo na proporção das capacidades dos cidadãos; a segurança, onde o tributo é dotado de certeza sobre o que cada indivíduo deve pagar; a conveniência e facilidade da arrecadação; e a economia, com arrecadação ao menor custo.

Em uma visão mais contemporânea, Joseph Eugene Stiglitz⁷¹ apresenta as cinco características desejáveis para um bom sistema tributário: (1) a eficiência econômica, pela qual o sistema tributário não deve interferir na alocação eficiente de recursos, mas, sempre que possível, deve ser usado para melhorar a eficiência econômica; (2) a simplicidade administrativa, pela qual o sistema tributário deve ter baixos custos de administração e conformidade e ser simples de administrar; (3) a flexibilidade, possibilitando ao sistema tributário responder com facilidade a circunstâncias econômicas modificadas eventualmente; (4) a responsabilidade política, pelo qual o sistema tributário deve ser transparente e planejado para permitir a aferição pelos contribuintes daquilo que pagam; e (5) a equidade, pelo qual o sistema tributário deve ser justo em seu tratamento relativo de indivíduos diferentes, tratando aqueles em circunstâncias similares da mesma forma, e impondo impostos mais altos àqueles que podem suportar melhor o ônus da tributação.

A eficiência do sistema tributário, deste modo, traduz-se na ideia de que um sistema tributário eficiente é aquele que arrecada mais, é mais simples em sua estruturação, e possui o menor custo aos indivíduos e ao mercado. Por custos estão compreendidos, geralmente, o pagamento do próprio tributo, o peso morto da tributação na economia e o cumprimento das regras tributárias, também conhecido como custo de conformidade (*compliance*).

⁷⁰ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 282-284.

⁷¹ STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000. p. 456-475.

É sábio que um dos maiores custos de um sistema tributário, além do próprio pagamento do tributo, é o cumprimento das chamadas “obrigações acessórias”, aquelas obrigações devidas pelo contribuinte com o fito de colaborar com a administração fazendária, seja com o fornecimento de informações, ou a realização de certas formalidades, mas que não se traduzem no recolhimento tributário em si. Nesta linha, quanto mais simples for a estruturação das obrigações acessórias, mais salutar será o sistema tributário.

Não há dúvidas entre as diferenças fulcrais entre a teoria seguida por Adam Smith⁷² e o modelo econômico defendido por Joseph Stiglitz⁷³. Enquanto o primeiro é reconhecido como um dos pais do liberalismo econômico clássico, o segundo é internacionalmente reconhecido por sua visão mais à esquerda da economia. Nada obstante isso, tanto nas características de um bom sistema tributário de Adam Smith quanto nas desejáveis de Joseph Stiglitz estão presentes aspectos que enfatizam a eficiência e a equidade da tributação imposta aos cidadãos. Em outras palavras, a teoria econômica, seja mais voltada à esquerda ou à direita do espectro teórico-político, defendem um sistema tributário pautado na justiça fiscal e na eficiência tributária.

Herbert Alexander Simon⁷⁴, tradicional economista estadunidense, agraciado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel de 1978, esclarece que, quando se toma decisão que vá ter impacto direto na economia de acordo com o critério de eficiência, faz-se necessário que a tomada de decisão seja pautada em um conhecimento empírico dos resultados que se seguirão de cada possibilidade alternativa. A premissa de Simon, no limite, consiste na análise de custo-benefício de determinada proposta e das alternativas disponíveis para auxiliar na tomada de decisão que envolve políticas públicas, especialmente aquelas que irão repercutir na esfera fiscal.

⁷² Adam Smith, Kirkcaldy, Escócia, nascido a 5 de junho de 1723 –m falecido em Edimburgo, a 17 de julho de 1790, foi um economista e filósofo. Reconhecido como o fundador do liberalismo econômico clássico. Autor de “Uma Investigação sobre a Natureza e a Causa da Riqueza das Nações”, obra na qual o tradicional autor busca demonstrar que a riqueza das nações era resultado da atuação dos indivíduos de cada sociedade que, movidos pelo seu próprio interesse (self-interest), promoveriam trocas que resultariam na inovação tecnológica e crescimento da economia de suas nações.

⁷³ Joseph Stiglitz, nascido Gary, Estados Unidos, é um economista estadunidense. Foi presidente do Conselho de Assessores Econômicos (Council of Economic Advisers) na administração do Presidente Clinton, entre 1995 e 1997. Foi Vice-Presidente Sênior Para Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial, onde se tornou seu economista chefe. Recebeu, juntamente com A. Michael Spence and George A. Akerlof, o Prêmio Nobel de Economia em 2001 por criar os fundamentos da teoria dos mercados com informações assimétricas. Stiglitz é membro da Comissão Socialista Internacional de Questões Financeiras Globais.

⁷⁴ SIMON, Herbert. **El comportamiento administrativo**: estudio de los procesos decisivos en la organizacion administrativa. Traducción por Amando Lazaro Ros. 2. ed. Madrid: Aguilar, 1970. p. 178.

Neste diapasão, os tributos representam uma parcela de riqueza que deixa de ser produzida e consumida pela sociedade, para, contudo, ser revestida no custeio do Estado e, por conseguinte, em gastos públicos necessários à sociedade. Alternativamente, a isenção, como benefício fiscal, está justificada na condição que essa parcela de riqueza se reverta em benefícios para a sociedade, como mais produção de bens e serviços, por exemplo.

O valor social da justiça relacionado à isenção do artigo 10 da Lei nº 9.249, de 1995 deve ser analisado a partir da presença da equidade e da capacidade contributiva do contribuinte, conforme já apontado neste trabalho. Em outro campo, cabe igualmente aferir a presença ou não do valor da eficiência econômica e da análise custo-benefício nesta escolha de política fiscal adotada pelo Brasil.

Em sua definição clássica, a eficiência econômica representa a capacidade de se obter os benefícios máximos de recursos escassos, enquanto a equidade traduz a distribuição daqueles benefícios entre os indivíduos.⁷⁵ Isto significa que, quando o legislador escolhe uma situação a ser objeto de tributação ou de isenção, depara-se sempre com o *tradeoff* a ser enfrentado entre a eficiência e a equidade.

Argumenta-se, no presente estudo, que a isenção dos lucros e dividendos do art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995 configura não apenas um privilégio odioso sob a ótica da justiça fiscal, mas igualmente como escolha política ineficiente sob o aspecto econômico, tendo em vista uma análise do custo-benefício da política isentiva. Os custos desta renúncia tributária, em torno de bilhões de reais, conforme dados acima informados, não possui retorno equiparável à sociedade em forma de benefícios. Nesta linha, deve-se reconhecer que a isenção em tela não é eficiente do ponto de vista econômico, ao passo que também não alarga a base de contribuintes do imposto de renda que possuem riqueza tributável, e tampouco se justifica e legítima como *tradeoff*, posto a renúncia que comporta essa isenção não se transforma em benefício para toda a sociedade.

