

PARECER N° , DE 2016

SF/16263.02518-53

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 588, de 2015, do Senador Lindbergh Farias, que *altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para tributar os lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas;* o PLS nº 616, de 2015, do Senador Marcelo Crivella, que *altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a incidência do Imposto de Renda sobre os lucros ou dividendos distribuídos a beneficiário pessoa física nos casos em que especifica;* e o PLS nº 639, de 2015, do Senador Otto Alencar, que *altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a incidência do Imposto de Renda relativamente aos lucros ou dividendos distribuídos pela pessoa jurídica.*

Relator: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vêm a esta Comissão, em decisão terminativa, os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 588, 616 e 639, todos de 2015, que dispõem acerca da incidência do Imposto sobre a Renda (IR) sobre lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas. As proposições são de autoria, respectivamente, dos Senadores Lindbergh Farias, Marcelo Crivella e Otto Alencar.

Em linhas gerais, as proposições alteram o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que prevê a não incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os lucros e dividendos pagos

ou creditados por pessoas jurídicas e a não integração desses valores à base de cálculo do IR do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

As diferenças entre as proposições residem na forma com que os lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas passam a sofrer a incidência do IR. Os Projetos de Lei do Senado nºs 588 e 639, de 2015, têm conformação parecida, tendo em vista que ambos preveem, como regra geral, a incidência do IRRF à alíquota de 15% a título de antecipação do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, no caso de o beneficiário ser pessoa física.

As diferenças entre as duas proposições referem-se à tributação dos lucros e dividendos recebidos por pessoas físicas residentes e domiciliadas no exterior e por pessoas jurídicas. O PLS nº 588, de 2015, dispõe expressamente sobre regra específica a ser aplicada ao residente ou domiciliado no exterior e ao residente e domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida, ao passo que o PLS nº 639, de 2015, dispõe expressamente apenas sobre esta última hipótese. De todo modo, o resultado é o mesmo nos casos em questão: incidência do IRRF à alíquota de 15% na primeira hipótese e de 25% na segunda hipótese.

No tocante ao tratamento das pessoas jurídicas beneficiárias de lucros e dividendos, o PLS nº 588, de 2015, prevê que os montantes distribuídos devem ser computados na base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O PLS nº 639, de 2015, prevê que o IRRF à alíquota de 15% é definitivo, como regra geral, mas que será considerado antecipação compensável com o imposto que a pessoa jurídica beneficiária, tributada com base no lucro real, tiver de recolher quanto à distribuição de lucros e dividendos.

O PLS nº 616, de 2015, por sua vez, dispõe de modo diverso dos demais projetos quanto à regra geral, para prever que os lucros e dividendos recebidos por beneficiário pessoa física residente ou domiciliado no Brasil serão tributados na Declaração de Ajuste Anual em separado dos demais rendimentos recebidos no ano-calendário, de acordo com tabela progressiva anual específica que estabelece.

SF/16263.02518-53


SF/16263.02518-53

Pela tabela progressiva anual a que ficarão sujeitas as pessoas físicas em decorrência da referida proposição, lucros e dividendos de até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) não serão onerados pelo IR. Valores superiores a este até o limite de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) sofrerão incidência do IR à alíquota de 10%. Por fim, os lucros e dividendos que suplantarem R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) estarão sujeitos ao imposto à alíquota de 15%.

Inexiste, no PLS nº 616, de 2015, tributação dos lucros e dividendos recebidos por pessoas jurídicas. No tocante às pessoas físicas residentes ou domiciliadas no exterior, o projeto dispõe que se sujeitam à alíquota de 15%, salvo se residentes ou domiciliadas em país ou dependência com tributação favorecida ou beneficiária de regime fiscal privilegiado, hipótese em que a alíquota é fixada em 25%.