Como já analisado no presente estudo, a teoria da tributação ótima considera o *tradeoff* que a sociedade enfrenta na tributação na busca do equilíbrio entre a equidade de um sistema

⁷⁵ MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009. p. 5.

tributário e a sua eficiência, com base em uma relação de custo-benefício entre os dois valores. Desta modo, a teoria postula que existe um peso morto na tributação imposta sobre as empresas, pois, além da parcela de bens e serviços que deixa de ser produzida em razão dos tributos pagos, o tributo igualmente representa um custo relativo às transações não realizadas entre as partes, cujo valor é o peso morto, o que produz ineficiência econômica para os agentes econômicos envolvidos⁷⁶.

Além deste peso morto na economia, afeto à tributação mormente sobre as pessoas jurídicas, é possível verificar tal quadro de ineficiência na tributação em face das pessoas físicas. Rendimentos passíveis de poupança, aproveitados no consumo ou investidos em uma educação socialmente mais integradora são, na verdade, traduzidos em tributos aos cofres públicos, o que representa alto custo da política escolhida, e pouco benefício revertido à sociedade.

Um aspecto ainda mais gravoso pode ser observado quando a tributação é imposta sob a renda dos indivíduos mais pobres da sociedade, com menor (ou nenhum) nível de capacidade contributiva, onde uma noção de peso morto análoga pode ser verificada. Isto porque a tributação onera parcela da sociedade de uma renda com pouca ou nenhuma disponibilidade econômica ou jurídica. A renda desta parcela da sociedade deve fazer frente às despesas indispensáveis à sobrevivência familiar, como moradia, aquisição de alimentos, transporte, entre outras.

Este fato constitui uma medida que indica elevado custo e pequeno benefício para esse grupo de indivíduos, principalmente num país de tributação bastante regressiva, como é o caso do Brasil, onde a tributação incide fortemente sobre o consumo e os salários, porém pouco sobre o capital e renda dos indivíduos mais ricos, dotados de maior capacidade contributiva. Neste sentido, além do efeito contraproducente da medida na economia, não se justificando sob uma análise custo e benefício, a tributação elevada dos mais pobres é pouco eficiente sob o aspecto da arrecadação. A escolha política apresenta um desacerto, visto que a tributação onde a disponibilidade de renda é escassa (ou inexistente) se mostra tanto socialmente injusta como economicamente ineficiente.

⁷⁶ KRUGMAN, Paul R.; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Tradução de Helga Hoffmann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 165.

Desta forma, o atual cenário do sistema tributário não contempla uma análise custo-benefício satisfatória no que tange a isenção dos lucros e dividendos distribuídos em favor de sócios ou acionistas de pessoas jurídicas, seja pela maior capacidade de contribuição deste grupo na sociedade, seja pela inexistência no plano fático de traduzir esta isenção em mais trocas economicamente relevantes.

Por ser um instrumento de eficiência, a ideia de custo-benefício é promover um estudo sobre uma escolha pública na qual os benefícios potenciais da ação excedam os custos gerados e se, entre as alternativas disponíveis, a ação adotada ao final é aquela que maximiza os benefícios líquidos para a sociedade.⁷⁷ A ferramenta de análise, neste sentido, permite a avaliação de políticas públicas formuladas antes de sua implementação (*ex ante*) e, também, posteriormente, auxiliando na aferição dos efeitos de tal decisão pública (*ex post*), possibilitando a sua reavaliação.

A defesa da política fiscal que resultou na isenção dos lucros e dividendos distribuídos aponta, como benefícios, a necessidade de estimular o desenvolvimento das atividades produtoras, evitar uma “bitributação” em face dos sócios e acionistas que recebem lucros das sociedades empresárias que se vinculam (argumento que parece frontoso à isonomia), e ampliar investimentos.

O argumento de bitributação, tampouco de *bis-in-idem*, não parece possuir fundamentação jurídica sólida tanto por representar sujeitos passivos distintos, não cabendo igualar pessoas jurídicas empresárias com a pessoa física do sócio ou acionista, quanto por constituírem hipóteses de incidência diferentes previstas, respectivamente, para o imposto de renda da pessoa jurídica e da pessoa física, que não podem ser confundidas umas com as outras.

A premissa de ampliação de investimentos é igualmente errônea. Como mecanismo de compensação do benefício fiscal, ter-se-ia uma grande parcela do capital não tributada e reinvestida na economia. Isto não se verifica no plano fático, posto inexistir, no bojo da política isentiva objeto de estudo, qualquer estímulo ao desenvolvimento da produção,

⁷⁷ SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo B. P. **Análise de impacto regulatório: uma abordagem exploratória.** Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5010>. Acesso em: 23 ago. 2020.

principalmente porque o benefício fiscal é direcionado às pessoas físicas dos sócios e acionistas e não à pessoa jurídica que distribui os lucros e dividendos.

O peso morto da tributação não se aplica neste caso, pois a renda não tributada não se traduz em mais produção de bens e serviços, mas sim em mera acumulação do capital e patrimônio. O imposto sobre a renda devido pelas pessoas jurídicas, reais produtoras de bens e serviços, frise-se, não se confunde com imposto de renda incidente sobre o rendimento distribuído às pessoas físicas dos sócios e acionistas.

Desta forma, a política fiscal isentiva foco do presente trabalho não condiz com sua alegada finalidade, a de que resulte na criação de mais investimentos ao país. Não havendo benefícios percebidos, o custo da medida torna-se demasiadamente alto, pois, de qualquer forma, como já visto, representa extrema renúncia de receitas ao Estado, bem como favorece a concentração de rendas, aumentando a já latente desigualdade social e a há muito tempo perceptível ineficiência econômica no sistema tributário nacional.

Os sistemas tributários, em menor ou maior escala, sempre introduzirão distorções na economia. A teoria da tributação ótima centra seu estudo no problema de como fomentar uma estrutura tributária que seja eficiente na economia, que tenha êxito em arrecadar o necessário ao gasto público e, ao mesmo, que promova a tributação de uma maneira distributiva, ao menor custo possível na sociedade⁷⁸. Tem-se, portanto, que é tarefa de todo formulador de uma política tributária realizar o *tradeoff* entre equidade e eficiência. Em algumas vezes prioriza-se o primeiro valor, em outras, valoriza-se o segundo valor.

Deve-se analisar, portanto, o benefício fiscal em tela sob o prisma da eficiência. Um dos modelos de eficiência da ciência econômica é a denominado ótimo de Pareto ou eficiência de Pareto. Em linhas gerais, para configurar a eficiência de Pareto, uma situação A só pode ser considerada eficiente quando, em comparação com outra situação B, haja em A pelo menos um indivíduo em melhor condição do que em B e, igualmente, não haja ninguém em A em situação pior do que se encontrava em B⁷⁹.

⁷⁸ SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza de Holanda. À procura do imposto ótimo. **Valor Econômico**, São Paulo, n. 1221, 18 mar. 2005.

⁷⁹ BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 74-75.