Nas justificações, os autores dos Projetos de Lei do Senado nºs 588 e 616, de 2015, ressaltam a injustiça tributária provocada pela isenção de IR na distribuição de lucros e dividendos em comparação à submissão da renda dos trabalhadores ao mencionado imposto. Na justificação do PLS nº 639, de 2015, é ressaltado o efeito negativo provocado pelo referido benefício fiscal, consistente na adoção de planejamento tributário que se concretiza por meio da criação de empresa com objetivo de fuga à incidência da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF).

É de se registrar que não foram apresentadas emendas aos projetos, que passaram a tramitar em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 1.457, de 2015, do Senador Flexa Ribeiro.

II – ANÁLISE

Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Nos termos do art. 91, inciso I, combinado com o art. 99, inciso IV, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) opinar sobre proposições pertinentes a tributos, como é o caso das matérias em exame, dispensada a competência do Plenário.



SF/16263.02518-53

Os projetos são constitucionais, pois a iniciativa não se insere entre aquelas privativas de outros poderes e a União tem competência para legislar sobre direito tributário, nos termos dos arts. 24, inciso I, e 48, inciso I, ambos da Constituição Federal.

Quanto à juridicidade, verificamos, quando da apresentação das matérias, a presença dos atributos de inovação legislativa, generalidade, compatibilidade e harmonização com o ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, os instrumentos legislativos propostos são adequados para a finalidade pretendida.

Quanto à técnica legislativa, foram atendidas as normas regimentais e as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Da tributação de lucros e dividendos e das distorções do modelo atual

É inequívoca a necessidade de se acolher o mérito das proposições ora analisadas, de sorte a combatermos a nefasta desigualdade e as distorções provocadas pelo benefício fiscal concedido à distribuição de lucros e dividendos pela regra inserida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso no art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995.

De acordo com o mencionado dispositivo legal, os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, passaram a não estar sujeitos ao Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) e a não integrar a base de cálculo do IR do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

Antes desse período, havia tributação de lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas, ainda que não semelhante ao imposto cobrado em razão da renda auferida pelo trabalho. Enquanto neste caso o IR incidia com base em tabela progressiva, naquele a tributação ocorria na fonte à alíquota de 15%.

SF/16263.02518-53



Com a modificação introduzida em 1995, as rendas do capital deixaram de ser tributadas ao serem recebidas pelos beneficiários, mediante isenção do IR sobre lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas. O que supostamente estimularia a atividade empresarial acabou revelando a sua verdadeira face, que é a de beneficiar os mais ricos com a redução da carga tributária de uma de suas principais fontes de renda.

Em comparação com países desenvolvidos ou em desenvolvimento, o Brasil acabou ficando, em razão do anômalo benefício fiscal em questão, na incomoda posição de ser um dos únicos no mundo a deixar de tributar lucros e dividendos distribuídos a sócios e acionistas de empresas.

De acordo com estudo de autoria de Sergio Gobetti e Rodrigo Orair, denominado “Progressividade Tributária: a agenda esquecida”, premiado pelo Tesouro Nacional em 2015, apenas a Estônia, entre 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), possui regime de isenção total de lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídica, nos moldes brasileiros. Todos os demais países da OCDE praticam, segundo os autores, a dupla tributação de lucros e dividendos, ou seja, incide o IR tanto na pessoa jurídica quanto na pessoa física.

No Brasil, a alíquota nominal conjugada do IRPJ, considerado o adicional de 10% (dez por cento), e da CSLL, é em regra de 34%. Assim, os lucros auferidos pela pessoa jurídica submetem-se a essa imposição tributária. Caso seja levada em consideração a dedutibilidade dos chamados Juros sobre Capital Próprio, o percentual efetivo que ficaria com o Estado em razão da incidência de tributos sobre o lucro auferido pela pessoa jurídica seria ainda menor. Nos termos do que aponta estudo divulgado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, intitulado “Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada”, a alíquota efetiva, no caso de dedução dos Juros sobre Capital Próprio, pode chegar a 30,2%, o que demonstra o baixo percentual de tributação sobre lucros e dividendos no País.

Como observam Sergio Gobetti e Rodrigo Orair, a carga tributária brasileira sobre lucros e dividendos, em razão da isenção concedida na distribuição aos sócios de valores com essas naturezas, é bem inferior à quase totalidade dos países da OCDE. Conforme o estudo, a tributação

 SF/16263.02518-53

nesses países é, em média, de 43,1%, de acordo com as alíquotas vigentes em 2015. A título de exemplo, cabe citar que a carga total sobre os lucros e dividendos no Chile é de 40%; no México, 42%; no Reino Unido, 45,14%; na Alemanha, 48,59%, na Irlanda, 57,13%; nos Estados Unidos, 57,6%; e, na França, 64,38%.

A reduzida carga tributária sobre lucros e dividendos, provocada pela isenção concedida pelo art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, acarreta distorções no ambiente tributário. Como se sabe, o IR é informado pelos princípios da generalidade, da progressividade e da universalidade, nos termos do que preconiza o inciso I do § 2º do art. 153 da Constituição Federal. Como bem afirmado pelo Senador Marcelo Crivella na justificação do PLS nº 616, de 2015, o princípio da generalidade diz respeito a pessoas e tem como pressuposto que todos aqueles que tenham capacidade devem contribuir, de acordo com a medida de cada um; o princípio da universalidade impõe que todas as rendas ou proventos, ganhos ou lucros de todas as espécies deverão se submeter à incidência do imposto; e o princípio da progressividade, por sua vez, exige a variação positiva da alíquota à medida que há aumento da base de cálculo.

Nessa linha, a isenção prevista no art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, fere todos esses princípios, pois o IR não alcança como deveria pessoas de elevada renda, aqueles que recebem lucros e dividendos, e deixa sem tributação parcela significativa da renda total auferida pelos contribuintes.

Além de violar os princípios em questão, a isenção concedida à distribuição de lucros e dividendos tem fomentado a adoção de esquemas simples de planejamento tributário que consistem na criação de empresa com objetivo de fuga da tabela progressiva do IRPF, como bem destacado pelo Senador Otto Alencar na justificação do PLS nº 639, de 2015. Costuma-se denominar esse fenômeno de “pejotização” nos casos em que as pessoas físicas criam pessoas jurídicas com a finalidade de reduzir a carga tributária incidente em razão das atividades que exercem. Esse fenômeno acaba causando erosão da base tributável do imposto e prejudica as finanças públicas, sem qualquer benefício para a sociedade.

A evidenciação da reduzida carga tributária brasileira incidente sobre as rendas do capital e as distorções provocadas pelo modelo em vigor levam à conclusão de que a isenção de IR sobre lucros e dividendos precisa

 SF/16263.02518-53

ser extinta. Além disso, os argumentos em contrário não se sustentam, tanto sob o aspecto jurídico quanto sob o aspecto econômico.

Do ponto de vista jurídico, não há a propalada bitributação, pois esse fenômeno ocorre quando dois entes federativos distintos tributam a mesma riqueza, o que não é o caso. Além disso, os contribuintes do IRPJ são distintos do IRPF. Enquanto o IRPJ é suportado pelas pessoas jurídicas, o IRPF é devido pelas pessoas físicas. Assim, ainda que a pessoa jurídica tenha pago IR sobre o lucro auferido, a distribuição desses valores a sócios e acionistas configura percepção de renda por parte destes. Por isso, é natural que ambas as exações incidam nesse caso, razão pela qual inexiste qualquer anomalia nessa dupla incidência.

Quanto ao aspecto econômico, inexiste avaliação de que a concessão de isenção com a entrada em vigor da Lei nº 9.249, de 1995, tenha fomentado a atividade econômica no País. O benefício, conforme mencionamos, serviu apenas para distorcer a tributação da renda, em detrimento da igualdade material que deve imperar no direito tributário. Essa igualdade impõe que os mais ricos suportem carga maior do que a incidente sobre os menos abastados.