A eficiência é entendida, assim, como o mecanismo valorativo que propicia a maximização do bem-estar social dentro de uma coletividade. Para o modelo Pareto-eficiente, a noção de bem-estar máximo só é alcançada caso haja um estado de trocas e ações no qual seria impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro⁸⁰. Uma ação seria eficiente para o modelo de Pareto, portanto, quando tal ação alcançasse um equilíbrio perfeito entre os diversos agentes e alternativas possíveis em uma economia. Richard Cooter e Thomas Shahan Ulen⁸¹ conceituam eficiência de Pareto, assim, como uma espécie de ótimo social.

Uma vez alcançado o ótimo de Pareto, os agentes racionais não realizariam novas trocas de forma espontânea, uma vez que o estado das coisas vai imperar que cada agente carregará consigo os bens que mais valoriza, uma vez que cada troca só poderá ser feita sem trazer prejuízo a nenhum outro indivíduo. A noção de ótimo social, nesta senda, assevera que ao se promover o cálculo das utilidades individuais dos bens, que são oriundos das trocas em sociedade, resultar-se-ia no maior valor possível destes bens para os indivíduos.

O problema central da teoria de Pareto diz respeito à sua falibilidade quando aplicada a políticas públicas. Liam Murphy e Thomas Nagel⁸² sustentam que para quaisquer decisões possíveis de duas escolhas de política pública, quando comparadas quanto aos seus efeitos sobre os cidadãos, sempre produzem efeitos mais benéficos para uns, e mais maléficis para outros. Os autores exemplificam a escolha estatal em direcionar o orçamento público para a construção de creches públicas, que beneficiaria mais as famílias que têm filhos do que aquelas que não têm. Assim sendo, aplicar o modelo de Pareto a qualquer política tributária encontraria barreiras nos diversos interesses porque ajudaria uns e prejudicaria outros.

Vasco Rodrigues⁸³ esclarece que são raras as situações em que é possível beneficiar alguém sem prejudicar outros e que os conceitos de Pareto não permitem hierarquizar duas situações Pareto-eficientes, pois passar de uma situação para outra implica em beneficiar alguns para prejudicar os demais. A solução, em termos de política pública, estaria em um

⁸⁰ GARCIA, Fernando. Apresentação. In: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 13.

⁸¹ COOTER, Richard; ULEN, Thomas. **Law and economics**. 2. ed. Boston: Addison-Wesley, 1996. p. 41.

⁸² MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 68.

⁸³ RODRIGUES, Vasco. **Análise económica do direito**: uma introdução. 2. ed. Lisboa: Almedina, 2016. p. 25-28.

critério de eficiência que comporte beneficiados e prejudicados por meio do princípio da compensação.

Em um cenário onde a alteração de uma situação beneficie uns, mas prejudique outros, é possível haver padrões de eficiência desde que os prejudicados avaliassem tal alteração. Os beneficiários que fossem interessados na efetivação da mudança no estado das coisas, em contrapartida, deveriam suportar a compensação, embora não se exija um compromisso pleno dos beneficiados em compensar, de forma efetiva, os prejudicados, mas apenas aqueles que estejam dispostos a fazê-lo.

Este outro modelo de eficiência, que observa o princípio da compensação, é denominado critério Kaldor-Hicks. Pelo modelo de eficiência Kaldor-Hicks, os formuladores de políticas públicas buscariam quantificar quanto os beneficiados estariam dispostos a pagar para ter as políticas, bem como quanto os prejudicados estariam dispostos a pagar para não ter as políticas. Caso o primeiro seja maior que o segundo, o evento ocorreria perfeitamente. Caso o contrário, não. É um modelo que valoriza o elemento quantitativo.

De acordo com o modelo de Pareto, a isenção de lucros e dividendos creditados às pessoas físicas se mostra ineficiente. Enquanto o sócio ou acionista vai ser beneficiado com a isenção, que terá seu bem-estar maximizado ao não recolher parte do seu lucro distribuído ao Estado em forma de tributos, o restante da sociedade seria prejudicada, porque veria uma das hipóteses de incidência relativa à renda não ser objeto de tributação, sacrifício que não se reverte em benefício social.

A aplicação do modelo Kaldor-Hicks, por outro lado, mostra-se como uma saída adequada tanto ao Estado quanto para os acionistas ou sócios que recebem lucros e dividendos isentos da tributação sobre a renda. Havendo perdedores e ganhadores, e mesmo assim coexistindo a eficiência, poder-se-ia imaginar uma mudança de pequena escala no sistema tributário que trouxesse benefícios tanto ao Estado quanto ao particular outrora isento do pagamento de tributos sobre o lucro e o dividendo. Os sócios e acionistas, como perdedores do benefício, viriam seu patrimônio diminuir a partir da incidência tributária de suas rendas relativas ao lucro e dividendos distribuídos, antes isentos.

Com a revogação da isenção, o Estado e toda a sociedade seriam beneficiados, pois

traria um elevado aumento de arrecadação ao Estado, que poderia ser aplicada em políticas públicas em benefício da população em geral, incluindo os sócios e acionistas, que, ao fim e ao cabo, fazem parte da população.

O estudo da eficiência Kaldor-Hicks, portanto, ampara a proposta de revogação da isenção e admite uma sugestão, como forma de compensação. Umavez tributado os rendimentos oriundo dos lucros e dividendos distribuídos, trazendo mais equidade e justiça social ao sistema tributário, poderia o Estado buscar isentar ou reduzir alíquotas de tributos que perpassassem pela produção econômica, em forma de mais produtos e serviços.

Em outras palavras, existe, no Brasil, uma gama de tributos estaduais e federais incidentes sobre a produção e a circulação de bens e serviços. Tributos federais, como as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), bem como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), de competência municipal, podem ser simplificados, ampliado seu creditamento na cadeia produtiva, reduzida sua carga sobre a pessoa jurídica de modo que tal diminuição na arrecadação incidente na cadeia produtiva nacional leve ou a um aumento de produtividade econômica e uma diminuição da regressividade do sistema tributário, acarretando um efeito distribuição de riqueza.

Sérgio Wuff Gabetti e Rodrigo Octávio Orair⁸⁴ analisam que a tributação dos lucros e dividendos com base na tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física seria capaz de arrecadar uma receita adicional de 59 bilhões de reais, tendo como base o ano de 2013, alcançando 1,2 milhão de contribuintes e reduzindo a desigualdade em 4,03, o que aproximaria o Brasil aos patamares do México e do Uruguai. Isso produziria uma diminuição de desigualdade, com uma queda do índice de Gini de 0,601 para 0,578.

Outro fator que contribui favoravelmente à revogação da isenção é o fenômeno da “pejotização”, que motivou a mudança dos profissionais prestadores de serviço da tributação da pessoa física para a tributação da pessoa jurídica, em busca de uma carga de tributação

⁸⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Op. Cit. p. 15-16.

mais favorável e isenção da própria distribuição de lucros.

Partindo de uma análise custo-benefício da política isentiva, a não tributação provoca um benefício à camada de sócios e acionistas que vêm seus lucros livres da contribuição ao Estado. Como custo, uma riqueza de proporções consideráveis deixa de ser tributada, de maneira que investimentos que poderiam ser alocados em educação, saúde e moradia, consagrando e materializando objetivos constitucionais, não o são. Em contrapartida, diante do fato de o Brasil adotar um sistema tributário de caráter regressivo, tributa-se mais fortemente o consumo, penalizando as camadas mais pobres da sociedade.

Neste passo, reconhece-se que os indivíduos com menos recursos necessitam, via de regra, do consumo imediato de sua renda para aquisição de produtos primários, que visam suprir suas necessidades básicas e emergenciais. A essa troca econômica incidirá a tributação. Em outra senda, contribuintes dotados de maior disponibilidade jurídica e econômica da renda, ao receberem lucros e dividendos de sociedades empresárias no mercado, beneficiam-se de uma isenção tributária injustificada desta vultuosa manifestação de riqueza.

A tributação dos lucros e dividendos, assim, traria eficiência ao sistema fiscal, pois se tributaria justamente os mais ricos entre todos os agentes da economia, bem como traria avanços na busca da diminuição da desigualdade social a partir da inserção valorativa da justiça fiscal no sistema tributário. De outro modo, o valor arrecadado pelo Estado na forma de tributo abriria espaço para que o poder tributante diminuísse as alíquotas de tributação sobre o consumo, e, até mesmo, sobre os tributos cobrados à cadeia econômica produtiva.

Nesse sentido, os benefícios da mudança da política fiscal seriam enormemente superiores aos custos. O novo benefício fiscal, deste modo, privilegiaria o investimento na economia, e não a mera reprodução do capital. Assim, o sócio ou acionista que passa a ter o produto de seus lucros ou dividendos distribuídos tributado, encontraria um cenário mais favorável em investir na produção da econômica. Nesta linha, o aumento da produção, ao fim e ao cabo, possibilitaria o lucro e o retorno financeiro de tais agentes econômicos.

Por outro lado, o investimento na produção ocasionaria em crescimento econômico, o que, logicamente, aumentaria o recolhimento dos tributos, a partir da circulação da economia como um todo. Assim, em que pese a revogação da isenção, em um primeiro momento, ser

prejudicial aos sócios e acionistas, que verão seu lucro, outrora isento, sendo tributado, estes serão beneficiados com uma possível redução dos tributos incidentes à produção econômica, representando o modelo Kaldor-Hicks de eficiência aplicado no sistema tributário.

3 UM MECANISMO DE PEQUENA ESCALA PARA OTIMIZAR VALORES DE JUSTIÇA SOCIAL E EFICIÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO

Adrian Vermeule⁸⁵ afirma que as instituições possuem espaços e mecanismos internos que permitem seu aperfeiçoamentos, e que em democracias consolidadas, conforme apontado neste trabalho, é preferível considerar reformas viáveis em pequena escala para promover os valores democráticos, tendo em vista os altos custos de mudança de estruturas institucionais de grande escala.

A tese explicita o fato de que reformas profundas em instituições já estruturadas, estáveis, produzem custos de transação tão altos que, ainda que bem intencionadas, podem não gerar bons resultados. Por outro lado, a execução de micro-sistemas reformistas, com a reestruturação gradual da instituição que se visa reformar, gera custos menores de transação e efeitos mais eficientes ao final do processo de reforma. Desta forma, pequenas mudanças são capazes de produzir grandes efeitos, ao passo que grandes mudanças podem resultar em acanhados resultados.

Com base nesta compreensão, defende-se a realização de uma mudança em pequena escala no desenho institucional do sistema tributário, para promover os valores da justiça social e da eficiência econômica diante da tributação, visando, como medida inicial, a revogação da isenção dos lucros e dividendos distribuídos prevista no art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995.

A intervenção regulatória na economia, como esclarece Tipke⁸⁶, é inadequada quando o motivo da ação regulatória para alcançar o objetivo almejado é imprópria, alheia à matéria ou desproporcionada. Assim, verifica-se inadequado o benefício fiscal quando o legislador tenta justificá-lo com fatos que, na realidade, não existem, como ocorre na isenção sobre a distribuição dos lucros e dividendos a sócio ou acionista. Neste ponto, conforme apontado ao longo do presente trabalho, a isenção de lucros distribuídos a sócios e acionistas de pessoas jurídicas, prevista no artigo 10 da Lei 9.249/95 não se sustenta em uma análise de custos e benefícios da política isentiva.

⁸⁵ VERMEULE, Adrian. Op. Cit. p. 3.

⁸⁶ TIPKE, Klaus. Op. Cit. p. 526.

Sendo defendida a tese de que tal considerável manifestação de riqueza deveria ser tributada, é forçoso reconhecer que tal tributação deveria ser por meio do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF). O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRQN) é um tributo cuja instituição é de competência da União⁸⁷, e representa a maior fonte de receita tributária, no que toca aos impostos, do Poder Executivo federal. O IR é um tributo cobrado tanto de pessoas físicas (IPRF) quanto de pessoas jurídicas (IRPJ), de sorte que o contribuinte recolhe aos cofres públicos uma porcentagem de sua renda (ou lucro) auferida em determinado período.

O tributo sobre a renda, além da previsão constitucional, encontra-se tipificado no artigo 43 do Código Tributário Nacional (CTN), que assim dispõe:

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

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

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

§1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

§2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo.

Nesta senda, o Código Tributário Nacional estabelece uma importante diferenciação entre o imposto de renda cobrado em face das pessoas físicas e jurídicas: enquanto no IRPF prevalece a teoria do ganho, de sorte que a pessoa física será contribuinte independentemente de ter patrimônio positivo ou negativo ao final do período aquisitivo para o recolhimento do tributo, no IRPJ verifica-se a teoria do balanço, de sorte que a renda será tributável quando houver patrimônio líquido na pessoa jurídica contribuinte.

O contribuinte do Imposto de Renda da Pessoa Física é o contribuinte que seja titular de renda ou de proventos, seja a natureza que for. O fato gerador do IRPF é a manifestação de riqueza consentânea à aquisição de disponibilidade jurídica ou econômica de renda ou de proventos. Desta feita, a hipótese de incidência do tributo federal sobre a renda cobrado às pessoas físicas é o acréscimo patrimonial na esfera subjetiva do contribuinte, caracterizada

⁸⁷ Constituição Federal, artigo 153. Compete à União instituir imposto sobre (...)
III – renda e proventos de qualquer natureza.

por um aumento na disponibilidade jurídica ou econômica de renda.

Nas precisas lições de Eduardo Sabbag⁸⁸, a disponibilidade econômica ou jurídica da renda pode variar em: (I) renda oriunda do capital, como aluguéis, rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, “*royalties*”; (II) renda oriunda do trabalho, como salários, honorários, comissões etc; (III) renda oriunda da combinação do capital e do trabalho, como os honorários *pró-labore*, os rendimentos oriundos do lucro; e (IV) dos proventos de qualquer natureza, estes compreendidos os acréscimos patrimoniais diversos, não enquadrados nas hipóteses anteriores, como aposentadorias, pensões, doações, ganhos em loteria etc.

Seguindo os mandamentos do Poder Constituinte de 5 de outubro de 1988, o Imposto de Renda deve ser informado pelos critérios da generalidade, universalidade e progressividade⁸⁹. A primeira característica do IR, a generalidade, implica que o tributo terá sua incidência em face de todos os contribuintes que auferirem renda ou proventos de qualquer natureza, ou seja, todo e qualquer sujeito que pratique a hipótese de incidência do imposto. A universalidade explícita que o tributo federal sobre a renda deve ter incidência sobre todo e qualquer rendimento auferido pelo contribuinte do imposto, a despeito da denominação que o contribuinte dê ao rendimento⁹⁰. Já a progressividade, elemento valorativo a este trabalho, atua no Imposto de Renda com vistas a estabelecer uma variação da alíquota do tributo à medida do aumento da base de cálculo (renda tributável).

Nesta linha, a progressividade no IR implica que o recolhimento tributário se faça em uma porcentagem progressiva, isto é, por meio de faixas de rendimentos, de forma que quanto maiores os rendimentos, maior será a alíquota incidente. Nada obstante a progressividade ser uma previsão constitucional, é forçoso reconhecer que o Imposto de Renda, nos moldes atuais, falha na sua missão progressiva. Até o ano de 1995, o Imposto de Renda da Pessoa Física continha três alíquotas: I – 15%, II – 27,5% e 35%.

Em 1995, mesmo ano em que o Governo Federal brasileiro optou por isentar os lucros e dividendos de pessoas jurídicas creditados aos sócios e acionistas por meio da Lei nº 9.249/95, foi aprovada a Lei nº 9.250/95, que retirou a maior alíquota do Imposto de Renda,

⁸⁸ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1337.

⁸⁹ Constituição Federal, art. 153, §2º, I.

⁹⁰ CNT, art. 43, §1º. A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

diminuindo a progressividade do tributo e mantendo duas faixas de tributação, em 15% e 27,5%. À guisa de exemplo, ao final da década de 1990, época em que o Brasil optou por remodelar seu sistema tributário nacional isentando lucros e dividendos e diminuindo a progressividade do Imposto de Renda, tornando-o menos progressivo, a realidade internacional era diversa.

Em 1999, países desenvolvidos, atuantes na prestação de serviços públicos, detinham alíquotas intensamente progressivas. A Alemanha tributava o Imposto sobre a Renda das pessoas físicas entre as alíquotas de 23,9% e 53%; A França cobrava o IRPF de forma extremamente progressiva, com alíquotas variando entre 5% e 56,8%; Os japoneses recolhiam o IRPF entre as alíquotas de 10% e 50%. Já países em desenvolvimento, como a Argentina e o Chile, cobravam o IRPF entre as alíquotas de 6% e 35%, e 5% e 45%, respectivamente⁹¹.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil, em dezembro de 2008, editou duas Instruções Normativas (IN nº 895 e IN nº 896), alterando a legislação aplicável ao Imposto de Renda das pessoas físicas e criando duas novas alíquotas aplicáveis ao tributo: 7,5% e 22,5%. Desta feita, a partir de 2009, o Imposto de Renda das Pessoas Físicas passou a ter quatro alíquotas aplicáveis: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. Em que pese o IR ter quatro alíquotas, não se pode nem de longe afirmar que o tributo passou a ter uma feição eminentemente progressiva, diante da alíquota máxima aplicável ser de tímidos 27,5%.

O Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IPRJ), por outro lado, é o tributo cobrado em face das pessoas jurídicas que têm como base de cálculo o lucro auferido pelos sujeitos passivos contribuintes do imposto (teoria do balanço). O IPRJ é tributado sob dois principais critérios: apuração do lucro real e apuração pelo lucro presumido ou apuração pelo lucro.

O lucro objeto da tributação pelo IPRJ é aquele que denota acréscimo patrimonial na esfera subjetiva do balanço da pessoa jurídica contribuinte. O lucro real é o critério de tributação do IPRJ pelo qual o recolhimento tributário se faz com base na contabilidade real da pessoa jurídica. Opera-se um cálculo no qual se procede a diferença entre a receita bruta e as despesas operacionais. Desta feita, o lucro real apresenta-se como o lucro líquido, traduzindo a soma das receitas e a dedução das despesas. Segundo a Lei nº 9.718/98, todas as

⁹¹ PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWeC). **Information Guide Series**. Worldwide Summaries 1999-2000. Acesso em: 29 set. 2020.

peessoas jurídicas que possuem faturamento anual acima de R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões) devem, obrigatoriamente, optar pela tributação pelo critério do lucro real. A alíquota geral do IRPJ pelo critério do lucro real se dá em 15%, havendo um adicional de 10% para as pessoas jurídicas que faturem mais de R\$ 20.000,00 a cada mês, ou com faturamento maior de R\$ 60.000, 00 a cada três meses, no caso das pessoas jurídicas que optem pela apuração trimestral.

Já o lucro presumido é o sistema pelo qual, via de regra, há o recolhimento tributário pelas pessoas que não são obrigadas por lei a tributar pelo lucro real. Trata-se de um critério de tributação simplificado, pelo qual haverá uma presunção legal de que o lucro da pessoa jurídica contribuinte é aquele disposto na legislação aplicável. A tributação pelo lucro presumido se dá a partir da aplicação de um percentual sobre a receita bruta no período de apuração para o recolhimento do tributo.

Conforme dispõe o art. 13 da Lei 9.718/98, o limite de receita bruta total anual, para opção pelo lucro presumido, é de R\$ 78.000.000,00, ou a R\$ 6.500.000,00 multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a 12 meses. A alíquota aplicável ao IPRJ é de 15% sobre o lucro presumido. O montante apurado no lucro presumido que exceder ao valor resultante da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração, sujeita-se à incidência de adicional de imposto à alíquota de 10%.

Apresentadas importantes considerações sobre a estruturação do recolhimento do Imposto sobre a Renda, tanto na modalidade das pessoas físicas e jurídicas, passa-se a proposta de alteração do IR para abarcar a tributação sobre lucros e dividendos creditados aos sócios e acionistas de pessoas jurídicas.

O tema da reforma tributária se faz recorrente no Brasil há muitos anos. A Constituição Federal de 1988, na sua temática cidadã, previu uma sorte de direitos prestacionais que deveriam ser observados pelo Estado brasileiro. Em outra senda, é forçoso reconhecer que após o fim da década de 1980, iniciou-se no Brasil uma reestruturação do Estado, com reformas que buscavam fomentar a maior competitividade do Brasil no cenário internacional.

Desde o ano da promulgação da Carta Constitucional, em 1988, a reforma tributária

sempre apareceu como plano de governo dos presidentes eleitos. Em 1995, a administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 175 (PEC), que previa uma ampla reforma tributária. A PEC nº 175 foi aprovada na comissão especial de mérito, mas não chegou a ser votada no plenário da Câmara dos Deputados. A reforma, assim, acabou por abandonada pela administração FHC e pelas lideranças políticas, tendo sido arquivada no início de 2003.

A administração Lula da Silva (2003-2011), no primeiro ano de governo, enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003, na qual tinha o condão de operar uma ampla reforma tributária a nível constitucional. Aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2003, a PEC não foi aprovada pelo Senado Federal. No ano de 2008, a administração Lula propôs ao Congresso Nacional um novo projeto de reforma tributária, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 233/2008. A PEC teve êxito na comissão especial em novembro de 2008, mas nunca adentrou na pauta do plenário da Câmara dos Deputados.

Na obra “Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma”⁹², Celina Pereira promove excepcional estudo sobre os índices de governabilidade no executivo federal. Para tanto, a autora utiliza-se da chamada “taxa de sucesso”, compreendida como um percentual do número de aprovações de leis encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. Neste ponto, quanto maior a taxa de sucesso, maior será a governabilidade do Executivo.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), legislatura em que foi encaminhada a PEC nº 175, primeiro e único projeto de reforma tributária de FHC, o Poder Executivo teve êxito em 92,04% dos projetos de reforma legislativa encaminhadas ao Congresso Nacional.

No governo Lula da Silva, em seu primeiro mandato, entre 2003 e 2007, o Governo Federal teve 87,98% de êxito nos projetos encaminhados ao Congresso Nacional. No segundo mandato Lula, entre 2007 e 2011, o Poder Executivo Federal teve 84,75% de taxa de sucesso

⁹² PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. 2017. 87 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

dos projetos de reforma legislativa propostos ao Legislativo.

O que se pode depreender dos dados acima citados é que as administrações de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva tiveram altos níveis de governabilidade e bom diálogo institucional com o Poder Legislativo. Nada obstante, ainda assim os referidos governos não tiveram êxito em aprovar uma ampla reforma tributária no ordenamento jurídico pátrio.

Murilo de Oliveira Junqueira, em “O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008)”⁹³, traz quatro principais hipóteses sobre a justificativa para os recorrentes fracassos nas tentativas de reforma tributária no país. Segundo o autor, a primeira motivação seria a ingovernabilidade do sistema político. Junqueira dita que, durante as décadas de 1980 e 1990, a visão majoritária entre os cientistas políticos nacionais ditava que o sistema político brasileiro tendia à ingovernabilidade, mormente em relação ao sistema proporcional com lista aberta e ao sistema presidencialista. Nada obstante isso, conforme Junqueira aponta, estudos empíricos da década de 1990 mostraram que o sistema político nacional acabou se mostrando estável, com altos níveis de aprovação dos projetos legislativos encaminhados pelo Executivo ao Congresso Nacional.

A segunda motivação para o fracasso de uma ampla reforma tributária, para o autor, seria o poder de veto dos governadores. Nessa linha, os governadores atuariam como atores de veto das reformas que visassem limitar a autonomia subnacional e impedir a guerra fiscal, por meio do jogo político intra-partidário no Congresso Nacional. Em outras palavras, governadores atuariam com os deputados de seus respectivos partidos retardando a aprovação das reformas.

A terceira motivação seria o *lobbying* das elites dominantes. Propostas de reforma tributária que buscassem trazer mais progressividade e mais justiça fiscal, por óbvio, atingiriam mais fortemente a parte mais rica da sociedade. Nesta linha, as elites com maior representatividade atuariam no sentido de retardar o andamento de reformas tributárias. A quarta e última razão apontada por Junqueira que a ciência política justifica para o fracasso da estruturação de uma reforma tributária de larga escala seria o desinteresse do Poder Executivo.

⁹³ JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 30, n. 89, oct. 2015.

Nesta linha, a ciência política majoritária aponta que as reformas não foram bem-sucedidas por causa da resistência das burocracias fazendárias e orçamentárias. Nada obstante, Junqueira aponta que as burocracias fazendárias e orçamentárias têm poder limitado sobre o parlamento. Apresentada a proposta ao Congresso Nacional, o único poder que as altas burocracias teriam seria o de informar os parlamentares com seu conhecimento técnico sobre tributação.

Deste modo, Junqueira defende que as burocracias fazendárias e orçamentárias não têm o condão de atuar um ator com poder de veto. Além disso, o autor desconstrói o argumento de desinteresse do Executivo ao apontar que as administrações Fernando Henrique Cardoso e Lula encaminharam três projetos de reforma tributária, tendo esses três sido paralisados no Congresso Nacional.

O que se pode depreender do quadro acima analisado é que seja o governo que for, a aprovação de uma reforma tributária de grande escala acarreta um altíssimo custo político. Para comprovar tal fato, pode-se verificar que até mesmo o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, que teve uma taxa de sucesso nas aprovações de reformas legislativas no Congresso de 92,4%⁹⁴, não teve êxito em aprovar projeto de reforma tributária.

Nada obstante isso, as dificuldades que envolvem a reestruturação do sistema tributário nacional não podem servir de escudo para a sua imutabilidade. Conforme apontado neste trabalho, nos dias atuais, a política tributária não cumpre nenhum de seus dois principais fins: promover uma boa arrecadação ao Estado e ser justa aos contribuintes. Desta feita, este estudo defende a aprovação de uma reforma tributária de pequena escala, sem a necessidade de alteração do texto constitucional, a partir da incorporação dos lucros e dividendos creditados aos sócios e acionistas na tributação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.

Adrian Vermeule, conforme apontado neste trabalho, defende que ponderação acerca a adoção de reformas de pequena escala tem o condão de fomentar valores democráticos e efeitos sistêmicos positivos de forma mais eficiente que reformas de grande escala⁹⁵. Nesta linha, democracias bem estruturadas terão mais sucesso no processo de reformas

⁹⁴ PEREIRA, Celina. Op. Cit.

⁹⁵ VERMEULE, Adrian. Op. Cit. p. 4.

institucionais ao debater mecanismos de menor escala do que reformas amplamente reestruturantes. Para tanto, o autor se vale de quatro principais instrumentos de pequena escala: imparcialidade, responsabilidade, transparência e deliberação⁹⁶. Tais reformas visam otimizar os valores democráticos, ao passo que inserem valores fundamentais a todo e qualquer ordenamento jurídico que se pretenda justo e funcional.

Deste modo, como restou apresentado neste trabalho, uma reforma tributária de grande escala se mostou de penosa resolução nos trinta e dois anos do constitucionalismo brasileiro. Governos eleitos, mesmo que dotados de alto grau de governabilidade e de boa relação com o Congresso Nacional, não lograram êxito em aprovar uma reestruturação do sistema tributário nacional. Assim, buscar uma reforma de pequena escala, com a inserção da riqueza oriunda dos lucros e dividendos creditados aos sócios e acionistas na tributação pelo IRPF traria mais imparcialidade, responsabilidade, transparência e deliberação no sistema tributário nacional.

A imparcialidade se dá pelo fato de, no limite, a política insentiva prevista pelo art. 10 da Lei nº 9.249/95 traz um privilégio odioso. Privilegia-se uma parcela intensamente diminuta da população, sócios e acionistas que recebem lucros e dividendos de pessoas jurídicas empresárias, sem justificativa aparente. Deste modo, a tributação dos lucros e dividendos traria maior imparcialidade ao desenho institucional tributário brasileiro.

A responsabilidade descansa no fato de que é papel dos legisladores se basearem nas disposições constitucionais. Nesta linha, o constituinte de 5 de outubro de 1988 consagrou na Carta Magna, em seu campo tributário, os valores da capacidade contributiva, da universalidade e da progressividade no Imposto sobre a Renda, bem como a necessidade de se adotar parâmetros de justiça fiscal. Assim sendo, a reforma que se visa no presente trabalho denotaria maior responsabilidade dos legisladores brasileiros com o texto constitucional.

Transparência e deliberação denotam o caráter social da tributação sobre lucros e dividendos creditados a sócios e acionistas. Em relação à transparência, tem-se o fato de que uma reforma tributária que seja valorativa aos valores da capacidade contributiva e da justiça fiscal é um anseio longínquo da sociedade brasileira. No que tange à deliberação, verifica-se que a reforma objeto deste estudo seria fruto de um processo legislativo, amplamente

⁹⁶ Ibid.

discutido no seio social.

Desta forma, deve-se reconhecer que uma reforma tributária de pequena escala, com a inserção direta de valores democráticos de imparcialidade, responsabilidade, transparência e deliberação se mostraria mais eficiente no Brasil do que uma reestruturação ampla no sistema tributário nacional. Um exemplo de tal reforma, como se pretende defender neste estudo, seria a tributação sobre lucros e dividendos creditados às pessoas físicas sócias e acionistas de pessoas jurídicas empresárias.

Em outra senda, é imperioso ressaltar que uma reforma tributária que pretenda tributar lucros e dividendos deva conter uma forma de compensação aos contribuintes. Em que pese trazer maior justiça fiscal no sistema tributário nacional, é inegável que, no limite, a reforma pretendida aumenta o peso dos tributos na sociedade. Neste passo, tem-se a importância da aplicação do modelo de eficiência de Kaldor-Hicks, por meio do qual se busca a adoção de uma política pública que gere a aquisição de ganhos sociais que superam perdas individuais, desde que acompanhadas por meio de um sistema de compensação social.

Conforme aponta Marinho Martins Botelho⁹⁷, um dos principais elementos da eficiência Kaldor-Hicks diz respeito a possibilidade de se aceitar uma mudança social eficiente mesmo quando a melhoria do bem-estar de uma parte causa a redução do bem-estar em outra. Nada obstante, em havendo a redução do bem-estar de uma parcela da sociedade, a manutenção do grau de satisfação do perdedor de bem-estar deve vir acompanhada por uma recompensa ou um mecanismo de compensação.

Assim sendo, a tributação sobre lucros e dividendos pelo Imposto de Renda das Pessoas Físicas, que teria o condão de trazer mais justiça fiscal ao sistema tributário nacional, igualmente representaria um incremento na arrecadação tributária do Estado. Nesta linha, o presente trabalho aponta que um mecanismo de compensação à tributação dos lucros e dividendos, seguindo os ditâmes dos padrões de eficiência Kaldor-Hicks, seria a diminuição da alíquota do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas.

Tendo a reforma de pequena escala aqui pretendida o condão de gerar ganhos sociais

⁹⁷ BOTELHO, Martins Marinho. A eficiência e o efeito Kaldor-Hicks: A questão da compensação social. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 27-45, jan.-jun. 2016.

que superam perdas individuais, ainda assim faz-se necessária uma redução da tributação cobrada às pessoas jurídicas como um importante mecanismo de compensação social. O instrumento de se materializar a reforma apontada por este estudo, nesta linha, seria a partir de um projeto de lei, que teria dois nortes de alteração legislativa.

O primeiro objeto da lei reformista seria a alteração do art. 10 da Lei 9.249/95. Desta forma, seria superada a isenção concedida sobre os lucros e dividendos creditados aos sócios e acionistas, de sorte que tal riqueza adentraria ao conceito de renda, mormente na que toca à disponibilidade econômica e jurídica da renda, dos sócios e acionistas que recebessem os lucros e dividendos. Desta feita, tal riqueza seria tributada por meio do Imposto de Renda das Pessoas Físicas como qualquer outra riqueza, seguindo o princípio da universalidade tributária⁹⁸.

A segunda disposição do projeto de lei da reforma tributária de pequena escala seria a alteração da Lei nº 9.430/96, que prevê as alíquotas de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas, bem como eventuais alterações no Decreto nº 9.580/18, que regulamenta o tributo federal cobrado sobre a renda. Nada obstante, é imperioso ressaltar que este trabalho não visa dispor sobre qual seria a nova alíquota aplicável ao IRPJ. A reforma tributária pretendida neste estudo implica que a redução do tributo sobre a renda cobrado às pessoas jurídicas, como mecanismo de compensação social em razão da tributação dos lucros e dividendos creditados aos sócios e acionistas de pessoas jurídicas pelo IRPF, deveria ser fruto de um processo de deliberação social.

Desta feita, representantes eleitos do povo, as burocracias orçamentárias e fazendárias do Poder Executivo, e membros da sociedade civil como economistas, contadores e tributaristas deveriam deliberar sobre a formação de uma nova alíquota, em padrões menores que os atuais, que seja eficiente seja sob o prisma arrecadatório, seja sob o prisma de fomento a um sistema tributário valorativo à eficiência econômica, com a menor presença do peso morto da tributação na economia.

⁹⁸ Conforme observado nesse estudo, o princípio da universalidade tributária impera que todos os rendimentos auferidos por cidadãos brasileiros devem, como regra geral, ser objeto da tributação pelo Imposto de Renda da Pessoa Física.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou apontar que a isenção do imposto de renda sobre a distribuição dos lucros e dividendos constitui uma renúncia fiscal demasiadamente considerável para que sua concessão seja baseada em frágeis fundamentos jurídicos e fáticos. A política isentiva objeto deste estudo encontra-se defasada de valores e princípios jurídicos importantes, bem como das necessidades de arrecadação do país imerso em grave crise financeira e fiscal.

O benefício fiscal encontra-se em dissonância com o princípio da capacidade contributiva e com o valor de justiça fiscal, por desonerar indivíduos que demonstram alta capacidade contributiva, sem apresentar uma pertinente finalidade social para justificar essa renúncia fiscal. Em outra senda, tal benefício fiscal é garantido em um sistema tributário altamente regressivo, onde a tributação sobre o consumo possui mais destaque que a tributação sobre a renda, onerando de forma considerável aqueles indivíduos com menor capacidade contributiva, posto que tais indivíduos despendem boa parte de suas rendas com o consumo, visando o atingimento de suas necessidades básicas.

Além disso, a renúncia fiscal em apreço, ao passo que demanda alto custo social, não se reverte em benefícios para a sociedade, mas apenas gera riqueza para os particulares beneficiários. Assim, torna-se necessária uma mudança em pequena escala no sistema tributário federal para promover os valores de justiça distributiva e eficiência econômica almejados pelo Estado.

A exoneração em apreço tampouco condiz com a eficiência econômica, tendo em vista que a isenção dos lucros e dividendos distribuídos, como benefício fiscal da pessoa física, constitui parcela de riqueza que não se reverte em mais produção de bens e serviços da pessoa jurídica que a disponibiliza. Desta feita, a isenção representa somente acúmulo de capital para as pessoas físicas beneficiárias, não produzindo uma alocação eficiente correspondente aos contribuintes com menos recursos, e nem se transformando em benefício para toda a sociedade.

A isenção objeto deste trabalho, assim, não é economicamente eficiente, por não alargar a base de contribuintes do imposto de renda, mas por diminuí-la. Não se justifica nem se legitima como *tradeoff* econômico, porque tal benefício fiscal não possui a capacidade de

se transformar em benefícios para toda a sociedade, e sim apenas para as pessoas dos sócios e acionistas, não compensando para a sociedade do ponto de vista de custo-benefício.

A reforma pretendida por este trabalho almeja tributar pelo Imposto de Renda das Pessoas Físicas os lucros e dividendos creditados aos sócios e acionistas de pessoas jurídicas, e prevê, como mecanismo de compensação social, a redução das alíquotas aplicáveis ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, reduzindo o peso morto da tributação na economia.

Neste sentido, o presente estudo buscou apresentar uma proposta de uma reforma tributária de pequena escala, pautada em valores de imparcialidade, responsabilidade, transparência e deliberação, que resulte na formação de um sistema tributário mais justo, reduzindo a desigualdade social preemente no país e mais eficiente sob o prisma econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Silvio Rodrigues. O desafio do déficit público. In: LOZARDO, Ernesto (org). **Déficit Público brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BOTELHO, Martins Marinho. A eficiência e o efeito Kaldor-Hicks: A questão da compensação social. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 27-45, jan.-jun. 2016.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. **Histórico das taxas de juros: Taxa SELIC**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/COPOMJUROS/#notas>>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- _____. Banco Central do Brasil. **Índices de Preços no Brasil**: informações até março de 2016. Brasília: BCB, 2016. p. 12-13. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%202020-%20C3%8Dndices%20de%20Pre%20C3%A7os%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1966.
- _____. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1995.
- _____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil**: análise por tributo e bases de incidência. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. p. 1. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2020.
- _____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil. **Estudos Tributários**, n. 14, dez. 2004.
- _____. Senado Federal. **A título exemplificativo, a carga tributária em relação ao PIB na Índia é de 18%; 15% na China; 23% na Rússia**. Dados de estudo promovido pelo Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-49-os-sistemas-tributarios-de-brasil-russia-china-india-e-mexico-comparacao-das-caracteristicas-gerais>>. Acesso em: 22 jun. 2020.
- _____. Senado Federal. **Relatório Anual da Subcomissão Permanente de Avaliação do**

Sistema Tributário Nacional. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 18. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=2564&codcol=38>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

_____. Senado Federal. **Superávit primário.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit#:~:text=Super%C3%A1vit%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9%20o%20resultado,constituem%20o%2022resultado%20prim%C3%A1rio%22>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

COLARES, Gramacho Laís. O princípio geral da progressividade no sistema tributário nacional. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, n. 7, p. 100-121, jul./dez. 2018.

COOTER, Richard; ULEN, Thomas. **Law and economics.** 2. ed. Boston: Addison-Wesley, 1996.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva.** São Paulo: Malheiros, 1993.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 25. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1995.

GARCIA, Fernando. Apresentação. *In*: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política.** Tradução de João Guilherme Vargas Netto. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e distribuição de renda no Brasil. **IPC-IG Working Paper**, n. 136, p. 1-23, fev. 2016.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** New York and London: W. M. Norton, 1999.

JULIÃO, Luis Guilherme. A gangorra da taxa básica de juros da economia nos governos FH, Lula e Dilma. **O Globo**, Economia, Rio de Janeiro, 20 out. 2016. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/a-gangorra-da-taxa-basica-de-juros-da-economia-nos-governos-fh-lula-dilma-20322941>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 30, n. 89, oct. 2015.

KRUGMAN, Paul R.; WELLS, Robin. **Introdução à economia.** Tradução de Helga Hoffmann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LACERDA, Antonio Correia de *et al.* **Economia Brasileira.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Curso de direito tributário.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Disponibilidade jurídica como elemento do fato gerador do imposto de renda. **Revista Dialética de Direito Tributário**, v. 207, p. 59-66, dez. 2012.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Relatórios Econômicos sobre o Brasil**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2020.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil**: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. 2017. 87 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

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

PRICEWATERHOUSECOOPERS (PwC). **Information Guide Series**. Worldwide Summaries 1999-2000. Acesso em: 29 set. 2020.

RAMOS, Laura; REIS, João Guilherme Almeida. **Emprego no Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

RAMSEY, Frank P. A contribution to the theory of taxation. **The Economic Journal**, v. 37, n. 145, p. 47-61, mar. 1927.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. As contribuições para-fiscais e a validação constitucional das espécies tributárias. **Revista Dialética de Direito Tributário**, v. 174, p. 110-129, mar. 2010.

RODRIGUES, Vasco. **Análise econômica do direito**: uma introdução. 2. ed. Lisboa: Almedina, 2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo B. P. **Análise de impacto regulatório**: uma abordagem exploratória. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5010>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SIMON, Herbert. **El comportamiento administrativo**: estudio de los procesos decisorios en la organizacion administrativa. Traducción por Amando Lazaro Ros. 2. ed. Madrid: Aguilar, 1970.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza de Holanda. À procura do imposto ótimo. **Valor Econômico**, São Paulo, n. 1221, 18 mar. 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SMYTH, Albert Henry. **The writings of Benjamin Franklin**. New York: Macmillan, 1907. v. X.

SOUZA JUNIOR, José Ronaldo de Castro; SANTOS, Francisco de Luna. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Federal (2017-2037)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SOUZA, Pedro Herculano G. F. de; MEDEIROS, Marcelo. The concentration of income at the top in Brazil, 2006-2014. **IPC-IG Working Paper**, n. 163, p. 1-18, nov. 2017. p. 6-8.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. In Praise of Frank Ramsey's Contribution to the Theory of Taxation. **The Economic Journal**, v. 125, n. 583, p. 235–268, mar. 2015.

TIPKE, Klaus. Princípio da igualdade e a ideia de sistema no direito tributário. *In*: MACHADO, Brandão (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Ruy Barbosa Nogueira**. São Paulo: Saraiva, 1984.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. II.

VARSANO, Ricardo. Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e referências para futuras mudanças. **Revista Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 405, jan. 1996.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of democracy**: institutional design writ small. New York: Oxford University Press, 2007.

WOLFFENBUTTEL, Andreia. **O que é? - Superávit primário**. Brasília: Ipea, 2005.