Acabar com a isenção sobre lucros e dividendos parece ser o primeiro passo para uma efetiva reforma tributária, com enfoque, justamente, na concretização da igualdade material e na transformação do sistema de modo a torná-lo mais progressivo. Como bem pontuado pelo Senador Lindbergh Farias na justificação do PLS nº 588, de 2015, a taxação do consumo é injusta, pois nos balcões de vendas de produtos essenciais não há diferença entre ricos e pobres. Todos pagam a mesma carga ao adquirirem esses produtos. Por isso, é importante reverter a regressividade que afeta o nosso sistema. Essa reversão deve ser efetuada mediante a reformulação da carga tributária incidente sobre a renda, que leva em conta aspectos pessoais do contribuinte, a fim de que não haja isenção para empresários num cenário em que os rendimentos do trabalhador são onerados em até 27,5% a título de IR.

Do modelo mais adequado à tributação de lucros e dividendos


SF/16263.02518-53

Fixada a premissa de que é preciso rever a famigerada isenção de IR sobre a distribuição de lucros e dividendos, há que se identificar o modelo ideal a ser adotado no País. Entre os projetos em análise, há, essencialmente, duas soluções como regra geral: 1^a) prever a incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) à alíquota de 15% no momento da distribuição de lucros e dividendos e considerar o imposto retido como antecipação do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, como preconizam os Projetos de Lei do Senado nºs 588 e 639, ambos de 2015; 2^a) tributar os lucros e dividendos na Declaração de Ajuste Anual em separado dos demais rendimentos recebidos no ano-calendário, de acordo com tabela progressiva específica, conforme propõe o Projeto de Lei do Senado nº 616, de 2015.

A primeira solução parece ser a mais adequada para reduzir as discrepâncias na tributação de renda no Brasil. Ao considerar o imposto retido como antecipação do devido na Declaração de Ajuste Anual, haverá submissão da integralidade dos lucros e dividendos recebidos à tabela progressiva do IRPF, cuja alíquota pode chegar a 27,5% a depender da renda total do contribuinte. Com isso, haverá o mesmo tratamento para as rendas do capital que é dispensado aos rendimentos do trabalho, o que fomenta a igualdade tributária em seu aspecto substancial.

Entre os projetos de lei que propõem esse modelo, adotamos o PLS nº 588, de 2015, com o substitutivo que apresentamos, por entender que essa proposição trata mais adequadamente, de modo expresso, o imposto devido por residentes ou domiciliados no exterior. Além disso, há no projeto do Senador Lindbergh Farias ressalva às empresas que se enquadram no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional). Como entendemos que essas empresas possuem tratamento diferenciado, inserimos dispositivo para elucidar nossa compreensão sobre a matéria, consistente na impossibilidade de revogação por lei ordinária do art. 14 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que isenta do IR os valores pagos a titular ou sócio de microempresa ou empresa de pequeno porte. O objetivo é conferir interpretação autêntica à permanência desse dispositivo legal no ordenamento jurídico.

Na redação que conferimos ao art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, preservamos, em linhas gerais, a proposição original. Entretanto, fizemos

ajustes para evitar questionamentos quanto à irretroatividade da norma ou quanto ao respeito ao princípio da anterioridade, aplicável ao IR por força da alínea “b” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

Modificamos, ainda, a tributação de lucros ou dividendos percebidos por pessoas jurídicas, a fim de tornar definitiva a incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte nesses casos, salvo na hipótese de pessoa jurídica tributada com base no lucro real, em que deve ser permitido, à semelhança do § 6º do art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995, a compensação com eventual imposto que a pessoa jurídica tenha que recolher relativo à distribuição de lucros e dividendos.

Do montante que se pretende arrecadar

O acolhimento da proposição, com a emenda que apresentamos, significará um primeiro passo para a reforma tributária que o País exige. Além disso, há potencial expressivo de arrecadação em razão da incidência do IR sobre lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas.

De acordo com os dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), constantes do documento “Grandes Números IRPF – Anos-calendário 2007-2013”, foram recebidos no ano-calendário de 2013 mais de R\$ 231 bilhões de reais pelos titulares das Declarações de Ajuste Anual ou por seus dependentes a título de lucros ou dividendos. Trata-se de parcela expressiva da renda nacional cuja tributação é atualmente isenta. A incidência do IR sobre esse montante proporcionará expressiva arrecadação para os cofres públicos.

Os estudos sobre o tema discrepam quanto à estimativa de arrecadação. No trabalho apresentado por Sergio Gobetti e Rodrigo Orair, a alternativa de tributar os dividendos pela tabela progressiva do IRPF, com alíquota máxima de 27,5%, geraria receita de R\$ 59 bilhões de reais. Já para os autores do estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a expectativa de arrecadação adicional seria de R\$ 63,6 bilhões, por considerarem que a alíquota efetiva seria próxima à alíquota máxima do IR.



SF/16263.02518-53


SF/16263.02518-53

É verdade que a manutenção da regra de isenção relativa ao recebimento de valores por titulares ou por sócios de pessoa jurídica optante pelo Simples Nacional pode diminuir as estimativas em questão. Entretanto, os dados divulgados pela Receita Federal permitem reconhecer, ainda que não precisamente, o grande potencial de arrecadação gerado pela incidência do IR sobre lucros e dividendos.

A arrecadação adicional terá efeito positivo para todos os entes federativos, pois, cabe lembrar, há repartição das receitas de IR em razão de determinação constitucional. Conforme estabelece o art. 159 da Constituição, a União entregará 49% do produto da arrecadação do imposto para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O benefício, portanto, da nova sistemática de tributação será aproveitado por todos os entes federativos, o que pode melhorar a capacidade de pagamento dos Estados e Municípios, cujas finanças vêm se deteriorando de maneira drástica nos últimos anos.

Nessa linha, é imprescindível, especialmente diante da atual conjuntura, aprovar a tributação de lucros e dividendos. Será, sem dúvida, o primeiro passo de uma reforma tributária profunda, tendente a reequilibrar o sistema tributário nacional e a torná-lo mais progressivo.

III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 588, de 2015, nos termos da emenda abaixo, e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nºs 616 e 639, ambos de 2015.

EMENDA N° - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 588, DE 2015

Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para prever a incidência do Imposto sobre

SF/16263.02518-53

a Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado.

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 2017, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado estarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), calculado à alíquota de 15% (quinze por cento).

§ 1º O imposto descontado na forma do *caput* será:

I – considerado como antecipação e integrará a base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) na Declaração de Ajuste Anual do ano-calendário do recebimento, no caso de beneficiário pessoa física residente no País;

II – considerado como antecipação compensável com o Imposto sobre a Renda que a pessoa jurídica beneficiária, tributada como base no lucro real, tiver de recolher em razão de distribuição de lucros ou dividendos;

III – definitivo, nos demais casos.

§ 2º No caso de o beneficiário ser residente ou domiciliado no exterior, os lucros ou dividendos a que se refere o *caput* estarão sujeitos à incidência do IRRF calculado à alíquota prevista na alínea “a” do art. 97 do Decreto-Lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943.

§ 3º No caso de o beneficiário ser residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou ser beneficiário de regime fiscal privilegiado, nos termos dos arts. 24 e 24-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, os lucros ou dividendos a que se refere o *caput* estarão sujeitos à incidência do IRRF calculado à alíquota prevista no art. 8º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999.

§ 4º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será igual à parcela do lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista.



SF/16263.02518-53

§ 5º Não são dedutíveis na apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) os lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de qualquer espécie de ação prevista na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ainda que classificados como despesa financeira na escrituração comercial.

§ 6º Permanecem isentos do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente pagos ou distribuídos ao titular ou a sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no primeiro dia do exercício subsequente ao da publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator