

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Roberto Junqueira de Alvarenga Neto

**AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Belo Horizonte

2025

Roberto Junqueira de Alvarenga Neto

**AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Coimbra Silva

Belo Horizonte

2025

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

A473s      Alvarenga Neto, Roberto Junqueira de  
            As subvenções governamentais no direito tributário [manuscrito] /  
            Roberto Junqueira de Alvarenga Neto. - 2025.  
            152 f.

            Orientador: Paulo Roberto Coimbra Silva.  
            Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
            Faculdade de Direito.  
            Bibliografia: f. 144-152.

            1. Direito tributário - Brasil - Teses. 2. Imposto de renda - Teses.  
            3. Subvenções - Teses. I. Silva, Paulo Roberto Coimbra. II. Universidade  
            Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 336.2:342(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO ROBERTO JUNQUEIRA DE ALVARENGA NETO

Realizou-se, no dia 06 de março de 2025, às 14:00 horas, Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NO DIREITO TRIBUTÁRIO*, apresentada por ROBERTO JUNQUEIRA DE ALVARENGA NETO, número de registro 2023651730, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Paulo Roberto Coimbra Silva - Orientador (UFMG), Prof(a). Marciano Seabra de Godoi (PUC/MG), Prof(a). Rafael Campos Soares da Fonseca (FADISP).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 95 (noventa e cinco).

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 06 de março de 2025.

Paulo Roberto Coimbra Silva:95709983691

Assinado de forma digital por Paulo Roberto Coimbra Silva:95709983691  
Dados: 2025.04.04 10:22:08 -03'00'

Prof(a). Paulo Roberto Coimbra Silva ( Doutor ) Nota: 95

Assinado por:

Prof(a). Marciano Seabra de Godoi ( Doutor ) Nota: 95

Assinado por:

Prof(a). Rafael Campos Soares da Fonseca ( Doutor ) Nota: 95

## AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação de mestrado é fruto de um longo caminho percorrido graças ao apoio de uma série de pessoas, às quais não posso deixar de dirigir o meu sincero agradecimento.

Primeiramente, agradeço ao Professor Doutor Paulo Roberto Coimbra por ter sido meu orientador neste trabalho e nesse início da minha vida acadêmica. Deixo ainda uma palavra de agradecimento aos Professores Misabel Derzi, Onofre Batista e Marciano Seabra, pelos ensinamentos, debates e sugestões.

À minha vó, Júlia Prado, que nos deixou em junho de 2024 aos 101 anos. Será sempre o meu maior exemplo de força e sabedoria. Ao meu avô, Roberto Alvarenga, que nos deixou em março de 2024 aos 96 anos. Meu maior exemplo de dedicação ao trabalho e à ciência. À minha tia, Silvana Alvarenga, que me acolheu em Belo Horizonte durante dois anos e meio e nos deixou em novembro de 2024, terá minha eterna gratidão.

Aos meus pais, Elinete e Rogério, por todo o esforço, apoio e amor incondicionais. À minha querida irmã Marcela, minha maior inspiração, cujos conselhos e ensinamentos – no campo das ciências sociais, políticas, artísticas, filosóficas e da vida – sempre me guiarão.

Aos meus grandes amigos, Emanuel Oliveira, Felipe Arakawa, Lucas Coelho, Rafael Frasson, Fernando Malta, Bernardo Farinha, Pedro Dressler e Rayssa Fróes por todos os momentos, pela mais sincera amizade e por se fazerem presentes apesar da distância. Aos meus amigos, Leonardo Valeriano, Paula Germano e Maria Helena, por todas as trocas e companheirismo nessa jornada no PPGD. Ao meu amigo, Leonardo Giannetti, por me transmitir seu conhecimento e a paixão pelo direito tributário. Aos demais, perdoem-me por não os nomear.

À minha eterna casa, a Faculdade de Direito da UFMG, a vetusta casa de Afonso Pena.

Por último, nada seria possível sem o apoio, companheirismo e amor da Letícia e de nossos “filhos” LeBron e Café. Obrigado a todos.

“É preciso realmente acreditar em escrever. Eu acredito que vale a pena escrever, como vale a pena viver.

No meu caso específico, como a arte de escrever não é apenas um ato intelectual ou intelectual, chamem vocês como quiserem, é um ato de vida, é um ato visceral. Eu não sei como é que eu viveria sem escrever. Vale muito a pena escrever. Aliás, só vale viver escrevendo.

Se eu não estiver escrevendo, a minha vida vai muito mal.”<sup>1</sup>

João Antônio<sup>2</sup> (1937-1996).

---

<sup>1</sup> Em entrevista para o programa Encontro Marcado, realizado pelo Museu Nacional de Belas Artes, Fundação Nacional Pró-Memória e Ministério da Cultura, com apoio da TVE.

<sup>2</sup> João Antônio Ferreira Filho foi um jornalista e escritor brasileiro nascido em São Paulo em 27 de janeiro de 1927 e falecido no Rio de Janeiro em 31 de outubro de 1996. Vencedor do prêmio Jabuti em 1964 e em 1993, João Antônio ganhou notoriedade ao criar o conto-reportagem na forma de fazer jornalismo no Brasil e ficou conhecido por retratar em seus escritos trabalhadores das periferias dos grandes centros urbanos brasileiros.

## RESUMO

As subvenções governamentais desempenham um papel relevante como instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica, visando à concretização de objetivos constitucionalmente previstos, como a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento nacional. Esta dissertação examina o tratamento jurídico das subvenções no direito tributário brasileiro, analisando sua conformação constitucional, sua compatibilidade com os conceitos de receita e renda, bem como as recentes alterações legislativas sobre o tema, com destaque para a Lei nº 14.789/2023. O estudo parte do reconhecimento da Constituição Federal de 1988 como uma Constituição dirigente, que estabelece diretrizes para a atuação estatal no domínio econômico. São analisadas as diferentes fases do tratamento tributário das subvenções, desde sua concepção inicial até o atual modelo de crédito fiscal. A pesquisa investiga a possibilidade de enquadramento das subvenções como receita e renda tributáveis, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, concluindo pela compatibilidade quando verificado efetivo acréscimo patrimonial. Também são discutidos os impactos das recentes alterações legislativas, especialmente a adequação do sistema brasileiro aos padrões internacionais de tributação. Conclui-se que o novo regime tributário das subvenções representa um avanço na harmonização entre o fomento ao desenvolvimento e a preservação da base tributária nacional, sem prejuízo da autonomia dos entes federativos.

Palavras-chave: SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS; IMPOSTO SOBRE A RENDA; EXTRAFISCALIDADE;

## **ABSTRACT**

Government subsidies play a significant role as an instrument of State intervention in the economic order, aiming to achieve constitutionally established objectives, such as reducing regional inequalities and promoting national development. This dissertation examines the legal treatment of subsidies under Brazilian Tax Law, analyzing their constitutional framework, their compatibility with the concepts of revenue and income, and recent legislative changes on the subject, particularly Law No. 14,789/2023. The study starts from the recognition of the Federal Constitution of 1988 as a directive constitution, which establishes guidelines for state action in the economic domain. The different phases of the tax treatment of subsidies are analyzed, from their initial conception to the current fiscal credit model. The research investigates the possibility of classifying subsidies as taxable revenue and income, in light of the relevant constitutional principles, concluding for compatibility when there is effective patrimonial increase. The impacts of recent legislative changes are also discussed, especially the adaptation of the Brazilian system to international taxation standards. It is concluded that the new tax regime for subsidies represents an advance in harmonizing development promotion with the preservation of the national tax base, without prejudice to the autonomy of federal entities.

**Keywords: GOVERNMENT SUBSIDIES; INCOME TAX; EXTRAFISCALITY;**

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>A CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988: A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA</b>	<b>16</b>
2.1	A noção e o direito ao desenvolvimento	21
2.2	As formas de intervenção do Estado sobre a economia e o tributo como mecanismo de intervenção na ordem social e econômica	28
2.3	A guerra fiscal e a proliferação desordenada de incentivos fiscais no Brasil	32
<b>3</b>	<b>AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO</b>	<b>41</b>
3.1	O conceito jurídico-administrativo de subvenção	41
3.2	As subvenções governamentais no direito financeiro e no direito tributário	45
3.2.1	A Lei nº 4.320/1964 à Lei nº 6.404/1976: o conceito jurídico-financeiro de subvenção	46
3.2.2	A Lei nº 6.404/1976 e o Decreto-lei nº 1.598/1977: primeira fase do conceito jurídico-tributário de subvenção	48
3.2.3	A Lei nº 11.638/2007 e Lei nº 12.973/2014	53
3.2.4	A Lei Complementar nº 160/2017: segunda fase do conceito jurídico-tributário de subvenção	56
3.2.5	A Lei nº 14.789/2023: terceira fase do conceito jurídico-tributário de subvenção	66
3.3	O conceito de subvenções governamentais na legislação do direito financeiro e tributário	67
<b>4</b>	<b>AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS E OS CONCEITOS DE RECEITA E RENDA</b>	<b>71</b>
4.1	As subvenções e as ciências contábeis	71
4.2	Os conceitos jurídicos de receita e renda no direito tributário	75
4.2.1	O conceito de receita no direito tributário	77
4.2.2	O conceito de renda no direito tributário	80
4.3	As subvenções, a receita e a renda: há compatibilidade?	93
<b>5</b>	<b>O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DAS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NA JURISPRUDÊNCIA</b>	<b>108</b>
5.1	O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)	108
5.2	O Superior Tribunal de Justiça (STJ)	112
5.2.1	Reflexões sobre o fundamento da violação ao pacto federativo e a imunidade recíproca	119
<b>5.2.2</b>	<b>Reflexões sobre o fundamento das grandezas “positivas” e “negativas”</b>	<b>129</b>
5.3	O Supremo Tribunal Federal (STF)	132

5.4	Síntese conclusiva	136
<b>6</b>	<b>O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DAS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS E LEI Nº 14.789/2023</b>	<b>137</b>
6.1	O contexto da Lei nº 14.789/2023	137
6.2	O crédito fiscal	141
6.3	A habilitação na Receita Federal do Brasil	141
6.4	A apuração e utilização do crédito fiscal	142
6.5	As Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 7.604 e nº 7.622	144
6.6	Reflexões sobre a Lei nº 14.789/2023 e as contribuições ao PIS e da COFINS	146
6.7	Reflexões sobre os efeitos extrafiscais da Lei nº 14.789/2023	147
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>150</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>154</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação examina o tratamento jurídico das subvenções governamentais no âmbito do Direito Tributário brasileiro, com ênfase na sua evolução legislativa, fundamentos constitucionais e repercussões como mecanismo de intervenção estatal na ordem econômica. O tema assume especial relevância no contexto atual, marcado por intensos debates sobre a efetividade das políticas públicas de fomento e a interação entre o Sistema Tributário Nacional e as estratégias de desenvolvimento socioeconômico. Mais do que uma análise puramente teórica, o estudo se propõe a investigar os impactos concretos da aplicação dos incentivos fiscais, situando a discussão na interface entre a dogmática jurídica e a realidade econômica do país.

A discussão acerca da tributação das subvenções governamentais, especialmente aquelas concedidas pelos Estados sob a forma de benefícios fiscais de ICMS, alcançou proporções significativas nos últimos anos, mobilizando as esferas administrativa e judicial em todos os níveis. O contencioso sobre a matéria movimentou valores estimados em R\$ 80 bilhões anuais, segundo a Exposição de Motivos da MP nº 1.185/2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.789/2023, evidenciando a magnitude dos interesses em jogo e o impacto econômico das decisões judiciais e administrativas sobre o tema.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, especialmente no julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR, sob a relatoria do Ministro OG Fernandes e com voto condutor da Ministra Regina Helena Costa, representou um marco na jurisprudência sobre o tema. A decisão, que afastou a tributação dos créditos presumidos de ICMS pelo IRPJ e pela CSLL com fundamento na proteção ao pacto federativo, foi amplamente acolhida pela doutrina tributária brasileira.

A doutrina do direito tributário, em sua maioria, alinhou-se à tese de que a tributação federal sobre incentivos fiscais estaduais representaria uma indevida interferência na autonomia dos Estados e do Distrito Federal, comprometendo o equilíbrio federativo e a eficácia das políticas de incentivo regionais.

Esta investigação se insere na linha de pesquisa "Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito" do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, que se dedica, entre outros temas, à análise das relações entre Estado e sociedade, à efetivação dos direitos fundamentais e aos mecanismos jurídicos de promoção do desenvolvimento socioeconômico. Nesse contexto, o estudo das subvenções governamentais como instrumentos tributários de desenvolvimento regional e de redução de desigualdades

apresenta-se como tema central para a compreensão dos desafios do federalismo fiscal brasileiro e da concretização dos objetivos fundamentais da República.

O ponto de partida da pesquisa é o reconhecimento da Constituição Federal de 1988 como uma Constituição dirigente, que não se limita a estruturar o Estado, mas estabelece um programa de transformação social, com diretrizes para a atuação dos poderes públicos. Nesse contexto, ganham relevo os princípios constitucionais da ordem econômica, que orientam a intervenção do Estado no domínio econômico, inclusive por meio da concessão de subvenções e benefícios fiscais. Trata-se de instrumentos para a concretização de objetivos como a redução das desigualdades regionais, o desenvolvimento nacional equilibrado e a busca do pleno emprego, sempre sob a óptica do Direito Tributário.

A dissertação se propõe a examinar as diversas modalidades de intervenção estatal no domínio econômico, com destaque para a utilização extrafiscal dos tributos, que abrange incentivos e desincentivos para direcionar comportamentos dos agentes econômicos. Nesse espectro, será analisada a distinção entre subvenções de custeio e de investimento, bem como a evolução do seu tratamento legal ao longo do tempo. Também será realizada uma análise crítica da jurisprudência brasileira sobre o tema, buscando compreender como os tribunais pátrios têm interpretado os conceitos de receita e renda e suas interações com o regime jurídico das subvenções.

Em termos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem dedutiva, partindo dos conceitos constitucionais e legais para analisar sua aplicação aos casos concretos, sem descurar da perspectiva indutiva que extrai das decisões judiciais e administrativas os fundamentos teóricos subjacentes. Combina-se a análise teórico-dogmática, fulcrada na interpretação dos textos normativos.

O método de procedimento adotado é o monográfico, com estudo aprofundado dos textos normativos, da jurisprudência e da doutrina especializada, tanto nacional quanto estrangeira. Como técnicas de pesquisa, utiliza-se predominantemente a pesquisa bibliográfica e documental, incluindo a análise de decisões judiciais e administrativas, pareceres, exposições de motivos legislativas e dados estatísticos oficiais sobre a economia brasileira e os impactos fiscais das subvenções.

A dissertação estrutura-se em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão, organizados de forma a proporcionar uma visão abrangente e sistemática do tema.

O primeiro capítulo apresenta a Constituição Federal de 1988 como Constituição Econômica, analisando seus fundamentos dirigentes e a relevância do direito ao desenvolvimento como chave interpretativa do sistema constitucional brasileiro. A análise parte

da concepção de José Joaquim Gomes Canotilho sobre a constituição dirigente, demonstrando como a Carta Magna brasileira estabelece diretrizes programáticas para transformação social e econômica do país. Examinam-se os princípios constitucionais da ordem econômica, previstos no artigo 170, e sua vinculação com os objetivos fundamentais da República, especialmente a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais.

O capítulo aborda ainda as diferentes concepções de desenvolvimento e subdesenvolvimento, com ênfase nas contribuições de Celso Furtado e Amartya Sen, relacionando-as ao contexto brasileiro contemporâneo. Por fim, analisam-se as várias formas de intervenção do Estado sobre a economia, com destaque para o tributo como instrumento de políticas públicas para promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

O segundo capítulo dedica-se à análise do instituto das subvenções governamentais, investigando seu tratamento no Direito Administrativo e no Direito Financeiro. Inicia-se com um estudo comparativo do tratamento das subvenções nos ordenamentos jurídicos espanhol, italiano, francês e português, para então adentrar na construção do conceito jurídico-administrativo de subvenção no Brasil, com base nas contribuições de Rafael Valim e outros autores.

Aborda-se a evolução legislativa do conceito de subvenção no ordenamento jurídico brasileiro, desde a Lei nº 4.320/1964 até a Lei nº 14.789/2023, passando pelas significativas alterações introduzidas pela Lei nº 11.638/2007, Lei nº 12.973/2014 e Lei Complementar nº 160/2017. Apresenta-se a distinção fundamental entre subvenções para custeio e subvenções para investimento, bem como a caracterização dos diferentes tipos de benefícios fiscais à luz do conceito de subvenção. O capítulo encerra com uma proposta de sistematização do conceito jurídico-tributário de subvenção, identificando seus elementos essenciais e suas diversas modalidades.

No terceiro capítulo, explora-se a relação entre as subvenções governamentais e os conceitos jurídicos de receita e renda. Inicia-se pela análise do tratamento contábil das subvenções, conforme o Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1), contrastando-o com a abordagem jurídico-tributária.

Em seguida, examina-se o conceito de receita no direito tributário, a partir das contribuições doutrinárias de José Antonio Minatel, Marco Aurélio Greco e outros, e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal nos julgamentos dos recursos extraordinários nº 606.107 e nº 574.706.

Na sequência, investiga-se o conceito de renda, abordando as diferentes teorias econômicas e jurídicas sobre o tema, com destaque para as contribuições de Smith, Say, Fisher,

Belsunce, Bulhões Pedreira, Modesto Carvalhosa e Luís Cesar Queiroz. O capítulo culmina com a análise da compatibilidade entre as subvenções e os conceitos de receita e renda, examinando os principais argumentos favoráveis e contrários à sua tributação pelo IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

O quarto capítulo debruça-se sobre o tratamento jurisprudencial das subvenções governamentais, analisando a evolução dos posicionamentos do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). A análise do CARF divide-se em quatro fases, identificando as principais mudanças interpretativas desde a aplicação estrita do Parecer Normativo CST nº 112/1978 até a adaptação à jurisprudência do STJ.

Dedicam-se especial atenção aos fundamentos da decisão do STJ no EREsp nº 1.517.492/PR e ao julgamento do Tema Repetitivo nº 1.182, que fixou teses sobre a tributação de benefícios fiscais de ICMS pelo IRPJ e pela CSLL. Quanto ao STF, examina-se o andamento do julgamento do Tema nº 843 da Repercussão Geral, que discute a inclusão dos créditos presumidos de ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS, analisando os votos já proferidos e seus potenciais impactos para o regime jurídico das subvenções.

No quinto capítulo, analisam-se criticamente os principais fundamentos utilizados pela jurisprudência para afastar a tributação das subvenções. Inicia-se pelo exame da alegada violação ao pacto federativo, investigando as origens e limites da imunidade recíproca e sua aplicabilidade à tributação das subvenções. Em seguida, problematiza-se a diferenciação entre "grandezas positivas" e "grandezas negativas" introduzida pelo STJ, confrontando-a com os conceitos contábeis e jurídicos pertinentes. Avalia-se ainda a consistência desses fundamentos à luz da Constituição Federal, do CTN e da jurisprudência do STF sobre os conceitos de renda e receita, propondo uma interpretação sistemática que harmonize os princípios da capacidade contributiva, da igualdade tributária e do federalismo cooperativo.

Por fim, o sexto capítulo examina o novo regime tributário das subvenções, introduzido pela Lei nº 14.789/2023. Contextualiza-se a edição da norma no cenário internacional, especialmente em relação às regras do Pilar 2 da OCDE sobre tributação mínima global e ao movimento de convergência da legislação brasileira aos padrões internacionais. Analisa-se detalhadamente o conceito de crédito fiscal, os requisitos para sua apuração e utilização, bem como o procedimento de habilitação perante a Receita Federal.

São examinadas também as ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra a nova legislação (ADIs nº 7.604 e 7.622), com avaliação crítica dos argumentos apresentados. O capítulo encerra com uma reflexão sobre os efeitos extrafiscais da lei, seu potencial impacto

na política de incentivos regionais e sua adequação aos objetivos constitucionais de desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais.

O problema central da pesquisa reside na compatibilidade entre as subvenções governamentais e os conceitos constitucionais de receita e renda no Direito Tributário. Essa investigação é fundamental para delimitar as possibilidades e os limites da intervenção do Estado na economia por meio de incentivos fiscais, harmonizando os objetivos extrafiscais com os princípios da isonomia, da capacidade contributiva e da segurança jurídica. Também serão considerados os impactos das subvenções no equilíbrio federativo e na autonomia financeira dos entes políticos.

A hipótese central que orienta a pesquisa é a de que, embora determinadas subvenções possam configurar acréscimo patrimonial compatível com o conceito constitucional de renda, sua tributação pela União deve ser examinada à luz dos princípios federativos e da autonomia dos entes subnacionais. No entanto, essa limitação à competência tributária federal não pode ser absoluta, devendo ser ponderada com outros princípios constitucionais, como a isonomia tributária e a universalidade do imposto sobre a renda. Nesse contexto, a solução proposta pela Lei nº 14.789/2023, ao substituir a exclusão da base de cálculo por um sistema de crédito fiscal, representaria um equilíbrio entre esses valores constitucionais, embora não esteja isenta de críticas quanto à sua implementação.

As principais contribuições originais almejadas pela pesquisa incluem: (i) a sistematização do conceito jurídico-tributário de subvenção, com identificação de seus elementos essenciais e diferenciação de figuras afins; (ii) a análise crítica dos fundamentos jurisprudenciais para a não tributação das subvenções, especialmente a alegada violação ao pacto federativo e a diferenciação entre "grandezas positivas" e "grandezas negativas"; e (iii) a avaliação do novo regime tributário das subvenções introduzido pela Lei nº 14.789/2023, tanto em sua compatibilidade com o ordenamento constitucional brasileiro quanto em sua adequação aos padrões internacionais de tributação.

A relevância do tema é evidenciada não apenas pelo expressivo volume de recursos envolvidos nas disputas judiciais e administrativas sobre a tributação das subvenções, mas também por sua centralidade para o debate sobre o federalismo fiscal brasileiro e o papel do Direito Tributário como instrumento de promoção do desenvolvimento e de redução das desigualdades regionais. Além disso, a recente alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.789/2023 confere atualidade à discussão, demandando análise cuidadosa de seus fundamentos e potenciais impactos.

Espera-se que a dissertação possa contribuir para o aprofundamento teórico do tema, oferecendo subsídios para o enfrentamento dos desafios envolvidos na tributação das subvenções.

## 2 A CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988: A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) foi promulgada em um contexto de redemocratização do país, após 21 anos de regime militar, sendo esse o segundo regime ditatorial do século XX no Brasil (o primeiro foi o Estado Novo, de 1937 a 1945). Esse cenário político influenciou diretamente a formulação de um texto constitucional robusto em garantias de direitos individuais e coletivos, dotado de mecanismos de autopreservação que impedem alterações em pontos sensíveis, como o regime federativo, a separação de poderes, os direitos e garantias individuais, e o voto direto, secreto, universal e periódico.

A CRFB/88, ao garantir esses direitos, buscou “racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento constitucional para a política”<sup>3</sup>, razão pela qual é chamada de Constituição Dirigente, conforme a teoria de José Canotilho.<sup>4</sup>

Segundo José Canotilho, a Constituição Dirigente “não é só a garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, (...) a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social”<sup>5</sup>. Bercovici leciona que a “concepção de Constituição Dirigente para Canotilho está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito”, sendo um “programa de ação para a alteração da sociedade”<sup>6</sup>.

Schoueri, nessa mesma linha, entende que “no lugar de se ter um ordenamento dado, que deve ser apenas mantido ou adaptado, o legislador constituinte preconizou uma realidade social nova, ainda inexistente, cuja realização e concretização, por meio de medidas legais, passa a ser interesse público”<sup>7</sup>. Schoueri completa que “esta nova realidade se traduz no desenvolvimento econômico”<sup>8</sup>, que deve estar alinhado com o desenvolvimento humano, consubstanciado nos objetivos fundamentais do país.

<sup>3</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 54.

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra, 1982. p. 455-459.

<sup>5</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 55.

<sup>6</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 55.

<sup>7</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 2.

<sup>8</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 2.

A CRFB/88 define os objetivos fundamentais do país, em seu artigo 3º, sendo um exemplo claro das linhas de atuação para a política, fazendo tais objetivos parte da fórmula política do Estado, características típicas de uma constituição dirigente.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
 II - garantir o desenvolvimento nacional;  
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Bercovici, ao analisar o artigo 3º da CRFB/88, ressalta que essa norma tem caráter transformador, explicitando o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de superá-la. Segundo ele, isso “não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado”<sup>9</sup>.

O artigo 3º da CRFB/88 teve inspiração no artigo 3º da Constituição Italiana de 1947<sup>10</sup> e no artigo 9º, 2 da Constituição Espanhola de 1978<sup>11</sup>, sendo que essas normas são “‘cláusula transformadora’ que objetiva a superação do subdesenvolvimento”<sup>12</sup>.<sup>13</sup> Tal característica evidencia o “caráter diretivo ou dirigente” da CRFB/88 e, por isso, indica que a Constituição Federal de 1988 “tem expressamente uma constituição econômica voltada para transformação das estruturas sociais”<sup>14</sup>.

Contudo, alerta Bercovici que, as relações econômicas estão mais associadas à constituição econômica material (não formal), e é ilusório supor que uma norma constitucional, por si só, possa alterar as regras e a estrutura do poder econômico no sistema capitalista. Assim, a constituição econômica valida juridicamente as mudanças políticas que visam alterar essas regras, mas não é responsável por impulsioná-las diretamente.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 56.

<sup>10</sup> Art. 3. *Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

*E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

<sup>11</sup> Artículo 9 (...)

*2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

<sup>12</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. *Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 1998. p. 50-54.

<sup>13</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 57.

<sup>14</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 57.

<sup>15</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 57.

Nesse sentido, o constituinte de 1988 facilitou, dificultou ou até impossibilitou certas decisões econômicas, sem, no entanto, garantir diretamente as transformações sociais e econômicas pretendidas. Isso pode ser observado nos princípios da ordem econômica expressos no artigo 170 da CRFB/88, que se consubstanciam na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Gurgel de Faria ressalta a importância de se investigar os princípios da ordem econômica para “correta compreensão dos objetivos traçados na seara econômica”<sup>16</sup>, porque, esses princípios foram “erigidos à categoria de pilares da ordem econômica e o constituinte ainda mais valorizou esta posição, dando-lhes a hierarquia de capítulo”<sup>17</sup>.

O primeiro princípio no *caput* do artigo 170 da CRFB/88 é o da dignidade humana – que também está previsto como fundamento da República Federativa do Brasil no artigo 1º, III da CRFB/88 –, que significa que “a ordem econômica deve ser dinamizada de modo a assegurar a todos uma existência digna”<sup>18</sup>. Além disso, o *caput* do artigo 170 ainda prevê o princípio da valorização do trabalho humano, “importando em conferir ao labor e aos seus agentes tratamento peculiar”<sup>19</sup>, e a livre iniciativa, “sendo o seu termo de conceito extremamente amplo,

---

<sup>16</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 79.

<sup>17</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 79.

<sup>18</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 79.

<sup>19</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 79.

podendo ser compreendido como liberdade de iniciativa econômica de não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei”<sup>20</sup>.

O princípio da soberania nacional, art. 170, I da CRFB/88, possui maior densidade conceitual. Ao analisar o princípio da soberania nacional, José Afonso da Silva entende que a Constituição estabeleceu as bases para um modelo de desenvolvimento autocentrado, buscando fortalecer um capitalismo nacional autônomo, que permita ao país romper com a dependência histórica e assumir maior controle sobre seus recursos e sua economia.

Se formos ao rigor dos conceitos, teremos que concluir que, a partir da Constituição de 1988, a ordem econômica brasileira, ainda de natureza periférica, terá de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos. Essa é uma tarefa que a Constituinte, em última análise, confiou à burguesia nacional, na medida em que constitucionalizou uma ordem econômica de base capitalista, mas quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente. Com isso, a Constituição criou as condições jurídicas fundamentais para a adoção do desenvolvimento autocentrado, nacional e popular, que, não sendo sinônimo de isolamento ou autarquização econômica, possibilita marchar para um sistema econômico desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia.<sup>21</sup>

Ou seja, a CRFB/88 estimula a atuação conjunta do Estado e dos agentes econômicos privados no processo de desenvolvimento nacional, “no sentido de rompimento com a situação de dominação externa e interna em que se encontra o país, a partir da transformação das estruturas socioeconômicas”<sup>22</sup>, concretizando o princípio da soberania nacional.

A soberania nacional, princípio da ordem econômica, deve ser compreendida a partir do objetivo da República do Brasil de desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais. Essa relação de soberania e desenvolvimento nacional está vinculada ao modelo nacional-desenvolvimentista, influenciado pelo pensamento econômico de John Maynard Keynes<sup>23</sup>.

Os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade estão umbilicalmente ligados, sendo que o direito à propriedade deve ser “exercitado não só em benefício de seu detentor, mas também de outrem, pois está condicionado ao bem-estar da

<sup>20</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 80.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 768-769.

<sup>22</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 70.

<sup>23</sup> KEYNES, John Maynard (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

sociedade”<sup>24</sup>. Gurgel de Faria, refletindo sobre essa dualidade, aponta que se trata de um “ponto intermediário entre o uso ilimitado da propriedade, pregado pela doutrina liberal, e o uso coletivo, sustentado pelo ‘socialismo econômico’”<sup>25</sup>.

A livre concorrência, por sua vez, não comporta “restrição estatal, salvo previsão legal”, devendo ser “interpretado harmonicamente com os da livre iniciativa, da função social da propriedade, da defesa dos consumidores e da repressão ao abuso do poder econômico, tudo em coerência com a ideologia constitucional”<sup>26</sup>. O princípio da defesa do consumidor é concretizado no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e na atuação dos Programas de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCONs).

O princípio da defesa do meio ambiente, previsto no inciso VI do art. 170 da CRFB/88, tem como objetivo “equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, resguardando-se os recursos naturais”<sup>27</sup>.

A necessidade de ir além das regras de mercado tem sido muito discutida recentemente no contexto da proteção do meio ambiente. Tem havido algumas providências – e muitas propostas – para a regulamentação e provisão governamental de incentivos apropriados por meio de impostos e subsídios. Mas existe também a questão do comportamento ético, relacionada às normas que favorecem o meio ambiente. [...]

O desafio ambiental faz parte de um problema mais geral associado à alocação de recursos envolvendo ‘bens públicos’, nos quais o bem é desfrutado em comum em vez de separadamente por um só consumidor. Para o fornecimento eficiente de bens públicos, precisamos não só levar em consideração a possibilidade da ação do Estado e da provisão social, mas também examinar o papel que pode desempenhar o desenvolvimento de valores sociais e de um senso de responsabilidade que viessem a reduzir a necessidade da ação impositiva do Estado. Por exemplo, o desenvolvimento da ética ambiental pode fazer parte do trabalho que a regulamentação impositiva se propõe a fazer.<sup>28</sup>

O princípio da redução das desigualdades sociais e regionais deve ser compreendido como diretriz para reversão de mazelas da realidade nacional (pobreza, marginalização e

<sup>24</sup> FÁRIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 80.

<sup>25</sup> FÁRIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 80.

<sup>26</sup> FÁRIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 81.

<sup>27</sup> FÁRIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 82.

<sup>28</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. 1. ed. 6. Reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 305-306.

desigualdades sociais e regionais), “superando-se as desuniformidades entre os flancos modernos e arcaicos do capitalismo brasileiro”<sup>29</sup>.

O pleno emprego é um preceito que demonstra a “preocupação do constituinte com um dos direitos sociais básicos – o trabalho (art. 6º, *caput*, CF/88)”<sup>30</sup>, com objetivo de abolir o subemprego. Por último, o artigo 170 da CRFB/88 prevê o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

De todo modo, ao analisar os princípios da ordem econômica prescritos no Capítulo I (Dos princípios gerais da atividade econômica) e do Título VII (Da ordem econômico e financeira) se verifica que “a ordem estabelecida é fruto do confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses”, e isso não significa que haja contradição entre suas normas, uma vez que “a Constituição [é] um sistema dotado de coerência”.<sup>31</sup>

Assim, a CRFB/88 objetiva a superação do “antigo Estado Liberal, substituindo-o pelo Estado das Políticas Públicas” por meio do sistema econômico capitalista. Porém, a CRFB/88 confere a esse sistema econômico “pontos de proteção contra modificações extremas” e, ao legislador ordinário, amplo poder “para tomar decisões, desde que respeitado o modelo de bem-estar preconizado na Constituição”.<sup>32</sup>

## 2.1 A noção e o direito ao desenvolvimento

A tarefa da República Federativa do Brasil é a superação do subdesenvolvimento concretizando os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza, de desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades regionais e sociais, promovendo uma sociedade livre, justa e solidária.<sup>33</sup> Tal afirmação nos remete a duas outras questões: no que consiste as ideias de desenvolvimento e subdesenvolvimento? Há um direito ao desenvolvimento?

A noção de desenvolvimento ganhou força a partir das teorias de John Maynard Keynes, que, apesar de não ter se dedicado diretamente à definição de “desenvolvimento”, lançou as

---

<sup>29</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 83.

<sup>30</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 83.

<sup>31</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 88.

<sup>32</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 88.

<sup>33</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 30.

bases teóricas para que essa noção fosse posteriormente desenvolvida.<sup>34</sup> Para fins deste trabalho, abordaremos as linhas gerais que delineiam os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, contrapondo-se às ideias da teoria economia liberal neoclássica e às teorias desenvolvimentistas.

No contexto da economia liberal neoclássica, a concepção de desenvolvimento é essencialmente evolucionista, partindo do princípio de que o ele ocorre de maneira gradual e espontânea quando as instituições permitem o máximo de iniciativa individual. Essa visão rejeita a ideia de que o desenvolvimento esteja ligado a transformações sociais significativas. Nessa escola de pensamento, crescimento econômico e modernização frequentemente são confundidos com desenvolvimento, mas essas noções são distintas e não devem ser tratadas como sinônimos.

Por exemplo, um aumento nos índices de renda *per capita* ou no Produto Interno Bruto (PIB) de um país pode ser interpretado como crescimento econômico, mas se esse crescimento não refletir em mudanças sociais e econômicas significativas, estaremos diante de um simples crescimento econômico episódico, sem continuidade.<sup>35</sup> Conforme Gurgel de Faria, esse crescimento pode ser passageiro, retornando a níveis anteriores quando as condições que o geraram cessarem.<sup>36</sup>

Caso ocorra “assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas”<sup>37</sup>, mas os padrões de renda e consumo da sociedade se mantenham, sem melhorar as “condições de vida da maioria da população”<sup>38</sup>, estar-se-á diante da mera modernização. Portanto, enquanto o Estado possui índices de disparidade social elevados, ainda que tenha assimilado o progresso técnico das sociedades desenvolvidas, não se caracteriza o desenvolvimento.

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de

---

<sup>34</sup> KEYNES, John Maynard (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

<sup>35</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 99.

<sup>36</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 99.

<sup>37</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 99.

<sup>38</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 99-100.

produtividade a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.<sup>39</sup>

A compreensão de desenvolvimento não pode se restringir a aspectos e dados puramente econômicos, é necessário que se verifique a expansão das liberdades descritas por Amartya Sen, quais sejam: liberdades políticas, oportunidades econômicas, serviços sociais, garantias de transparência e segurança protetora.<sup>40</sup>

O conceito de desenvolvimento, portanto, “compreende a ideia de crescimento, superando-a, uma vez que, para que seja configurado, deve satisfazer as múltiplas necessidades do conjunto econômico nacional” e considerando uma “grande multiplicidade de fatores sociais e institucionais”<sup>41</sup>. Por isso, o “grande desafio da superação do subdesenvolvimento é a transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional”<sup>42</sup>.

Para se compreender a noção de subdesenvolvimento, é necessário investigar a concepção do sistema “centro-periferia”, ponto fulcral da unidade do pensamento da *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) e do desafio furtadiano. Bercovici explica que esse sistema é o “resultado da propagação do progresso técnico na economia mundial”<sup>43</sup>, havendo uma divisão entre economias especializadas e heterogêneas e economias diversificadas e homogêneas.

O centro e a periferia se constituem, historicamente, como resultado da propagação do progresso técnico na economia mundial. A economia periférica é especializada e heterogênea. Especializada porque a maior arte dos recursos produtivos é destinada à ampliação do setor exportador. As novas tecnologias são incorporadas apenas nos setores exportadores de produtos primários e atividades diretamente relacionadas, que coexistem com setores atrasados dentro do mesmo país. Por isto a periferia é heterogênea, pois nela coexistem setores atrasados com setores de elevada produtividade (setores exportadores). Já a economia dos centros é diversificada e homogênea. No sistema econômico mundial, cabe à periferia produzir e exportar bens industriais. O conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre centro e periferia tendendo sempre a aumentar.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 113.

<sup>40</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. 1. ed. 6. Reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 52-57.

<sup>41</sup> CARDOSO, Fernanda. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. 1. ed. Jundiaí: Paco, 2019. p. 135.

<sup>42</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 114.

<sup>43</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 109.

<sup>44</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 109.

Nesse aspecto, o subdesenvolvimento não é um estágio do desenvolvimento, pois, “o subdesenvolvimento é (...) um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. A “passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior”, garantindo o desenvolvimento socioeconômico a partir da “transformação das estruturas sociais”, afinal “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, (...) de natureza cultural e política”.<sup>45</sup>

Se não há ruptura com o sistema, consubstanciado na transformação social ou do sistema produtivo, “não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização”<sup>46</sup>, que tende a agravar a concentração de renda e, por consectário lógico, aumentar as desigualdades social e regional.

Dessa forma, o subdesenvolvimento deve ser entendido como uma condição estruturalmente imposta pelas dinâmicas desiguais do sistema econômico mundial. Essa visão, defendida pela CEPAL e outros estudiosos do pensamento econômico latino-americano, como Celso Furtado, destaca que a periferia se encontra presa a um processo de dependência e exploração, em que o crescimento econômico, quando ocorre, não se traduz em melhorias nas condições de vida da população. Sem uma ruptura com essas estruturas de dominação, tanto internas quanto externas, qualquer tentativa de desenvolvimento real será superficial, limitada à modernização sem transformação social.<sup>47 48</sup>

Na obra “Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”, Ha-Joon Chang apresenta evidências históricas de que os países desenvolvidos aplicaram políticas industriais, comerciais e tecnológicas com altos graus de protecionismo e intervencionismo estatal para atingirem os “elevados padrões” de desenvolvimento. Porém, a maioria desses países [o autor se refere a Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Bélgica, Holanda, Suíça, Japão, Coreia do Sul e Taiwan], valendo-se da sua capacidade de influenciar e ditar as políticas econômicas no mundo, “aplicou políticas quase opostas ao que a ortodoxia atual diz que eles aplicaram e recomenda aos atuais países em desenvolvimento”.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 113.

<sup>46</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 113.

<sup>47</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 113.

<sup>48</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1967. p. 197-207

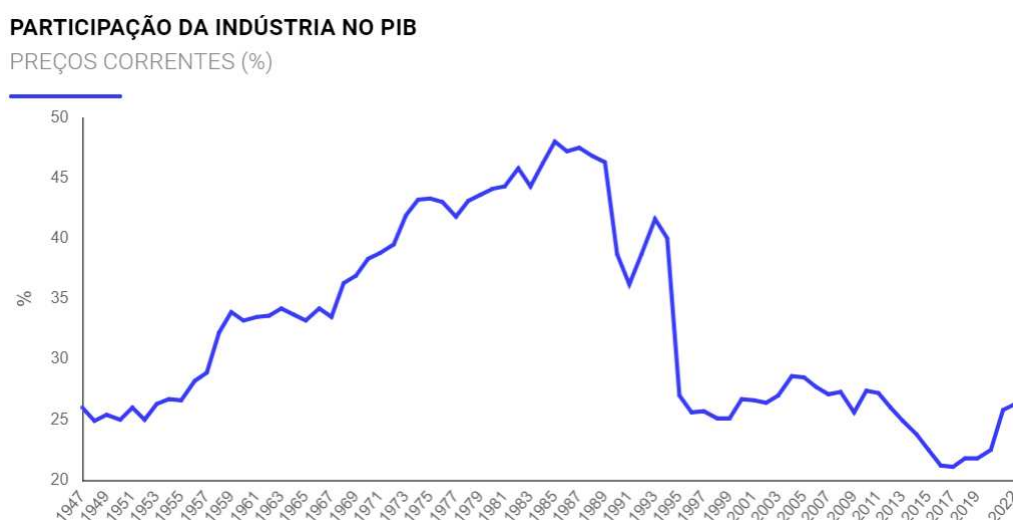
<sup>49</sup> CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004. p. 38.

Ao analisar os contextos históricos de cada país, o autor aponta os “requisitos” para alcance desse “*status* econômico” como o protecionismo tarifário, Lei de Patentes e a forte intervenção do Estado na economia, aplicando políticas de desenvolvimento industrial.

Nesse aspecto, o nível de desenvolvimento industrial de um país (que pode ser observado pela participação desse setor no PIB e pela participação do país no volume de exportações mundiais) passou a ser correlacionado com o próprio desenvolvimento do país.

O Brasil possui uma trajetória de industrialização que lhe é peculiar. A industrialização brasileira é dividida em quatro fases: 1) Primeira fase (1550 a 1808): engenhos de açúcar; 2) Segunda fase (1808 a 1929): cafeicultura; 3) Terceira fase (1930 a 1955): indústria de base; e 4) Quarta fase (a partir de 1956): indústria de transformação.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a participação da indústria no PIB nacional apresentou contínua elevação de 1947 até 1985, seguida por uma forte queda nessa participação nos anos posteriores. O menor índice na série histórica foi atingido no ano de 2017, conforme detalha o gráfico elaborado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI)<sup>50</sup>:



Quanto a participação nas exportações mundiais, o Brasil figurou entre os 15 países com maior volume de exportações em bilhões de dólares americanos apenas nos anos de 1948 (11°), 1949 (12°), 1950 (13°), 1951 (10°), 1952 (11°), 1953 (10°), 1954 (10°), 1955 (13°), 1981 (14°) e 1982 (15°). No ano de 2022, o ranking dos dez maiores exportadores era formado pela China, Estado Unidos, Alemanha, Holanda, Japão, Coreia do Sul, Itália, Bélgica, França e Hong Kong,

<sup>50</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Produção industrial: Indústria total. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>. Acesso em: 07 jan 25.

sendo que o Brasil ocupava a 26ª posição, atrás de países como o México, Malásia, Polônia e Vietnã.<sup>51</sup>

Essa série histórica demonstra que houve uma desindustrialização precoce da economia brasileira, que “representa um claro fator limitador do desenvolvimento. Ao contrário de países ricos, o Brasil perde participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB), sem que ela tivesse contribuído para a ampliação de renda *per capita* do país”<sup>52</sup>, tornando-se essencial a reindustrialização da economia nacional para que se atinja níveis de desenvolvimento.

A necessidade de reindustrialização da economia brasileira, como resposta à sua precoce desindustrialização, destaca a importância de revisitar o papel do Estado na economia. A transição de um Estado liberal, com foco na arrecadação, para um modelo que enfatiza o uso estratégico dos tributos para financiar objetivos de desenvolvimento constitucionalmente definidos, reflete uma mudança paradigmática. Afinal, o “Estado não arrecada por arrecadar, para enriquecer-se, (...) mas sim para munir os cofres públicos dos valores estritamente necessários ao financiamento da consecução das finalidades que lhe são constitucionalmente confiadas e, por isso, dele exigíveis”.<sup>53 54</sup>

A partir dessas considerações sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, passamos ao segundo questionamento: há um direito ao desenvolvimento?

A Resolução nº 41/128 (‘Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento’) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, em seu artigo 1º define que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, pelo qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político”.

#### Article 1

<sup>51</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Merchandise trade*. Disponível em: [https://stats.wto.org/dashboard/merchandise\\_en.html](https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_en.html)

<sup>52</sup> LACERDA, Antonio Corrêa de. A reindustrialização brasileira. In: LACERDA, Antonio Corrêa de. *Reindustrialização para o desenvolvimento brasileiro*. 1. ed. São Paulo/SP: Contracorrente, 2022. p. 15

<sup>53</sup> SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A Utilização do Tributo como Instrumento de Políticas Públicas. In: MANEIRA, Eduardo; TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.). *Direito Tributário e a Constituição* - Homenagem ao Professor Sacha Calmon Navarro Coêlho. 1ed.São Paulo: Quartier Latin, 2013, v. 1, p. 721.

<sup>54</sup> No mesmo sentido, José Casalta Nabais entende que: “Embora não sendo um fenómeno novo, do que não há dúvidas de que a extrafiscalidade ganhou especial importância com o advento do estado social. Com efeito, a utilização dos impostos ou dos benefícios fiscais com o objetivo principal de obtenção de resultados económicos e sociais, portanto como um instrumento de política económica ou social, tornou-se um fenómeno normal ou corrente com a instauração do estado social”. (NABAIS, José Casalta. A constituição fiscal portuguesa e alguns dos seus desafios. In: NUNES, António José Avelã; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). *Diálogo Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 27.)

*The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.*

*2. The human right to development also implies the full realization of the right of peoples to self-determination, which includes, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, the exercise of their inalienable right to full sovereignty over all their natural wealth and resources.<sup>55</sup>*

A Declaração e Programa de Ação de Viena, de 25 de junho de 1993, reafirmou o direito ao desenvolvimento como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais.

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais.

Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.

Assim, o direito ao desenvolvimento é enquadrado como direito de terceira geração – também conhecidos como direitos de solidariedade ou direitos coletivos, que surgiram a partir da reflexão sobre a evolução dos direitos humanos, reconhecendo a necessidade de proteger não apenas os indivíduos, mas também grupos e coletividades (exemplos: direito ao meio ambiente e direito à paz).

---

<sup>55</sup> Tradução livre: “Artigo 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.”

O processo de desenvolvimento e o atendimento ao direito ao desenvolvimento é um tema complexo, mas, como visto, prescinde da intervenção do Estado na economia, promovendo a transformação socioeconômica. Nesse aspecto, os tributos são instrumentos relevantes de intervenção do Estado na economia, com o escopo de atender ao objetivo e ao direito de desenvolvimento nacional, conforme será aprofundado nos tópicos a seguir.

## **2.2 As formas de intervenção do Estado sobre a economia e o tributo como mecanismo de intervenção na ordem social e econômica**

No contexto da intervenção do Estado na economia, Luís Eduardo Schoueri, em sua obra “Normas Indutoras e Intervenção Econômica”, esclarece que essa intervenção pode ocorrer de maneira direta ou indireta.

A intervenção econômica direta seria a intervenção por absorção, situação em que o Estado “assume por inteiro o controle dos meios de produção e/ou troca, atuando em regime de monopólio, ou “por participação”<sup>56</sup>, atuando no mercado privado em regime concorrencial e sob a forma de empresa pública ou sociedade de economia mista, conforme previsto no artigo 173 da CRFB/88.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

A intervenção econômica indireta se desdobra em duas: intervenção por direção e intervenção por indução. Na intervenção por direção, o Estado estabelece diretrizes obrigatórias que devem ser seguidas pelos agentes econômicos, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa forma de intervenção é manifestada através de comandos imperativos, que, apesar de não envolverem a assunção direta das atividades econômicas pelo Estado, impõem regras, controles ou orientações que condicionam a atuação dos agentes privados. Um

---

<sup>56</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 42.

exemplo clássico dessa abordagem é a implementação de políticas de controle de preços em períodos de hiperinflação ou a regulamentação de setores estratégicos, como o sistema financeiro e as telecomunicações.<sup>57</sup>

Em contraste, a intervenção por indução se caracteriza pela criação de incentivos e desincentivos que orientam as decisões dos agentes econômicos. Essa estratégia de intervenção por indução é implementada por meio de subvenções, benefícios fiscais, subsídios, linhas de crédito especiais, dentre outros, visando orientar os comportamentos de acordo com os objetivos das políticas públicas.

Nesse sentido, Schoueri, a partir de estudos desenvolvidos por Karl-Otto Henze, indica três “meios de intervenção indireta” (ou por indução), quais sejam: subvenções, créditos e assunção de garantia. As subvenções e os créditos são as prestações financeiras concedidas pelo Estado, a diferença reside na previsão de devolução de valores em relação aos créditos. A assunção de garantia, por sua vez, “não exige qualquer prestação financeira imediata do Estado, que será aleatória”<sup>58</sup>.<sup>59</sup>

De todo modo, não se pode deixar de notar que no que se refere à taxa de Juros, total, em caso de créditos sem juros, ou parcial, no caso de Juros menores que os do mercado, tem-se um encargo governamental equivalente, nessa parcela, a uma subvenção. Do mesmo modo, não exigindo o Estado, contrapartida pela garantia dada (ou sendo a contrapartida inferior ao que será cobrado em condições de mercado), ter-se-á, sobre tal montante, efeito de subvenção. Daí se constatar ser possível estudar os estímulos do Estado sob o manto comum das subvenções.<sup>60</sup>

A intervenção por indução indireta, portanto, “dá-se por estímulos ou desincentivos do Estado”, sendo que nos estímulos o Estado concede “vantagens adicionais àqueles que incorrem nos atos contemplados pela norma, que não seriam obtidas no livre funcionamento do mercado”<sup>61</sup> e no desestímulo são imputados os custos que não existiriam no livre funcionamento do mercado.

---

<sup>57</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 43.

<sup>58</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 55.

<sup>59</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 55.

<sup>60</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 55.

<sup>61</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 54.

Schoueri enfatiza que a intervenção por indução “longe de afastar o mercado, o pressupõe já que se vale de meios de convencimento cujo efeito apenas se dá num cenário em que o destinatário da norma pode decidir pela conveniência, ou não, do ato visado”<sup>62</sup>.

A atuação estatal no domínio econômico, através de incentivos e estímulos, se alicerça na função promocional do direito. Essa perspectiva indica que o Estado utiliza normas indutoras, como subvenções e isenções fiscais, para direcionar a economia em direção a objetivos específicos, tornando operações econômicas mais atrativas e menos onerosas. No âmbito tributário, o uso extrafiscal dos tributos ganha destaque como um instrumento de política econômica.<sup>63</sup>

A própria evolução do conceito de tributo e a transição do Estado liberal para o Estado Social de Direito refletem o uso extrafiscal dos tributos. Inicialmente, os tributos tinham como finalidade primordial a arrecadação, mas, com o passar do tempo, os tributos passaram a atender também a objetivos de desenvolvimento social e econômico, como a redução de desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento nacional. Essa mudança de perspectiva é

---

<sup>62</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 44.

<sup>63</sup> “A atuação no domínio econômico por indução, incitação, estímulos ou incentivos tem por fundamento a chamada função promocional do direito, teorizada, entre outro, por Noberto Bobbio. Para Bobbio, com a função promocional, o Estado se posiciona como ente que se propõe a dirigir a economia e as atividades econômicas como um todo em direção a determinados objetivos. Deste modo, torna-se frequente o uso de técnicas de encorajamento, seja por meio de leis de incentivo e expedientes de facilitação (subvenções, auxílios financeiros, crédito) ou por meio de sanções positivas (prêmios ou isenções fiscais), para que um determinado comportamento seja menos oneroso para os agentes econômicos ou uma operação mais atraente aos investimentos privados. A utilização das normas indutoras por parte do Estado revela uma função transformadora ou inovadora, levando-se em consideração que o incentivo tende a induzir certos empreendedores a modificar a situação até então existente.

A utilização de normas indutoras de determinados comportamentos econômicos na esfera da tributação diz respeito à própria concepção do tributo como instrumento de política econômica. A tributação, neste sentido, do mesmo modo que serve para atingir os fins determinados na Constituição, deve ser também compatível com o texto da ordem econômica constitucional, visando atingir os seus objetivos. O uso extrafiscal dos tributos é, assim, também um dever constitucional do Estado.

O conceito de “incentivo fiscal” não está definido de maneira unitária, seja na doutrina, seja na legislação ordinária. Na realidade, essencial na disciplina dos incentivos fiscais é a decisão política que reflete o desejo de estimular determinado comportamento, considerando o tributo como possível obstáculo que impede ou inibe esta conduta. Neste sentido, qualquer análise dos incentivos fiscais que prescindia do elemento teleológico é insuficiente, levando-se em conta que o incentivo fiscal nada mais é do que a instrumentalização dos tributos a serviço da política econômica e social.

Deste modo, os incentivos fiscais são instrumentos característicos da utilização extrafiscal dos tributos. O interesse tributário é submetido a outros interesses, identificados com os objetivos da política econômica e social, sempre de acordo com os fins constitucionais. Obviamente, da mesma forma que há o incentivo, também é possível que uma determinada legislação desincentive algum comportamento, onerando-o mais do que outro. Incentivo e desincentivo são as duas faces da mesma atuação. Afinal, ao incentivar determinada atividade, o Estado está desincentivando outras ao mesmo tempo.

Todos os entes da Federação podem se valer de normas tributárias indutoras desde que estejam dentro de sua competência constitucional e não afetem as esferas de competência dos demais entes da Federação. As normas tributárias indutoras estão sujeitas, portanto, não apenas às regras de competência tributária, mas também às demais regras de competência material e legislativa estabelecidas no texto constitucional de 1988.” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 140-142).

fundamental, pois os tributos não são arrecadados apenas para o enriquecimento do Estado, mas para financiar as finalidades que lhe são constitucionalmente atribuídas.

Nesse contexto, os tributos servem como ferramentas para a realização de políticas públicas em diversas áreas, como a economia, a sociedade e o meio ambiente. Para Paulo Roberto Coimbra, “os tributos, além da percepção de receitas públicas” se prestam “para cobrir finalidade econômicas, sociais, agrárias, urbanas, ambientais, etc., assumindo o caráter de valioso aliado para o implemento de políticas públicas”, havendo verdadeira “introjeção no Direito Tributário de valores das mais diversas searas (...) a serem atingidos mediante a indução de comportamentos relevantes (comissivos ou omissivos) a eles afetos”<sup>64 65</sup>.

José Marcos Domingues de Oliveira, da mesma forma, sustenta que a “tributação extrafiscal é aquela orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o Erário, tais como a redistribuição da renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial, etc”.<sup>66</sup>

A partir dessa noção, o Estado se vale de normas tributárias com caráter extrafiscal para intervir ou dirigir a economia, tanto é assim que Eros Roberto Grau entende que se trata de uma “ação desenvolvida pelo Estado no e sobre o processo econômico, (...) em direção a um mesmo objetivo: correção das distorções do liberalismo para preservação da instituição básica do sistema capitalista, o mercado”.<sup>67</sup>

Para exemplificar, a União Federal, historicamente, concede tratamento tributário favorecido para a atividade rural, permitindo, por exemplo, a depreciação acelerada de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos. No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, foi e ainda é comum a concessão de benefícios fiscais de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) (como isenção, crédito presumido, etc.) como

---

<sup>64</sup> SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A Utilização do Tributo como Instrumento de Políticas Públicas. In: MANEIRA, Eduardo; TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.). *Direito Tributário e a Constituição - Homenagem ao Professor Sacha Calmon Navarro Coêlho*. 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, v. 1, p. 721-722.

<sup>65</sup> No mesmo sentido, José Casalta Nabais entende que: “Embora não sendo um fenômeno novo, do que não há dúvidas de que a extrafiscalidade ganhou especial importância com o advento do estado social. Com efeito, a utilização dos impostos ou dos benefícios fiscais com o objetivo principal de obtenção de resultados econômicos e sociais, portanto como um instrumento de política econômica ou social, tornou-se um fenômeno normal ou corrente com a instauração do estado social”. (NABAIS, José Casalta. A constituição fiscal portuguesa e alguns dos seus desafios. In: NUNES, Antônio José Avelã; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). *Diálogo Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 27.)

<sup>66</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário e Meio Ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 37.

<sup>67</sup> GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 22.

forma de atrair a instalação de empresas nacionais e internacionais. Esses exemplos evidenciam a utilização dos tributos em prol da promoção do desenvolvimento regional ou setorial.

Por outro lado, a União Federal, os Estados e o Distrito Federal, preveem alíquotas mais elevadas para o IPI e para o ICMS para produtos considerados nocivos à saúde, tais como bebidas alcoólicas e cigarros, desestimulando a aquisição desses produtos pela população.

A par dos possíveis desvios, ineficiências e até mesmo da “guerra fiscal” decorrente da concessão desenfreada de benefícios fiscais de ICMS pelos entes de federação, as subvenções, os subsídios e os próprios benefícios fiscais são concedidos para induzir comportamentos relevantes (comissivos ou omissivos), com o intuito de atender aos objetivos da República Federativa, especialmente no que diz respeito a garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Nesse contexto que opera o instituto das subvenções concedidas pelos entes federativos, dentro dos limites da competência tributária<sup>68</sup>, para instrumentalizar políticas econômicas e sociais. As subvenções governamentais representam uma forma de intervenção por indução que visa promover comportamentos alinhados com os objetivos constitucionais de desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais. A efetividade desses instrumentos, contudo, depende de sua adequada integração com o sistema tributário e da observância dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica.

### **2.3 A guerra fiscal e a proliferação desordenada de incentivos fiscais no Brasil**

A questão das subvenções governamentais no Brasil, especialmente aquelas concedidas sob a forma de incentivos fiscais de ICMS, não pode ser adequadamente compreendida sem uma análise do fenômeno da guerra fiscal entre os entes federativos. Este processo, caracterizado por uma disputa predatória entre Estados para atrair investimentos privados através da concessão de benefícios fiscais cada vez mais generosos, constitui um desafio fundamental para o federalismo fiscal brasileiro e para as políticas de desenvolvimento regional.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> As imunidades, em regra geral, não são consideradas normas indutoras e/ou de intervenção no domínio econômico. Exceção à regra, são as imunidades ligadas à exportação e a imunidade dos livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão, conforme reconhece Schoueri. (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 315-319.)

<sup>69</sup> ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. *Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 186-187.

A CRFB/88, ao ampliar a autonomia dos entes federativos e aumentar a participação dos Estados na arrecadação tributária, criou um ambiente propício para o acirramento da competição fiscal. O ICMS, principal tributo estadual e responsável por aproximadamente 82,42% da receita tributária própria dos Estados em 2023<sup>70</sup>, tornou-se o instrumento privilegiado dessa disputa. Embora a Carta Magna tenha previsto, em seu artigo 155, §2º, XII, "g", a necessidade de deliberação dos Estados e do Distrito Federal para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS, na prática, esse dispositivo foi sistematicamente ignorado.<sup>71 72</sup>

A Lei Complementar nº 24/1975, que disciplina os convênios para a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS, estabeleceu a exigência de decisão unânime dos Estados representados no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para a aprovação de qualquer incentivo. Esta regra, concebida para impedir a proliferação desordenada de benefícios fiscais, acabou por gerar um efeito inverso: diante da dificuldade de obter consenso em um órgão composto por entes com interesses divergentes, os Estados passaram a conceder incentivos à revelia do CONFAZ, em clara violação ao ordenamento jurídico.<sup>73</sup>

O processo de abertura econômica iniciado na década de 1990, somado à estabilização monetária alcançada com o Plano Real em 1994, criou o cenário perfeito para a intensificação da guerra fiscal. Com a redução das barreiras comerciais e a estabilidade dos preços, as empresas nacionais e multinacionais passaram a buscar novas localizações para seus investimentos, considerando vantagens comparativas que incluíam, cada vez mais, os incentivos fiscais oferecidos pelos Estados.<sup>74</sup>

Paralelamente, a crise fiscal que assolou os Estados brasileiros nesse período, agravada pelo processo de endividamento público e pela restrição de acesso a financiamentos externos, limitou severamente a capacidade de investimento dos governos estaduais em infraestrutura e

---

<sup>70</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. *Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGQ1NjhmZmQtZTllYy00MjBiLWUwYTgtMGZjMjg2NzI1NDc2IiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTlhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTtk3OCJ9>. Acesso em: 07 jan 25.

<sup>71</sup> ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. *Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 188.

<sup>72</sup> SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. *Guerra fiscal de ICMS: análise da compatibilidade do quórum unânime exigido para as deliberações dos Estados no CONFAZ com a Constituição Federal de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2014.

<sup>73</sup> SIMM, Camila Beatriz. *Incentivos fiscais de ICMS e Lei Complementar nº 24/1975: os convênios e os incentivos não relacionados à guerra fiscal*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

<sup>74</sup> ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. *Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 188-189.

serviços públicos. Nesse contexto, a concessão de incentivos fiscais emergiu como uma alternativa aparentemente viável para atrair investimentos privados e, com eles, empregos e dinamismo econômico, sem a necessidade de desembolso imediato de recursos públicos já escassos.

Iniciou-se, assim, o que a literatura econômica denomina “corrida ao fundo do poço” (*race to the bottom*): uma dinâmica competitiva em que cada ente federativo, buscando atrair investimentos para seu território, oferece condições fiscais cada vez mais vantajosas, sem a devida consideração dos impactos dessas medidas sobre sua própria arrecadação e sobre o equilíbrio federativo como um todo.<sup>75 76</sup> Este processo intensificou-se notadamente a partir dos anos 1990, aumentando a mobilidade do capital produtivo e, conseqüentemente, o poder de barganha das empresas em suas negociações com os governos estaduais.

A dinâmica da guerra fiscal assemelha-se, em muitos aspectos, ao clássico “dilema do prisioneiro” da teoria dos jogos. Embora fosse coletivamente mais benéfico para os Estados agirem de forma coordenada, estabelecendo limites para os incentivos fiscais e privilegiando outros fatores de competitividade (como infraestrutura, qualificação da mão de obra, ambiente institucional, etc.), individualmente cada Estado tinha incentivos para “desertar” desse acordo implícito, oferecendo vantagens fiscais adicionais para atrair investimentos específicos.<sup>77</sup>

Essa lógica de competição, uma vez iniciada, tendeu a se autoperpetuar e a se intensificar. Estados que inicialmente resistiam à concessão de incentivos fiscais viram-se forçados a aderir à disputa, sob pena de perderem investimentos para unidades federativas vizinhas. O resultado foi uma proliferação de benefícios fiscais de complexidade e generosidade crescentes, muitas vezes direcionados a empresas específicas e negociados caso a caso, sem transparência ou critérios técnicos claros.

Os incentivos fiscais concedidos nesse contexto assumiram as mais diversas formas: redução de base de cálculo, créditos presumidos, diferimentos, isenções, entre outras. A criatividade dos legisladores estaduais na elaboração de mecanismos de desoneração fiscal parecia não encontrar limites, assim como a disposição das empresas em explorar as oportunidades de planejamento tributário abertas por essa profusão de regimes especiais.

---

<sup>75</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. *Federalismo fiscal e eficiência tributária: contribuições para um modelo mais eficiente de federalismo fiscal no Brasil*. Tese (Doutorado em Curso de Mestrado e Doutorado da UERJ) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. p. 215-216.

<sup>76</sup> ADEODATO, João Maurício. *A crise do pacto federativo e a guerra fiscal no Brasil*. Recife: UFPE, 2018. p. 85.

<sup>77</sup> VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 15, 1997. p. 6.

Em alguns casos, a disputa entre Estados chegou a níveis extremos, com a oferta de benefícios que incluíam não apenas vantagens fiscais, mas também doação de terrenos, infraestrutura específica, financiamentos subsidiados e até participação direta no capital das empresas. Um exemplo emblemático foi a guerra fiscal para atração de montadoras de automóveis na década de 1990, que resultou na concessão de benefícios de valor superior ao próprio investimento realizado pelas empresas, configurando verdadeiros subsídios à instalação industrial.<sup>78 79</sup>

O aspecto mais problemático desse processo, para além da evidente inconstitucionalidade das medidas adotadas, foi a ausência quase completa de critérios técnicos para a concessão dos benefícios. Em regra, não havia estudos prévios de impacto fiscal, análises de custo-benefício ou mecanismos de avaliação posterior dos resultados alcançados. As decisões sobre quais setores ou empresas seriam beneficiados baseavam-se frequentemente em considerações políticas de curto prazo, sem uma visão estratégica de desenvolvimento regional ou nacional.

A falta de transparência era outro traço marcante desse processo. Muitos dos benefícios eram concedidos por meio de decretos ou resoluções de difícil acesso público, ou mesmo por meio de protocolos de intenções e outros instrumentos administrativos que sequer eram publicados oficialmente.<sup>80</sup> Essa opacidade dificultava o controle social e jurisdicional das medidas, além de criar um ambiente propício a práticas de favorecimento e corrupção.

Mesmo quando formalizados em legislação, os incentivos raramente especificavam de forma clara e objetiva as contrapartidas exigidas das empresas beneficiárias. Compromissos vagos de geração de empregos ou aumento da produção não eram acompanhados de mecanismos efetivos de verificação ou de sanções em caso de descumprimento. Assim, não era incomum que empresas recebessem generosos incentivos fiscais para, após alguns anos, transferirem suas operações para outro Estado que oferecesse condições ainda mais vantajosas, deixando para trás um legado de frustração e prejuízo fiscal.

A ausência de coordenação entre os incentivos fiscais e outras políticas de desenvolvimento regional também comprometia sua efetividade. Frequentemente, os benefícios eram concedidos sem considerar a adequação da localização aos requisitos

---

<sup>78</sup> ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. *Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 204-205.

<sup>79</sup> TRAMONTIN, Odar. *Incentivos públicos a empresas privadas e guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 132-133.

<sup>80</sup> ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. *Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 125.

logísticos, de infraestrutura ou de disponibilidade de mão de obra qualificada necessários para o pleno desenvolvimento da atividade econômica incentivada.<sup>81</sup> Isso resultava em investimentos artificial e temporariamente viabilizados pela renúncia fiscal, mas insustentáveis a longo prazo.

Como resultado dessa descontrolada guerra fiscal, observaram-se diversas consequências negativas, tanto do ponto de vista econômico quanto jurídico-institucional.

A erosão da base tributária foi um dos efeitos mais pronunciados, com a concessão indiscriminada de incentivos fiscais provocando uma redução significativa da arrecadação tributária dos Estados, comprometendo sua capacidade de investimento em serviços públicos essenciais. Estimativas do Ministério da Fazenda indicavam que, em 2017, a renúncia fiscal decorrente de benefícios de ICMS superava R\$ 80 bilhões anuais. Esta perda de arrecadação foi particularmente prejudicial para Estados menos desenvolvidos, que já contavam com bases tributárias mais estreitas e maior dependência de transferências intergovernamentais.

As distorções alocativas representaram outro impacto profundo, pois os incentivos fiscais, ao alterarem artificialmente os preços relativos, induziram decisões de investimento que não seriam economicamente eficientes em um ambiente de neutralidade tributária.

Empresas estabeleceram unidades produtivas em localidades determinadas não por vantagens comparativas genuínas, mas pela existência de benefícios fiscais temporários. Essas distorções resultaram em ineficiências produtivas, como a necessidade de longos deslocamentos de insumos e produtos, e comprometeram a competitividade sistêmica da economia brasileira.

A insegurança jurídica tornou-se uma característica marcante do ambiente econômico, com a concessão de incentivos à margem do ordenamento jurídico gerando um cenário de permanente incerteza, com o risco constante de declaração de inconstitucionalidade das normas estaduais e conseqüente cobrança retroativa dos tributos dispensados. Esta insegurança, paradoxalmente, acabava por desencorajar investimentos de longo prazo, contrariando o objetivo declarado das políticas de incentivo.

Contrariamente ao discurso de promoção do desenvolvimento regional, a guerra fiscal tendeu a agravar as desigualdades regionais, beneficiando os Estados mais desenvolvidos, que dispunham de melhores condições de infraestrutura e mercado consumidor, além de maior

---

<sup>81</sup> ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. *Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. p. 189.

capacidade de suportar a perda de arrecadação decorrente dos incentivos<sup>82</sup>. Assim, em vez de reduzir, a competição fiscal acabou por aprofundar as disparidades entre as regiões.

O fenômeno conhecido como “turismo fiscal” ou “empresas andorinhas” tornou-se recorrente, com negócios transferindo-se de um Estado para outro exclusivamente em busca de vantagens tributárias, sem qualquer racionalidade econômica subjacente. Essa migração artificial de empresas gerou custos sociais significativos, incluindo desemprego nas regiões abandonadas e pressão sobre a infraestrutura e serviços públicos nas regiões receptoras.

As micro e pequenas empresas foram particularmente prejudicadas por esse modelo, uma vez que os incentivos fiscais eram tipicamente direcionados a grandes empreendimentos, com capacidade de negociação direta com os governos estaduais. As empresas de menor porte, que constituem a maioria do tecido empresarial brasileiro e são responsáveis por grande parte dos empregos formais, ficavam em desvantagem competitiva. Essa distorção comprometia o desenvolvimento de cadeias produtivas locais e a diversificação econômica dos Estados.

O enfraquecimento do pacto federativo emergiu como uma consequência institucional grave, com a violação sistemática das regras de harmonização tributária corroendo a confiança entre os entes federativos e comprometendo a coesão nacional, essencial para a implementação de políticas de desenvolvimento coordenadas em escala nacional. O ambiente de desconfiança mútua e competição predatória dificultou a cooperação em outras áreas de política pública, comprometendo a efetividade da atuação estatal como um todo.

O desequilíbrio orçamentário dos estados tornou-se cada vez mais evidente, com a perda de arrecadação decorrente dos incentivos fiscais, combinada com a ausência de mecanismos efetivos de controle e avaliação, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em muitos casos, os Estados continuaram a expandir seus gastos correntes, especialmente com folha de pagamento, enquanto viam sua base tributária ser progressivamente erodida pelos benefícios fiscais. Essa dinâmica resultou em crises fiscais recorrentes, com atrasos no pagamento de servidores, fornecedores e até mesmo comprometimento de serviços públicos essenciais.

Em 2012, o Senado Federal tentou intervir na questão, aprovando a Resolução nº 13/2012, que unificou em 4% a alíquota de ICMS sobre operações interestaduais com produtos importados ou com conteúdo de importação superior a 40%. A medida visava reduzir a “guerra

---

<sup>82</sup> “Nessa guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político. Isto seguramente agravará as desigualdades regionais” (DINIZ, Clélio Campolina. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. 1 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 343)

dos portos”, uma modalidade específica de guerra fiscal em que Estados concediam incentivos para operações de importação, mas teve alcance limitado e não abordou o problema em sua integralidade.<sup>83</sup>

Nesse contexto, após anos de debates, foi promulgada a Lei Complementar nº 160/2017, que representou uma tentativa de regularizar a situação dos benefícios fiscais concedidos irregularmente, estabelecendo um regime de transição para o fim da guerra fiscal. A norma autorizou os Estados a celebrarem convênio para remissão dos créditos tributários decorrentes de benefícios concedidos à revelia do CONFAZ e para reinstituição dessas isenções e incentivos. Em contrapartida, estabeleceu prazos máximos de vigência para esses benefícios e limitou a concessão de novas vantagens fiscais.<sup>84</sup>

O Convênio ICMS nº 190/2017, celebrado no âmbito do CONFAZ, regulamentou o procedimento de registro e depósito dos atos normativos relativos aos benefícios fiscais, criando um mecanismo de transparência que permitiria, ao menos em tese, o controle mais efetivo das concessões. Contudo, a implementação dessas medidas tem enfrentado dificuldades, com sucessivas prorrogações dos prazos inicialmente estabelecidos e resistências de alguns Estados em cumprir integralmente as exigências de transparência e limitação temporal dos incentivos.

A Emenda Constitucional nº 109/2021, por sua vez, introduziu novas restrições aos incentivos fiscais, limitando o montante de benefícios e isenções a 2% do Produto Interno Bruto (PIB) em um prazo de oito anos. Essa medida, embora represente um avanço no controle dos gastos tributários, ainda enfrenta desafios de implementação, especialmente na definição clara das metodologias de cálculo e na harmonização entre os diferentes níveis federativos.

A guerra fiscal entre os Estados brasileiros exemplifica os desafios da implementação de políticas de desenvolvimento regional em um contexto federativo, especialmente quando os mecanismos de coordenação intergovernamental são frágeis. Ela revela, também, os limites da utilização de incentivos fiscais como instrumento de atração de investimentos, quando desacompanhados de uma visão estratégica de longo prazo e de instrumentos adequados de avaliação e controle.

A experiência brasileira demonstra que a concessão indiscriminada de incentivos fiscais, sem coordenação nacional ou critérios técnicos claros, tende a gerar mais distorções do que

---

<sup>83</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. *Federalismo fiscal e eficiência tributária: contribuições para um modelo mais eficiente de federalismo fiscal no Brasil*. Tese (Doutorado em Curso de Mestrado e Doutorado da UERJ) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. p. 190-191.

<sup>84</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. *Federalismo fiscal e eficiência tributária: contribuições para um modelo mais eficiente de federalismo fiscal no Brasil*. Tese (Doutorado em Curso de Mestrado e Doutorado da UERJ) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. p. 105-106.

benefícios econômicos reais. Em vez de promover o desenvolvimento equilibrado das diferentes regiões do país, a guerra fiscal acabou por reproduzir e, em certos casos, aprofundar as desigualdades existentes, beneficiando primordialmente empresas com maior poder de negociação e Estados com vantagens estruturais já consolidadas.

Essa constatação não implica, contudo, uma condenação absoluta da utilização de incentivos fiscais como instrumento de política de desenvolvimento. A experiência internacional, especialmente de países como Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura (“tigres asiáticos”), demonstra que benefícios fiscais, quando adequadamente concebidos e integrados a estratégias mais amplas de desenvolvimento, podem contribuir significativamente para a transformação produtiva e a redução de disparidades regionais.

A diferença crucial reside na existência de um planejamento estratégico, com objetivos claros e mensuráveis, mecanismos transparentes de concessão, acompanhamento rigoroso das contrapartidas exigidas e avaliação periódica dos resultados alcançados. Além disso, os incentivos fiscais tendem a ser mais efetivos quando combinados com outras políticas de desenvolvimento, como investimentos em infraestrutura, qualificação de mão de obra, apoio à inovação e fortalecimento institucional.

A superação do cenário de competição predatória entre os entes federativos demanda mais do que soluções pontuais para a questão tributária. Requer uma reformulação profunda do pacto federativo brasileiro, com o fortalecimento dos mecanismos de cooperação intergovernamental e a construção de uma política nacional de desenvolvimento regional que articule incentivos fiscais, investimentos em infraestrutura e políticas sociais e de inovação. Somente assim será possível transformar as subvenções governamentais em instrumentos efetivos de superação do subdesenvolvimento e redução das desigualdades regionais, em consonância com os objetivos fundamentais da República estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal.

As questões suscitadas pela guerra fiscal e pela proliferação desordenada de incentivos fiscais no Brasil estão intrinsecamente ligadas aos temas que serão abordados nos capítulos subsequentes desta dissertação. A análise das subvenções governamentais e seu tratamento tributário não pode prescindir da compreensão desse contexto histórico e institucional, que explica muitas das controvérsias interpretativas e das soluções legislativas adotadas ao longo do tempo.

No próximo capítulo, serão examinadas as diferentes modalidades de subvenções governamentais e sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro, desde a Lei nº 4.320/1964 até a Lei nº 14.789/2023. A distinção entre subvenções para custeio e para investimento, central

para a definição do tratamento tributário desses valores, será analisada à luz das sucessivas alterações legislativas e das interpretações administrativas e judiciais que se consolidaram sobre o tema.

### 3 AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO

As subvenções governamentais continuam sendo objeto de análise pela doutrina do direito administrativo e financeiro, principalmente, pois “a subvenção, enquanto ensejadora de dispêndio de recursos públicos, possui natureza dúplice, de Direito Financeiro e de Direito Administrativo”.<sup>85</sup>

O Direito Administrativo trata da subvenção no que se refere “às regras e princípios que presidem a relação da Administração Pública com o particular” e o Direito Financeiro aborda a subvenção em relação “às normas jurídicas de gestão econômico-contábil do Estado”.<sup>86</sup> Portanto, àquilo que se entende como subvenção no Direito Administrativo não necessariamente corresponde a definição encontrada no Direito Financeiro.

Dessa forma, considerando a multidisciplinariedade das subvenções e, inclusive, a necessidade de se delimitar àquilo que se compreende como subvenção para fins de Direito Tributário, é imprescindível na identificação dos traços gerais desse instituto no Direito Administrativo e no Direito Financeiro.

#### 3.1 O conceito jurídico-administrativo de subvenção

Antes de adentrarmos especificamente no tratamento do direito administrativo brasileiro, vale investigar, brevemente, o tratamento das subvenções no direito administrativo de outros ordenamentos jurídicos.

Na tese de doutoramento “O Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento”, Ana Raquel Coxo realizou um extenso estudo das subvenções, enquanto instituto de direito administrativo, percorrendo as mais diversas facetas do regime jurídico das subvenções sob a ótica do ordenamento jurídico espanhol, italiano, francês e, principalmente, português. Assim, serão apresentadas as linhas gerais do regime jurídico-administrativo das subvenções nesses ordenamentos.<sup>87</sup>

Na Espanha, a *Ley General de Subvenciones* (Ley 38/2003) define subvenções como transferências de dinheiro concedidas para apoiar atividades de interesse público, sem exigir uma contraprestação direta. Essa lei estabelece um regime jurídico detalhado que abrange desde

---

<sup>85</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 85.

<sup>86</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 86.

<sup>87</sup> COXO, Ana Raquel Cadavez Gouveia. *Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento* (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, 2020.

o conceito e princípios gerais das subvenções até os requisitos para sua concessão. Além disso, as comunidades autônomas, como Madrid, possuem regulamentações próprias que detalham os critérios e os procedimentos específicos para a concessão de subvenções em suas regiões, o que reflete uma descentralização na gestão desses recursos.<sup>88</sup>

Na Itália, a regulamentação das subvenções é abordada em várias leis, incluindo o Decreto Legislativo de 1998 e a *Legge 7* agosto 1990. Estes diplomas legais definem a concessão de subvenções e outros benefícios econômicos, estabelecendo a necessidade de critérios e procedimentos claros para garantir a transparência e a eficiência na administração pública. A *Legge 7* agosto 1990, por exemplo, exige que as administrações públicas determinem previamente os critérios e procedimentos para a concessão de subvenções e vantagens econômicas, promovendo a transparência e a boa administração. Além disso, outras leis, como o Decreto Legislativo de 2013, introduzem normas adicionais sobre publicidade e transparência, reforçando a necessidade de uma gestão clara e acessível dos recursos públicos.<sup>89</sup>

A França, por sua vez, introduziu um conceito legal de subvenção através da Lei nº 2000-321, *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, que define subvenções como contribuições destinadas a ações ou projetos de interesse público. Esta legislação também estabelece a necessidade de formalização das subvenções por meio de convenções, especialmente para valores superiores a 23.000 euros, e impõe requisitos de transparência na concessão dos recursos. Além disso, o sistema francês inclui o *Décret* de 2018, que regula subvenções para projetos de investimento, e o *Code général des collectivités territoriales*, que aborda a concessão de subvenções para coletividades locais e associações, sublinhando a importância de processos transparentes e regulamentados.<sup>90</sup>

Em Portugal, as subvenções são tratadas como contratos administrativos, refletindo um consenso sobre sua natureza e regulamentação. Os incentivos fiscais, por outro lado, são um meio significativo de fomento econômico, usados para reduzir encargos tributários e estimular atividades de interesse público. Esses incentivos podem incluir isenções, deduções e reduções de taxas, e são concedidos de forma automática ou mediante reconhecimento administrativo. O governo desempenha um papel central na regulamentação e concessão desses incentivos, que se aplicam a várias áreas, como investimento produtivo, pesquisa e desenvolvimento, e cultura.

---

<sup>88</sup> COXO, Ana Raquel Cadavez Gouveia. *Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento* (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, 2020. p. 156-160.

<sup>89</sup> COXO, Ana Raquel Cadavez Gouveia. *Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento* (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, 2020. p. 160-164.

<sup>90</sup> COXO, Ana Raquel Cadavez Gouveia. *Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento* (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, 2020. p. 164-168.

A legislação portuguesa também prevê a necessidade de relatórios e avaliações sobre os benefícios fiscais, garantindo um controle mais rigoroso sobre a aplicação desses incentivos.<sup>91</sup>

Na tese de doutoramento “A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro”, Rafael Valim adota a seguinte definição de subvenção:

uma relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado, ao qual corresponde aplicar os valores percebidos desinteressadamente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público.<sup>92</sup>

Sobre os termos empregados nessa definição, Valim explica que nessa relação jurídico-administrativa, “o Estado e o particular assumem diversas posições jurídicas ativas e passivas”. Em relação a expressão “prestação pecuniária”, o autor destaca que a subvenção “sempre consistirá em uma obrigação estatal cujo objeto é dinheiro público”.<sup>93</sup>

Valim aponta que o beneficiário da subvenção “evidencia os dessemelhantes significados jurídicos que a subvenção assume”, pois no Direito Administrativo entende-se que a subvenção somente poderá ser concedida em favor de um sujeito de direito privado, porém para o Direito Financeiro o beneficiário poderá ser sujeito de direito privado ou público.<sup>94</sup>

A instauração da “relação subvencional sempre precede a materialização da atividade de interesse público”, por meio de uma aplicação “desinteressada” dos recursos públicos, “por meio do qual se explicita o caráter não lucrativo da subvenção”, isto é, a subvenção não pode “se converter em fonte de lucro para os sujeitos de direito privado”.<sup>95</sup>

Por fim, Valim ressalta que relação pressupõe a repartição de riscos, de modo que o beneficiário não poderá ter toda a atividade custeada pela subvenção, devendo aplicar os recursos subvencionados “com a concorrência de recursos ou bens próprios”. Sendo que a atividade que se pretende subvencionar deve ser a qualificada “como de interesse público pelo sistema normativo”.<sup>96</sup>

Após apresentar a definição do conceito de subvenção, o autor trata de algumas “categorias contíguas” à subvenção tais como as isenções tributárias, subsídios, doações e prêmios, demonstrando as diferenças entre cada um desses institutos.

<sup>91</sup> COXO, Ana Raquel Cadavez Gouveia. *Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento* (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, 2020. p. 168-173.

<sup>92</sup> VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 89.

<sup>93</sup> VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 91.

<sup>94</sup> VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 91-92.

<sup>95</sup> VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 92.

<sup>96</sup> VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 93.

As subvenções se diferenciam dos subsídios, pois “enquanto a subvenção se destina ao estímulo de determinadas atividades, (...) os subsídios são preordenados à proteção de determinados direitos fundamentais”. Seguindo a doutrina espanhola, com destaque para o Professor Germán Fernández Farreres<sup>97</sup>, Valim ressalta que os subsídios são “medidas diretamente vinculadas ao status do beneficiário”, indicando, como exemplo, “os programas de transferência de renda em favor de pessoas em situações de vulnerabilidade social”.<sup>98</sup>

Note-se que tal separação tem de cerebrina, a ela correspondendo regimes jurídicos próprios. Três diferenças o comprovam: nos subsídios não encontra aplicação ao mencionado “princípio da repartição de riscos”, sendo lícito ao Estado custear integralmente o exercício de determinado direito fundamental; nos subsídios não há a imposição de aplicação dos recursos públicos a uma determinada atividade, cumprindo ao particular apenas a comprovação do preenchimento dos requisitos de acesso aos benefício; os subsídios sofrem o influxo do princípio constitucional da proibição de retrocesso, o que lhes confere especial estabilidade jurídica.

É oportuno ressaltar a importância transcendente da última diferença apontada, relativa à incidência do princípio constitucional da proibição de retrocesso, também conhecido como princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais, sobre os subsídios outorgados pelo Estado.<sup>99</sup>

A equiparação da subvenção à doação também é imprópria para o autor, porque a doação, conforme prevê o Código Civil em seu artigo 538, “instala uma relação jurídica regida pelo Direito Privado, ao passo que a subvenção é disciplinada pelo Direito Administrativo”. A doação “pode ser efetivada em prol de sujeito de direito público”, enquanto a subvenção não.<sup>100</sup>

Ademais, as subvenções se diferenciam dos prêmios, porquanto a “relação jurídica subvencional é instaurada antes da realização da atividade que se pretende fomentar”, porém, a “relação jurídica premial é criada após a realização de determinada atividade”. Além disso, o autor aponta “outro traço que reforça a distinção entre a subvenção e o prêmio”, qual seja: “os prêmios, diferentemente das subvenções não guardam necessária correspondência com as despesas efetivadas na realização da atividade incentivada”.<sup>101</sup>

Nesse aspecto, “sob a ótica do Direito Administrativo, as “subvenções econômicas” previstas no art. 18, parágrafo único, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 4.320/64, são, em verdade, prêmios”.<sup>102</sup>

---

<sup>97</sup> FARRERES, Germán Fernández. Aspectos diferenciales entre las subvenciones u las medidas de fomento económico. *Revista Española de la Función Consultiva*, 13. 2010. p. 39

<sup>98</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 99.

<sup>99</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 96.

<sup>100</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 97-98.

<sup>101</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 98-99.

<sup>102</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 100.

Por fim, Valim rechaça que a subvenção e a isenção tributária possuam a mesma natureza jurídica, pois, ao contrário da visão economicista que busca equiparar essas figuras devido ao resultado econômico semelhante que ambas proporcionam, o autor argumenta que a subvenção e a isenção tributária possuem fundamentos jurídicos e efeitos distintos.

Isso porque a subvenção é caracterizada por um ato de transferência de recursos, implicando um *dare*, enquanto a isenção tributária se refere a uma renúncia fiscal, implicando um *non dare*. Essa diferença de natureza jurídica é evidenciada pela distinção nos regimes e impactos de cada uma sobre a receita e despesa pública.<sup>103</sup>

Muitos autores equiparam as subvenções às isenções tributárias, em virtude do igual resultado econômico a que rendem ensejo. Esta visão economicista, entretanto, é absolutamente inadequada, pois, no verbo sempre preciso de José Souto Maior Borges, “o Direito deforma o dado econômico, dando-lhe tratamento diverso, apreensível à luz de uma metodologia inconfundível com a da ciência econômica, ao transformá-lo numa realidade essencialmente diversa, porque normativa.

Para além da manifesta disparidade dos regimes jurídicos da subvenção e da isenção, é notória a diferença estrutural entre estas figuras.

Com efeito, sem adentrar na querela doutrinária acerca da [sic.] conceito de isenção, certo é que, mais uma vez na lição do Professor José Souto Maior Borges, “a subvenção é um ato translativo de domínio, que implica sempre um ‘dare’, enquanto a isenção não implica aquisição alguma, implicando, ao contrário, um ‘non dare’”. Também realça esta distinção o Professor Giuseppe Pericu, cujas palavras são dignas de transcrição literal: (...)

Na mesma linha, advertem corretamente Fernando Facurry Scaff e Alexandre Coutinho da Silveira que os incentivos fiscais, de que são espécie as isenções tributárias, atuam sobre a receita pública, ao passo que incentivos financeiros, de que são espécie as subvenções, incidem sobre a despesa pública.

Não há dúvida, pois, de que a isenção e a subvenção constituem realidades jurídicas inconfundíveis, insuscetíveis, nessa medida, de igual tratamento no plano da Ciência do Direito.<sup>104</sup>

Expostos os traços característicos daquilo que se entende como “subvenção” no âmbito do Direito Administrativo, passa-se a investigar o que são subvenções para fins do direito financeiro e tributário.

### **3.2 As subvenções governamentais no direito financeiro e no direito tributário**

---

<sup>103</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 93-95.

<sup>104</sup> VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 93-95.

O Direito Financeiro é um ramo autônomo do Direito, possuindo uma concepção própria do conceito de subvenção que se diferencia do Direito Administrativo, como será evidenciado adiante.

### **3.2.1 A Lei nº 4.320/1964 à Lei nº 6.404/1976: o conceito jurídico-financeiro de subvenção**

As Leis nº 4.320/1964 e nº 4.506/1964 marcaram o início do reconhecimento legal das subvenções no Brasil, definindo-as primariamente como auxílios pecuniários concedidos pelo Estado, porém, sem mencionar especificamente as subvenções para investimento. Essa omissão inicial não impediu que, posteriormente, legislações subseqüentes viessem a detalhar e expandir o escopo das subvenções dentro da política fiscal do país.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatuiu as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” e marcou o início do reconhecimento legal das subvenções no Brasil.

No artigo 12, §3º da Lei nº 4.320/1964, as subvenções foram definidas como “as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

A legislação previa – até aquele momento –, apenas, o que seriam posteriormente denominadas como as subvenções para custeio, adotando “uma definição complexa: por um lado, denota-a como a transferência destinada a cobrir despesas de terceiros, e, adicionalmente, adota critérios finalísticos nessa definição”<sup>105</sup>.

Tanto é assim que o artigo 16 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que as subvenções sociais devem apoiar serviços essenciais de assistência, saúde e educação, com o valor calculado com base na quantidade e qualidade dos serviços prestados, e somente para instituições que atendam aos critérios de fiscalização. Já as subvenções econômicas são destinadas a cobrir déficits de

---

<sup>105</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 128.

manutenção de empresas públicas e podem incluir a diferença entre preços de mercado e de revenda de produtos, além de bonificações para produtores.<sup>106</sup>

Assim, “desde a origem da figura no Direito brasileiro, não basta a mera transferência de recursos do Estado para que estejamos diante de uma subvenção de custeio, sendo necessário também o atendimento ao critério finalístico de caracterização de tal auxílio”<sup>107</sup>.

A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 19, ainda proíbe que a Lei de Orçamento inclua qualquer tipo de ajuda financeira a empresas com fins lucrativos, salvo “quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial”.

No ano de 1964, ainda, foi promulgada a Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, que definiu que as “subvenções correntes, para custeio ou operação, recebidas de pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou de pessoas naturais” integram a receita bruta operacional.

Nesse contexto, Hercília Maria Bauer indica que o legislador utilizou a locução ‘subvenções correntes’, pois a Lei nº 4.320/1964 “estabeleceu que as subvenções são espécies de ‘Transferências Correntes’”. Por tal razão, a legislação teria empregado a locução “‘subvenções correntes’ para referir-se às subvenções de uma maneira geral, pois todas as subvenções são correntes na medida em que classificadas como uma despesa corrente, e

---

<sup>106</sup> Seção I

Das Despesas Correntes

Subseção única

Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos deficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

<sup>107</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 128-129.

também como transferência corrente pela legislação financeira”<sup>108</sup>, sendo destinadas para o custeio das despesas dessas entidades.

As Leis nº 4.320/1964 e nº 4.506/1964 estabeleceram as bases do conceito jurídico-financeiro de subvenção, focando nas subvenções para custeio e na sua finalidade social e econômica. Essas normas pioneiras abriram caminho para a introdução das subvenções para investimento na década de 1970, que serão analisadas a seguir.

### **3.2.2 A Lei nº 6.404/1976 e o Decreto-lei nº 1.598/1977: primeira fase do conceito jurídico-tributário de subvenção**

Na década de 1970, foi introduzida a figura das subvenções para investimento e o tratamento tributário das subvenções passou a ser objeto de análise e regulamentação legal e por normas complementares. A Lei nº 6.404/1976 (Lei das S.A.), o Decreto-lei nº 1.598/1977 e o Parecer Normativo CST nº 112/1978 introduziram a figura das subvenções para investimento, estabelecendo um regime contábil e tributário específico para esses auxílios. Essas normas representaram um marco importante, associando diretamente as subvenções para investimento, incluindo incentivos fiscais como isenções e reduções de tributos, à não incidência do IRPJ e da CSLL, desde que cumpridos certos requisitos.

A Lei das S.A, na sua redação original, determinava a inclusão das subvenções para investimento como reserva de capital.

Art. 182. A conta do capital social discriminará o montante subscrito e, por dedução, a parcela ainda não realizada.

§ 1º Serão classificadas como reservas de capital as contas que registrarem:

(...)

d) as doações e as subvenções para investimento.

O Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, atrelou a não inclusão das subvenções para investimento na determinação do lucro real desde que registradas como reserva de capital ou feitas em cumprimento de obrigação de garantir a exatidão do balanço do contribuinte e utilizadas para absorver superveniências passivas ou insuficiências ativas:

---

<sup>108</sup> BAUER, Hercília Maria. A não incidência do PIS e da Cofins sobre valores recebidos a título de subvenção para investimento. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; MOREIRA JÚNIOR, Gilberto Castro (Coords.). *PIS e COFINS à luz da jurisprudência do CARF*. São Paulo: MP Editora, 2014. V. III. p. 254.

Art 38 - Não serão computadas na determinação do lucro real as importâncias, creditadas a reservas de capital, que o contribuinte com a forma de companhia receber dos subscritores de valores mobiliários de sua emissão a título de: (...)

§ 2º - As subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos concedida como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e as doações não serão computadas na determinação do lucro real, desde que:

- a) registradas como reserva de capital, que somente poderá ser utilizada para absorver prejuízos ou ser incorporada ao capital social, observado o disposto no artigo 36 e seus parágrafos; ou
- b) feitas em cumprimento de obrigação de garantir a exatidão do balanço do contribuinte e utilizadas para absorver superveniências passivas ou insuficiências ativas.

Redação dada pelo Decreto-lei nº 1.730, 1979:

(...) § 2º - As subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, e as doações, feitas pelo Poder Público, não serão computadas na determinação do lucro real, desde que:

- a) registradas como reserva de capital, que somente poderá ser utilizada para absorver prejuízos ou ser incorporada ao capital social, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do artigo 19; ou
- b) feitas em cumprimento de obrigação de garantir a exatidão do balanço do contribuinte e utilizadas para absorver superveniências passivas ou insuficiências ativas.

Nesse momento, o legislador introduziu a figura das subvenções para investimento, sendo que a diferença entre as subvenções para custeio e para investimento “se baseia exatamente no aspecto finalístico”<sup>109</sup>, condicionando seu tratamento tributário (ou melhor, a ausência de tributação pelo IRPJ e pela CSLL) aos requisitos de registro como reserva de capital e feitas em cumprimento de obrigação de garantir a exatidão do balanço do contribuinte e utilizadas para absorver superveniências passivas ou insuficiências ativas.

Como se vê, o legislador se utilizou novamente de uma técnica definitiva híbrida, que contempla aspectos descritivos e finalísticos na caracterização desse instituto. Observe-se que os aspectos descritivos contemplados na definição são comuns entre as subvenções de custeio e investimento, definindo o gênero a que elas pertencem, ao passo que a diferença de espécie entre elas se baseia exatamente no aspecto finalístico. Além disso, já adentrando no seu tratamento tributário, a exclusão dessa espécie de subvenção do lucro real foi condicionada ao cumprimento de requisitos de

---

<sup>109</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 130.

cárter contábil e societário previstos nas alíneas “a” e “b” do § 2º [do art. 38 do Decreto-Lei nº 1.598/1977].<sup>110</sup>

Assim, o tratamento contábil previsto pelo Decreto-Lei nº 1.598/1977 foi alinhado com o tratamento previsto na legislação societária (Lei nº 6.404/1976), determinando a inclusão das receitas decorrentes das subvenções para investimento na conta de Reserva de Capital, no Patrimônio Líquido da empresa.<sup>111</sup>

Carlos Daniel Neto aponta que “nesse momento, passa a haver um evidente contraste entre as subvenções de custeio e as de investimento”<sup>112</sup>, especialmente porque “o tratamento contábil e societário” que passou a ser previsto impede que os valores decorrentes da subvenção para investimento não afetem “contabilmente, a receita do exercício, tampouco o lucro líquido apurado”<sup>113</sup>.

Em 29 de dezembro de 1978, a Receita Federal do Brasil publicou o Parecer Normativo CST nº 112, visando regulamentar a matéria, porém, talvez tenha criado “a raiz de grande parte das discussões”<sup>114</sup>, apesar de as controvérsias judiciais terem ganhado relevância quase 30 anos depois de sua publicação.

Ao elencar as características daquilo que se considera subvenções para investimento, o Parecer Normativo CST nº 112 indicava a necessidade de se ter “perfeita sincronia da intenção do subvencionador com a ação do subvencionado” e “a efetiva e específica aplicação da subvenção, por parte do beneficiário, nos investimentos previstos na implantação ou expansão do empreendimento econômico projetado”, redefinindo, inclusive, a própria definição de subvenção para investimento:

---

<sup>110</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 129-130.

<sup>111</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 130.

<sup>112</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 131.

<sup>113</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 131.

<sup>114</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 135.

2.11. Uma das fontes para se pesquisar o adequado conceito de Subvenções para Investimento é o Parecer Normativo CST nº 2/78 (DOU 16.01.1978). No item 5.1 do Parecer encontramos, por exemplo, menção de que a Subvenção para Investimento seria a destinada à aplicação em bens ou direitos. Já no item 7, subentende-se um confronto entre as Subvenções para Custeio ou Operação e as Subvenções para Investimento, tendo sido caracterizadas as primeiras pela não vinculação a aplicações específicas. Já o Parecer Normativo CST nº 143/73 (DOU 16.10.1973), sempre que se refere a investimento complementar com a expressão em ativo fixo. Desses subsídios podemos inferir que Subvenção para Investimento é a transferência de recursos para uma pessoa jurídica com a finalidade de auxiliá-la, não nas suas despesas mas sim na aplicação específica em bens ou direitos para implantar ou expandir empreendimentos econômicos. Essa concepção está inteiramente de acordo com o próprio § 2º do art. 38 do DL 1.598/77.

(...)

#### 7. Conclusão

7.1. Ante o exposto, o tratamento a ser dado às Subvenções recebidas por pessoas jurídicas, para os fins de tributação do imposto de renda, a partir do exercício financeiro de 1978, face ao que dispõe o art. 67, item I, letra b do Decreto-lei nº 1.598/77, pode ser assim consolidado:

I - As Subvenções Correntes para Custeio ou Operação integram o resultado operacional da pessoa jurídica; as Subvenções para Investimento, o resultado não operacional;

II - Subvenções para Investimento são as que apresentam as seguintes características:

- a) a intenção do subvencionador de destiná-las para investimento;
- b) a efetiva e específica aplicação da subvenção, pelo beneficiário, nos investimentos previstos na implantação ou expansão do empreendimento econômico projetado; e
- c) o beneficiário da subvenção ser a pessoa jurídica titular do empreendimento econômico.

III - As Isenções ou Reduções de impostos só se classificam como subvenções para investimento, se presente todas as características mencionadas no item anterior;

IV - As Subvenções para Investimento, se registradas como reserva de capital não serão computadas na determinação do lucro real, desde que obedecidas as restrições para a utilização dessa reserva;

V - As Isenções, Reduções ou Deduções do Imposto de Renda devido pelas Pessoas Jurídicas não poderão ser tidas como subvenção para investimento;

No ano de 1979, Bulhões Pedreira já apontava que o Parecer Normativo CST nº 112/1978 teria interpretado de forma restritiva a definição de subvenção para investimento, sendo que os requisitos indicados pela Receita Federal do Brasil extrapolam o exercício legítimo do poder normativo, violando o princípio da legalidade.

A subvenção para investimento e a doação não pressupõem, todavia, aplicação de recursos no ativo permanente da pessoa jurídica. O capital próprio (assim como o de terceiros) acha-se aplicado, de modo indiscriminado, em todos os

elementos do ativo, e a pessoa jurídica pode receber subvenções para investimentos ou doações para aumentar o capital de giro próprio. (...)

O PN-CST n. 112/78 interpreta restritivamente a expressão subvenção para investimento, ao considerar como requisito essencial que os recursos doados sejam aplicados em bens do ativo permanente. Essa interpretação não tem fundamento na lei. A legislação tributária classifica todas as subvenções em apenas duas categorias – correntes e para investimento. A que não se classifica em uma delas pertence, necessariamente, à outra, e toda transferência de capital é subvenção para investimento. A palavra investimento, no caso, deve ser entendida nos seus dois sentidos – de criação de bens de produção e de aplicação financeira.<sup>115</sup>

Os efeitos do Parecer Normativo CST nº 112/1978 são relevantes e deram origem a maior parte do contencioso administrativo que trata das subvenções para investimento e a edição da Lei Complementar nº 160/2017, que, ao invés de pacificar a temática, deu origem a outras discussões, conforme será explicitado adiante.

O tratamento tributário das subvenções para custeio e investimento não sofreu alterações significativas até o ano de 2007. Porém, destaca-se que, no ano 2000, foi promulgada a Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LC nº 101/2000), na qual seu artigo 14 adotou um “critério jurídico-formal para a conceituação de benefícios fiscais, critério que determina que essas normas constituem variações ou “desvios” de uma norma geral de incidência do tributo que deve ser adotada como *benchmark*”<sup>116</sup>.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só

---

<sup>115</sup> BULHÕES PEDREIRA, José Luiz. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*. Rio de Janeiro: Justec, 1979, v. II. p. 689-690.

<sup>116</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 127.

entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Além disso, o artigo 26 da LC nº 101/2000 estabelece que a destinação de recursos públicos para atender necessidades de pessoas físicas ou para cobrir déficits de pessoas jurídicas deve ser autorizada por uma lei específica. Além disso, essa destinação precisa atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em créditos adicionais, garantindo que o uso de recursos públicos esteja legitimado e alinhado ao planejamento orçamentário.

O dispositivo também inclui, expressamente, a concessão de empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital, abrangendo assim diversas operações financeiras que devem seguir as normas estabelecidas.

Enfim, uma vez examinada as alterações legislativas pertinentes, cumpre analisar as novidades que foram introduzidas no ordenamento jurídico a partir da convergência dos padrões contábeis brasileiros com as normas contábeis internacionais.

### **3.2.3 A Lei nº 11.638/2007 e Lei nº 12.973/2014**

A evolução normativa prosseguiu com a Lei nº 11.638/2007, que, ao promover a convergência da contabilidade brasileira aos padrões contábeis internacionais (*International Financial Reporting Standards* – IRFS), modificou significativamente a forma de contabilização das subvenções.

A grande modificação decorre da revogação da alínea d do §1º do art. 182, que classificava como reserva de capital as contas que registravam subvenções para investimento. No lugar desse dispositivo, foi incluído o artigo 195-A, que possibilitava a assembleia geral destinar para reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos.

Dessa forma, “as subvenções de investimento passaram a não poder ser creditadas diretamente no PL [Patrimônio Líquido], à conta de Reserva de Capital, passando a ser

registradas como receita, diretamente no resultado”<sup>117</sup>. Em outras palavras, a partir das alterações introduzidas pela Lei nº 11.638/2007, “as subvenções de investimento passaram a afetar as receitas computadas e o lucro, mas sem gerar efeitos tributários, por força do disposto no art. 177, §7º da Lei nº 6.404/1976”<sup>118</sup>, que previa a neutralização dos efeitos da harmonização de normas contábeis para fins de incidência de impostos e contribuições nem ter quaisquer outros efeitos tributários.

Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.

§ 7º Os lançamentos de ajuste efetuados exclusivamente para harmonização de normas contábeis, nos termos do § 2º deste artigo, e as demonstrações e apurações com eles elaboradas não poderão ser base de incidência de impostos e contribuições nem ter quaisquer outros efeitos tributários.

No ano de 2009, foi instituído o Regime Tributário de Transição (RTT), por meio da Lei nº 11.941, que introduziu a permissão de não tributação das subvenções para investimento pelo IRPJ e pela CSLL, desde que reconhecido o respectivo montante em conta de resultado pelo regime de competência, com posterior exclusão no Livro de Apuração do Lucro Real, vide artigo 18 da referida lei. Além disso, o contribuinte deveria manter a referida parcela em conta de reserva de incentivos fiscais prevista no art. 195-A da Lei nº 6.404/1976, até o limite do lucro líquido do exercício.

A partir desse novo regramento, portanto, “substitui-se um registro contábil diretamente em contas patrimoniais por um registro em conta do resultado, com neutralização dos efeitos fiscais”<sup>119</sup>.

No que se refere as contribuições ao PIS e a COFINS, as subvenções, quando registradas em conta de resultado, não seriam tributadas, nos termos do artigo 21, parágrafo único, inciso I da Lei nº 11.941/2009, quando o contribuinte optasse pelo RTT.

<sup>117</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 131.

<sup>118</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 131-132.

<sup>119</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 132.

A convergência da contabilidade brasileira aos padrões contábeis internacionais se concretizou com a Lei nº 12.973/2014, fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 627, de 11 de novembro de 2013. Em relação as subvenções para investimento, a Lei nº 12.973/2014 introduziu na legislação das contribuições ao PIS e a COFINS, dois dispositivos de não tributação “de subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e de doações feitas pelo poder público” (vide inciso IX, parágrafo 3º do artigo 1º da Lei nº 10.833/2003 e inciso X, parágrafo 3º do artigo 1º da Lei nº 10.637/2002).

Além disso, para fins de incidência do IRPJ e da CSLL, o artigo 30 da Lei nº 12.973/2014 previa que as subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e as doações feitas pelo poder público não serão computadas na determinação do lucro real, desde que seja registrada em reserva de incentivos fiscais, nos termos do artigo 195-A da Lei nº 6.404/1976, com redação semelhante ao artigo 18 da Lei nº 11.941/2009.

**Art. 30. As subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e as doações feitas pelo poder público não serão computadas na determinação do lucro real, desde que seja registrada em reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, **que somente poderá ser utilizada para:****

I - absorção de prejuízos, desde que anteriormente já tenham sido totalmente absorvidas as demais Reservas de Lucros, com exceção da Reserva Legal; ou  
II - aumento do capital social.

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput, a pessoa jurídica deverá recompor a reserva à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes.

§ 2º As doações e subvenções de que trata o caput serão tributadas caso não seja observado o disposto no § 1º ou seja dada destinação diversa da que está prevista no caput, inclusive nas hipóteses de:

I - capitalização do valor e posterior restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitado ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou subvenções governamentais para investimentos;

II - restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, nos 5 (cinco) anos anteriores à data da doação ou da subvenção, com posterior capitalização do valor da doação ou da subvenção, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitada ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou de subvenções governamentais para investimentos; ou

III - integração à base de cálculo dos dividendos obrigatórios.

§ 3º Se, no período de apuração, a pessoa jurídica apurar prejuízo contábil ou lucro líquido contábil inferior à parcela decorrente de doações e de subvenções governamentais e, nesse caso, não puder ser constituída como parcela de

lucros nos termos do caput, esta deverá ocorrer à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes.

Conforme a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 624/2013, o dispositivo em destaque tinha como objetivo manter o tratamento tributário previsto na legislação até então vigente, mantendo a não incidência do IRPJ e da CSLL sobre os valores recebidos a título de subvenção “desde que tais valores sejam mantidos em conta de reserva de lucros específica, ainda que tenham transitado pelo resultado da empresa”.

Até esse momento, as controvérsias em relação ao tratamento das subvenções para fins de IRPJ e CSLL se restringiam, essencialmente, na validade dos requisitos de sincronia e efetiva e específica aplicação da subvenção previstos no Parecer Normativo CST nº 112, conforme será tratado no subtópico que trata da jurisprudência do CARF (ver capítulo 5.1 O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)).

### **3.2.4 A Lei Complementar nº 160/2017: segunda fase do conceito jurídico-tributário de subvenção**

A Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, foi editada para mitigar os efeitos da guerra fiscal entres os Estados e o Distrito Federal, deliberando sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

De fato, a maior parte dos dispositivos da LC nº 160/2017 trata dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta lei complementar. Porém, ao final da lei, foram inseridos dois artigos que modificaram a Lei nº 12.973/2014:

Art. 9º O art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º

"Art. 30. ....  
 § 4º Os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao imposto previsto no inciso II do caput do art. 155 da Constituição Federal, concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, são considerados subvenções para investimento, vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo.

§ 5º O disposto no § 4º deste artigo aplica-se inclusive aos processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados."

Art. 10. O disposto nos §§ 4º e 5º do art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, aplica-se inclusive aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais de ICMS instituídos em desacordo com o disposto na alínea 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar, desde que atendidas as respectivas exigências de registro e depósito, nos termos do art. 3º desta Lei Complementar.

Os dispositivos não estavam no texto original do Projeto de Lei Complementar nº 54/2015, tendo sido introduzido no projeto de lei às vésperas da votação do texto final. No Parecer proferido em Plenário em 24/05/2017, às 14h35, o Deputado Alexandre Baldy narra o seguinte:

Além disso, acolhemos ideia do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly e incluímos artigos que deixam claro que os incentivos e benefícios fiscais de ICMS recebidos pelas pessoas jurídicas, desde que esses valores sejam mantidos em conta de reserva no Patrimônio Líquido, são subvenções para investimento, sobre eles não incidindo, por consequência, IRPJ e CSLL. Impede-se, com isso, que a Secretaria da Receita Federal do Brasil continue a atuar as empresas beneficiárias de incentivos do ICMS com base em interpretações jurídicas equivocadas, reforçando a segurança jurídica e garantindo a viabilidade econômica dos empreendimentos.

Após a remessa do projeto de lei para o Senado, o texto original passou por algumas modificações, mas a proposta do Deputado Luiz Carlos Hauly foi mantida. Importa destacar trechos do Relatório Legislativo, elaborado pelo Senador Ricardo Ferraço:

Ainda quanto às alterações promovidas pela Câmara dos Deputados, os arts. 9º e 10 cuidam da concessão de benefício tributário federal para as empresas submetidas ao lucro real beneficiárias de incentivo fiscal de ICMS.

Há dois tratamentos, do ponto de vista da legislação tributária federal, para os incentivos fiscais de ICMS concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal às pessoas jurídicas sujeitas ao lucro real, que são aquelas cuja receita total anual é superior a R\$ 78 milhões.

De acordo com o primeiro tratamento, caso o incentivo fiscal de ICMS seja considerado subvenção para custeio, a pessoa jurídica submetida ao lucro real deve considerar esse benefício obtido na apuração do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins. Em outras palavras, o benefício fiscal de ICMS é onerado pela incidência dos mencionados tributos federais. É o que decorre do art. 44, inciso IV, da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, e do art. 392, inciso I, do Regulamento do Imposto sobre a Renda, Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999.

De modo diverso, o segundo tratamento tributário em vigor afasta o ônus dos mencionados tributos federais na hipótese de o benefício fiscal de ICMS ser enquadrado como subvenção para investimento, desde que a pessoa jurídica seja submetida ao lucro real.

Em razão dos arts. 30 e 50 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, deixam de ser onerados pelo IRPJ e pela CSLL os benefícios fiscais de ICMS que sejam considerados subvenções para investimento. A ausência de tributação pela Contribuição para o PIS/Pasep e pela Cofins decorre, respectivamente, do inciso X do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e do inciso IX do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Tem sido controvertido o enquadramento dos benefícios fiscais de ICMS como subvenção para custeio ou para investimento. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em alguns casos, desconsidera a caracterização pelo contribuinte do benefício como subvenção para investimento, de sorte a cobrar os tributos federais.

Em razão do inconformismo em relação aos posicionamentos da RFB, muitas empresas levam a discussão ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), cuja competência é a de decidir litígios administrativos tributários, e ao Poder Judiciário.

O que o SCD nº 5, de 2017, pretende é encerrar a discussão sobre a matéria, mediante a inserção de dispositivos no art. 30 da Lei nº 12.973, de 2014, para prever que os benefícios fiscais relativos ao ICMS, tenham sido ou não concedidos no âmbito da “guerra fiscal”, serão considerados subvenção para investimento. Com isso, serão afastados os ônus decorrentes da incidência do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Embora a questão seja tormentosa do ponto de vista jurídico e possa gerar posicionamentos contrários à proposição, é importante a manutenção das regras inseridas pela Câmara dos Deputados. A preservação dos benefícios previstos no SCD nº 5, de 2017, constitui um dos pontos fundamentais para que se encerrem os efeitos tributários negativos decorrentes de incentivos fiscais de ICMS.

Caso sejam deixados sem tratamento os passivos tributários federais das empresas relacionados aos mencionados benefícios, o cenário econômico que se quer evitar continuará, em parte, a existir. É necessário eliminar a insegurança jurídica decorrente de cobranças fiscais, de forma que as empresas possam reverter provisionamentos e retomar os investimentos.

Para que tal objetivo seja atingido, mantido o objeto aprovado pela Câmara dos Deputados, é necessário adequar a redação do § 4º do art. 30 da Lei nº 12.973, de 2014, na forma do SCD, para substituir a expressão “nos termos do caput deste artigo” por “vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo”. Com essa redação, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) não poderá alegar que devem ser feitas exigências não previstas no texto do art. 30 do referido Diploma Legal. Atinge-se, portanto, o escopo da Câmara dos Deputados, que é a observância estrita desse dispositivo e a consequente preservação da segurança jurídica.

A proposta tinha como objetivo criar um cenário de maior segurança jurídica, uma vez que havia controvérsia no CARF quanto a validade dos requisitos de sincronia e efetiva e específica aplicação da subvenção previstos no Parecer Normativo CST nº 112. Outro objetivo era garantir que os benefícios e incentivos financeiros e fiscais concedidos de forma inconstitucional fossem considerados como subvenção de investimento (se o ente que concedeu o benefício realizasse o registro e depósito no Confaz e se fossem atendidos todos os requisitos do art. 30 da Lei nº 12.973/2014).

Após a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 130, de 2014 (Projeto de Lei Complementar nº 54/2015 na Câmara dos Deputados) e o envio do projeto para o Presidente da República, Sr. Michel Temer, foram vedados os artigos 9º e 10º, sob duas justificativas: i) ausência de impacto orçamentário e financeiro; e ii) os dispositivos causariam distorções tributárias, ao equiparar as subvenções meramente para custeio às para investimento e poderia agravar a guerra fiscal – ao invés de mitigá-la.

O debate em torno do veto realizado pelo Presidente da República na Sessão conjunta do Congresso Nacional, realizada no dia 08/11/2017, se calçou numa retórica política e genérica de desenvolvimento e segurança jurídica, não tendo sido claro se, de fato, a intenção do legislador era equipar as subvenções para custeio com as subvenções para investimento.

De todo modo, a redação final do art. 30 da Lei nº 12.973/2014 é a seguinte:

**Art. 30. As subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e as doações feitas pelo poder público não serão computadas na determinação do lucro real, desde que seja registrada em reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, **que somente poderá ser utilizada para:****

I - absorção de prejuízos, desde que anteriormente já tenham sido totalmente absorvidas as demais Reservas de Lucros, com exceção da Reserva Legal; ou  
II - aumento do capital social.

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput, a pessoa jurídica deverá recompor a reserva à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes.

§ 2º As doações e subvenções de que trata o caput serão tributadas caso não seja observado o disposto no § 1º ou seja dada destinação diversa da que está prevista no caput, inclusive nas hipóteses de:

I - capitalização do valor e posterior restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitado ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou subvenções governamentais para investimentos;

II - restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, nos 5 (cinco) anos anteriores à data da doação ou da subvenção, com posterior capitalização do valor da doação ou da subvenção, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitada ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou de subvenções governamentais para investimentos; ou

III - integração à base de cálculo dos dividendos obrigatórios.

§ 3º Se, no período de apuração, a pessoa jurídica apurar prejuízo contábil ou lucro líquido contábil inferior à parcela decorrente de doações e de subvenções governamentais e, nesse caso, não puder ser constituída como parcela de lucros nos termos do caput, esta deverá ocorrer à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes.

§ 4º Os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao imposto previsto no inciso II do caput do art. 155 da Constituição Federal, concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, são considerados subvenções para investimento, vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo.

§ 5º O disposto no § 4º deste artigo aplica-se inclusive aos processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados.

A partir dessa nova redação, duas correntes interpretativas foram formadas: i) a LC nº 160/2017 equiparou as subvenções para custeio com as subvenções para investimento, deixando o requisito de estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos; e ii) a LC nº 160/2017 não equiparou as subvenções para custeio com as subvenções para investimento, uma vez que o *caput* do artigo ainda definia a subvenção para investimento como o estímulo concedido para fins de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e deveriam ser observados os demais requisitos previstos no artigo.

Ilustrando a primeira corrente, destaca-se a posição de Lucas Bevilacqua e Michell Przepiorcka:

Desta forma, pela literalidade da lei, bem como pela própria exposição de motivos da norma, e mesmo pelas razões de veto, os incentivos e benefícios fiscais de ICMS devem ser considerados subvenções para investimento. Contudo, para outros incentivos e benefícios fiscais, continua pertinente a distinção existente entre subvenção para custeio e para investimento.<sup>120</sup>

A segunda corrente seria no sentido de que a Lei Complementar nº 160/17, ao introduzir os §§4º e 5º, teria como intuito apenas afastar os requisitos de sincronia e efetiva e específica aplicação da subvenção previstos no Parecer Normativo CST nº 112. Nas palavras de Ramon Tomazela:

Veja-se que o §4º do art. 30 da Lei n. 12.973/2014 estabelece que os benefícios fiscais relativos ao ICMS devem ser considerados subvenções para investimento, proibindo a exigência de “outros requisitos ou condições” não previstos nesse dispositivo. Ou seja, o dispositivo impede que o Fisco continue a fazer exigências não previstas em lei (v.g., vinculação, concomitância, sincronia e equivalência), mas, em rigor, não afasta o dever do contribuinte de demonstrar que o incentivo está atrelado à implantação ou expansão de empreendimento e que os valores ingressados foram contabilizados na forma exigida pela lei societária, não tendo recebido destinação diversa daquela para a qual o incentivo foi criado.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> BEVILACQUA, Lucas; PRZEPIORKA, Michell. Tratamento tributário das subvenções após a lei complementar n. 160/17: desafio da doutrina e da jurisprudência. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 482.

<sup>121</sup> SANTOS, Ramon Tomazela. As subvenções governamentais e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 757.

Ramon Tomazela, ainda, aponta que não são todas as hipóteses de isenções ou reduções de ICMS que serão consideradas subvenções para investimento, pois é “necessário avaliar a natureza do incentivo fiscal, a sua finalidade, e se a benesse, de fato, implica um auxílio governamental em favor do próprio contribuinte”. Afinal, existem situações em que um dito “incentivo fiscal” não acarreta efeitos positivos patrimoniais ao contribuinte de fato, impondo a transferência do benefício econômico ao contribuinte de direito (consumidor final).

Isso porque, em determinadas situações, as normas que regem os incentivos fiscais de ICMS impõem a transferência do benefício econômico para o consumidor, de modo que, na prática, o patrimônio da empresa não é impactado positivamente por nenhum valor que possa ser qualificado como subvenção governamental, assim entendidos os auxílios estatais. Nesse tipo, de situação, há controvérsias sobre a própria qualificação de tais incentivos fiscais de ICMS como subvenções públicas, tendo em vista a sistemática de concessão do benefício que impõe a transferência do suposto benefício para a próxima etapa da cadeia, havendo certa dificuldade em identificar a transferência patrimonial do ente público em favor da pessoa jurídica.<sup>122</sup>

Nesse ponto, cumpre ressaltar que o artigo 14, §1º da LC nº 101/2000 adota um “critério jurídico-formal (...) que determina que essas normas constituem variações ou “desvios” de uma norma geral de incidência do tributo que deve ser adotada como *benchmark*”<sup>123</sup>, adotando-se “técnica de redação inclusiva, com vistas a evitar a mitigação da aplicação da responsabilidade fiscal por conta de preciosismos terminológicos”<sup>124</sup>.

José Maria Arruda de Andrade aponta os “principais aspectos da definição de renúncia”, quais sejam: “(i) desvio do sistema tributário de referência; (ii) lógica orçamentária (gastos indiretos); (iii) não correspondente a regime tributário alternativo; (iv) e que esteja no campo da competência tributária e não da intributabilidade, como no caso das imunidades”<sup>125</sup>.

Portanto, cada instituto – imunidade, isenção, crédito presumido, etc. – deve ser investigado conforme a suas respectivas características, identificando-se se as características

<sup>122</sup> SANTOS, Ramon Tomazela. As subvenções governamentais e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 758.

<sup>123</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 127.

<sup>124</sup> ANDRADE, José Maria Arruda de. Subvenções fiscais: da confusão terminológica à guerra de políticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 286.

<sup>125</sup> ANDRADE, José Maria Arruda de. Subvenções fiscais: da confusão terminológica à guerra de políticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 285.

presentes correspondem as características definidoras de renúncia fiscal e, por conseguinte, como subvenção indireta.

A imunidade tributária é a “impossibilidade de incidência que decorre de uma proibição imanente, porque constitucional”<sup>126</sup>, sendo uma limitação constitucional à competência tributária. Marciano Godoi e Leonardo Giannetti são enfáticos ao afastarem a imunidade como espécie de incentivo fiscal: “se não há sequer competência tributária, não há falar [sic.] em incentivo fiscal”<sup>127</sup>.

As desonerações veiculadas por lei complementar e por tratados internacionais, desse mesmo modo, são consideradas “concessões tributárias estruturais”, sendo normas que limitam o exercício da competência “em plano distinto do da legislação ordinária”<sup>128</sup>.

Quanto as isenções tributárias, é necessário ressaltar que as posições antagônicas existentes no sentido de que a isenção é uma dispensa legal de pagar o tributo e de que a isenção impede a ocorrência do fato gerador não parecem influenciar, em regra, na caracterização da isenção como incentivo fiscal.

Nesse aspecto, a diferenciação entre isenções técnicas e próprias, apesar do inegável valor para “orientar as escolhas político-econômicas” também não é suficiente para fins de caracterização de uma isenção como incentivo fiscal, até porque tal distinção “não foi adotada no direito positivo brasileiro”<sup>129</sup>.

O direito positivo brasileiro, mais precisamente o Código Tributário Nacional (CTN), parece ter adotado a distinção entre isenção concedida em caráter geral e específica, conforme se depreende dos artigos 176, 177, 178 e 179 do CTN. Paralelamente, o artigo 14, §1º da LC nº 101/2000 é expresso no sentido de que incentivo fiscal é apenas a isenção concedida em caráter não geral.

Portanto, “toda isenção, quando não aplicável à totalidade dos contribuintes, submetese ao conceito de benefício fiscal, pois acarreta um tratamento discriminado favorecido para determinado grupo de contribuinte”<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarra. *Curso de direito tributário brasileiro*. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2022. p. 158.

<sup>127</sup> GODOI, Marciano Seabra de; GIANNETTI, Leonardo Varella. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 369.

<sup>128</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 139.

<sup>129</sup> GODOI, Marciano Seabra de; GIANNETTI, Leonardo Varella. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 369-370.

<sup>130</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 158.

Nesse aspecto vale notar que as isenções concedidas em cadeias plurifásicas, em regra geral, impedem o aproveitamento de créditos na etapa posterior, vide arts. 153, §3º, II e 155, §2º, II, a, ambos da CRFB/88. Tais casos tem como efeito prático a postergação do pagamento do tributo e não a renúncia de receita.

Como dito, a LC nº 101/2000 adotou aspectos jurídico-formais para fins de caracterização de determinado instrumento como benefício fiscal, sendo que a isenção concedida em cadeias plurifásicas deverá ser acompanhada da comprovação de que o gasto tributário é nulo, evitando apenas a obrigação de apresentar medidas compensatórias, conforme o inciso II do art. 14 da LC nº 101/2000.

O racional de redução discriminada da tributação para fins de caracterização dos instrumentos como incentivo fiscal também deve ser aplicado nas hipóteses de não incidência e alíquota zero.

As reduções diretas da base de cálculo (exemplo: a legislação do Estado de São Paulo prevê redução de base de cálculo do ICMS nas operações internas com as mercadorias que compõem a cesta básica, de tal forma que a incidência do imposto resulte no percentual de 7%) é uma limitação autoimposta pelo ente competente para exercer sua competência tributária. Ou seja, o ente opta por reduzir a base de cálculo “própria” para cada fato gerador e a arrecadação tributária decorrente (o extremo oposto é o alargamento indevido da base de cálculo).

Assim, “nem toda instituição de base de cálculo inferior à “própria” para o fato gerador pode ser englobada no conceito de “benefício fiscal”, pois este, como visto, exige que tal norma seja excepcional”. Logo, para que determinada redução direta da base de cálculo se caracterize como benefício fiscal, dever-se-á verificar com precisão “a base de cálculo “própria” para cada fato gerador” com a “base de cálculo aplicável à generalidade dos casos”, identificando a renúncia de receitas pelo Estado.<sup>131</sup>

Esse mesmo racional se aplica as deduções da base de cálculo e a redução de alíquotas. Ressalva-se, de pronto, que a seletividade e a progressividade não se caracterizam como incentivos fiscais, vez que fazem parte da própria estrutura constitucional de incidência dos tributos.

Os créditos tributários, por sua vez, caso correspondam a tratamento diferenciado, também serão configurados como incentivos fiscais, como é o caso dos créditos presumidos (ou créditos outorgados), sendo que o valor representativo do incentivo fiscal é justamente a

---

<sup>131</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 168.

diferença entre o valor que seria pago sem a concessão do crédito presumido e o valor efetivamente pago com a concessão do crédito presumido.

Registra-se que o §1º do art. 14 da LC nº 101/2000 faz menção expressa aos créditos presumidos, deixando de ser necessário o “requisito de discriminação para que esse instituto origine renúncias de receita”<sup>132</sup>.

Não há que se falar em benefício fiscal no caso dos créditos decorrentes da sistemática não cumulativa de apuração dos tributos, porque, como se trata do mandamento constitucional, a não cumulatividade compõe própria estrutura constitucional de incidência dos tributos.

Em relação a postergação do pagamento de tributos (moratória e parcelamento), quando concedidas em caráter não geral (ou individual), será considerado como incentivo fiscal.

A remissão e a anistia estão expressamente previstas no §1º do art. 14 da LC nº 101/2000, portanto, o critério da discriminação não se aplica. Em outras palavras, toda e qualquer remissão e anistia serão caracterizadas como incentivo fiscal, exceto em caso de cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, nos termos §3º, II do art. 14 da LC nº 101/2000.<sup>133</sup>

Seguindo adiante, Carlos Augusto Daniel Neto ressalta que “apesar de a intributabilidade da subvenção pressupor sua qualificação como “para investimento”, a

---

<sup>132</sup> HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 182.

<sup>133</sup> TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA DO ART. 1.026, § 2º, DO CPC. INAPLICABILIDADE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CONFIGURADA. DÉBITOS FEDERAIS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO PROCURADOR-CHEFE DA FAZENDA NACIONAL PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DO MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA - PERT. REDUÇÃO DE JUROS, MULTAS E ENCARGOS LEGAIS. IRPJ/CSLL E PIS/COFINS. INCIDÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO EM PARTE. 1. A mera oposição de embargos de declaração, sem intuito protelatório, não justifica a imposição da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do CPC, conforme determina o Enunciado 98 da Súmula desta Corte, segundo no qual "embargos de declaração manifestados com notório propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório". 2. Não há nulidade por omissão, tampouco negativa de prestação jurisdicional, no acórdão que decide de modo integral e com fundamentação suficiente a controvérsia posta. O mero inconformismo com o julgamento contrário à pretensão da parte não caracteriza falta de prestação jurisdicional. 3. A parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança no qual se discute débitos federais inscritos em dívida ativa é o Procurador-Chefe da Fazenda Nacional. Precedente. 4. "É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que qualquer benefício fiscal obtido que tenha por consequência impacto positivo no lucro da empresa deve surtir efeito na base de cálculo do IRPJ, CSLL e também das contribuições ao PIS e Cofins" (AgInt no REsp n. 1.971.518/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/8/2024, DJe de 23/8/2024). Em igual sentido: AgInt no AREsp n. 2.149.908/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 24/6/2024, DJe de 3/7/2024; e REsp n. 1.959.395/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 5/12/2023, DJe de 11/12/2023. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido apenas para afastar a penalidade do art. 1.026, § 1º, do CPC. (REsp n. 2.115.529/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 17/9/2024, DJe de 19/9/2024.)

recíproca não é verdadeira, ou seja, da caracterização como subvenção para investimento não decorre a (...) exclusão dos respectivos montantes do lucro real”<sup>134</sup>.

Em outras palavras, o fato de ser uma subvenção para investimento não implica necessariamente na sua não tributação, afinal, se o montante recebido for distribuído a título de dividendos, por exemplo, haveria a tributação pelo IRPJ e pela CSLL, mas não afastaria a natureza da subvenção como para investimento. Nas palavras de Carlos Daniel, “é preciso discernir a qualificação da subvenção do seu regime jurídico tributário”<sup>135</sup>.

A fixação dessa premissa parece ser necessária para que se possa compreender o alcance do parágrafo 4º do art. 30 da Lei nº 12.973/2014, incluído pela LC nº 160/2017. Isso porque o referido dispositivo se limita a qualificar os benefícios fiscais como subvenções para investimento, devendo ser observados os requisitos previstos “neste artigo”.

Os requisitos previstos no artigo 30 são, justamente, aqueles que definem determinada subvenção como para investimento com base no seu caráter finalístico, isto é, as subvenções, para serem de investimento, devem ser concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

Outra questão – e autônoma – é a intributabilidade da subvenção para investimento, desde que cumpridos os requisitos de reserva de incentivos, não distribuição de dividendos, etc.

Por tais razões, concordamos com Carlos Daniel quando afirma que a “legislação exige que a concessão seja feita em “estímulo à implantação ou expansão dos empreendimentos”, independentemente dos efeitos concretos de sua ação ou da intenção do legislador (implícita ou explícita)”<sup>136</sup>.

A LC nº 160/2017 teve um efeito contrário ao pretendido, não sendo capaz de mitigar as controvérsias até então existentes e, ainda, inaugurou novos debates sobre o tratamento das subvenções para investimento.

---

<sup>134</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 144.

<sup>135</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 145.

<sup>136</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 146.

### **3.2.5 A Lei nº 14.789/2023: terceira fase do conceito jurídico-tributário de subvenção**

No dia 30 de agosto de 2023, o tratamento jurídico das subvenções foi completamente modificado no ordenamento jurídico quando da publicação da Medida Provisória nº 1.185, posteriormente convertida na Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023.

Com base na Exposição de Motivos nº 00109/2023 da Medida Provisória nº 1.185/2023, o Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, justificou a revisão do tratamento tributário das subvenções para investimentos concedidas por entes federados, uma vez que as subvenções para investimentos, que incentivam a implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, historicamente foram excluídas da base de cálculo do IRPJ e da CSLL.

Contudo, segundo as justificativas apresentadas, a Lei Complementar nº 160/2017 teria provocado distorções, ao permitir que benefícios estaduais, especialmente relacionados ao ICMS, fossem equiparados a subvenções para investimento, impactando negativamente a arrecadação federal e gerando insegurança jurídica – registra-se que a exposição de motivos foi elaborada após o julgamento do tema pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), sob o regime dos recursos repetitivos.

O objetivo da nova lei é substituir o incentivo fiscal por exclusão de base de cálculo por um crédito fiscal, ajustando a legislação ao padrão internacional das regras GloBE (Global Minimum Tax) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do G20, que exigem um imposto mínimo global de 15%, e limitando o impacto fiscal negativo, estimado em R\$ 80 bilhões anuais. A mudança também estaria em conformidade com a Emenda Constitucional nº 109/2021, que limita o montante total de incentivos fiscais a 2% do PIB no prazo de 8 anos.

O novo modelo permite às empresas subvencionadas apurar crédito fiscal correspondente às receitas de subvenção para investimento, desde que atendam a critérios como a comprovação do uso dos recursos para implantação ou expansão de empreendimentos. Esse crédito poderá ser compensado ou ressarcido, não exigindo mais contrapartidas como reservas de lucro. Além disso, as receitas de subvenção ou doação passarão a compor a base de cálculo do IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS a partir de 2024. A estimativa é de uma arrecadação incremental significativa para os cofres públicos nos próximos anos, com potencial de R\$ 35,3 bilhões em 2024.

O objetivo central da medida é harmonizar a política de incentivos fiscais federais com os padrões internacionais, garantir a arrecadação adequada e estimular investimentos econômicos de maneira controlada e transparente.

Contextualizada, ainda que brevemente, as razões para edição da referida medida provisória, destaca-se que o crédito fiscal concedido (ao invés da exclusão da base de cálculo) “corresponderá ao produto das receitas de subvenção e da alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) relativa ao IRPJ”.

Sendo que na apuração do crédito fiscal poderão ser computadas somente as receitas de subvenção que estejam relacionadas à implantação ou expansão do empreendimento econômico.

A implantação seria o estabelecimento de empreendimento econômico para o desenvolvimento da atividade a ser explorada por pessoa jurídica não domiciliada na localização geográfica do ente federativo que concede a subvenção.

A expansão seria a ampliação da capacidade, a modernização ou a diversificação do comércio ou da produção de bens ou serviços do empreendimento econômico, inclusive mediante o estabelecimento de outra unidade, pela pessoa jurídica domiciliada na localização geográfica do ente federativo que concede a subvenção.

As receitas que comporão o cálculo do crédito fiscal devem estar relacionadas às despesas de depreciação, amortização ou exaustão ou de locação ou arrendamento de bens de capital, relativas à implantação ou à expansão do empreendimento econômico.

Após o reconhecimento desse crédito fiscal, o contribuinte poderá compensá-lo com débitos próprios, vincendos ou vencidos, relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, observada a legislação específica, ou pleitear o ressarcimento em dinheiro.

A novel legislação alterou o cenário do tratamento tributário das subvenções governamentais, iniciando, o que podemos chamar de “terceira fase do conceito jurídico-tributário de subvenção”, tendo sido sua constitucionalidade questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.604 e 7.622. Nesse sentido, dedicar-se-á um capítulo para analisar os dispositivos da Lei nº 14.789/2023 e as possíveis inconstitucionalidades (ver capítulo 6: O tratamento tributário das subvenções governamentais e Lei nº 14.789/2023).

### **3.3 O conceito de subvenções governamentais na legislação do direito financeiro e tributário**

A legislação não apresenta o conceito de subvenção, apesar de diferenciar as subvenções em econômicas e sociais e, posteriormente, em subvenções para custeio e para investimento. Nesse ponto, inclusive, “qualquer tentativa de positivação conceitual definitiva nesse seria

fadada ao fracasso”<sup>137</sup>, especialmente por se tratar de um instituto complexo e que está presente no Direito Administrativo, Financeiro, Tributário, Econômico, Concorrencial, etc.

No âmbito do Direito Tributário, “o legislador se utilizou [...] de uma técnica definitória híbrida, que contempla aspectos descritivos e finalísticos na caracterização desse instituto”<sup>138</sup>. Quanto aos aspectos descritivos, as subvenções de custeio e de investimento apresentam os seguintes traços característicos comuns, conforme explicita Carlos Daniel, com base na doutrina de Michael Rodi<sup>139</sup>:

“(i) é um benefício financeiro (*vermögenswerte Begünstigung*) que (ii) a administração pública (direta ou indireta) ou fundos públicos (iii) pagam a um indivíduo privado, (iv) que não seja contraprestação de uma conduta privada (v) nem uma compensação por desvantagens sofridas pelo beneficiário, (vi) para alcançar um propósito público específico, (vii) por meio de um comportamento concreto do beneficiário.”<sup>140</sup>

Nesse ponto, benefício financeiro “deve ser entendido em sentido amplo – para além das transferências financeiras diretas –, pois independentemente da forma com que o benefício se apresente” haverá acréscimo patrimonial e “estará sujeito a parâmetros jurídicos comuns de controle, como a própria finalidade buscada”<sup>141</sup>. Contudo, caso o benefício financeiro não tenha “finalidade de influenciar condutas do beneficiário, como pagamento de programas de transferência de renda”<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 129.

<sup>138</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 129-130.

<sup>139</sup> RODI, Michael. *Die Subventionsrechtsordnung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, p. 43. Apud NETO, Carlos Augusto Daniel. A *vexata quaestio* das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 120.

<sup>140</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A *vexata quaestio* das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 120.

<sup>141</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A *vexata quaestio* das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 120.

<sup>142</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A *vexata quaestio* das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 120.

Aquilo que diferencia as subvenções de custeio e de investimento são os aspectos finalísticos. As subvenções de custeio exigem que o emprego dos valores recebidos para cobrir déficits de manutenção de empresas públicas e podem incluir a diferença entre preços de mercado e de revenda de produtos, além de bonificações para produtores.

As subvenções de investimento, por sua vez, compreendem os “incentivos fiscais, diretos ou indiretos, desde que concedidos como estímulo a implantação ou expansão de empreendimento econômicos”<sup>143</sup>.

Dessa forma, para fins de caracterização de uma subvenção de custeio ou de investimento, deverá ser verificado se houve um gasto tributário ou uma renúncia de receita (transferência direta ou indireta de recursos), compreendido com uma redução “discriminada” da tributação ou uma simples transferência de recursos do ente público para o ente privado. Além disso, para fins de caracterização de determinada subvenção como de investimento, necessariamente, deverá ser verificado o *animus* do legislador para conceder esse benefício fiscal para fins de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

Assim, subvenção para investimento é compreendida como transferências diretas ou indiretas de recursos, realizadas, normalmente (mas não exclusivamente) na forma de incentivos fiscais concedidos com a finalidade específica de expansão ou implantação de empreendimentos econômicos.

Ao fim e ao cabo, seguindo esse racional, o que se compreende como subvenção de investimento não foi alterada na legislação naquilo que denominamos primeira e segunda fase – apesar da tentativa de inclusão de requisitos não previstos em lei feita pelo Parecer Normativo nº 112/1978 e/ou da linha interpretativa do §4º do art. 30 da Lei nº 12.973/2014, incluído pela LC nº 160/2017.

Entretanto, em relação a terceira fase, inaugurada pela Lei nº 14.789/2023, a noção de subvenção para investimento parecer ser mais restritiva do que a noção de subvenção para investimento na primeira e na segunda fase, o que será devidamente tratado no Capítulo 6.

Por fim, vale pontuar, por exemplo, que os institutos da depreciação acelerada (ou incentivada) e o ressarcimento do resíduo tributário existente na cadeia de exportação

---

<sup>143</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. *A vexata quaestio* das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 121.

(Reintegra) não são abarcados nessa noção de subvenção<sup>144</sup>, seja para custeio, seja para investimento.

Resumindo o exposto até aqui:

Subvenção tributária e suas fases		É incentivo fiscal?	É subvenção de investimento?		
			Primeira fase	Segunda fase	Terceira fase
Imunidade		Não	Não	Não	Não
Desonerações veiculadas por Lei Complementar		Não	Não	Não	Não
Desonerações veiculadas por acordos internacionais		Não	Não	Não	Não
Isenção	Isenção geral	Não	Não	Não	Não
	Isenção discriminada	Sim	Sim*	Sim*	Sim*
	Isenção sem o aproveitamento do crédito na etapa posterior	Não	Não	Não	Não
	Isenção com o aproveitamento do crédito na etapa posterior	Sim	Sim*	Sim*	Sim*
Alíquota zero	Geral	Não	Não	Não	Não
	Discriminada	Sim	Sim*	Sim*	Sim*
Redução da base de cálculo	Geral	Não	Não	Não	Não
	Discriminada	Sim	Sim*	Sim*	Sim*
Postergação do pagamento de tributo	Diferimento	Não	Não	Não	Não
	Parcelamento	Não	Não	Não	Não
Créditos presumidos		Sim	Sim*	Sim*	Sim*
Anistia e Remissão		Não	Não**	Não**	Não**

Fonte: Elaboração própria.

\* Será subvenção para investimento, desde que seja possível verificar a intenção do legislador de conceder um benefício fiscal para fins de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

\*\* Será subvenção para custeio. Entretanto, as leis que concedem anistia ou remissão tributária costumam prever expressamente a isenção do valor reduzido pelos tributos incidentes sobre a receita e a renda.

<sup>144</sup> Destaca-se que quanto ao Reintegra, o STF entendeu que se trata de uma “subvenção econômica” (vide ADIs nº 6.040 e 6.055).

## 4 AS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS E OS CONCEITOS DE RECEITA E RENDA

### 4.1 As subvenções e as ciências contábeis

O Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) – Subvenção e Assistência Governamentais (CPC 07) é a norma contábil que deve ser observada para fins de contabilização e divulgação de subvenção governamental e na divulgação de outras formas de assistência governamental. Apesar de o CPC 07 ter objetivo exclusivamente contábil, a compreensão dos efeitos contábeis pode elucidar e auxiliar na compreensão dos efeitos tributários, apesar de, ressalta-se, não haver vinculação entre um e outro (isto é, por exemplo, uma receita contábil pode não ser uma receita jurídica).

O CPC 07, antes de adentrar nos efeitos contábeis da subvenção governamental, apresenta as definições dos termos utilizados no pronunciamento técnico, como: assistência governamental, subvenção governamental, subvenção relacionadas a ativos ou a resultados, dentre tantos outros.

*Assistência governamental* é a ação de um governo destinada a fornecer benefício econômico específico a uma entidade ou a um grupo de entidades que atendam a critérios estabelecidos. Não inclui os benefícios proporcionados única e indiretamente por meio de ações que afetam as condições comerciais gerais, tais como o fornecimento de infraestruturas em áreas em desenvolvimento ou a imposição de restrições comerciais sobre concorrentes.

*Subvenção governamental* é uma assistência governamental geralmente na forma de contribuição de natureza pecuniária, mas não só restrita a ela, concedida a uma entidade normalmente em troca do cumprimento passado ou futuro de certas condições relacionadas às atividades operacionais da entidade. Não são subvenções governamentais aquelas que não podem ser razoavelmente quantificadas em dinheiro e as transações com o governo que não podem ser distinguidas das transações comerciais normais da entidade.

*Subvenções relacionadas a ativos* são subvenções governamentais cuja condição principal para que a entidade se qualifique é a de que ela compre, construa ou de outra forma adquira ativos de longo prazo. Também podem ser incluídas condições acessórias que restrinjam o tipo ou a localização dos ativos, ou os períodos durante os quais devem ser adquiridos ou mantidos.

*Subvenções relacionadas a resultado* são as outras subvenções governamentais que não aquelas relacionadas a ativos.

*Isenção tributária* é a dispensa legal do pagamento de tributo sob quaisquer formas jurídicas (isenção, imunidade, etc.). *Redução*, por sua vez, exclui somente parte do passivo tributário, restando, ainda, parcela de imposto a pagar. A redução ou a isenção pode se processar, eventualmente, por meio de devolução do imposto recolhido mediante determinadas condições.

Segundo o CPC 07, a subvenção governamental deve ser reconhecida como receita, porém enquanto não forem atendidos os requisitos para reconhecimento da receita com subvenção, o valor deverá ser reconhecido em conta específica do passivo. Além disso, o CPC 07 apresenta as principais características que justificam o tratamento contábil da subvenção governamental como receita: os valores recebidos devem prover de fonte que não os acionistas e devem prover de atos de gestão em benefício da entidade; a ausência de gratuidade como regra e; em sendo a subvenção uma extensão da política fiscal, ela deve ter tratamento contábil equivalente ao reconhecimento das despesas com tributos.

12. Uma subvenção governamental deve ser reconhecida como receita ao longo do período e confrontada com as despesas que pretende compensar, em base sistemática, desde que atendidas as condições deste Pronunciamento. A subvenção governamental não pode ser creditada diretamente no patrimônio líquido.

15. O tratamento contábil da subvenção governamental como receita deriva dos seguintes principais argumentos:

(a) uma vez que a subvenção governamental é recebida de uma fonte que não os acionistas e deriva de ato de gestão em benefício da entidade, não deve ser creditada diretamente no patrimônio líquido, mas, sim, reconhecida como receita nos períodos apropriados;

(b) subvenção governamental raramente é gratuita. A entidade ganha efetivamente essa receita quando cumpre as regras das subvenções e cumpre determinadas obrigações. A subvenção, dessa forma, deve ser reconhecida como receita na demonstração do resultado nos períodos ao longo dos quais a entidade reconhece os custos relacionados à subvenção que são objeto de compensação;

(c) assim como os tributos são despesas reconhecidas na demonstração do resultado, é lógico registrar a subvenção governamental que é, em essência, uma extensão da política fiscal, como receita na demonstração do resultado.

15A. Enquanto não atendidos os requisitos para reconhecimento da receita com subvenção na demonstração do resultado, a contrapartida da subvenção governamental registrada no ativo deve ser feita em conta específica do passivo

O CPC 07 ainda reconhece a existência de situações em que é necessário que o valor da subvenção governamental não seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas, fazendo-se necessária a retenção, após trânsito pela demonstração do resultado, em conta apropriada de patrimônio líquido, para comprovação do atendimento dessa condição. Nessas situações, tal valor, após ter sido reconhecido na demonstração do resultado, pode ser creditado à reserva própria (reserva de incentivos fiscais), a partir da conta de lucros ou prejuízos acumulados (vide item 15B).

Em alguma medida, é possível traçar paralelos no sentido de que as *subvenções relacionadas a ativos* seriam as subvenções para investimento e as *subvenções relacionadas a resultado* seriam as subvenções para custeio.

Nesse sentido, os efeitos das subvenções fiscais “eram lançados diretamente no patrimônio líquido das entidades beneficiadas, em conta de reserva de capital apartada, para não ser distribuída como dividendos aos acionistas”<sup>145</sup>, conforme narra Eliseu Martins e Vinícius Aversari Martins, antes do alinhamento das normas contábeis ao padrão da International Financial Reporting Standard (IFRS).

Em um segundo momento, a partir da vigência do CPC 07, “todos os incentivos fiscais classificáveis como subvenções (conforme definição do CPC 07) passaram a transitar pela demonstração do resultado em conta específica de Receita de Subvenções”<sup>146</sup>. Eliseu Martins e Vinícius Martins, advertem, por outro lado, que a “subvenção governamental na norma contábil é uma assistência governamental mensurável, pois necessariamente envolve recursos”, seja com o ingresso positivo ou a redução de saídas de recursos, devendo “tomar o máximo de cuidado quando falamos de subvenções governamentais no seu sentido amplo, genérico, pois isso pode, e muito, diferir da sua definição contábil”<sup>147</sup>.

Ao analisar em sentido geral o crédito presumido e outras modalidades de benefício fiscal do ICMS, os contabilistas indicam que “no caso de crédito presumido de ICMS (...) é muito fácil de se entender que esse benefício fiscal é uma receita, pois (...) o benefício (o crédito implica aumento do ativo (...) sem qualquer mudança no passivo”. Porém, para os autores, a receita do crédito presumido “não se encaixa na definição de subvenção governamental do CPC 07”, porém o reconhecimento dessa receita se dá de forma “disfarçada”, ao reconhecer, por exemplo, o valor líquido nas contas de impostos.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 241.

<sup>146</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 241.

<sup>147</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 243.

<sup>148</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 245.

Em relação a outras modalidades de benefício fiscal do ICMS, Eliseu Martins e Vinícius Martins entendem que se tratam de “reduções de custo”. Contudo, isso não impede que tais benefícios sejam reconhecidos concomitantemente à receita.

Ante a não aplicação de norma contábil específica, as despesas (ou custos) já são evidenciadas pelos valores líquidos do benefício. E isso não implica, absolutamente, que tais receitas não existam. As receitas dos benefícios fiscais existem e são genuínas (o efeito econômico sempre existe, o que dá sustentação econômica à receita), mas por serem genéricas não precisam de atenção especial, e por isso acabam não sendo evidenciadas.<sup>149</sup>

Eliseu Martins e Vinícius Martins consideram que o “CPC 07 é uma norma de evidenciação, pois comparativamente às normas anteriores sobre esse assunto, o efeito no patrimônio líquido das entidades é, em última instância, o mesmo (...)”, porém os efeitos patrimoniais decorrentes das subvenções ficam explicitamente evidenciados “na demonstração do resultado e não são lançados diretamente às reservas de subvenção”.<sup>150</sup>

Ao final do artigo, os autores concluem que os benefícios fiscais, independentemente de sua forma, devem ser registrados contabilmente de maneira uniforme, uma vez que “não há norma contábil que obrigue o registro de todos os benefícios fiscais como receitas. Por outro lado, também não há norma contábil que impeça o registro contábil dos benefícios fiscais, como os de ICMS e de todos os demais impostos como receita”<sup>151</sup>.

Demonstramos neste artigo de natureza contábil o entendimento de que o registro contábil de receita de benefícios fiscais é na essência idêntico em todas as modalidades de benefícios fiscais, das mais variadas naturezas. Os benefícios fiscais que se enquadram na definição de subvenção do CPC 07 devem ser evidenciados em separado como receita de subvenção; os que não se enquadram, podem (deveriam?) ser também mostrado em separado nas notas explicativas das demonstrações das entidades afetadas.

A modalidade dos benefícios fiscais não altera sua natureza de receita. Alguns benefícios fiscais são receitas explícitas, como os créditos presumidos e o abatimento de dúvidas; outros, conhecidos como reduções de despesas ou reduções de custos, tais como a redução de base de cálculo e a alíquota

<sup>149</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 246.

<sup>150</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 241-242.

<sup>151</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 248.

reduzida de ICMS, também são receitas. A diferença entre eles é meramente temporal: os primeiros ocorrem em momentos distintos (primeiro a despesa e depois a receita) e os segundos ocorrem concomitantemente (como o registro da despesa integral concomitantemente ao registro da receita do benefício fiscal, resultando no tributo pelo valor já líquido da receita do benefício, ou, na prática, o lançamento de uma despesa líquida da receita do benefício fiscal). Portanto, é cabível (e até recomendável) que o contribuinte registre receitas decorrentes dos benefícios fiscais que importam na redução do imposto devido, como despesa bruta e receita do benefício. Também é possível (o mais comum na prática) que o registro seja feito pelo valor da despesa já líquido da receita do benefício fiscal. Ambas as formas de contabilização independem da forma como essa redução é concedida -se por crédito presumido, redução de base de cálculo, alíquota reduzida ou de outras formas.<sup>152</sup>

Dessa forma, sob a ótica das ciências contábeis, não há dúvida de que as subvenções são receitas – o que não implica a conclusão de que as subvenções são receitas jurídicas. As ciências contábeis possuem objetivos, princípios e regras próprios e suas conclusões não podem ser “importadas” às ciências jurídicas (mais precisamente ao direito tributário). Por outro lado, também não é prudente que se descarte por completo o tratamento contábil.

As normas e o tratamento contábil devem ser encarados como um mero ponto de partida para o direito tributário, nem mais, nem menos.

#### 4.2 Os conceitos jurídicos de receita e renda no direito tributário

O tratamento jurídico das subvenções para fins de apuração e recolhimento dos tributos incidentes sobre a receita e a renda prescinde da verificação do conceito jurídico de receita e de renda, para que, posteriormente, seja possível identificar que as “receitas” decorrentes das subvenções se caracterizam como receita e/ou renda.

Antes de investigarmos aquilo que é receita e renda para o direito tributário, destaque-se que os conceitos de receita e renda estão previstos no texto constitucional. Em linhas gerais, sobre esse tema, existem duas linhas interpretativas: i) a CRFB/88 não dispõe sobre o conceito de receita e renda, conferindo liberdade ampla ao legislador infraconstitucional para estabelecer tais definições; e ii) a CRFB/88 definiu o conceito de receita e renda, “o que acaba por informar a atuação do legislador complementar e, indiretamente, a do legislador ordinário”<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 248.

<sup>153</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 107.

Esse é um tema que comporta e demanda uma longa análise, porém, para fins didáticos, cumpre ressaltar que adotaremos o pensamento de Misabel Derzi, que entende que os “tipos” são naturalmente “abertos” e favorecem princípios como a igualdade, a funcionalidade e a adaptação às mudanças sociais, mas comprometem a segurança jurídica e a uniformidade. Em contraste, os “conceitos”, naturalmente “fechados” ou “determinados”, reforçam a segurança jurídica e a uniformidade, mas são menos adaptáveis às mudanças socioeconômicas.

Para Misabel Derzi, no Brasil, devido à estrutura federativa que descentraliza o poder tributário (entre União, Estados e municípios), há uma rigidez constitucional na definição das competências tributárias, essencial para evitar bitributação e conflitos entre diferentes entes federativos. Essa rigidez é incompatível com a fluidez dos tipos abertos, que se baseiam em conceitos mais flexíveis e contínuos. Em vez disso, o sistema tributário brasileiro exige uma clareza binária (“ou... ou”) para assegurar a correta distinção entre os tributos e suas respectivas competências, garantindo a harmonia federativa.

O tipo propriamente dito, por suas características, serve mais de perto a princípios jurídicos como o da igualdade, o da funcionalidade e permeabilidade às mutações sociais e o da justiça. Em compensação, com o seu uso, enfraquece-se a segurança jurídica, a legalidade como fonte exclusiva de criação jurídico e a uniformidade. O conceito determinado e fechado (tipo no sentido impróprio), ao contrário, significa um reforço à segurança jurídica, à primazia da lei, à uniformidade no tratamento dos casos isolados, em prejuízo da igualdade, da funcionalidade e adaptação da estrutura normativa às mutações socioeconômicas.

(...)

“No Brasil, a questão da discriminação da competência tributária é manifestação do próprio federalismo, por configurar partilha, descentralização do poder de instituir e regular tributos. Sendo assim, as ordens jurídicas tributárias (federal, estadual e municipal), que convivem na ordem nacional, são produzidas por órgãos legislativos próprios das comunidades descentralizadas, uma vez que são manifestação da distribuição do poder estatal, vale dizer, da competência para instituir e regrar tributos. Ora, o tipo como ordenação do conhecimento em estruturas flexíveis, de características renunciáveis, que admite as transações fluidas e contínuas e as formas mistas, não se adapta à rigidez constitucional de discriminação da competência tributária. Essa rigidez tem como pedra básica a competência privativa, mola mestra do sistema, o qual repele a bitributação e evita a promiscuidade entre tributos distintos. Conceitos como bitributação, invasão de competência, bis in idem, identidade ou diversidade entre espécies tributárias, necessários ao funcionamento harmônico e à aplicação das normas constitucionais não se aperfeiçoam por meio das relações comparativas do “mais ou menos” ou “tanto mais... quanto menos” inerentes ao pensamento tipológico. Muito mais

ajustam-se às excludentes “ou... ou” e às características irrenunciáveis e rígidas dos conceitos determinados.<sup>154</sup>

O entendimento de que as normas de competência tributária incorporam conceitos jurídicos definidos foi amplamente consolidado pelo STF em diversas decisões. No âmbito do ITBI, por exemplo, o Tribunal analisou o conceito de transmissão de bens imóveis (RE nº 94.580). Já em relação ao imposto de renda, o conceito de renda foi examinado em precedentes como o RE nº 117.887 e o RE nº 195.059. A contribuição previdenciária também foi vinculada ao conceito de folha de salários, conforme estabelecido no RE nº 166.772. Quanto ao ICMS, os julgados do RE nº 203.075 e do RE nº 176.626, trataram do conceito de mercadoria. No caso do IOF, o conceito de títulos e valores mobiliários foi delimitado no RE nº 232.467. Por fim, o ISS foi analisado sob a ótica do conceito de serviço no RE nº 166.121.

Esses precedentes reforçam que a delimitação de conceitos, como os de renda e receita, desempenha um papel central na definição da competência tributária, servindo de parâmetro para evitar conflitos entre diferentes entes federativos e assegurar a aplicação uniforme do sistema tributário. No próximo ponto, cabe investigar mais detidamente os conceitos jurídicos de receita e renda.

#### **4.2.1 O conceito de receita no direito tributário**

O artigo 195, I, b da CRFB/88, prevê que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, entre outras, das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a receita ou o faturamento.

Os conceitos de faturamento e receita na jurisprudência e nos Tribunais parece ser uníssona, apesar de haver divergências entre a doutrina e as decisões proferidas – e entre as próprias decisões –, especialmente, dos Tribunais Superiores com relação a determinadas grandezas (como, por exemplo, no RE nº 576.704 e RE nº 1.187.264).

José Antônio Minatel define faturamento como a “expressão numérica do conteúdo de um conjunto de operações de vendas de mercadorias ou de serviços, num determinado

---

<sup>154</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2007, p. 114-115 e 137

período (faturamento do mês, da semana, do dia)”<sup>155</sup>. Portanto, o conceito de faturamento estaria vinculado ao ato de faturar.

A definição de receita seria mais elástica abrangendo todos os recursos financeiros que ingressem no patrimônio de forma definitiva e que sejam “provenientes dos negócios jurídicos que envolvam o exercício da atividade empresarial, que corresponda à contraprestação”<sup>156</sup> da venda de mercadorias, prestação de serviços, remuneração de investimentos e cessão onerosa de bens e direitos.

Maria Carolina Maldonado Kraljevic define receita como o “ingresso de recursos financeiros que se incorporam definitivamente, na forma de elemento novo e positivo, ao patrimônio da entidade, com o objetivo de remunerá-la pela realização de uma atividade”<sup>157</sup>

Marco Aurélio Greco define faturamento e receita de forma parecida e explicita as divergências entre tais conceitos:

“15.2. Receita é conceito mais amplo que faturamento

Segunda distinção relevante, é que os termos ‘receita’ e ‘faturamento’ têm amplitude semântica diferente. Todo faturamento é receita, enquanto nem toda receita é faturamento.

Ambos têm em comum corresponder a um ingresso (e não a uma simples movimentação financeira). Este ingresso deve ter cunho patrimonial no sentido de corresponder (no momento em que ocorrido) a um evento que integra o conjunto de eventos positivos que interferem com o patrimônio da empresa.

A característica comum está em compor o conjunto de elementos positivos ainda que, em sua totalidade ou individualmente, não impliquem um ‘ganho’, pois este poderá existir, ou não, conforme vier a ser auferido no final do período de apuração.<sup>158</sup>

Em decisões proferidas sob o rito da repercussão geral, o STF declarou o conceito constitucional de receita como o ingresso financeiro novo e positivo que se integra ao patrimônio sem reservas ou condições. Destaca-se trecho do voto da Ministra Rosa Weber no RE nº 606.107 (Tema nº 283 da Repercussão Geral):

Quanto ao conteúdo específico do conceito constitucional, a receita bruta pode ser definida como o ingresso financeiro que se integra no patrimônio na

<sup>155</sup> MINATEL, José Antonio. *Conteúdo do Conceito de Receita e Regime Jurídico Para Sua Tributação*. São Paulo: MP Editora, 2005. p. 96.

<sup>156</sup> MINATEL, José Antonio. *Conteúdo do Conceito de Receita e Regime Jurídico Para Sua Tributação*. São Paulo: MP Editora, 2005. p. 124.

<sup>157</sup> KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. *Tributação da receita: parâmetros, limites constitucionais e aspectos controversos*. Curitiba: Juruá, 2021, p. 149.

<sup>158</sup> GRECO, Marco Aurelio. Cofins na Lei 9.718/98: variações cambiais e regime de alíquota acrescida (parecer). *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 50, p. 129-130, nov. 1999.

condição de elemento novo e positivo, sem reservas ou condições, na esteira da clássica definição que Aliomar Baleeiro cunhou acerca do conceito de receita pública:

Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.

Ricardo Mariz de Oliveira especifica ser a receita “algo novo, que se incorpora a um determinado patrimônio”, constituindo um “dato positivo para a mutação patrimonial”.

No RE nº 574.706 (Tema nº 69 da Repercussão Geral), a Ministra Rosa Weber reiterou esse conceito:

Pois bem, o conceito constitucional de receita, acolhido pelo art. 195, I, “b”, da CF, não se confunde com o conceito contábil. Isso, aliás, está claramente expresso nas Leis nº 10.637/2002 (art. 1º) e nº 10.833/2003 (art. 1º), que determinam a incidência da contribuição ao PIS/Pasep e da Cofins não cumulativas sobre o total das receitas, “independentemente de sua denominação ou classificação contábil”.

(...)

Quanto ao conteúdo específico do conceito constitucional, a receita bruta pode ser definida como o ingresso financeiro que se integra no patrimônio na condição de elemento novo e positivo, sem reservas ou condições, na esteira da clássica definição que Aliomar Baleeiro cunhou acerca do conceito de receita pública:

O conceito jurídico de receita, conforme desenvolvido pela doutrina e jurisprudência, apresenta contornos próprios que o distinguem das definições contábeis ou econômicas. Para que um ingresso financeiro seja caracterizado como receita tributável, deve representar um elemento novo e positivo que se integra ao patrimônio de forma definitiva e sem reservas ou condições. Entretanto, diferindo-se da doutrina, o STF não acolheu expressamente a característica de que o ingresso deve ter o objetivo de remunerar a entidade pela realização de uma atividade.

Essa definição, consolidada pelo STF, serve como parâmetro constitucional para a delimitação da competência tributária e para a verificação da legitimidade da incidência de tributos sobre diferentes modalidades de ingressos financeiros.

A aplicação desse conceito às subvenções governamentais exige uma análise cuidadosa das características específicas de cada modalidade de auxílio estatal. No caso das transferências efetivas de recursos que configurem subvenções para investimento, a caracterização como receita tributável ocorre quando há uma contrapartida relacionada ao desempenho de determinada atividade pelo beneficiário. Por outro lado, as subvenções para custeio, embora possam representar ingressos financeiros definitivos, carecem do caráter contraprestacional que justificaria sua inclusão no conceito constitucional de receita.

Essa distinção evidencia que a qualificação de um ingresso como receita tributável não depende apenas de seu impacto patrimonial positivo, mas também da natureza jurídica da operação e de sua vinculação com as atividades desenvolvidas pelo beneficiário. Tal compreensão é fundamental para assegurar a correta aplicação do sistema tributário e a efetividade dos instrumentos de política fiscal, em consonância com os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia.

#### 4.2.2 O conceito de renda no direito tributário

Nos termos do art. 153, III da CRFB/88, a União Federal detém competência para a instituição do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, devendo ser observados os Princípios da Generalidade, Universalidade e Progressividade.

O dispositivo constitucional, apesar de amplo, limita o que pode ou não ser tributado. Para Ricardo Mariz, a CRFB/88 apresenta um “conceito semântico mínimo” do que é renda, permitindo a tributação apenas sobre o ingresso financeiro que acresça ao patrimônio do contribuinte.<sup>159</sup>

O Código Tributário Nacional, com força de legislação complementar, estabelece as normas gerais atinentes ao imposto, delimitando o fato gerador (art. 43), a base de cálculo (art. 44) e o contribuinte (art. 45). O art. 43 do CTN dispõe que o fato gerador ocorrerá quando o sujeito passivo tem seu patrimônio acrescido positivamente, momento em que há a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica. A incidência está sujeita à percepção da renda ou proventos pelas pessoas físicas ou jurídicas titulares da disponibilidade, mesmo que domiciliadas no exterior.

Contudo, antes de investigar o conceito de renda previsto na CRFB/88, e informado no CTN, vale investigar as diferentes teorias sobre a renda: teoria econômica de renda, teoria da renda-produto, teoria da renda-acrécimo e teoria legalista.

No âmbito das teorias econômicas, o primeiro pensador a desenvolver a noção econômica de renda foi Adam Smith<sup>160</sup>, na obra *A Riqueza das nações*, publicado em 1775, que vincula a renda como “uma riqueza nova que deriva de uma fonte produtora”, distinguindo-a de capital que “é a riqueza que se emprega com o intento de produzir”<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> OLIVEIRA, Ricardo Mariz. *Fundamentos do imposto de renda*. São Paulo, SP: IBDT, 2020. (v. 1). p. 203-210.

<sup>160</sup> SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

<sup>161</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 109.

Luís Queiroz aponta que, para Adam Smith, renda é “o produto que decorre da terra, denominando salário quando a fonte é o trabalho, de lucro quando deriva de capital empregado por seu dono e de interesse quando provém do uso do capital emprestado a um terceiro”<sup>162</sup>. Adam Smith, entretanto, “afasta do conceito de renda os bens imateriais e o uso que se faz dos próprios bens (renda de uso ou presumida)”<sup>163</sup>, e não considera necessário o caráter periódico para caracterização da renda.

Portanto, para ADAM SMITH *renda* apresenta as seguintes características definitórias: é uma riqueza nova; somente inclui bens materiais; é produto de uma fonte produtora; e a renda de um indivíduo é a renda líquida.<sup>164</sup>

Jean-Baptiste Say, no Tratado de Economia Política, de 1803, definiu renda “como um produto derivado da terra, do capital, da indústria ou do trabalho pessoal, de natureza material ou imaterial, que pode ser uma riqueza nova separada ou [...] agregada ao capital”<sup>165</sup>. Já capital foi definido como a “acumulação de valores subtraídos do consumo, e que pode ser produtivo ou improdutivo”<sup>166</sup>. Nesse aspecto, “os aumentos de valor do capital são renda, e a coisa cujo valor é aumentado é produto”<sup>167</sup>.

Desse modo, de acordo com a teoria de SAY, *renda* apresenta as seguintes características definitórias: é uma riqueza nova, um produto (incluindo na noção de produto e, por conseguinte, na noção de renda, o aumento de valor de certa coisa) material ou imaterial; e a renda para o indivíduo é sempre a líquida.<sup>168</sup>

No curso do Século XIX, diversos economistas trataram do conceito de renda econômica, convergindo em maior ou menor grau com os conceitos de renda desenvolvidos por Adam Smith e Jean-Baptiste Say, como por exemplo: David Ricardo, Thomas Malthus, John

---

<sup>162</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 109.

<sup>163</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 109.

<sup>164</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 109.

<sup>165</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 109.

<sup>166</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 109.

<sup>167</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 110.

<sup>168</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 110.

Stuart Mill, Biersack, Roscher, Adolf Held, Hermann, Adolf Wagner, Guth, Alfred Marshall e Neumann.<sup>169</sup>

No início do Século XX, em 1906, Irving Fisher publicou o livro *Natureza do Capital e da Renda*, definindo capital como “um estoque de riqueza existente em determinado momento”, sendo uma “parte da riqueza destinada a produzir renda” e a renda como “um fluxo, um movimento, de serviços durante certo período”<sup>170</sup>.

Fisher “considera que a renda é sempre irregular, e que o conceito de regularidade tem sido usado com o propósito de excluir certos elementos, como a herança e a doação”<sup>171</sup>. Entretanto, Fisher não considerava a herança e a doação como renda, uma vez que representariam “um direito a uma riqueza concreta, que é diverso de renda (serviços que decorrem de uma riqueza)”<sup>172</sup>.

Finalmente, a partir das teorias econômicas, Queiroz aponta o conceito econômico de renda:

Renda é o acréscimo de valor patrimonial (riqueza nova, acréscimo de riqueza) representativo da obtenção de produto, da ocorrência de fluxo de riqueza ou de simples aumento no valor do patrimônio, de natureza material ou imaterial, acumulado ou consumido, que decorre ou não de uma fonte permanente, que decorre ou não de uma fonte produtiva, que não necessariamente está realizado, que não necessariamente está separado, que pode ou não ser periódico ou reproduzível, normalmente líquido, e que pode ser de índole monetária, em espécie ou real.<sup>173</sup>

Queiroz adverte que as teorias econômicas não realizaram uma diferenciação do que é rendimento e renda, sendo que esses termos são utilizados ora como sinônimos ora como conceitos “inconfundíveis”<sup>174</sup>.

Naturalmente, o conceito de renda para as ciências econômicas foi o ponto de partida para que os juristas desenvolvessem o conceito jurídico de renda, sendo estabelecidas três teorias principais: renda-produto, renda-acréscimo e legalista.

---

<sup>169</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 110-113.

<sup>170</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 113.

<sup>171</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 113.

<sup>172</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 113.

<sup>173</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 115.

<sup>174</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 115.

Na teoria da renda-produto, na doutrina internacional, Horácio Belsunce destaca os seguintes autores: Quarta, Gerbino, Seligman, Battistella, Tivaroni, Charles Colin, C.C. Plehn, Edgard Alliz e Marcel Lecercle, Antonio de Vitti de Marco, Henry Laufenburger, Ramón Valdés Costa.

Belsunce, que analisou as obras de cada um desses autores, apresentou o que seria “*un concepto genérico para agrupar todas las tesis en lo que tienen de común*”, qual seja: “*rédito es la riqueza nueva material (periódica o susceptible de serlo) que fluye de una fuente productiva durable y que se expresa en términos monetarios (los conceptos que están entre paréntesis pueden suprimirse)*”.<sup>175 176</sup>

Contudo, Queiroz aponta que Belsunce não esclareceu se tratava de um conceito de renda amplo que permite compreender todos os conceitos de renda desenvolvidos por esses autores ou se essa seria uma definição que apresenta as notas características comuns de todas as doutrinas. Segundo Queiroz, Belsunce não fez uma coisa e nem outra, intencionalmente ou não.

Isso se deve pela dificuldade, quiçá impossibilidade, de se construir uma definição comum a partir de perspectivas diversas e, de outro lado, caso a intenção de Belsunce fosse apresentar “teoria ampla que permitisse abarcar as diferentes posições dos autores”, seria necessário que se alterasse a definição de Belsunce para considerar “os diversos critérios referidos pelas *teorias fiscalistas da renda-produto*”. Nesse aspecto, Queiroz elaborou, então, a definição ampla na tentativa de abarcar em maior grau todos os critérios da teoria da renda-produto:

Renda é o acréscimo de valor patrimonial (riqueza nova, acréscimo de riqueza), representativo da obtenção de produto, da ocorrência de fluxo de riqueza ou de simples aumento no valor patrimônio, de natureza material ou imaterial, acumulado ou consumido, que decorre ou não de uma fonte permanente, que decorre ou não de uma fonte produtiva, que não necessariamente está realizado, que não necessariamente está separado, que pode ou não ser periódico ou reprodutível, normalmente líquido, e que pode ser de índole monetária ou em espécie.<sup>177</sup>

<sup>175</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 119-120.

<sup>176</sup> BELSUNCE, Horácio A. García. *El concepto de crédito en la doctrina y en el derecho tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1967, p. 132.

<sup>177</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 121.

A definição ampla, proposta por Queiroz, “é muito semelhante à ‘definição ampla’ relativa à teoria econômica, exceto pela exclusão da denominada ‘renda real’”, que se refere “aos bens ou serviços finais que se pode adquirir com a conversão da moeda ou de outros bens”, não tendo “sentido para as teorias fiscalistas” – que se prestam a identificar o conceito de renda “como base tributável”.<sup>178</sup>

Na doutrina nacional, o principal “representante” da teoria da renda-produto foi Modesto Carvalhosa<sup>179</sup>. Para Modesto Carvalhosa, o conceito de renda apresenta as seguintes características:

- a) ser um acréscimo patrimonial; b) ser um produto do patrimônio já pertencente à própria pessoa; c) ser obtido a título oneroso; d) e ser verificado em certo espaço de tempo.<sup>180</sup>

Modesto Carvalhosa entende que é necessário um acréscimo patrimonial, porém adota a “definição econômica, e não jurídica, de patrimônio”<sup>181</sup>, tanto é assim que, para Carvalhosa, “a força de trabalho integra o patrimônio: é um fato patrimonial que pode produzir renda”<sup>182</sup>. A adoção do conceito econômico de patrimônio por Carvalhosa explica o segundo aspecto: deve ser um acréscimo patrimonial “produzido pelo próprio patrimônio que já era da titularidade do contribuinte”<sup>183</sup>.

Quanto ao terceiro aspecto, Modesto Carvalhosa entrega a expressão “obtido a título oneroso”, “quando houver um esforço ou um risco da aplicação de um patrimônio material ou imaterial, em certa atividade, pelo próprio indivíduo que irá pagar o tributo”<sup>184</sup>.

Na teoria da renda-acréscimo, na doutrina internacional, Horacio Belsunce destaca os seguintes autores: Georg Schanz, F. Gartner, Ricci, Garelli, Roberto Murray Haig, U. Gobbi, Benvenuto Griziotti, Henry C. Simons, Achille Donato Ginanni, Luigi Einaudi, Ezio Vanoni e John F. Due.

<sup>178</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 121.

<sup>179</sup> CARVALHOSA, Modesto. *Imposto de Renda. Conceituação no Sistema Tributário da Carta Constitucional*. In: *Revista de Direito Público* n. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, pp. 193-194.

<sup>180</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 143.

<sup>181</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 143.

<sup>182</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 143.

<sup>183</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 143.

<sup>184</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 143.

Belsunce, ao analisar as teorias da renda-acrécimo desses autores, realizou duas observações: as teorias desenvolvidas “carecem de base econômica, apartando-se do conceito de renda vinculado à noção de distribuição da produção”<sup>185</sup>; e “as teorias atendem fins exclusivamente fiscais, levando a uma extensão assistemática e confusa do conceito de renda, o que favorece proliferação das teorias legais”<sup>186</sup>.

Entretanto, para Queiroz “esse jurista parece não ter razão em suas críticas”<sup>187</sup>, pois das 17 teorias econômicas analisadas por Belsunce, nove teorias econômicas dão lastro a teoria da renda-acrécimo, seja por considerarem a valorização do patrimônio como renda, seja por considerarem a renda como espécie de ingresso, seja por acoplarem o conceito de renda a “riqueza ou bens que fluem”<sup>188</sup>.

É inadequado afirmar que as teorias da renda-acrécimo não têm base econômica, pois como se teve oportunidade de mostrar, diversamente do concluído por BELSUNCE, há teorias econômicas sobre renda que dão sustentação às teorias da renda acréscimo. Vale lembrar, que das 17 teorias por ele analisadas (ver subitem 2.1.1), algumas – a de SAY, MARSHALL e FISHER – incluem a valorização do patrimônio no âmbito do conceito de renda; outras referem-se à renda como ingressos – BIRSACK, ROSCHER, outras como riqueza ou bens que fluem – GUTH, HERMAN, WEISS, PAPI.<sup>189</sup>

Quanto a críticas de que a teoria da renda-acrécimo teria fins exclusivamente fiscais, Queiroz ressalta que a teoria da renda-acrécimo possui fundamento em teorias econômicas e, “em rigor, não revelam uma preocupação ‘exclusivamente fiscal’”<sup>190</sup>. Segundo Queiroz, tal teoria atende “anseios relativos à justiça fiscal, já que não estão voltadas à aferição da capacidade contributiva das pessoas, a qual servirá de critério informador da tributação sobre a renda”<sup>191</sup>. Queiroz, inclusive, aponta um possível contra-argumento do qual os “partidários da “teoria da renda-acrécimo” poderiam se valer:

---

<sup>185</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 125.

<sup>186</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 125.

<sup>187</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 125.

<sup>188</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 126.

<sup>189</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 126.

<sup>190</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 126.

<sup>191</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 126.

os teóricos da renda-produto (em sentido mais estreito) se prendem a certos pré-conceitos econômicos (de apenas uma parcela das teorias econômicas), e acabam construindo um conceito de renda inaplicável para fins tributários, por estarem inteiramente dissociados dos princípios da justiça fiscal e da capacidade contributiva.<sup>192</sup>

Superadas tais críticas, destaca-se o conceito de renda para a teoria da renda-acrécimo proposta por Belsunce:

Rédito es todo ingreso neto en bienes materiales, inmateriales o servicios valuables en dinero, periódico, transitorio o accidental, de carácter oneroso o gratuito, que importe un incremento neto del patrimonio de un individuo em un período determinado de tiempo, este acumulado o haya sido consumido y que se exprese en términos monetarios.<sup>193</sup>

Queiroz, por sua vez, ressaltando que o conceito proposto por Belsunce não é capaz de servir como uma definição ampla que abarca todas as teorias da renda-acrécimo, indica que seria mais adequado definir renda “consoante com as diferentes teorias fiscalistas da renda-acrécimo”<sup>194</sup> analisada pelo próprio Belsunce da seguinte forma:

Renda é o acréscimo de valor patrimonial (riqueza nova, acréscimo de riqueza) representativo da obtenção de produto, da ocorrência de fluxo de riqueza ou de simples aumento no valor do patrimônio, de natureza material ou imaterial, acumulado ou consumido, que decorre ou não de uma fonte permanente, que decorre ou não de uma fonte produtiva, que não necessariamente está realizado, que não necessariamente está separado, que pode ou não ser periódico ou reproduzível, normalmente líquido, e que pode ser de índole monetária ou em espécie.<sup>195</sup>

Queiroz reconhece que se forem considerados os critérios utilizados e referidos por todos os autores, ter-se-á uma “definição ampla (...) muito semelhante à “definição ampla” relativa à teoria econômica e à definição ampla relativa à teoria da renda-produto”<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 126.

<sup>193</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 126.

<sup>194</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 127.

<sup>195</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 127.

<sup>196</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 127.

Por último, Belsunce discorre sobre a teoria legalista, destacando Rubens Gomes de Sousa, Dino Jarach e Carlos M. Giuliani Fonrouge. Dino Jarach defendeu que “não seria possível dar uma definição sintética ou verdadeira de renda, pois existem inúmeras e divergentes teorias”, por isso, o legislador não poderia e não está vinculado a qualquer teoria econômica sobre renda. Assim, para Jarach, “o conceito jurídico de renda somente pode ser construído a partir do exame das normas legais”.<sup>197</sup>

Carlos M. Giuliani Fonrouge entendia que o “direito positivo de diferentes países não se ajusta aos conceitos da economia política e do direito privado” e defende que a “definição de renda deve ser eminentemente funcional” conforme os objetivos do legislador.<sup>198</sup>

Belsunce classificou Rubens Gomes de Sousa como adepto da teoria legalista, com base na obra “O fato gerador do imposto de renda”, publicada em 1950. Apesar de ter adotado uma postura legalista em seus trabalhos iniciais, Rubens Gomes de Sousa parece ter se filiado a corrente da renda-acrécimo ao longo do tempo.

Nesse sentido, após realizar um “exame do conjunto dos textos desse jurista”, Queiroz apontou que Rubens Gomes de Sousa “estabelece uma característica definitiva fundamental para esse conceito, qual seja, renda (sentido amplo) é sempre um acréscimo (de valor) patrimonial ou riqueza nova”<sup>199</sup>.

Renda, com efeito, é tão somente aquilo que acresce ao patrimônio do seu titular, num determinado período de tempo, em excesso do capital empregado e das despesas necessárias à sua produção.<sup>200</sup>

Após a analisar as teorias econômica, renda-produto, renda-acrécimo e a legalista, concluindo pela simetria dos conceitos amplos extraídos de cada uma dessas teorias, vale analisar o que significa “renda” para o direito positivo brasileiro, mais especificamente o conceito de “renda e proventos de qualquer natureza”. Nesse ponto, devem ser destacadas as premissas desenvolvidas por Luís Cesar Queiroz:

Um – a Constituição da República prescreve um conceito de “renda e proventos de qualquer natureza” como base tributável, isto é, existe um conceito constitucional de “renda e proventos de qualquer natureza”, que

<sup>197</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 129.

<sup>198</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 129.

<sup>199</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 141.

<sup>200</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 136.

poderá ser constituído em critério material do antecedente (“fato gerador”) e em parte do critério material do consequente (“base de cálculo”) da norma do respectivo imposto; e

Dois – o conceito constitucional de “renda e proventos de qualquer natureza” como base tributável (como todo e qualquer conceito) apresenta limites máximos, insuperáveis, de modo a permitir que ele seja diferenciado de outros conceitos, que igualmente servirão como base tributável (“fato gerador” e “base de cálculo”) de outros impostos.

Demonstrada a necessidade lógico jurídica de se considerar que existe um conceito constitucional de “renda e proventos de qualquer natureza” como base tributável, surge a questão: como é possível, a partir do texto constitucional, definir esse conceito?<sup>201</sup>

A partir dessas premissas, Queiroz investiga o significado do vocábulo renda, proventos e rendimentos utilizados na Constituição Federal. Quanto ao primeiro vocábulo, Queiroz aponta que o termo “renda” foi utilizado 17 vezes no texto original da Carta Magna, com ambiguidade por polissemia. Ao todo, ele indica seis diferentes sentidos no emprego do termo “renda”:

- a) o de receita pública auferida, arrecada, de natureza tributária ou não – parece com este sentido por 2 vezes nos artigos – 30, III; e 48, I.
- b) o de renda regional – que significa o somatório das remunerações atribuídas aos fatores de produção de uma determinada região do país e que equivale, no âmbito nacional, ao conceito de renda nacional, a qual é informada pelo Produto Nacional Bruto – aparece com este sentido por 2 vezes nos artigos – 43, §2º, IV; e 192, VII.
- c) o de poder aquisitivo de certa pessoa – capacidade de um indivíduo (no caso, do segurado) adquirir bens ou serviços; conceito que não se confunde com o de renda per capita (parcela da renda nacional equivalente à sua divisão pelo número de habitantes de um país); a “renda per capita” representa uma média da “renda” (enquanto parte da renda nacional) dos habitantes de um país, não se confundindo como “poder aquisitivo de certa pessoa” (o segurado) – aparece com este sentido por 1 vez no artigo 201, II.
- d) o de remuneração de títulos públicos – aparece com este sentido por 1 vez no artigo 151, II.
- e) como base tributável (presente na expressão “imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza”) – aparece com este sentido por 5 vezes nos artigos – 153, III; 157, I; 158, I; 159, I; 159, §1º.
- f) com o sentido que pode ser equivalente ao de base tributável ou que pode ser o de somatório de remunerações e ganhos (de rendimentos) – é usado isoladamente (sem estar contido na expressão “imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza”) no (sub)contexto do Sistema Tributário Nacional da Constituição em outras 6 oportunidades (artigos: 150, VI, a, c, §2º, §3º, §4º; 153, §2º, II).<sup>202</sup>

<sup>201</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 183.

<sup>202</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 184.

O termo “proventos”, por sua vez, foi utilizado 16 vezes no texto original da Constituição Federal, havendo ambiguidade por polissemia, apresentando dois sentidos:

- a) de remuneração relativa à aposentadoria – nos artigos – 40, I, II, III, a, b, c, d, §4º, §5º, 93, VI; 151, II; 153, III; 201, §6º.
- b) como base tributável (presente na expressão “imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza”) – nos artigos – 153, III; 157, I; 158, I; 159, I, §1º.<sup>203</sup>

Já o termo “rendimento” aparece 10 vezes no texto original da Constituição Federal e, também, foi utilizado em dois sentidos:

- a) de remuneração ou ganho – artigos – 145, §1º; 150, II; 153, §2º, II; 155, II; 157, I; 158, I; 201, §5º; 239, §3º; e no ADCT – art. 53, II;
- b) de eficiência ou de índice técnico referente a determinada espécie de desporto – art. 217, II.<sup>204</sup>

Ao analisar a polissemia no emprego desses termos, identifica-se que há um impedimento na superação do “problema da imprecisão do conceito de renda e proventos de qualquer natureza como base tributável, que, por certo, é um relevante obstáculo a ser superado a fim de que finalmente seja construída a respectiva definição”<sup>205</sup>.

A construção da definição de “renda e proventos de qualquer natureza”, de fato, é uma tarefa hercúlea e que deve, sobretudo, ser coerente e atender “os valores mais elevados do sistema jurídico brasileiro”<sup>206</sup>. A partir dessa necessidade de coerência, Queiroz fixa as premissas necessárias para construção dessa definição:

- uma – o conjunto de normas jurídicas construídas a partir da Constituição da República Originária (não a derivada) é a norma-origem do Direito Positivo Brasileiro – premissa fundamental;
- duas – a Constituição da República veicula tanto normas de produção normativa quanto normas de conduta;
- três – as unidades do sistema jurídico são as normas jurídicas; os denominados princípios jurídicos estão contidos no antecedente ou no consequente das normas jurídicas;
- quatro – os princípios jurídicos gerais e os tributários que estão contidos em normas constitucionais de produção normativa apresentam uma elevada

<sup>203</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 185.

<sup>204</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 186.

<sup>205</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 186.

<sup>206</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 187.

importância no processo de construção das normas tributárias, em especial, da norma do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

cinco – as imunidades, que estão contidas no antecedente de normas constitucionais de produção normativa (as que informam a produção de normas tributárias), representam fundamentos constitucionais de validade para as normas tributárias, em especial para a norma do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

seis – os termos “renda” e “proventos” são usados de forma ambígua na Constituição da República;

sete – a Constituição da República institui um rígido sistema de repartição de competência tributária entre as Pessoas Constitucionais, no qual se vislumbram três espécies de competência relativas aos impostos – a ordinária discriminada (denominada “privativa”), a ordinária não discriminada (denominada “residual”) e a extraordinária;

oito – o sistema constitucional de competência tributária referente aos impostos tem como ponto de sustentação a competência tributária ordinária discriminada, a qual se caracteriza por determinar as diferentes situações de fato, que em condições normais (ordinárias), poderão ser constituídas, de forma privativa, com exclusividade, em critério material do antecedente (“fato gerado”) e em parte do critério material do consequente (“base de cálculo”) das respectivas normas impositivas de imposto por cada uma das Pessoas Constitucionais;

nove – o fato de se poder considerar que a expressão “renda e proventos de qualquer natureza” como base tributável representa um conceito indeterminado (como ocorre com a maior parte dos conceitos) não implica reconhecer que se trata de um conceito vazio, sem sentido, sem limites máximos, nem permite deduzir que o legislador infraconstitucional possui total liberdade para definir aquele conceito, pois se existe um conceito, há características definitórias que informam seus limites, que permitem identificá-lo e diferença-lo de outros conceitos;

dez – é imprescindível considerar que a Constituição, ao descrever aquelas “situações de fato” que conformam a competência ordinária discriminada, assume que elas possuem um conceito que apresenta limites máximo (os quais, p. ex., permitem não confundir o fato “renda e proventos de qualquer natureza” com o fato “propriedade territorial rural”, ou com o fato “propriedade de veículos automotores”; ou com o fato “serviços de qualquer natureza”); se assim não fosse, o sistema de repartição constitucional competência tributária concernente aos impostos (bem como a própria Constituição) seria um nada jurídico, o que representaria um absurdo, sendo certo que interpretações absurdas devem ser veementemente repudiadas.<sup>207</sup>

Após fixar tais premissas, Queiroz investiga os princípios constitucionais que informam o conceito de “renda e proventos de qualquer natureza”, especialmente os elementos “fato gerador” e a “base de cálculo”. Nesse ponto, Queiroz indica os princípios constitucionais “mais determinantes para a construção do conceito de ‘renda e proventos de qualquer

---

<sup>207</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 187-188.

natureza”<sup>208</sup>, quais sejam: Igualdade, Universalidade, Capacidade Contributiva Objetiva, Capacidade Contributiva Subjetiva, Mínimo Existencial e vedação do efeito confiscatório.

O Princípio da Igualdade “estabelece como regra, salvo disposição constitucional em contrário, a inclusão nesse conceito de todos os fatos (positivos e negativos) que contribuam para a identificação de acréscimo patrimoniais”. Por tal razão, patrimônio é e deve ser compreendido como um “conjunto único (unidade) composto por todos (universalidade) os direitos subjetivos e de todos os deveres jurídicos avaliáveis em moeda (diretos e obrigações patrimoniais)”<sup>209</sup>.

O Princípio da Universalidade é “o complemento, necessário e condicionante, do aspecto declaração prescritiva do antecedente das normas constitucionais de produção normativa relativas ao IR, portador de elevada carga axiológica”. Para Queiroz, o Princípio da Igualdade e da Universalidade são corolários, “sem considerar outros princípios”, “a Constituição requer que o conceito de renda e proventos de qualquer natureza seja resultado da combinação e todo e qualquer fato (positivo e negativo) que possa informar a ocorrência de acréscimo de valor do patrimônio”.<sup>210</sup>

Queiroz adverte que o empregar da expressão “todo e qualquer fato (positivo e negativo)” tem como objetivo evidenciar o aspecto da universalidade e da unidade, porque patrimônio significa o “conjunto de direito subjetivos e deveres jurídicos economicamente apreciáveis, isto é, avaliáveis em moeda, que uma pessoa é titular”, sendo impossível de se sustentar que uma determinada pessoa seja titular de “diferentes patrimônios”, sob pena de se violar os Princípios da Igualdade e da Universalidade.<sup>211</sup>

Em relação aos demais princípios “determinantes para conformação do conceito de renda e proventos de qualquer natureza”<sup>212</sup>, Queiroz os define da seguinte forma:

- a) Princípio Constitucional da Capacidade Contributiva Objetiva é o complemento, necessário e condicionante, do aspecto declaração prescritiva do antecedente da norma constitucional de produção normativa (que dispõe sobre a criação de normas de imposto), portador de elevada carga axiológica, o qual exige que o antecedente da norma de imposto descreva um fato que

---

<sup>208</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 200.

<sup>209</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 200.

<sup>210</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 200/201.

<sup>211</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 201.

<sup>212</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 201.

ostente sinal de riqueza pessoal, e que o seu conseqüente prescreva a conduta (obrigatória) de o titular dessa riqueza entregar parte dela ao Estado;

b) Princípio Constitucional da Capacidade Contributiva Subjetiva é o complemento, necessário e condicionante, do aspecto declaração prescritiva do antecedente da norma constitucional de produção normativa (que dispõe sobre a criação de normas de imposto), portador de elevada carga axiológica, o qual exige que o antecedente da norma segundo o qual, ao se determinar a carga de imposto descreva um fato que ostente sinal tributos a ser suportada por alguém, devem-se levar em consideração as respectivas características pessoais (nível de riqueza pessoal, e que o seu conseqüente prescreva a conduta (obrigatória), estado civil, encargos de o titular dessa riqueza entregar parte dela ao família, estado de saúde pessoa e familiar etc.), com o propósito de fazer com que cada um participe, de maneira equânime, no financiamento do Estado;

c) Princípio do Mínimo Existencial é o complemento, necessário e condicionante, do aspecto declaração prescritiva do antecedente da norma constitucional de produção normativa, portador de elevada carga axiológica, que estabelece como requisito de validade das normas jurídicas, que estas possuam um conteúdo que seja consonante com a finalidade de se garantir ou de se proporcionar a cada pessoa um mínimo de riqueza que lhe permita atender as necessidades vitais básicas ou preservar a existência, tanto as próprias quanto as de sua família, com dignidade; e

d) Princípio da Vedação da Utilização de Tributo com efeito Confisco é o complemento, necessário e condicionante, do aspecto declaração prescritiva do antecedente da norma constitucional de produção normativa, portador de elevada carga axiológica, que estabelece, como requisito de validade de normas jurídicas tributárias, a proibição de se instituir tributo que, por si só ou em conjunto, ofenda o direito de propriedade em sentido amplo (isto é, qualquer direito subjetivo patrimonial avaliável em moeda) ou viole a liberdade de se exercer uma atividade produtiva lícita, por inviabilizar a prática da mesma.<sup>213</sup>

Sem a pretensão de investigar esses princípios de forma pormenorizada, vale ressaltar que o imposto sobre a renda é um “imposto pessoal por excelência”, cuja capacidade contributiva “tem início quando se supera o limite do mínimo existencial”.<sup>214</sup> A partir dessas considerações, o conceito constitucional de renda e proventos de qualquer natureza proposto por Luís Cesar Queiroz é o seguinte:

Renda e proventos de qualquer natureza (ou renda em sentido amplo ou simplesmente renda) é conceito que está contido em normas constitucionais relativas ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e que designa o acréscimo de valor patrimonial, representativo da obtenção de produto ou de simples aumento no valor do patrimônio, apurado, em certo período de tempo, a partir da combinação de todos os fatos que contribuem para o acréscimo de valor do patrimônio (fatos-acréscimos) com certo fatos que, estando relacionados ao atendimento das necessidades vitais básicas ou

<sup>213</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 201-202.

<sup>214</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 203.

à preservação da existência, com dignidade, tanto da própria pessoa quanto de sua família, contribuem para o decréscimo de valor do patrimônio (fatos-decréscimos).<sup>215</sup>

O conceito de renda, como examinado ao longo deste capítulo, encontra-se intrinsecamente vinculado à noção de acréscimo patrimonial auferido em determinado período. Essa construção abrange não apenas os elementos extraídos das diversas teorias sobre a renda, mas também os princípios constitucionais que conformam o sistema tributário nacional, tais como a capacidade contributiva, a igualdade e o mínimo existencial. Ganha especial relevo, nesse contexto, a compreensão da renda como transferência de direitos subjetivos patrimoniais economicamente apreciáveis, conferindo objetividade e segurança jurídica ao conceito.

Assim, ao se interpretar a expressão "renda e proventos de qualquer natureza" no texto constitucional, verifica-se que ela encerra um conteúdo semântico mínimo, delimitando a competência tributária da União. Trata-se de um conceito normativamente fixado, que permite a tributação de acréscimos patrimoniais efetivos, considerando as peculiaridades de cada situação fática, sem descurar dos parâmetros constitucionais.

O conceito adotado neste estudo sintetiza adequadamente tais premissas, ao definir renda como a variação patrimonial líquida decorrente de fatos-acréscimo e fatos-decréscimo que impactam a universalidade dos direitos do contribuinte, respeitados os limites inerentes ao ordenamento jurídico pátrio. Essa abordagem não apenas assegura a coerência lógica do Sistema Tributário Nacional, mas também o harmoniza com os valores da ordem constitucional vigente.

#### **4.3 As subvenções, a receita e a renda: há compatibilidade?**

No caso das subvenções fiscais, a doutrina, em sua grande maioria, como afirmam André Mendes Moreira e Gabriela Coelho Torres<sup>216</sup>, Bruno Fajersztajn e Fabiana Carsoni

---

<sup>215</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 206.

<sup>216</sup> MOREIRA, André Mendes; TORRES, Gabriela Coelho. Caracterização dos benefícios fiscais de ICMS como subvenções para investimento: controvérsias em âmbitos administrativo e judicial. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 53-78.

Fernandes<sup>217</sup>, Elidie Palma Bifano e Marcello Palma Bifano<sup>218</sup>, Lucas Bevilacqua e Michell Przepiorka<sup>219</sup>, Luís Eduardo Schoueri e Ricardo André Galendi Júnior<sup>220</sup> e Ricardo Mariz de Oliveira<sup>221</sup>, entende que as subvenções não se compatibilizam com o conceito de receita e de renda, uma vez que se trataria de mera redução de custo ou uma transferência patrimonial.

Em relação aos tributos incidentes sobre a receita, as contribuições ao PIS e à COFINS podem ser apuradas sob o regime cumulativo ou não cumulativo, conforme previsto na legislação.

O PIS e a COFINS apurado sob o regime cumulativo tem como base de cálculo o faturamento da empresa, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.718/1998 que é o produto da venda de bens nas operações de conta própria e o preço da prestação de serviços em geral. Os valores recebidos a título de subvenções não são decorrentes da venda de mercadorias ou da prestação de serviços, portanto, não é possível admitir sua tributação.

As contribuições quando apuradas sob o regime não cumulativo tem como base de cálculo a receita bruta, prevista no art. 12 da Lei nº 12.973/2014, que é o produto da venda de bens nas operações de conta própria, o preço da prestação de serviços em geral, o resultado auferido nas operações de conta alheia, e as receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica.

No que tange as subvenções sociais e econômicas, o art. 44 da Lei nº 4.506/1964 é expresso ao definir que essas subvenções teriam natureza de receita bruta operacional e, portanto, deveriam ser tributadas pelo PIS e pela COFINS. Quanto as subvenções para investimento, a legislação previa expressamente a não tributação desses valores no inciso X do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.637/2002 e no inciso IX do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833/2003.

---

<sup>217</sup> FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni. As subvenções para investimento. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 99-126.

<sup>218</sup> BIFANO, Elidie Palma; BIFANO, Marcello Palma. As subvenções fiscais e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 219-240.

<sup>219</sup> BEVILACQUA, Lucas; PRZEPIORKA, Michell. Tratamento tributário das subvenções após a Lei Complementar n. 160/2017: desafios da doutrina e da jurisprudência. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 477-502.

<sup>220</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. A classificação das subvenções: origens históricas de um problema contemporâneo. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 503-534.

<sup>221</sup> OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. As subvenções e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 787-798.

Com a edição da Lei nº 14.789/2023 e a revogação dos referidos dispositivos, a questão voltou à tona: os valores percebidos a título de subvenções para custeio e para investimento são compatíveis com o conceito jurídico de receita?

A receita jurídica, conforme Maria Carolina Kraljevic, consiste no “ingresso de recursos financeiros que se incorporam definitivamente, na forma de elemento novo e positivo, ao patrimônio da entidade, com o objetivo de remunerá-la pela realização de uma atividade”<sup>222</sup>.

Nesse aspecto, ao analisar a incidência da contribuição ao PIS e da COFINS sobre as subvenções para investimento, Maria Carolina Kraljevic posicionou-se no sentido de que as subvenções concedidas na forma de benefícios fiscais, “que não importem em transferência efetiva de recursos do poder público para os particulares [ex.: créditos presumidos], estão excluídas do conceito de receita tributável, eis que ausente o requisito do ingresso de recursos financeiros”<sup>223</sup>.

Nas hipóteses das subvenções que impliquem em transferência de recursos, por sua vez, a caracterização dos ingressos financeiros como receita tributável ocorreria apenas em relação as subvenções para investimento, pois “o benefício é condicionado ao desempenho de determinada atividade pelo beneficiário”<sup>224</sup>.

As subvenções para custeio, entretanto, “equivalem a uma doação” e que apesar de poderem consistir em ingresso financeiro que se integra no patrimônio na condição de elemento novo e positivo, sem reservas ou condições, “não há o caráter contraprestacional, o objetivo de remunerar o donatário pela realização de uma atividade”<sup>225</sup>.

Quanto aos argumentos no sentido de que os valores recebidos decorrentes das subvenções não podem ser tributados pelo imposto sobre a renda, esses argumentos confundem com aqueles utilizados sobre a tributação dos valores recebidos a título de herança e doação. Luís Queiroz aponta a existência de três correntes que sustentam a não tributação:

---

<sup>222</sup> KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. *Tributação da receita: parâmetros, limites constitucionais e aspectos controversos*. Curitiba: Juruá, 2021, p. 149.

<sup>223</sup> KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. Subvenções: panorama contábil e fiscal atual. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 593.

<sup>224</sup> KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. Subvenções: panorama contábil e fiscal atual. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 593.

<sup>225</sup> KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. Subvenções: panorama contábil e fiscal atual. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 593.

a.1 – tal tributação não pode ocorrer, pois a “Renda” (os fatos-acrécimos, rendimentos) deve provir de uma fonte patrimonial já pertencente à própria pessoa, pelo que somente constitui “Renda” aquilo que for obtido a título oneroso.

a.2 – tal tributação é inaceitável tendo em vista que o sistema constitucional de atribuição da competência tributária impõe uma distinção entre os conceitos de patrimônio e Renda, e a doação e a herança são hipóteses que caracterizam transferência de capital, não de Renda.

a.3 – tal tributação é inadmissível por força do sistema constitucional de repartição de competência tributária, que estabelece, de modo expresso, ser da competência dos Estado e do Distrito Federal a competência para instituir impostos sobre “transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens e direitos” (CRFB – art. 155, I), afastando assim a possibilidade de haver tributação pelo IR.<sup>226</sup>

Nesse sentido, Ricardo Mariz defende que as subvenções são negócios jurídicos unilaterais e gratuitos, caracterizando-se como transferências patrimoniais e, portanto, insuscetíveis de tributação<sup>227</sup>. Concordando com Bulhões Pedreira, Mariz entende que nas doações e nas subvenções, “a pessoa que transfere não adquire nenhum direito, apenas diminui o seu estoque de capital em benefício de quem a recebe”<sup>228</sup>.

Mariz ainda sustenta que as doações, apesar de não serem juridicamente idênticas, se equivalem “no direito civil ao que as subvenções no direito público”<sup>229</sup>. Neste aspecto, as subvenções de custeio ou de investimento “embora sejam “*plus* jurídicos” que se agregam positivamente ao patrimônio, algumas vezes impõe obrigações a serem cumpridas pelo recebedor e, em qualquer caso, não são direitos do recebedor nascidos juntamente com uma obrigação do órgão subvencionador”<sup>230</sup>.

Portanto, Mariz, para sustentar a não tributação das subvenções pelo imposto de renda, de certa forma, acolhe os argumentos das duas primeiras correntes.

Já Modesto Carvalhosa e Bulhões Pedreira sustentaram a necessidade de a renda “provir de uma fonte patrimonial já pertencente à própria pessoa anteriormente”<sup>231</sup>. O conceito de renda desenvolvido por Ricardo Mariz sofreu forte influência desses autores, especialmente no que se refere a não tributação das subvenções.

<sup>226</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 265.

<sup>227</sup> OLIVEIRA, Ricardo Mariz. *Fundamentos do imposto de renda*. São Paulo, SP: IBDT, 2020. (v. 1). p. 185-198

<sup>228</sup> PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*. Rio de Janeiro: Justec, 1979. v. 2, p. 400.

<sup>229</sup> OLIVEIRA, Ricardo Mariz. *Fundamentos do imposto de renda*. São Paulo, SP: IBDT, 2020. (v. 1). p. 188.

<sup>230</sup> OLIVEIRA, Ricardo Mariz. *Fundamentos do imposto de renda*. São Paulo, SP: IBDT, 2020. (v. 1). p. 193.

<sup>231</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 266.

Nesse ponto, cumpre realizar uma breve digressão do conceito de renda de Bulhões Pedreira, bem como a caracterização das subvenções como transferências patrimoniais e sua intributabilidade.

Queiroz realizou uma extensa pesquisa sobre o conceito de renda de Bulhões Pedreira em quatro obras elaboradas pelo jurista, nos anos de 1971, 1979, 1989 e 1996.

No primeiro trabalho, “Imposto de Renda”, Queiroz aponta que Bulhões Pedreira “separou o exame do conceito de “renda” em três partes na seguinte ordem: a) segundo a legislação ordinária; b) segundo o CTN; e c) segundo a Constituição”.

No que se refere a legislação ordinária, vigente em 1971, Bulhões Pedreira entendia que não havia uma definição de renda para as pessoas físicas ou para as pessoas jurídicas, apontando que “o conceito fundamental é o de rendimento e que renda é um somatório de rendimentos”, apontando ainda que a legislação ordinária “adotou uma sistemática de enumerar taxativamente os rendimentos sujeitos ao imposto sobre a renda”<sup>232</sup>.

Em relação ao CTN, Queiroz aponta que Bulhões Pedreira “critica a inclusão do termo “proventos” no momento de se definir o fato gerador do imposto sobre a renda”, pois o autor entendia que a inclusão do termo “proventos” teria como objetivo “abranger os ganhos de capital”<sup>233</sup>.

Além disso, para Bulhões Pedreira, caso o art. 43 do CTN “fosse interpretado literalmente, haveria um conflito com a discriminação constitucional de competências tributárias”<sup>234</sup>, permitindo a incidência do imposto sobre a renda sobre “aumentos de patrimônio decorrentes de valorização de bens, ou de pagamento ou transferência de capital”<sup>235</sup>. Ocorre que Bulhões Pedreira “precisou assumir um certo conceito (adotar um pré-conceito) constitucional de renda (sentido amplo)”<sup>236</sup> para sustentar a intributabilidade dos aumentos de patrimônio decorrentes de valorização de bens ou de pagamento ou transferência de capital.

Nesse aspecto, Queiroz aponta que Bulhões Pedreira fez uma “afirmação delicada”, qual seja: “para a legislação ordinária do imposto, por conseguinte, o conceito de renda (o do CTN) serve apenas como instrumento auxiliar na interpretação dos dispositivos legais que

---

<sup>232</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 145.

<sup>233</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 145.

<sup>234</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 145.

<sup>235</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 145.

<sup>236</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 145.

definem cada um dos rendimentos tributados”<sup>237</sup>. Tal afirmação desconsidera que a norma complementar é fundamento de validade de “norma do IR a ser construída pelo legislador ordinário”<sup>238</sup>.

Naquilo que é pertinente a Constituição, Bulhões Pedreira entendia que havia um conceito constitucional de renda, afastando a premissa de que legislador ou o intérprete “é livre para adotar o conceito de renda de sua preferência: deve procurar aquele que melhor se ajuste ao sistema de distribuição de competências tributárias”<sup>239</sup>.

Ao iniciar a construção do conceito de renda e proventos de qualquer natureza, Bulhões Pedreira aponta que a “noção de renda” “contém a ideia de um período de tempo e que a “renda nacional é a soma de todas as remunerações pagas aos fatores da produção durante determinado período”. Por outro lado, “a doutrina define renda pessoal como o fluxo de satisfações, serviços ou riquezas (ou como acréscimo de poder econômico) durante determinado período”.

Bulhões Pedreira compreende que “a noção de renda que interessa é a de renda pessoal, e não a da renda nacional”<sup>240</sup>, sendo que a renda pessoal é informada pelo princípio da capacidade contributiva. Conforme aponta Queiroz, Bulhões Pedreira entendia que “as incidências sobre o patrimônio, a propriedade ou o capital, as transações, as receitas, a produção ou o consumo, a transmissão de propriedade etc.”<sup>241</sup> seriam métodos indiretos de gravar a renda, apesar de serem manifestações de riqueza.

Tal raciocínio proposto por Bulhões Pedreira seria uma “tendência moderna do imposto de renda”, a qual considera que ‘a renda é a fonte dos tributos’” ou “que todos os tributos recaem sobre a renda” ou “que patrimônio é a renda acumulada”<sup>242</sup>. Queiroz indica a imprecisão dessa afirmação por diversas razões.

---

<sup>237</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 145.

<sup>238</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 146.

<sup>239</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 146.

<sup>240</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 146.

<sup>241</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 147.

<sup>242</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 147.

Em primeiro lugar, Queiroz afirma que os tributos, em rigor, recaem sobre o patrimônio (em sentido jurídico) e não sobre a renda, pois é o patrimônio que “irá suportar toda e qualquer obrigação tributária”<sup>243</sup>.

Além disso, a construção do conceito de renda parte, justamente, do conceito de patrimônio, uma vez que renda, para as teorias da renda-produto e renda-acrécimo, “significa um acréscimo de valor patrimonial”. Nesse aspecto, nas teorias da renda-produto e renda-acrécimo, a noção de patrimônio, invariavelmente, precede a noção de renda, seja pelo entendimento de que renda é uma riqueza nova que ingressa no patrimônio, seja pela compreensão de que renda é um fluxo de riqueza em determinado período.<sup>244</sup>

Queiroz ainda aponta a contradição das expressões “renda acumulada”, “renda consumida” ou “renda adquirida”, pois os valores “que se acumula, que se consome e que se adquire não é renda, mas sim direitos subjetivos patrimoniais”<sup>245</sup>, e são esses direitos subjetivos patrimoniais em conjunto com as obrigações que formam e integram o patrimônio.

Por tais razões, concordamos com Queiroz quando afirma ser “absolutamente inadequado falar que ‘patrimônio é renda acumulada’ ou que ‘todas as incidências recaem sobre a renda’”<sup>246</sup>.

Nota-se que Bulhões Pedreira, especialmente em suas primeiras obras, realizou uma série de críticas a teoria da renda-acrécimo e adotou a renda-produto. Porém, Bulhões Pedreira foi além, e, de certa forma, elaborou um conceito de renda que não é idêntico àqueles desenvolvidos pelos teóricos clássicos da renda-produto, correlacionando renda pessoal e renda nacional.

Entretanto, Bulhões Pedreira admitia que “certos ganhos (p. exe., os ganhos de capital e os prêmios de loterias e de outros jogos) são considerados como elementos integrantes do cálculo da renda pessoal, apesar de não integrarem o cômputo da renda nacional”<sup>247</sup>. Para Bulhões, tais situações seriam transferências de renda, de modo que não haveria incompatibilidade entre renda pessoal e renda nacional. Nas palavras de Bulhões Pedreira:

---

<sup>243</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 148.

<sup>244</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 148.

<sup>245</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 148.

<sup>246</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 149.

<sup>247</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 150.

se a renda pessoal é definida como toda e qualquer participação na renda nacional, inclusive, as resultantes de transferência de renda, sem que daí resulta qualquer incompatibilidade conceitual com a renda nacional.<sup>248</sup>

De forma contraditória, Bulhões Pedreira em determinando ponto declara que “a renda pessoal pressupõe, portanto, a ideia jurídica da aquisição de bens e serviços pelos indivíduos, que é estranha ao conceito de renda nacional”, porém, em seguida, afirma que não vê “diferença essencial entre os conceitos de renda pessoal e nacional”<sup>249</sup>.

Em outras palavras, para Bulhões, renda pessoal é parte da renda nacional, porém ganhos de capital e prêmios de loteria pertenceriam a renda pessoal, mas não a renda nacional. Assim, conforme aponta Queiroz, a conclusão seria de que “a soma das partes (renda pessoal) é (ou pode ser) maior que o todo (renda nacional)”<sup>250</sup>.

Outro ponto relevante para se compreender as lições de Bulhões Pedreira (e seus desacertos), é investigar aquilo que o autor denomina transferência de renda e transferência de capital. Queiroz sintetiza essas definições:

Transferência de renda – é um fluxo de moeda, bens e serviços que não remunera um fator de produção, mas simplesmente transfere a renda de alguém para outrem. Entre os exemplos, menciona os prêmios de loteria, o ganho de capital, o pagamento de tributos, a constituição de renda a favor de terceiro

Transferência de capital – é um fluxo de moeda, bens e serviços, que tem por objeto renda já produzida e acumulada (patrimônio), onde o fluxo se processa somente em um sentido – o patrimônio sai de uma pessoa em direção a outra. É o caso da doação, da herança. A transferência de capital é unilateral sob o ponto de vista econômico (de disponibilidade de moeda, bens ou serviços), mas pode ser bilateral sob o ponto de vista jurídico. Dá como exemplo os empréstimos e as amortizações, os depósitos e retiradas em bancos etc.<sup>251</sup>

Em primeiro lugar, cumpre rechaçar a possibilidade de se “transferir renda”, uma vez que, para o direito, o que se transfere é a “titularidade de direitos subjetivos patrimoniais e de deveres jurídicos patrimoniais”, não há como transferir renda, tampouco rendimentos.

---

<sup>248</sup> PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Impôsto de renda*. Rio de Janeiro: Justec, 1971. p. 2/15. Apud QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 150.

<sup>249</sup> PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Impôsto de renda*. Rio de Janeiro: Justec, 1971. p. 2/15. Apud QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 151.

<sup>250</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 151.

<sup>251</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 154.

Ademais, não há distinção clara entre o que caracteriza transferência de renda e de capital. Por exemplo, Bulhões Pedreira entende que a “constituição de renda gratuita” seria uma transferência de renda, enquanto a “doação” seria uma transferência de capital. Como aponta Queiroz, em ambos os casos estar-se-á diante de uma transferência de direitos subjetivos patrimoniais.

No ano de 1996, contudo, Bulhões Pedreira parece ter avançado em algumas questões e modificou pontualmente seu posicionamento, especialmente no que se refere a ausência de críticas e a aparente adoção da teoria da renda-acrécimo.

A renda não é o fluxo, mas o acréscimo patrimonial. A fluxo é curso do valor financeiro que vai crescer ao patrimônio. E a elaboração doutrinária do conceito de renda tributável como medida da capacidade de pagar tributos demonstrou que a noção de renda como fluxo não abrange alguns ganhos que aumentam a capacidade contributiva das pessoas: a definição de ganho derivado do capital, do trabalho ou da combinação de ambos não se ajusta aos ganhos em sorteios, loterias e concursos, nem aos ganhos de capital e outras rendas extraordinárias, e a renda originária de pagamentos de capital não pode ser conhecida e mensurada enquanto fluxo, mas apenas pelos seus efeitos de acréscimo ao patrimônio de quem recebe o fluxo.

Daí a preferência moderna pela definição da renda pessoal como acréscimo patrimonial, e não como fluxo.<sup>252</sup>

Entretanto, Bulhões Pedreira ressalva que os fluxos classificados como “transferência de capital” não seriam renda, apontando que as subvenções, então, seriam mera “transferência de capital”, fugindo à materialidade do imposto sobre a renda.

24. Nem todo valor financeiro que cresce ao patrimônio líquido é, todavia, renda pessoal, pois o patrimônio líquido pode aumentar com valor transferido para a pessoa a título de capital, como ocorre nas doações, heranças, na subscrição de capital de pessoas jurídicas, nas subvenções para investimento e na emissão de alguns valores mobiliários.

O critério para distinguir o acréscimo-renda do acréscimo transferência de capital é o efeito do seu dispêndio sobre o capital próprio. O acréscimo que é renda pode ser consumido, destruído, ou transferido para terceiro sem prejudicar o capital próprio; o que resulta de fluxo de transferência de capital entra no patrimônio como parte do capital próprio e seu dispêndio implica, necessariamente, diminuição desse capital. Daí a definição de renda pessoal como "valor financeiro que cresce ao patrimônio e pode ser despendido sem diminuir o capital próprio".<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> PEDREIRA, José Luiz Bulhões. Imposto de renda - Lucro da pessoa jurídica - Compensação de prejuízo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 207, p. 385, 1997. DOI: 10.12660/rda.v207.1997.46975. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46975>. Acesso em: 17 nov. 2024.

<sup>253</sup> PEDREIRA, José Luiz Bulhões. Imposto de renda - Lucro da pessoa jurídica - Compensação de prejuízo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 207, p. 387, 1997. DOI: 10.12660/rda.v207.1997.46975. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46975>. Acesso em: 17 nov. 2024.

Ocorre que essa distinção tampouco parece ser adequada, pois, invariavelmente, se verificará o “ingresso de direitos subjetivos em determinando patrimônio” e, por isso, “deve ser idêntica a classificação do respectivo “acréscimo” quanto ao critério “do efeito do seu dispêndio sobre o capital”<sup>254</sup>.

Concluindo a digressão feita sobre a doutrina de Bulhões Pedreira, cumpre ressaltar que seu entendimento “é muito peculiar. Seu discurso encontra-se repleto de (pré) conceitos de natureza econômica, o que por vezes parece prejudicar sua aplicação ao sistema jurídico”<sup>255</sup>.

Nesse sentido, Queiroz ainda destaca que para Bulhões Pedreira “o conceito constitucional de Renda pode ser definido como “a participação da pessoa na renda nacional” e que a expressão “proventos de qualquer natureza” “tem o sentido de rendimento, ou seja, de pagamento ou transferências de renda”.<sup>256</sup> Essas peculiaridades fazem com que o conceito de renda desenvolvido por Bulhões Pedreira “tivesse uma extensão muito limitada”<sup>257</sup>.

O Imposto sobre a Renda no Brasil é norteado pelo princípio da universalidade, da igualdade, da capacidade contributiva, do mínimo existencial, etc., sendo que, conforme expressamente determinado pelo art. 43, §1º do CTN, 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.

O aspecto material da regra matriz da hipótese de incidência do Imposto sobre a Renda “informa, indiretamente, que deve ser descrito um comportamento de um sujeito de direito que seja sinal de riqueza” e “informa que o comportamento é o de alguém auferir ‘renda e proventos de qualquer natureza’”<sup>258</sup>.

Os ingressos financeiros de caráter gratuito estão inseridos na noção de renda-acréscimo, uma vez que “correspondem a influxo positivo de riqueza (ou à dispensa de um influxo negativo)”. Isso porque o caráter gratuito não altera a característica suficiente para caracterização da renda, qual seja: ingresso de elemento novo e positivo no patrimônio. Nesse aspecto, não há dúvidas que esse ingresso “amplia o estoque de propriedades e direitos detidos

---

<sup>254</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 160.

<sup>255</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 266.

<sup>256</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 266.

<sup>257</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 266-267.

<sup>258</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 209.

pelo contribuinte (...) ampliando também o seu poder de disposição sobre a riqueza, para fins de poupança ou consumo”.<sup>259</sup>

Tanto é assim, que a capacidade contributiva de dois determinados sujeitos que “tenham recebido em um ano R\$ 100.000,00, um a título de salário e outro por doação”<sup>260</sup> será a mesma.

Tratando da questão sob ótica da capacidade contributiva, “a base de cálculo e a alíquota progressiva desse imposto devem se basear na pessoa individualmente considerada (...) na medida em que manifesta individualmente a sua capacidade contributiva”, adotando-se o “princípio da tributação individual”.<sup>261</sup>

A legislação tributária do imposto sobre a renda, em casos específicos, confirma a tributação de ingressos positivos e definitivos sem natureza contraprestacional, tais como: a incidência do imposto de renda sobre os prêmios de loteria, perdão de dívidas e ganhos fortuitos.

Essa interpretação encontra amparo também na doutrina internacional. No paradigmático livro *The Concept of income: a multi-disciplinary analysis*, Kevin Holmes leciona que os ganhos provenientes de presentes ou vantagens inesperadas devem ser compreendidos como parte do conceito de renda, já que envolvem um acréscimo de poder econômico ao destinatário, de modo semelhante àquele proporcionado pela contraprestação por serviços ou trabalho.

A gift or a windfall gain is generally understood to be a transfer of property from one party to another for no (or inadequate) consideration given by the recipient. The tax equity, efficacy and neutrality policy objectives that underlie the foundation concept of income are unachievable if gifts and windfall gains are excluded from taxable income. Gifts and windfalls bestow economic power on a recipient just as consideration for services bestows economic power on those who render the service. As Kornhauser puts it:

*[t]he omission of gifts from an income tax is irrational in that it is inconsistent with both the current economic understanding of income and the goals of the income tax.*

<sup>259</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A vexata quaestio das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 128.

<sup>260</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A vexata quaestio das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 128.

<sup>261</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A vexata quaestio das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 132.

...

*[T]he focus on an economic definition of income makes the present treatment of gifts and inheritances especially unacceptable from a conceptual standpoint. How can we not include a sizable gift in a donee's income when smaller amounts of income, which he has not yet received, must be included ... ? The focus on economics accords with a definition of income that includes the exercise of control via a gift or bequest. ... What excuse, then, is there for not taxing a person on unrealized appreciation when she exercises control on the property by donating it to another? If we are concerned about leveling the playing field, so as to get assets into the hands of those who will use them most efficiently, what basis do we have for giving tax preferred treatment to some dispositions but not others? We encourage the inefficient retention of assets by allowing property to pass without taxation by gift or inheritance but tax sales and other dispositions.*

(emphasis added)

It is true that psychological effects arise from the giving and receiving of gifts. However, if income is to be measured in a practical way, the foundation concept requires that those inchoate factors should be ignored.<sup>262 263</sup>

Tratando especificamente das subvenções na legislação espanhola, Emilio Cencerrado

Millán manifestou-se em sentido idêntico:

A mi juicio, la subvenciones concedidas al amparo de la Ley General de Subvenciones constituirán siempre un ingreso contable y fiscal, en la medida en que el concepto de subvención contenido en el artículo 2 de la citada Ley exige que el concedente sea siempre un Ente Público y que el beneficiario de la subvención, tanto si es una persona privada como si es una persona pública, debe llevar a cabo un proyecto, acción o conducta que suponga el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una

<sup>262</sup> HOLMES, Kevin. *The Concept of Income: A Multi-disciplinary Analysis*. Doctoral Series, v. 1. Amsterdam: IBFD, 2001. p. 459.

<sup>263</sup> Tradução livre: Um presente ou um ganho inesperado é geralmente entendido como uma transferência de propriedade de uma parte para outra sem uma contrapartida (ou com uma contrapartida inadequada) dada pelo destinatário. Os objetivos de equidade, eficácia e neutralidade fiscal, que sustentam o conceito básico de renda, são inalcançáveis se presentes e ganhos inesperados forem excluídos da renda tributável. Presentes e ganhos inesperados conferem poder econômico ao destinatário, assim como a remuneração por serviços confere poder econômico àqueles que prestam o serviço. Como Kornhauser coloca:

[a] omissão de presentes do imposto de renda é irracional, na medida em que é inconsistente tanto com a compreensão econômica atual de renda quanto com os objetivos do imposto de renda. [...]

[A] ênfase em uma definição econômica de renda torna o tratamento atual de presentes e heranças especialmente inaceitável do ponto de vista conceitual. Como podemos não incluir um presente substancial na renda de um beneficiário, quando valores menores de renda, que ele ainda não recebeu, devem ser incluídos...? A ênfase na economia está de acordo com uma definição de renda que inclui o exercício de controle por meio de um presente ou legado. ... Que desculpa, então, existe para não tributar uma pessoa sobre a valorização não realizada quando ela exerce controle sobre a propriedade ao doá-la a outra pessoa? Se estamos preocupados em nivelar o campo de jogo, para que os ativos sejam colocados nas mãos daqueles que os usarão de forma mais eficiente, qual é a base para conceder tratamento tributário preferencial a algumas disposições, mas não a outras? Incentivamos a retenção ineficiente de ativos ao permitir que a propriedade seja transferida sem tributação por presente ou herança, mas tributamos vendas e outras disposições.

É verdade que efeitos psicológicos surgem da doação e do recebimento de presentes. No entanto, se a renda deve ser medida de forma prática, o conceito fundamental exige que esses fatores incipientes sejam ignorados.

finalidad pública, por lo que -en mi opinión- se cumplirán siempre las exigencias del PGC para su registro como ingreso.<sup>264</sup>

Portanto, entendemos que padece de razão jurídica àquilo que sustenta a primeira corrente (renda decorre de uma fonte patrimonial pré-existente do próprio sujeito passivo) e a segunda corrente (subvenções seriam transferência de capital).

Quanto a terceira corrente, representada por Alcides Jorge Costa, Gilberto Ulhoa Canto e Sacha Calmon Navarro Coelho, entende-se que a CRFB/88 teria retirado esses ganhos da competência tributária da União Federal para tributar a renda, sendo dos Estados e Distrito Federal tal competência por meio da incidência do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação.

A opção “em tributar essas materialidades por meio de outro imposto não as desqualifica enquanto renda, mas apenas muda o seu regime jurídico tributário para atender a razões de política fiscal”<sup>265</sup>.

Alcides Jorge Costa, por exemplo, entende que a CRFB/88 afastou a tributação desses ingressos do campo de incidência do imposto sobre a renda, ao prever o imposto sobre heranças e doações:

No que diz respeito a doações e heranças, creio não ser possível submetê-las ao imposto de renda por serem objeto de imposto específico, de competência dos Estados. É verdade que nada impede que o legislador constitucional crie dois impostos diferentes incidindo sobre a mesma matéria, embora seja desaconselhável sob o ponto de vista econômico. No caso, contudo, parece-me que a Constituição retirou do campo do imposto de renda os acréscimos patrimoniais resultantes de heranças e doações.<sup>266</sup>

Sacha Calmon Navarro Coelho apresenta posição similar e ressalta a impossibilidade de tributação pelo imposto de renda das heranças e doações “por decisão expressa do constituinte que sobre eles criou o imposto sobre a transmissão de quaisquer bens, direitos e doações, e o entregou à competência dos Estados membros”<sup>267</sup>.

<sup>264</sup> CENCERRADO MILLÁN, Emilio. Subvenciones e Impuesto sobre Sociedades. In: *Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. p. 402.

<sup>265</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A vexata quaestio das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024. p. 129.

<sup>266</sup> COSTA, Alcides Jorge. Conceito de renda tributável. Estudos sobre o Imposto de Renda: em Memória de Henry Tilbery. Tradução. São Paulo: Resenha Tributária, 1994. Apud QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 268.

<sup>267</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. Heranças, doações e o Imposto de Renda. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 1998. v. 2, p. 222.

Queiroz é enfático ao afirmar que “a norma ordinária do IR não incide sobre os fatos (jurídicos, da espécie negócio jurídico) herança e doação, mas sim, sobre o fato de alguém auferir “renda e proventos de qualquer natureza”<sup>268</sup>.

Em suma, o fato de uma pessoa receber bens por “transmissão causa mortis” (por força de herança, legado ou codicilo) ou por “doação” (a) não importa a ocorrência do fato (gerador concreto) Renda e por conseguinte, a incidência da norma ordinária do IR. (b) porém, importa a ocorrência do fato (gerador concreto) e a incidência da norma ordinária do imposto sobre a transmissão causa mortis e doação.<sup>269</sup>

Quiroga Mosquera também se posicionou nesse sentido, ressaltando que “aos Estados e Distrito Federal é dado o direito de criarem imposto sobre a mutação patrimonial que se constitui numa transmissão *causa mortis* (herança, legado) ou a título gratuito (doações)”. A União Federal, por sua vez, tem competência para instituir o imposto sobre a renda, que “incidirá sobre a mutação patrimonial que se constitui num acréscimo”, sendo “dois fatos diferentes a sofrerem imposições de natureza tributária”.<sup>270</sup>

Gisele Lemke, ao tratar do tema, destacou que “renda em sentido amplo é riqueza nova, independentemente da sua origem ou destino, não há como se excluir as heranças e doações dessa definição”<sup>271</sup>.

A posição adotada pela doutrina, em perspectivas mais recentes, é a mais adequada ao conceito jurídico de renda, especialmente após a promulgação CRFB/88.

Essa questão, entretanto, é objeto de controversa no STF. A Primeira Turma (AgInt. no ARE nº 1.387.761/ES, julgado em 22/02/2023), possui entendimento no sentido de que a tributação pelo IRPF e pelo ITCMD sobre uma mesma materialidade incorreria em indevida bitributação, e a Segunda Turma (AgInt. no RE nº 1.425.609/GO, julgado em 20/05/2024), por sua vez, entende ser legítima a cobrança simultânea dos dois tributos.

Em conclusão, as discussões sobre a tributação das subvenções evidenciam a complexidade em distinguir conceitos tributários e patrimoniais, especialmente no que tange à definição de “renda” e sua compatibilidade com os ingressos decorrentes de subvenções. Como

---

<sup>268</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 269.

<sup>269</sup> QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 270.

<sup>270</sup> MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Renda e proventos de qualquer natureza: o imposto e o conceito constitucional*. São Paulo: Dialética, 1996. p. 130-135.

<sup>271</sup> LEMKE, Gisele. *Imposto de renda: os conceitos de renda e de disponibilidade econômica e jurídica*. São Paulo: Dialética, 1998. p. 71-74. Apud QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. *Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020. p. 268.

visto, tanto a análise doutrinária quanto as interpretações jurisprudenciais apontam para uma diversidade de entendimentos que refletem não apenas as nuances do sistema jurídico, mas também as tensões entre economia e direito na interpretação dos conceitos tributários.

Conclui-se, portanto, que a predominância da teoria da renda-acrécimo, aliada aos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da universalidade, fornece uma base sólida para afirmar que as subvenções, enquanto influxos positivos ao patrimônio, devam ser incorporadas à materialidade tributária do IRPJ e da CSLL, sendo que até o fim da vigência da Lei nº 12.973/2014, determinada subvenção para investimento poderia ser excluída da base de cálculo do IRPJ e da CSLL desde que: exista a finalidade de estímulo (afastando o art. 44, IV da Lei nº 4.506/1964 e atraindo o art. 30 da Lei nº 12.973/2014); e sejam cumpridos os ônus de registro na conta de reserva de incentivos fiscais e utilização dos valores para aumento de capital social ou absorção de prejuízos.<sup>272</sup>

---

<sup>272</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 156.

## 5 O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DAS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NA JURISPRUDÊNCIA

### 5.1 O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)

A jurisprudência do CARF se divide em quatro grandes fases quanto ao tratamento tributário dos incentivos fiscais de ICMS, especialmente.

Na primeira fase, a 1ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF), em 04/05/2016, cancelou a exigência fiscal de um incentivo fiscal de ICMS concedido pelo Estado da Bahia, destacando dois aspectos fundamentais para caracterizar subvenções como destinadas a investimento: (1) a conformidade com o Decreto Estadual nº 4.316/1995, que estabelece metas claras e mecanismos de controle para assegurar que os recursos estejam efetivamente promovendo a implantação ou expansão do empreendimento; e (2) a comprovação de que a empresa beneficiada utilizou os valores recebidos para incrementar seu ativo fixo, indicando que os recursos foram aplicados na expansão do parque industrial. Assim, ao atender a esses critérios, os valores transferidos são considerados subvenções para investimento, com possíveis implicações favoráveis no tratamento tributário.

Dois aspectos que devem ser considerados para apreciação de valores subvencionados, (1) a norma em tese, no caso o Decreto Estadual nº 4.316, de 1995, do Governo do Estado de Bahia, que estabelece metas claras que permitem averiguar se, de fato, está se consumando a implantação ou expansão do empreendimento econômico por meio de mecanismos de controle e acompanhamento do projeto, e (2) as ações do ente subvencionado promovendo incrementos no ativo fixo, convergem no sentido de que os valores transferidos pelo subvencionador encontram-se efetivamente destinados à expansão do parque industrial, razão pela qual são subvenções para investimento.<sup>273</sup>

A 1ª Turma da CSRF reafirmou esse posicionamento no julgamento, em 13 de setembro de 2017, consignando que a “concessão de crédito presumido de ICMS, como forma de estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, caracteriza-se como subvenção para investimentos, (...), notadamente quando comprovado o efetivo incremento do ativo imobilizado”<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> CARF, Processo nº 13502.001207/2007-77, Acórdão nº 9101-002.335, Relator André Mendes de Moura, Data de Julgamento: 04/05/2016, CSRF / 1ª Turma.

<sup>274</sup> CARF, Processo nº 13502.000772/2009-89, Acórdão nº 9101-003.084, Relatora Cristiane Silva Costa, Data de Julgamento: 13/09/2017, CSRF / 1ª Turma.

Nesse sentido, ainda, vale observar a posição da 1ª Turma da CSRF, em 07 de novembro de 2017, que manteve a autuação fiscal. Na ocasião, os conselheiros entenderam que para que as transferências sejam caracterizadas como subvenções para investimento, é necessário que sejam concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos, com base em normas que estabeleçam mecanismos claros de controle e verificação do uso dos recursos. Na ocasião, frisou-se que não basta a intenção de incentivo; a legislação deve prever critérios objetivos e mecanismos de fiscalização.

Além disso, é essencial que os recursos sejam devidamente registrados na contabilidade como investimentos em ativo fixo, respeitando requisitos formais e materiais definidos pelo Decreto-lei nº 1.598/1977. No caso do programa do Estado do Ceará, a falta de metas claras e mensuráveis, limitando-se a condições genéricas como procedimentos contábeis e aumento de arrecadação, impede que os créditos presumidos de ICMS sejam qualificados como subvenções para investimento, tornando inaplicável o benefício fiscal pretendido.

#### **SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO.**

Para restar caracterizada a subvenção para investimento as transferências devem ser concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos. E não basta a mera intenção, deve estar claro no diploma legal que o ente subvencionador irá, de fato, estabelecer mecanismos claros de controle para verificar se as condições serão atendidas. Espera-se que os investimentos sejam devidamente escriturados, de modo que possam refletir na contabilidade a aplicação dos recursos em ativo, dentro de um período de tempo determinado, em montante proporcional às transferências recebidas.

#### **ETAPAS DE VERIFICAÇÃO A SEREM CUMPRIDAS PARA CARACTERIZAR A SUBVENÇÃO PARA INVESTIMENTOS.**

Devem ser cumpridas duas etapas de verificação para atestar se os recursos podem ser reconhecidos como subvenção para investimentos: primeiro, se a legislação do ente subvencionante, em tese, estabelece critérios objetivos e efetua o devido controle para acompanhar a efetividade da aplicação dos recursos; e segundo, se os requisitos de ordem formal (art. 38, § 2º, alíneas "a" e "b" do Decreto-lei nº 1.598, de 26/12/1977) e material (aplicação efetiva dos recursos em investimentos) foram atendidos.

#### **PROGRAMA DO ESTADO DO CEARÁ. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES OBJETIVAS APTAS A QUALIFICAR RECURSO COMO SUBVENÇÃO PARA INVESTIMENTO.**

A imposição de condições de ordem genérica, discorrendo sobre procedimentos contábeis, cumprimento de obrigações acessórias e aumento de arrecadação, sem determinação de metas objetivas e mensuráveis, torna impossível verificar se os recursos foram utilizados para implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, fazendo com que o benefício fiscal decorrente da concessão de créditos presumidos de ICMS seja inaplicável para fins de qualificação de subvenção para investimentos.

Nesses acórdãos, é evidente a adoção do entendimento proferido pela Receita Federal do Brasil no Parecer Normativo CST nº 112/1978, que indicava a necessidade de se ter “perfeita sincronia da intenção do subvencionador com a ação do subvencionado” e “a efetiva e específica aplicação da subvenção, por parte do beneficiário, nos investimentos previstos na implantação ou expansão do empreendimento econômico projetado”.

A segunda fase da jurisprudência do CARF teve início com a edição LC nº 160/2017, que determinava o registro e o depósito dos valores relacionados à concessão de incentivos fiscais – concedidos de forma inconstitucional – até 29 de dezembro de 2018.

A partir disso, a 1ª Turma da CSRF determinou o sobrestamento dos processos até que decorresse o prazo para cumprimento das exigências pelos Estados, conforme se verifica nas Resolução nº 9101-000.039, de 18 de janeiro de 2018. Com efeito, o prazo de cumprimento foi prorrogado até 31 de dezembro de 2020, implicando sobrestamento de diversos processos durante o período.

A terceira fase da jurisprudência do CARF inicia com a vigência da LC nº 160/2017 e se centrava em tratar do alcance do art. 30 da Lei nº 12.973/2014. Nos primeiros julgamentos do tema, a 1ª Turma da CSRF manifestou-se no sentido de que a novel legislação teria “efeitos retroativos” e o único requisito para a não tributação dos valores recebidos a título de subvenção para investimento seriam a “(i) intenção do Estado em estimular a implantação e expansão de empreendimentos, e (ii) registro em reserva de lucros”, sendo que “a exigência de investimento em ativo permanente”<sup>275</sup> não estaria prevista na legislação e também não seria necessário que se caracterizasse a “perfeita sincronia”<sup>276</sup>.

Nesse ínterim, sobrevieram as primeiras decisões do STJ sobre o tema. Contudo, “por terem analisado a questão dando ênfase ao argumento relativo à violação do pacto federativo, pouca influência tiveram nos debates então travados”<sup>277</sup>.

No dia 13 de julho de 2021, ao enfrentar novamente o tema, a 1ª Turma da CSRF, por maioria de votos, decidiu pelo cancelamento da autuação fiscal. Em artigo publicado sobre o assunto, Livia De Carli Germano narra o debate travado naquela ocasião:

---

<sup>275</sup> CARF, Processo nº 10675.000665/2007-19, Acórdão nº 9101-003.841, Relatora Cristiane Silva Costa, Data de Julgamento: 03/10/2018, CSRF / 1ª Turma.

<sup>276</sup> CARF, Processo nº 11080.731977/2013-79, Acórdão nº 9101-004.108, Relatora Cristiane Silva Costa, Data de Julgamento: 10/04/2019, CSRF / 1ª Turma.

<sup>277</sup> GERMANO, Livia de Carli. Subvenções para Investimento: a evolução da jurisprudência do CARF nos últimos 7 anos. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 472.

a Conselheira Edeli Pereira Bessa, acompanhando o voto (vencido) do Relator Luiz Tadeu Matosinho Machado, que manteria a autuação fiscal, observou que: “Toda a discussão gira em torno do alcance da expressão ‘concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos’. E compreende-se, aqui, que não há como afirmar que a concessão tem esta finalidade se não estiver associada à exigência de uma conduta específica de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos”. Por outro lado, o Conselheiro Fernando Brasil de Oliveira Pinto acompanhou o voto vencedor para cancelar a autuação, concordando que o art. 30 da lei nº 12.973/2014 não exigiria vinculação e efetiva aplicação de valores para a classificação do benefício como subvenção para investimento, mas apresentou declaração de voto para indicar a sua ressalva quanto á necessidade de se verificar a intenção do legislador estadual (em tese) na expansão de empreendimentos econômicos.<sup>278</sup>

A quarta fase da jurisprudência do CARF teve início após a decisão proferida pelo STJ no Tema Repetitivo nº 1.182. A jurisprudência do CARF passou a aplicar as teses firmadas pelo tribunal, como evidencia o Acórdão nº 9101-006.891:

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em sede de embargos de divergência, teve a oportunidade de discutir uma dentre as espécies do gênero "benefícios fiscais". Por ocasião do julgamento dos ERESF 1.517.492/PR, a Primeira Seção entendeu que a espécie de favor fiscal de "crédito presumido" não estará incluída na base de cálculo do IRPJ e da CSLL, independente das alterações introduzidas pela LC. nº160/2017 ao art. 30 da Lei 12.973/2012. O STJ em sede de recursos repetitivos nos REs nº 1.945.110/RS e nº 1.987.158 firmou tese de que a aferição do cumprimento dos requisitos do art. 30 Lei nº 12.973/2012 deve se restringir à constituição de reservas de incentivos, nos casos de outros tipos de benefícios fiscais dos ICMS, tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, não cabendo ser exigida a demonstração de sua concessão como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

Quanto ao tratamento das subvenções para fins de incidência do PIS e da COFINS, a 3ª Seção possui entendimento consolidado no sentido de que esses ingressos não representam faturamento, logo tais grandezas não devem ser tributadas pelas contribuições quando apuradas no regime cumulativo (ex: Acórdãos nº 3201-001.249, 3301.002.120, 9303-005.503).

No que tange ao regime não cumulativo, cuja base de cálculo das contribuições é a receita bruta, até a edição da Lei nº 12.973/2014 havia um “acomplamento entre o tratamento jurídico das subvenções de investimento para fins de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, pois a não

---

<sup>278</sup> GERMANO, Livia de Carli. Subvenções para Investimento: a evolução da jurisprudência do CARF nos últimos 7 anos. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 472-473.

tributação de todos esses valores estava condicionada aos mesmos requisitos”<sup>279</sup>. Com a entrada em vigor da Lei nº 12.973/2014, ocorreu o desacoplamento e a inserção de dispositivo expresso que permitiu a exclusão desses valores da base de cálculo do PIS e da COFINS.

Esse panorama revela a complexidade e a evolução das discussões sobre a natureza e os efeitos tributários das subvenções para investimento, com a jurisprudência do CARF progressivamente ajustando-se às novas normativas e decisões superiores, incluindo as implicações da LC nº 160/2017 e o posicionamento do STJ. Assim, a aplicação do tratamento fiscal e as exigências para qualificação das transferências como subvenções para investimento continuam sendo tema de relevância, especialmente à luz dos recentes posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça, que influenciam diretamente a interpretação e a aplicação das normas tributárias nos tribunais inferiores.

## 5.2 O Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Nesse contexto, diversos contribuintes recorreram ao Poder Judiciário para questionar, principalmente, a tributação dos créditos presumidos de ICMS na base de cálculo do IRPJ, da CSLL, do PIS e da COFINS.

Entre os julgados relevantes, destaca-se o acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR, de relatoria do Ministro OG Fernandes, com voto redigido pela Ministra Regina Helena Costa, que enfrentou a controvérsia sobre a inclusão de créditos presumidos de ICMS nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL.<sup>280</sup>

A Fazenda Nacional defendeu a inclusão desses créditos nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, sustentando que, ao reduzirem custos e despesas, esses créditos aumentam indiretamente o lucro tributável das empresas. Ainda, argumentou que a vedação prevista no art. 150, VI, "a", da CRFB/88, que veda os entes federativos de instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros, não seria aplicável ao caso.

---

<sup>279</sup> NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 148.

<sup>280</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024.

A Cotriguaçu Cooperativa Central, por outro lado, sustentou que os créditos presumidos de ICMS, concedidos como incentivo fiscal pelos Estados, não devem compor a base de cálculo dos tributos federais mencionados, por representarem uma renúncia fiscal estadual destinada ao fomento econômico e desenvolvimento regional. Além disso, o contribuinte também argumentou que haveria violação ao conceito jurídico de renda.

O Ministro Relator, OG Fernandes, inicialmente propôs o provimento dos embargos de divergência opostos pela Fazenda Nacional, alinhando-se ao entendimento de que os créditos presumidos de ICMS deveriam ser incluídos nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, por aumentarem o lucro das empresas de forma indireta. Contudo, a Ministra Regina Helena Costa, após pedir vista, divergiu do relator, fundamentando seu voto na defesa da autonomia dos Estados e na natureza específica dos incentivos fiscais como ferramentas de desenvolvimento regional, que não deveriam sofrer interferência por meio da tributação federal sobre o lucro das empresas.

A Ministra Regina Helena Costa argumentou que a inclusão dos créditos presumidos de ICMS nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL contraria o princípio federativo e a autonomia dos Estados, podendo, ainda, desestimular o uso de incentivos fiscais destinados ao equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as regiões do país.

A Ministra Regina Helena Costa destacou que a tributação federal sobre esses incentivos estaduais resultaria em uma espécie de interferência indireta na política fiscal dos Estados, comprometendo a eficácia dos programas de incentivo fiscal destinados a estimular o desenvolvimento econômico e reduzir desigualdades regionais.

Cabe lembrar que a Constituição da República hospeda vários dispositivos dedicados a autorizar certos níveis de ingerência estatal na atividade produtiva com vista a reduzir desigualdades regionais, alavancar o desenvolvimento social e econômico do país, inclusive mediante desoneração ou diminuição da carga tributária.

São exemplos dessas diretrizes constitucionais, de relevância para a análise do caso em tela, as previsões inseridas nos arts. 3º (...); 151, I (...), e 155, § 2º, XII, alíneas e, f e g (...).

**Trata-se de alívio fiscal, indutor do desenvolvimento econômico regional,** cuja disciplina normativa, na espécie, tem o escopo de desonerar estabelecimentos fabricantes de farinha de trigo e de produtos que a contenham em sua composição, tais como bolachas e biscoitos populares, macarrão e misturas pré-preparadas para panificação, ingrediente e alimentos básicos que devem ser acessíveis a toda a população.

(...)

Com a devida vênia, ao considerar tal crédito como lucro, o entendimento manifestado pelo acórdão paradigma, da 2ª Turma, sufraga, em última análise, **a possibilidade de a União retirar, por via oblíqua, o incentivo fiscal que o Estado-membro, no exercício de sua competência tributária, outorgou.**

Com efeito, tal entendimento **leva ao esvaziamento ou redução do incentivo fiscal legitimamente outorgado pelo ente federativo**, em especial porque fundamentado exclusivamente em atos infralegais, (...)

Outrossim, remarque-se que a competência tributária consiste na aptidão para instituir tributos, descrevendo, por meio de lei, as suas hipóteses de incidência. No Brasil, o veículo de atribuição de competências, inclusive tributárias, é a Constituição da República. Tal sistemática torna-se especialmente relevante em um Estado constituído sob a forma federativa, com a peculiaridade do convívio de três ordens jurídicas distintas: a federal, a estadual/distrital e a municipal.

Não por outra razão, cuidou o legislador constituinte originário de alçar a Federação à categoria de cláusula pétrea, tornando-a intangível pelo Poder Constituinte Derivado, conforme o disposto no art. 60, § 4º, I. Daí porque, na dicção de Geraldo Ataliba, "tanto o princípio republicano quanto o federal são postos como regras supraconstitucionais, princípios super-rígidos, pedras basilares de todo o sistema", e "obrigam todos os intérpretes, desde o primeiro – lógica e cronologicamente (Biscaretti), o legislador – até o último – o judicial –, a submeterem às suas exigências todos os demais princípios e regras constitucionais e, com maior razão, infraconstitucionais" (República e Constituição. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 45).

Como sabido, o princípio republicano, assim como o princípio da legalidade, constitui decorrência do princípio da segurança jurídica, que se apoia nas ideias de certeza e igualdade.

No modelo federativo fiscal, a Constituição dita o que pode cada pessoa política realizar em matéria tributária, demarcando os respectivos âmbitos de atuação, no intuito de evitar conflitos entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

O modelo federativo por nós adotado abraça a concepção segundo a qual a distribuição das competências tributárias decorre dessa forma de organização estatal e por ela é condicionada.

A rigor, em sua formulação fiscal, revela-se o princípio federativo um autêntico sobreprincípio regulador da repartição de competências tributárias e, por isso mesmo, elemento informador primário na solução de conflitos nas relações entre a União e os demais entes federados.

Como corolário desse fracionamento de competências, o art. 155, XII, g, da Constituição da República, atribuiu aos Estados-membros e ao Distrito Federal a competência para instituir o ICMS – e, por consequência, outorgar isenções, benefícios e incentivos fiscais, atendidos os pressupostos de lei complementar.

Anote-se tratar-se de tributo que, por constituir uma das principais fontes de receita para custeio do aparato estatal, assegura condições para o exercício desembaraçado da autonomia constitucionalmente conferida às unidades da Federação.

A concessão de incentivo por Estado-membro, observados os requisitos legais, configura, portanto, **instrumento legítimo de política fiscal para materialização dessa autonomia consagrada pelo modelo federativo**. Embora represente renúncia a parcela da arrecadação, pretende-se, dessa forma, facilitar o atendimento a um plexo de interesses estratégicos para a unidade federativa, associados às prioridades e às necessidades locais coletivas.

No caso concreto, verifica-se, de fato, **interferência na política fiscal adotada pelo Estado-membro mediante o exercício de competência federal**.

Examinada a questão sob valores ético-constitucionais da Federação, limitadores do próprio exercício dessa competência, como também pelo

princípio da subsidiariedade, fator de salvaguarda da autonomia dos entes federados perante a atividade tributante federal, constata-se que a concorrência desses elementos, adiante sopesados, é capaz de inibir a pretensão de incidência tributária defendida pela União.

Com efeito, o juízo de validade quanto ao exercício da competência tributária há de ser implementado em comunhão com os objetivos da Federação, insculpidos no art. 3º da Constituição da República, dentre os quais se destaca a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), finalidade da desoneração em tela, ao permitir o barateamento de itens alimentícios de primeira necessidade e dos seus ingredientes, reverenciando o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento maior da República Federativa brasileira (art. 1º, III, C.R.).

Desse modo, a tributação pela União de valores correspondentes a incentivo fiscal estimula competição indireta com o Estado-membro, em despreço à cooperação e à igualdade, pedras de toque da Federação.

**Naturalmente, não está em xeque a competência da União para tributar a renda ou o lucro, mas, sim, a irradiação de efeitos indesejados do seu exercício sobre a autonomia da atividade tributante de pessoa política diversa, em desarmonia com valores éticos-constitucionais inerentes à organicidade do princípio federativo,** e em atrito com a subsidiariedade, "um princípio de bom senso", no dizer do professor André Franco Montoro (Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2002. p. 59), que reveste e protege a autonomia dos Estados-membros.

(...)

Dessarte, é razoável que a exegese em torno do exercício de competência tributária federal, no contexto de estímulo fiscal legitimamente concedido por Estado-membro, tenha por vetor principal um juízo de ponderação dos valores federativos envolvidos.<sup>281</sup> (grifou-se)

A Primeira Seção do STJ, por maioria, acompanhou o voto da Ministra Regina Helena Costa, negando provimento aos embargos de divergência, mantendo, assim, a exclusão dos créditos presumidos de ICMS das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL.

A partir disso, os contribuintes ampliaram a discussão e passaram a pleitear a exclusão de isenção, imunidade, redução de base de cálculo, diferimento e alíquota zero da base de cálculo do IRPJ/CSLL.

O STJ, após diversos recursos julgados, apreciou a matéria em sede de recursos repetitivos (Tema nº 1.182). Na ocasião, realizou um *distinguishing* em relação à discussão sobre o crédito presumido de ICMS, vedou as demais exclusões com base em incentivos como isenção, redução de base de cálculo, diferimento, etc., e fixou as seguintes teses:

1. Impossível excluir os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como

<sup>281</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024, p. 15-18.

redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, salvo quando atendidos os requisitos previstos em lei (art. 10, da Lei Complementar n. 160/2017 e art. 30, da Lei n. 12.973/2014), não se lhes aplicando o entendimento firmado no ERESP 1.517.492/PR que excluiu o crédito presumido de ICMS das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL.

2. Para a exclusão dos benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL não deve ser exigida a demonstração de concessão como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

3. Considerando que a Lei Complementar 160/2017 incluiu os §§ 4º e 5º ao art. 30 da Lei 12.973/2014 sem, entretanto, revogar o disposto no seu § 2º, a dispensa de comprovação prévia, pela empresa, de que a subvenção fiscal foi concedida como medida de estímulo à implantação ou expansão do empreendimento econômico não obsta a Receita Federal de proceder ao lançamento do IRPJ e da CSLL se, em procedimento fiscalizatório, for verificado que os valores oriundos do benefício fiscal foram utilizados para finalidade estranha à garantia da viabilidade do empreendimento econômico.<sup>282</sup>

No voto do Ministro Benedito Gonçalves, relator, ressaltou-se que a fundamentação adotada no EREsp nº 1.517.492/PR foi para excluir os créditos presumidos de ICMS das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL por violação ao pacto federativo, sendo irrelevante a natureza do crédito presumido (se subvenção para investimento ou custeio ou “recomposição de custos”), indicando o art. 150, VI, “a” da CRFB/88.

Em seguida, o Min. Benedito Gonçalves, delimitando o tema, afirmou que é “relevante investigar se os fundamentos determinantes para a conclusão adotada no EREsp nº 1.517.492/PR se aplicam aos demais benefícios fiscais de ICMS”. Então, o Min. Benedito Gonçalves inicia a diferenciação das espécies de “benefícios fiscais” conforme o “‘efeito de recuperação’ que é próprio do regime da não-cumulatividade”.<sup>283</sup>

Entretanto, o Min. Benedito Gonçalves conclui que “a atribuição de crédito presumido ao contribuinte efetivamente representa um dispêndio de valores por parte do Fisco, afastando o chamado efeito da recuperação”. Quanto aos outros “benefícios fiscais” (isenção, alíquota zero, imunidade), a “desoneração de ICMS não possui a mesma característica, pois o Fisco, não

---

<sup>282</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024.

<sup>283</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 15.

obstante possa induzir determinada operação, se recuperará por meio do efeito de recuperação”.<sup>284</sup>

Nessa toada, o Min. Benedito Gonçalves passa a realizar uma inédita diferenciação sobre incentivos “positivos” e “negativos”. O crédito presumido de ICMS seria uma grandeza positiva e os demais “incentivos” seriam grandezas negativas: a diferença estaria no fato de que, segundo os Ministros, o crédito presumido seria reconhecido contabilmente como receita e os demais incentivos não teriam tal efeito contábil.

Dessa forma, não poderia ser aplicada a “mesma conclusão que prevaleceu no EREsp 1.517.492/PR” em relação ao demais “benefícios fiscais”.

Diante das premissas aqui seguidas, rogando as devidas vênias à corrente de pensamento diverso, que tive a oportunidade de acompanhar junto ao colegiado da Primeira Turma, em uma nova reflexão sobre a temática compreendo pela impossibilidade de se adotar a mesma conclusão que prevaleceu no ERESP 1.517.492/PR para alcançar outros benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, entre outros.<sup>285</sup>

O Min. Benedito Gonçalves, entretanto, ressaltou que a não aplicação da conclusão do EREsp nº 1.517.492/PR “não impede que seja acolhida a pretensão dos contribuintes, em menor extensão, a fim de proporcionar a aplicação do art. 10, da Lei Complementar n. 160/2017”<sup>286</sup>.

Assim, “a dedução dos benefícios fiscais estará franqueada aos contribuintes que atendam aos requisitos estabelecidos em lei”, que seria “a necessidade de registro em reserva de lucros e limitações correspondentes, nos termos da Lei, muito embora não se possa exigir a comprovação de que os incentivos foram estabelecidos como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos”.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 16.

<sup>285</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 17.

<sup>286</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 18-20.

<sup>287</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 18.

O Min. Humberto Martins diferenciou o crédito presumido dos outros benefícios fiscais com base na premissa de que no “crédito presumido há ingresso de receita nova” e nas demais hipóteses a “obrigação de pagamento do ICMS deixa de existir, ou seja, está deixando de ter uma saída de despesas”<sup>288</sup>.

Ele ainda afirma que, em relação aos “outros benefícios fiscais”, o contribuinte pretenderia excluir valores que “nunca foram contabilizados como receita sua”<sup>289</sup>. Sendo assim, a tese firmada no EREsp nº 1.517.492/PR não poderia ser generalizada e deveria ser aplicada a “situações idênticas”. Para o Ministro, permitir a exclusão da isenção, alíquota zero e outros seria uma redução indevida do IRPJ e CSLL, “o que acaba se tornando uma forma de isenção heterônoma”<sup>290</sup>.

Entretanto, o Min. Humberto Martins concordou com o Min. Benedito Gonçalves no sentido de que “é possível a exclusão dos indigitados incentivos estaduais da base de cálculo do IRPJ e da CSLL por meio de sua classificação como subvenção para investimentos”<sup>291</sup>, observados os requisitos do art. 30 da Lei nº 12.973/14. O Min. Humberto Martins arrematou o seguinte:

Considerando, portanto, que a benesse de um ente não pode prejudicar a arrecadação do outro, não se olvidando, assim, que se tem que ter como parâmetro decisório o princípio federativo, comungo com o raciocínio jurídico desenvolvido pelo Ministro Herman Benjamin no sentido de que a constatação, em procedimento fiscalizatório, de que a empresa não comprovou devidamente o cumprimento de requisitos legais, com o consequente desvio dos valores para finalidade incompatível com a viabilidade do empreendimento econômico, culmina sim no lançamento do IRPJ e da CSLL.<sup>292</sup>

<sup>288</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 46.

<sup>289</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 46.

<sup>290</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 46.

<sup>291</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 46.

<sup>292</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 48.

As razões de decidir dos ministros do STJ quanto a violação ao pacto federativo e a imunidade recíproca, utilizado no EREsp nº 1.517.492/PR, e a diferenciação dos incentivos positivos e negativos merecem reflexões em apartado, que serão feitas a seguir.

### **5.2.1 Reflexões sobre o fundamento da violação ao pacto federativo e a imunidade recíproca**

A violação ao pacto federativo e à imunidade recíproca, principal fundamento da Ministra Regina Helena no EREsp nº 1.517.492/PR para definir que os créditos presumidos de ICMS não devem ser incluídos nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, não se sustenta quando confrontado com as regras e princípios do ordenamento jurídico, por três razões:

- 1) Não há violação à imunidade recíproca (e, se há violação, a imunidade recíproca não é aplicável à CSLL).
- 2) O imposto sobre a renda incide sobre a manifestação de riqueza (capacidade contributiva) do sujeito passivo da obrigação tributária.
- 3) Não há interferência comprovada na política fiscal dos Estados.

O “pacto federativo” é o acordo firmado pela União Federal, Estados e Municípios, por meio da Constituição Federal, que estabelece a forma de organização, divide as competências e responsabilidades e garante autonomia política, administrativa e financeira para cada um dos entes. Apesar de os entes serem autônomos, o pacto federativo pressupõe e instituiu mecanismos de cooperações, equilíbrio e coordenação de políticas públicas, pois “faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua”<sup>293</sup>.

Com o federalismo cooperativo, a ênfase da célebre definição do princípio federal formulada por Kenneth Wheare, como muito bem salientou Enoch Rovira, dá-se na expressão “coordinate”: “*By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent*”.<sup>294</sup>

Nesse aspecto, a CRFB/88 repartiu as competências legislativas de cada ente, de forma que a União possui competência legislativa privativa sobre direito penal, seguridade social, direito processual, comércio exterior e interestadual, recursos minerais e outros. Lado outro, a

<sup>293</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 131.

<sup>294</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 131.

CRFB/88 prevê a competência legislativa concorrente de todos os entes de federação sobre direito tributário, financeiro e econômico, previdência social, cultura, etc.

As competências concorrentes são a “materialização da coordenação na repartição de poderes”<sup>295</sup>, de forma que “cada ente decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal”<sup>296</sup>, por meio das normas gerais previstas no art. 24 da CRFB/88.

No Brasil, a questão da discriminação da competência tributária é manifestação do próprio federalismo por configurar partilha, descentralização do poder de instituir e regular tributos.<sup>297</sup>

A CRFB/88 definiu que compete à União instituir impostos sobre a exportação e importação de produtos, a renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural e grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Os Estados possuem competência para instituir impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos, operações de circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, e a propriedade de veículos automotores. Já os Municípios detêm competência para instituir impostos sobre a propriedade rural, a transmissão *intervivos* de bens imóveis, e serviços de qualquer natureza.

Conforme a doutrina de Humberto Ávila, as normas de repartição da competência tributária são “regras que instituem uma faculdade, isto é, uma autorização” para que o ente federado institua determinado tributo. Nesse sentido, “os entes federados não apenas possuem competências ordinárias exclusivas para instituir determinados tributos, como também competências residuais específicas”<sup>298</sup>, sendo que os “termos constantes dos dispositivos constitucionais que atribuem poder de tributar aos entes federados exprimem conceitos, isto é, significados que conotam propriedades necessárias e suficientes para sua configuração”.<sup>299</sup>

Portanto, em relação a tributação das subvenções pelo IRPJ e CSLL, tem-se um conflito da regra de competência da União Federal para instituir o imposto sobre a renda com o princípio

---

<sup>295</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 133.

<sup>296</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 133.

<sup>297</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 146.

<sup>298</sup> ÁVILA, Humberto. *Competências tributárias: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito*. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 65.

<sup>299</sup> ÁVILA, Humberto. *Competências tributárias: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito*. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 68.

do pacto federativo e a regra ou princípio da imunidade recíproca. O trecho a seguir, do voto da Ministra Regina Helena, evidencia o conflito e a solução proposta.

A concessão de incentivo por Estado-membro, observados os requisitos legais, configura, portanto, **instrumento legítimo de política fiscal para materialização dessa autonomia consagrada pelo modelo federativo**. Embora represente renúncia a parcela da arrecadação, pretende-se, dessa forma, facilitar o atendimento a um plexo de interesses estratégicos para a unidade federativa, associados às prioridades e às necessidades locais coletivas.

No caso concreto, verifica-se, de fato, **interferência na política fiscal adotada pelo Estado-membro mediante o exercício de competência federal**.

Examinada a questão sob valores ético-constitucionais da Federação, limitadores do próprio exercício dessa competência, como também pelo princípio da subsidiariedade, fator de salvaguarda da autonomia dos entes federados perante a atividade tributante federal, constata-se que a concorrência desses elementos, adiante sopesados, é capaz de inibir a pretensão de incidência tributária defendida pela União.

Com efeito, o juízo de validade quanto ao exercício da competência tributária há de ser implementado em comunhão com os objetivos da Federação, insculpidos no art. 3º da Constituição da República, dentre os quais se destaca a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), finalidade da desoneração em tela, ao permitir o barateamento de itens alimentícios de primeira necessidade e dos seus ingredientes, reverenciando o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento maior da República Federativa brasileira (art. 1º, III, C.R.).

Desse modo, a tributação pela União de valores correspondentes a incentivo fiscal estimula competição indireta com o Estado-membro, em desapeço à cooperação e à igualdade, pedras de toque da Federação.

**Naturalmente, não está em xeque a competência da União para tributar a renda ou o lucro, mas, sim, a irradiação de efeitos indesejados do seu exercício sobre a autonomia da atividade tributante de pessoa política diversa, em desarmonia com valores éticos-constitucionais inerentes à organicidade do princípio federativo, e em atrito com a subsidiariedade, "um princípio de bom senso",** no dizer do professor André Franco Montoro (Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2002. p. 59), que reveste e protege a autonomia dos Estados-membros.<sup>300</sup>

As razões de decidir da Ministra Regina Helena criam uma situação paradoxal, pois, para que tal conflito de regra de competência e do princípio do pacto federativo sequer exista, deve-se partir do pressuposto de que os ingressos decorrentes das subvenções para investimento se caracterizem como renda. Afinal, se tais ingressos não configurarem renda, não haverá

---

<sup>300</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024, p. 18.

tributação afeta à política fiscal do Estado e, conseqüentemente, o fundamento de violação ao pacto federativo estaria prejudicado.

Por isso, parece haver uma contradição de termos quando se afirma que: “não está em xeque a competência da União para tributar a renda ou o lucro, mas, sim, a irradiação de efeitos indesejados do seu exercício”<sup>301</sup>. Ou a União possui competência constitucional para tributar, ou não possui; isto é, ou está em “xeque a competência da União” ou sequer há regra de competência aplicável.

Ou seja, caso se verifique que se trata do “exercício de competência federal”, estar-se-á diante do legítimo exercício da competência e, portanto, a decisão violará o conceito jurídico de renda, disposto no art. 153, III da CRFB/88.

Admitir que se trata de um exercício de competência federal, mas negar à União o direito de exercê-la, implica, por consequência, a negação da rigidez constitucional de discriminação da competência tributária, a qual constitui um dos pilares do sistema federativo.

Essa rigidez tem como pedra básica a competência privativa, mola mestra do sistema, o qual repele a bitributação e evita a promiscuidade entre tributos distintos. Conceitos como bitributação, invasão de competência, bis in idem, identidade ou diversidade entre espécies tributárias necessários ao funcionamento harmônico e aplicação das normas constitucionais não se aperfeiçoam por meio das relações comparativas do “mais ou menos” ou “tanto mais... quanto menos” inerentes ao pensamento tipológico; muito mais ajustam-se às excludentes “ou... ou” e às características irrenunciáveis e rígidas dos conceitos determinados.<sup>302</sup>

Nota-se ainda, no voto da Ministra Regina Helena, que os efeitos da tributação pela União Federal estariam “em desarmonia com valores éticos-constitucionais inerentes à organicidade do princípio federativo, e em atrito com a subsidiariedade, ‘um princípio de bom senso’”<sup>303</sup>. Ocorre que não são indicados os “valores éticos-constitucionais” que estariam em desarmonia e, em relação ao princípio da subsidiariedade, um apontamento se faz necessário: um princípio não é capaz de afastar uma regra constitucional de competência.

<sup>301</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024, p. 18-19.

<sup>302</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 147.

<sup>303</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024, p. 18-19.

Quanto ao conflito de princípio e regra, seguindo a teoria de Robert Alexy, o conflito entre princípio e regra é aparente, uma vez que os princípios são “normas que ordenam que algo deve ser realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes”<sup>304</sup>, não sendo capaz de superar uma regra, pois “se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos”<sup>305</sup>.

Importa destacar que a Ministra Regina Helena não fez menção expressa a violação da imunidade recíproca em seu voto, embora tal violação esteja mencionada na ementa do acórdão, seja abordada no voto do Ministro OG Fernandes e possa ser inferida a partir de trechos do voto da própria Ministra – tal como se posicionou grande parte da doutrina tributária. Assim, passe-se a avaliar no que consiste a imunidade recíproca e se houve ou não violação a ela.

A imunidade recíproca tem origem no direito estadunidense, mais precisamente numa construção jurisprudencial da Suprema Corte dos Estados Unidos da América<sup>306</sup>. A primeira decisão da Corte sobre o tema foi no caso *Mc. Culloch vs. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819), em que se declarou inconstitucional a lei elaborada pelo estado de Maryland, que previa a exigência de um imposto sobre a selagem de estampilhas.

No caso em concreto, o Estado de Maryland exigia o referido imposto de uma das agências da sucursal de Baltimore do Banco dos Estados Unidos da América. Entretanto, a agência se recusou a recolher o imposto e a controvérsia foi alçada à Suprema Corte dos Estados Unidos da América. O Chief Justice John Marshal declarou a exigência inconstitucional e “ensejou a criação do instituto da imunidade recíproca nos Estados Unidos”<sup>307</sup>, que não era literalmente prevista na Constituição Federal daquele país.

A Suprema Corte dos Estados Unidos da América tratou da imunidade recíproca em diversos outros julgados, tais como: *Weston vs. Charleston* (1819), *South Carolina vs. United States* (1905), *Allen vs. Regents of University of Georgia* (1938).

Nesse aspecto, impende analisar a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América no caso *James v. Dravo Contracting Co.*, 302 U.S. 134 (1937). Numa breve síntese, a Dravo Contracting Company assinou, em 1932 e 1933, quatro contratos com o governo federal dos EUA para construir comportas e represas no rio Kanawha e no rio Ohio. Em 1933, o estado

---

<sup>304</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.

<sup>305</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 91.

<sup>306</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8. ed. / atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 383.

<sup>307</sup> QUEIRÓS, Etides Yuri Pereira. *Imunidade recíproca: análise do alcance e das limitações da norma imunizante*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/22479>. Acesso em: 22 set. 2024, p. 69.

da Virgínia Ocidental aprovou uma lei impondo um imposto de 2% sobre a receita bruta das empresas que atuavam no estado.

A Dravo Contracting Company questionou judicialmente a cobrança até que o processo foi alçado à Suprema Corte dos Estados Unidos da América. No julgamento, o *Chief Justice Hughes*, entendeu que o imposto não incidiu diretamente sobre os bens do governo federal e que o imposto não se aplicava diretamente ao contrato emitido pelo governo federal. Para Hughes deveria ser realizado o "teste da incidência legal", segundo o qual o impacto econômico do imposto não era o ponto crítico, mas sim se o imposto incidia sobre a renda ou patrimônio do governo federal.

Nesse caso, o Tribunal decidiu, pela primeira vez, que os impostos estaduais eram constitucionalmente permissíveis desde que o imposto fosse aplicado a um instrumento do governo federal (como um contratante) ou afetasse economicamente de forma indireta (por exemplo, o imposto elevava o custo dos materiais). Interessante notar que o Chief Justice Hughes afastou expressamente, e com razão, a teoria “*that a tax on income is legally or economically a tax on its source*”<sup>308</sup>.

Vale notar como a posição da Suprema Corte estadunidense em *James v. Dravo Contracting Co.* foi expandida, posteriormente, para o imposto de renda estadual sobre trabalhadores federais em *Graves v. Nova Iorque ex rel. O’Keefe* 306 U.S. 466 (1939), impostos estaduais sobre vendas em *Alabama v. King & Boozer*, 314 U.S. 1 (1941), e impostos de uso em *Curry v. Estados Unidos*, 314 U.S. 14 (1941). Nesses casos, o ponto central também foi a utilização do "teste de incidência legal".

O afastamento da teoria “*that a tax on income is legally or economically a tax on its source*” e a utilização do “teste de incidência legal” parte da vinculação entre o fato gerador e a base de cálculo dos impostos. Pois, o imposto sobre a renda não é e não deve ser interpretado como um imposto direto sobre a fonte da renda, mas sim como uma obrigação tributária calculada com base na manifestação de riqueza do sujeito passivo da obrigação tributária.

Esse racional encontra guarida também no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no princípio da universalidade (e da capacidade contributiva), que é princípio reitor do imposto sobre a renda, segundo o qual o imposto deve “alcançar todo tipo de rendas e proventos auferidos pelo contribuinte de maneira igual, não sendo juridicamente válido distingui-los de acordo com as suas fontes de origem”<sup>309</sup>, conforme tratado acima.

---

<sup>308</sup> Tradução livre: “o imposto sobre a renda é legal ou economicamente um imposto sobre sua fonte”.

<sup>309</sup> GUTIERREZ, Miguel. *O Imposto de Renda e os princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2009. p. 100.

Ou seja, a posição adotada pelo STJ em relação a não tributação dos créditos presumidos por violação ao pacto federativo seria o mesmo que dizer que o imposto de renda incide sobre a fonte, adotando a anacrônica teoria “*that a tax on income is legally or economically a tax on its source*”.

Esse argumento “levado ao absurdo”, poderia implicar o reconhecimento de que os salários recebidos por servidores públicos estaduais e municipais não poderiam ser tributados pela União Federal, uma vez que os entes são a fonte e estariam “transferindo renda” para os servidores públicos.

O Min. OG Fernandes, em alguma medida parece ter seguido esse mesmo racional, utilizando-se do “teste de incidência legal” para diferenciar as situações abrangidas pela imunidade recíproca ou não.

Primeiro porque, ao meu sentir, o precedente mencionado no voto-vista referente à impossibilidade de inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS em nada se confunde com a questão ora em debate, porquanto, neste caso, não se discute a incidência de tributo sobre tributo, mas, sim, a constatação de que a obtenção de crédito presumido pela contribuinte acarretou aumento do lucro tributável, fato que se amolda ao fato gerador do IRPJ e da CSLL.

Segundo, se a União concedeu isenção aos contribuintes em situações idênticas à dos autos, assim o fez porque entendeu conveniente. Isso não induz à conclusão de que, na espécie, inexistente fato gerador do tributo.

Registro que o deferimento de isenção pelo titular da competência pressupõe a pretérita subsunção do fato à hipótese de incidência prevista para os tributos, que culmina com o surgimento da obrigação tributária, havendo apenas, por intermédio da norma isentiva, comando para que o crédito correspondente não seja constituído por intermédio do lançamento.

Por fim, em arremate a tudo o que consta do meu voto, entendo que o fato gerador de referidos tributos se encontra presente em face da própria legislação que os disciplina, tendo em vista a comprovação de que, na espécie, há aumento indireto do lucro tributável. E esse fato, em verdade, é o que interessa, pois, de acordo com o princípio basilar do Direito Tributário intitulado de *non olet*, a definição do fato gerador deve ser interpretada com abstração dos fatos que lhe deram origem, da validade jurídica do ato efetivamente praticado, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos.<sup>310</sup>

No julgamento do RE nº 835.818/PR (Tema nº 843 da Repercussão Geral), que trata da exclusão do crédito presumido de ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS – ainda não

---

<sup>310</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024, p. 28.

finalizado –, o Ministro Alexandre de Moraes entendeu que permitir tal exclusão violaria o pacto federativo e consignou que “seria o mesmo que aceitar a concessão de benefício fiscal de tributos federais por uma Unidade da Federação, o que importa grave violação ao pacto federativo”.

A partir desse raciocínio, é possível concluir que, ao menos no entendimento do Min. Alexandre de Moraes, o entendimento do STJ em relação aos créditos presumidos de ICMS nas bases de cálculo do IRPJ e da CSLL violaria o pacto federativo e a imunidade recíproca.

Por essas mesmas razões, o “teste de incidência legal” é suficiente para superar fundamentos quanto a violação ao pacto federativo e a imunidade recíproca.

Além disso, caso se admita como correto o fundamento de violação ao pacto federativo e a imunidade recíproca, a decisão não poderia surtir efeitos em relação a tributação pela CSLL, pois a imunidade tributária recíproca é aplicável apenas aos impostos, não incluindo as contribuições e as taxas<sup>311</sup>, vide ARE nº 378.144/PR e Súmula nº 324/STF.

Por fim, quanto ao fundamento de “interferência” da União Federal sobre a política fiscal do Estados, parece se tratar de um argumento “consequencialista” (termo empregado sem qualquer teor pejorativo, diga-se de passagem). Isso porque, se justifica que 34% da receita que o Estado “abre mão” e “transfere” ao contribuinte seria apropriada pela União Federal (considerando a aplicação da alíquota de 25% do IRPJ e de 9% da CSLL), impedindo inclusive a concretização dos objetivos pelos quais se instituiu determinada subvenção.

Valendo-se também de um argumento “consequencialista”, um primeiro ponto a ser destacado é que 50% dos valores arrecadados pela União Federal a título de imposto sobre a renda são repassados aos Municípios e Estados, conforme determina o art. 159, I da CRFB/88. Esse mecanismo tem como objetivo atender aos princípios da Federação, promovendo a redução das desigualdades sociais e regionais, além de fomentar o desenvolvimento nacional e buscar um equilíbrio federal:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas

---

<sup>311</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. p. 461.

instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; (...)

No tange à “interferência” da União Federal na política fiscal do Estados, o segundo ponto é que parece digno delimitar aquilo que configura uma interferência, considerando, especialmente os julgamentos dos Temas nº 653 e 1172 da Repercussão Geral.

A palavra “interferir” significa, segundo o dicionário: “Envolver-se em uma situação que não lhe diz respeito, quando o seu envolvimento não é nem esperado, nem desejado; intervir;”; “Impedir o desenvolvimento de um plano ou de um processo; afetar”; “Envolver-se em situação difícil ou em disputa, a fim de influir favoravelmente nos seus resultados; interceder, intervir”<sup>312</sup>. Portanto, o ato de intervir pode ser positivo e pode ser negativo.

Por razões óbvias, nos interessa a interferência ‘negativa’, que resulta, no caso concreto, na violação da autonomia dos entes federados, mais precisamente na política fiscal de cada um deles. Nesse ponto, apesar de afirmar que haveria uma violação ao pacto federativo, nos autos do EREsp nº 1.517.492/PR não há qualquer estudo, parecer ou trabalho acadêmico que comprove ou indique que de fato há interferência negativa.

Tal argumento é puramente retórico, pois seria necessário demonstrar concretamente que a tributação da subvenção afetou a decisão econômica de uma empresa em expandir ou instalar um empreendimento econômico em determinado estado. E, nesse caso, considerando que as subvenções estarão sujeitas à tributação do IRPJ e da CSLL, independentemente do local em que a empresa implementar ou expandir seu empreendimento econômico, a tributação torna-se neutra em relação à decisão empresarial.

O STF, ao julgar os Temas nº 653 e 1.172 da Repercussão Geral parece ter caminhado em sentido próximo àquele defendido neste capítulo. No Tema nº 653 da Repercussão Geral, o STF declarou que “é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades”<sup>313</sup>.

<sup>312</sup> MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=poLPp>. Acesso em: 7 jan. 2025.

<sup>313</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS

No julgamento, o Ministro relator Edson Fachin ressaltou que o Tema nº 653 da Repercussão Geral consignou que “não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais”. O Ministro Edson Fachin complementou que “não há direito a uma participação referente a uma arrecadação potencial máxima em que se incluiria os incentivos e as renúncias fiscais, sob pena de subversão da decisão do Poder Constituinte em momento constitucional no que diz respeito ao modelo de federalismo fiscal”.

Interessa notar que, para o Ministro Edson Fachin, “essa conclusão não implica em desdizer que a política desonerativa da União apresenta significativos impactos socioeconômicos sobre os demais entes federativos”. Entretanto, não competiria ao Poder Judiciário as opções federativas, devendo o Senado Federal “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes”, nos termos do art. 52, XV da CRFB/88.

Feitas essas considerações, consideramos que o fundamento de violação do pacto federativo e da imunidade recíproca não se mostra adequado quando confrontado com as regras constitucionais de competência, o “teste de incidência legal” e a própria noção de interferência, conforme as razões de decidir do Tema nº 653 e 1.172 da Repercussão Geral.

---

RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração.

2. A expressão “produto da arrecadação” prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública. 3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina.

4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.”

5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 705423, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-020 DIVULG 02-02-2018 PUBLIC 05-02-2018)

## 5.2.2 Reflexões sobre o fundamento das grandezas “positivas” e “negativas”

A segunda “grande” razão de decidir do STJ sobre o tema refere-se à caracterização do crédito presumido de ICMS como uma “grandeza positiva”, enquanto os demais incentivos seriam “grandezas negativas”, conforme o REsp nº 1.945.110/RS (Tema Repetitivo nº 1.182). O Min. Benedito Gonçalves entendeu que os créditos presumidos de ICMS se diferenciam dos demais benefícios, incentivos ou subsídios concedidos, pois, apenas o crédito presumido “representa um dispêndio de valores por parte do Fisco”<sup>314</sup>.

Aqui reside a peculiar diferença que aparta a espécie de benefício fiscal do crédito presumido das demais espécies de incentivos fiscais de ICMS: a atribuição de crédito presumido ao contribuinte efetivamente representa um dispêndio de valores por parte do Fisco, afastando o chamado efeito da recuperação. Os demais benefícios fiscais de desoneração de ICMS não possuem a mesma característica, pois o Fisco, não obstante possa induzir determinada operação, se recuperará por meio do efeito de recuperação.

Oportuno relembrar, a respeito dessa característica do sistema brasileiro da não cumulatividade (aplicável tanto ao ICMS como ao IPI, no que interessa a este debate), do teor da Súmula Vinculante n. 58 do STF: “Inexiste direito a crédito presumido de IPI relativamente à entrada de insumos isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis, o que não contraria o princípio da não cumulatividade”.

Em outras palavras, a instituição de benefícios fiscais de desoneração de determinada operação não gera, automaticamente, o crédito presumido mais à frente. Por isso, em regra, o Fisco irá se recuperar dos valores que deixaram de ser recolhidos, salvo se efetivamente resolver criar um benefício de crédito presumido.

Diante disso, podemos concluir que a questão da não inclusão do crédito presumido de ICMS na base de cálculo do IRPJ e da CSLL, do modo como compreendido pela Primeira Seção no ERESP 1.517.492/PR, não tem a mesma aplicabilidade para todos os demais benefícios fiscais.

O entendimento da Primeira Seção segundo o qual a tributação do crédito presumido terminaria por representar uma incursão do Fisco Federal em valores que o Fisco Estadual resolveu despender, não tem a mesma aplicabilidade para benefícios fiscais de desoneração.

Vale dizer, dadas as características da não-cumulatividade adotada no sistema tributário brasileiro, a atribuição do crédito presumido tem peculiaridades que apartam esse benefício daqueles outros que não representam a atribuição de crédito, mas a desoneração (isenção, redução de base de cálculo, dentre outros).

A concessão de uma isenção, por exemplo, não terá o mesmo efeito na cadeia de incidência do ICMS do que a concessão de um crédito presumido, sendo este um benefício que efetivamente irá repercutir nos cofres estaduais.

---

<sup>314</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 16.

Fazendo uma correlação entre o crédito presumido como grandeza positiva, e os demais benefícios de ICMS como grandezas negativas, o TRF da 4ª Região assim fundamentou o acórdão proferido nos autos da apelação n. 5000264-80.2020.4.04.7113/RS:

Enquanto os créditos (v. g, créditos presumidos de ICMS) são grandezas positivas, que em tese configurariam receita, o incentivo fiscal de (a) redução de base de cálculo de ICMS e (b) redução de alíquota de ICMS são grandezas negativas- decorrentes do exercício, pelo ente tributante, do poder de não tributar (a outra face do poder de tributar) - que, como tais, não poderiam logicamente ser tomadas como receita. De fato, uma coisa é dizer o STJ que a União não pode tributar, por não dever constituir renda ou lucro, o incentivo financeiro de crédito presumido de ICMS concedido pelos estados federados; outra bem diferente seria afirmar-se que incentivos fiscais concedidos pelos estados federados devem ser transformados em forma de dedução do IRPJ e da CSLL frente à União. Em última análise, a tese defendida pela parte impetrante não visa a evitar a redução, pelo poder tributante da União, de um incentivo financeiro positivo (como é o caso do crédito presumido de ICMS) – escopo da construção jurisprudencial do STJ nos EREsp nº 1.517.492/PR -, mas, muitíssimo ao contrário, transformar incentivos fiscais negativos em crédito (positivo) oponível contra a União para efeito de dedução do IRPJ e da CSLL. Ou seja, de um benefício (concedido por estado federado) a impetrante quer fazer ainda outro benefício (a ser tirado da União).

No mesmo sentido, a Segunda Turma deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RESP n. 1.968.755/PR (Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 8/4/2022) que versou sobre a possibilidade de extensão aos demais benefícios fiscais de ICMS do entendimento firmado para o crédito presumido, compreendeu que *“o caso concreto é completamente diferente do precedente mencionado. Aqui a CONTRIBUINTE pleiteia excluir da base de cálculo do IRPJ e da CSLL valores que jamais ali estiveram, pois nunca foram contabilizados como receita sua (diferentemente dos créditos presumidos de ICMS), já que são isenções e reduções de base de cálculo do ICMS por si devido em suas saídas. Pela lógica que sustenta, todas as vezes que uma isenção ou redução da base de cálculo de ICMS for concedida pelo Estado, automaticamente a União seria obrigada a reduzir o IRPJ e a CSLL da empresa em verdadeira isenção heterônoma vedada pela Constituição Federal de 1988 e invertendo a lógica do precedente desta Casa julgado nos EREsp. n. 1.517.492/PR (Primeira Seção, Rel. Ministro Og Fernandes, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe 01/02/2018), onde se prestigiou a proteção do Pacto Federativo, ou seja, o exercício independente das competências constitucionais entre os entes federativos”*. Diante das premissas aqui seguidas, rogando as devidas vênias à corrente de pensamento diverso, que tive a oportunidade de acompanhar junto ao colegiado da Primeira Turma, em uma nova reflexão sobre a temática compreendo pela impossibilidade de se adotar a mesma conclusão que prevaleceu no ERESP 1.517.492/PR para alcançar outros benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, entre outros.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial nº 1.945.110/RS. Tema Repetitivo 1182. Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 26 abr. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023). Acesso em: 16 nov. 2024, p. 16-17.

Como bem apontado por Edison Carlos Fernandes, “conceitos de grandeza positiva e grandeza negativa. (...) tratam-se de construção dos ministros do STJ”, não sendo uma diferenciação jurídica ou contábil<sup>316</sup>. Tanto é assim que, para Eliseu Martins e Vinícius Martins, como destacado anteriormente, entendem que a isenção de ICMS também é uma receita (contábil).<sup>317</sup>

Primeiro, a categorização entre grandezas “positivas” e “negativas” carece de fundamentação no direito positivo brasileiro. O sistema tributário nacional opera com conceitos juridicamente definidos e constitucionalmente delimitados, como competência tributária, fato gerador, base de cálculo e alíquota. A introdução de critérios classificatórios baseados puramente em efeitos econômicos, sem respaldo no ordenamento jurídico, compromete a segurança jurídica e a previsibilidade na aplicação das normas tributárias.

Segundo, essa distinção ignora que tanto o crédito presumido quanto as demais modalidades de benefícios fiscais compartilham a mesma natureza jurídica de instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico. Do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, todas essas modalidades são classificadas como renúncias de receita, sujeitas aos mesmos controles e limitações.

Terceiro, a diferenciação proposta pelo STJ parte de uma premissa questionável sobre o "efeito de recuperação" na cadeia do ICMS. Embora seja verdade que alguns benefícios fiscais possam ser neutralizados pelo princípio da não-cumulatividade, isso não é uma regra absoluta e depende da estrutura específica do benefício e da cadeia econômica em que ele se insere. Em determinadas situações, uma isenção ou redução de base de cálculo pode ter efeitos econômicos idênticos ou até mais significativos que um crédito presumido.

Além disso, do ponto de vista contábil, como apontado por Eliseu Martins e Vinícius Martins, não existe fundamentação técnica para essa diferenciação. A contabilidade reconhece o impacto econômico dos benefícios fiscais independentemente de sua forma jurídica, sendo que tanto o crédito presumido quanto a isenção podem representar receitas sob a perspectiva contábil.

---

<sup>316</sup> Eliseu Martins e Vinícius Martins indicam que o termo “grandezas negativas” é um “termo que não existe no contexto contábil” (MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. *Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções*. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 245.)

<sup>317</sup> MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. *Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções*. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) *Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 245.

A fragilidade desta construção interpretativa torna-se ainda mais evidente quando analisamos seus efeitos práticos. Ao criar uma hierarquia artificial entre diferentes modalidades de benefícios fiscais, o entendimento do STJ pode influenciar indevidamente as escolhas dos entes federativos na estruturação de suas políticas de desenvolvimento regional, privilegiando determinadas formas de incentivo em detrimento de outras que poderiam ser mais adequadas para situações específicas.

Sendo assim, considera-se incorreta a diferenciação das grandezas “positivas” e “negativas”, por se tratar de um fundamento sem razão jurídica e que ignora eventuais efeitos similares (quicá idênticos) que a isenção ou redução de base de cálculo podem ter em determinadas situações.

### **5.3 O Supremo Tribunal Federal (STF)**

O Supremo Tribunal Federal, no dia 19 de agosto de 2017, concluiu, por maioria, que a controvérsia referente a exclusão dos créditos presumidos de ICMS da base de cálculo do IRPJ e da CSLL (Tema nº 957 da Repercussão Geral / RE nº 1.052.277) não possui repercussão geral, por se tratar de matéria infraconstitucional. Assim, não há manifestação do STF sobre o tema.

Por outro lado, o STF reconheceu a repercussão geral da exclusão de créditos presumidos de ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS (Tema nº 843 da Repercussão Geral / RE nº 835.818), em 28/08/2015.

O STF iniciou o julgamento e formou maioria para declarar a inconstitucionalidade da inclusão de créditos presumidos de ICMS nas bases de cálculo das contribuições ao PIS e da COFINS, nos termos do voto do Ministro relator Marco Aurélio.

O posicionamento do Ministro Marco Aurélio foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber, Ministro Edson Fachin, Ministra Cármen Lúcia, Ministro Ricardo Lewandowski e Ministro Luís Barroso. O Ministro Alexandre de Moraes abriu a divergência e foi acompanhado pelo Ministro Dias Toffoli, Ministro Gilmar Mendes, Ministro Nunes Marques e Ministro Luiz Fux. O julgamento, entretanto, foi suspenso e será reiniciado após pedido de destaque do Ministro Gilmar Mendes.

O Ministro Marco Aurélio, relator, proferiu voto sucinto destacando o conceito de receita proferido pelo STF no RE nº 606.107 e RE nº 574.706, e que os créditos presumidos de ICMS são, na verdade, uma forma de renúncia fiscal pelos Estados e não representam ingresso de riqueza nova, o que é um requisito fundamental para se considerar um valor como receita tributável.

Seja tomando-se como referência o valor do imposto, seja em atenção aos créditos reconhecidos pelos Estados, não se tem medida de riqueza alcançada pelas expressões contidas no inciso I, alínea “b”, do artigo 195 da Constituição Federal.

Os créditos presumidos revelam renúncia fiscal cujo efeito prático é a diminuição do imposto devido. Não há aquisição de disponibilidade a sinalizar capacidade contributiva, mas simples redução ou ressarcimento de custos.

(...)

A redução de despesas, ao propiciar aumento do resultado operacional da pessoa jurídica, interessa, em regra, à tributação efetuada sobre o lucro – IRPJ e CSLL –, e não à tomada como receita, cuja materialidade diz com ingressos efetivos que tenham potencial de aumentar o ativo, sendo neutro proceder-se a deduções no passivo.

Cabe destacar que o registro contábil atinente à diminuição do passivo de ICMS a ser pago em razão do benefício, ainda que anotado como ingresso, não o transforma em receita. Entendimento contrário implica potencializar a forma em detrimento do conteúdo.<sup>318</sup>

O Ministro Edson Fachin apresentou voto acompanhando integralmente o entendimento do relator. Ele reforçou a análise jurídica sobre o conceito de subvenções econômicas, conforme definido pela legislação fiscal brasileira, como a Lei nº 4.320/61. Fachin explicou que as subvenções econômicas são repasses feitos pelo Poder Público para cobrir despesas operacionais ou promover o desenvolvimento econômico e social, e que isso não se traduz em receita ou faturamento.<sup>319</sup>

O Ministro Fachin mencionou que a Lei Complementar nº 160/2017 foi decisiva ao estabelecer que benefícios fiscais concedidos pelos Estados, como os créditos presumidos de ICMS, devem ser considerados subvenções para investimento. Com essa classificação, tais créditos estão legalmente excluídos da base de cálculo do PIS e da COFINS. O Ministro Fachin destacou a importância de respeitar o pacto federativo e a competência tributária dos Estados, argumentando que permitir a União tributar esses créditos como receita seria uma forma indireta de interferir na autonomia fiscal estadual.<sup>320</sup>

O Ministro Alexandre de Moraes discordou dos votos anteriores, inaugurando a divergência. Moraes destacou que a Emenda Constitucional nº 20/1998 ampliou o conceito de

<sup>318</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Marco Aurélio, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5250628>. Acesso em: 16 nov. 2024, p. 2-4.

<sup>319</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Edson Fachin, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=528791>. Acesso em: 16 nov. 2024.

<sup>320</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Edson Fachin, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=528791>. Acesso em: 16 nov. 2024.

receita, incluindo todas as receitas auferidas pela pessoa jurídica, sem distinção quanto à sua origem ou classificação contábil e, em seguida, indicou que a Lei nº 10.637/2002 e a Lei nº 10.833/2003 não foram “expressas em indicar as exações que estão excluídas da base de cálculo dessas contribuições, não fazendo qualquer menção aos créditos presumidos de ICMS”<sup>321</sup>.

O Ministro Alexandre de Moraes ainda argumentou que a exclusão desses créditos da base de cálculo das contribuições sociais importaria na violação da competência constitucional da União Federal, violando o pacto federativo.

Não há, repita-se, qualquer menção à exclusão de créditos presumidos de ICMS da base de cálculo das contribuições ao PIS/COFINS.

(...)

Noutro lado, permitir a exclusão do crédito presumido de ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS em razão da concessão de crédito presumido concedido por Estado-Membro seria o mesmo que aceitar a concessão de benefício fiscal de tributos federais por uma Unidade da Federação, o que importa grave violação ao pacto federativo.

(...)

Logo, a concessão de benefício fiscal pelo Estado, de tributo de sua competência, não pode, por via oblíqua, impedir a tributação da União sobre a parte que lhe compete.

No que tange à inclusão dos créditos presumidos no conceito de receita e faturamento, para fins de sua inclusão na base de cálculo do PIS/COFINS, trata-se de um benefício fiscal cuja finalidade é estimular a competitividade de empresas em âmbito local.

Logo, ao ser dispensada de parcela do tributo local, o valor que deixou de recolher ingressa como receita do contribuinte (independentemente de sua classificação contábil) constituindo, portanto, fato gerador do PIS/COFINS.<sup>322</sup>

O Ministro Dias Toffoli, acompanhando o voto do Ministro Alexandre de Moraes, se posicionou de maneira semelhante, no sentido de que o crédito presumido de ICMS, embora formalmente caracterizado como um benefício fiscal, acaba por gerar um incremento na condição econômico-financeira da pessoa jurídica beneficiada. Toffoli ressaltou que a concessão de tal benefício permite ao contribuinte uma redução no custo do imposto devido, o que resulta, de fato, em um aumento da capacidade financeira da empresa. Nesse sentido, o Ministro afirmou que, apesar de sua natureza contábil e fiscal, o crédito presumido de ICMS deve ser tratado como receita, pois reflete uma disponibilidade financeira adicional que

---

<sup>321</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Alexandre de Moraes, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5279789>. Acesso em: 16 nov. 2024.

<sup>322</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Alexandre de Moraes, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5279789>. Acesso em: 16 nov. 2024.

favorece a manutenção das atividades econômicas da empresa e sua capacidade de honrar com os débitos tributários, inclusive os federais.<sup>323</sup>

De mais a mais, é preciso ter em mente que o benefício fiscal em referência revela valor apropriado pela pessoa jurídica, incorporado a seu patrimônio, embora sob a forma de crédito presumido de ICMS. Nesse contexto, atente-se para o fato de que a condição econômico-financeira desse contribuinte, logo após o recebimento do citado crédito, fica, inegavelmente, superior à daquele que não tem direito a ele. O crédito presumido em tela trata-se, portanto, de recurso econômico a mais, auferido pela empresa, com o qual ela pode honrar seus débitos de ICMS, contribuindo, assim, para a manutenção de suas atividades.

Em poucas palavras: sem o crédito presumido, o custo de ICMS é ou foi (quanto a períodos anteriores) de um valor; com o crédito presumido, o custo de ICMS continua ou continuou tendo o mesmo valor, mas, agora, a pessoa jurídica conta com esse recurso a mais para manter suas atividades. Com ele, o contribuinte ficará em posição econômico-financeira mais confortável para pagar seus débitos de ICMS.

A partir disso se depreende que não se tem mera redução ou simples recuperação de custos.

Tendo presente as considerações acima, julgo que o crédito presumido de ICMS se enquadra no conceito de receita, para fins de tributação pelas contribuições já aludidas.<sup>324</sup>

Embora o STF ainda não tenha se pronunciado definitivamente sobre a tributação das subvenções, as discussões travadas no âmbito do Tema nº 843 da Repercussão Geral sinalizam uma tendência de reconhecimento da não incidência de PIS/COFINS sobre tais valores. Essa posição, se confirmada, terá impactos significativos na formatação dos programas de incentivo fiscal e na segurança jurídica dos contribuintes beneficiários.

Contudo, é importante ressaltar que a ausência de uma decisão específica sobre a incidência do IRPJ e da CSLL no STF mantém “em aberto” importantes questões relacionadas à natureza jurídica das subvenções e à sua compatibilidade com os conceitos constitucionais de renda e receita. Nesse cenário, mostra-se essencial que a Suprema Corte enfrente diretamente a matéria, estabelecendo parâmetros claros e uniformes para o tratamento tributário das subvenções, em consonância com os princípios da segurança jurídica e da capacidade contributiva.

---

<sup>323</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Dias Toffoli, proferido na sessão virtual iniciada em 2 abr. 2021 e prevista para encerramento em 12 abr. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5294950>. Acesso em: 16 nov. 2024.

<sup>324</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.818/PR. Voto do Min. Dias Toffoli, proferido na sessão virtual iniciada em 2 abr. 2021 e prevista para encerramento em 12 abr. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5294950>. Acesso em: 16 nov. 2024.

#### 5.4 Síntese conclusiva

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores revela a existência de oscilações interpretativas significativas sobre a tributação das subvenções governamentais. Se por um lado o STJ tem adotado entendimentos restritivos quanto à incidência do IRPJ e da CSLL, com fundamento na imunidade recíproca e no pacto federativo, por outro o CARF apenas exigia a comprovação do atendimento a requisitos específicos para o gozo do tratamento fiscal diferenciado.

Essas divergências, somadas à ausência de uma orientação definitiva do STF sobre o tema, geram um cenário de insegurança jurídica para os contribuintes e para os entes federativos concedentes dos incentivos. A falta de uniformidade na aplicação dos conceitos de receita e renda às subvenções dificulta o planejamento empresarial e a avaliação da efetividade das políticas públicas de fomento.

Nesse contexto, mostra-se premente a necessidade de harmonização dos entendimentos jurisprudenciais, à luz dos princípios e regras constitucionais que regem a tributação. A definição de critérios claros e objetivos para o enquadramento das subvenções como receita tributável ou não é medida essencial para garantir a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídico-tributárias.

Além disso, a controvérsia sobre a tributação das subvenções evidencia a complexa interação entre os sistemas tributários da União e dos Estados, suscitando reflexões sobre os limites da autonomia fiscal dos entes federativos e sobre a necessidade de coordenação na implementação de políticas extrafiscais. O desafio que se coloca é conciliar o legítimo exercício da competência tributária de cada ente político com a promoção do desenvolvimento regional equilibrado e a redução das desigualdades, objetivos fundamentais da República.

Esta síntese deixa claro que a questão transcende aspectos puramente tributários, tocando em pontos fundamentais do pacto federativo e da política de desenvolvimento nacional. Torna-se essencial que o STF reconheça a repercussão geral da controvérsia envolvendo a exclusão das subvenções das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, enfrentando as duas questões essenciais: violação ao pacto federativo e violação ao conceito de renda.

Assim, as controvérsias quanto ao tratamento tributário das subvenções governamentais em relação ao IRPJ, CSLL, PIS e COFINS antes e depois da Lei nº 14.789/2023 deverão ser analisadas pelo STF, julgando de forma conjunta as ADIs nº 7.604 e nº 7.622, o Tema nº 843 da Repercussão Geral e, eventualmente, processo tratando do IRPJ e da CSLL (antes de Lei nº 14.789/2023) de modo a pacificar a controvérsia de forma coerente e sistêmica.

## **6 O TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DAS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS E LEI Nº 14.789/2023**

### **6.1 O contexto da Lei nº 14.789/2023**

A Lei nº 14.789/2023 se insere no contexto mais amplo da reindustrialização e do desenvolvimento econômico do Brasil, operando como um instrumento extrafiscal que busca harmonizar o estímulo ao investimento produtivo com as diretrizes internacionais de tributação. Conforme exposto na Exposição de Motivos nº 00109/2023 da Medida Provisória nº 1.185/2023, a nova legislação visa adequar o tratamento tributário das subvenções para investimento ao padrão internacional estabelecido pelas regras GloBE (Global Minimum Tax) da OCDE e do G20.

O principal objetivo da lei é substituir o regime de exclusão das subvenções da base de cálculo do IRPJ e da CSLL por um sistema de créditos fiscais. Esta mudança responde a dois desafios: internamente, busca limitar o impacto fiscal negativo das subvenções, estimado em R\$ 80 bilhões anuais, alinhando-se à Emenda Constitucional nº 109/2021, que estabelece um teto de 2% do PIB para incentivos fiscais; externamente, visa adequar o sistema tributário brasileiro às exigências do imposto mínimo global de 15% preconizado pela OCDE.

Nesse aspecto, as regras GloBE introduzem um conjunto coordenado de mecanismos destinados a garantir que grupos multinacionais de grande porte sejam tributados a uma taxa efetiva mínima global de 15%, independentemente das jurisdições onde operem. Essas regras incluem três pilares complementares: a Regra de Inclusão de Renda (Income Inclusion Rule – IIR), a Regra de Tributação Substitutiva (Undertaxed Payment Rule – UTPR) e a Tributação Doméstica Mínima Qualificada (Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax – QDMTT). Cada um desses instrumentos desempenha um papel específico no preenchimento das lacunas tributárias decorrentes de discrepâncias entre jurisdições, operando de forma interdependente para assegurar a eficácia do regime global.

A Regra de Inclusão de Renda (IIR) é o mecanismo central e primário do Pilar 2. Ela estabelece que a empresa-mãe de um grupo multinacional deve incluir em sua base tributária global os rendimentos de suas subsidiárias situadas em jurisdições com uma tributação efetiva inferior a 15%. A IIR visa eliminar os benefícios fiscais decorrentes da alocação de lucros em jurisdições de baixa tributação, ao exigir que a empresa-mãe calcule e pague o imposto complementar necessário para alcançar a taxa mínima. Por exemplo, se uma subsidiária localizada em um país tributar seus lucros a uma taxa de 10%, a empresa-mãe, em sua jurisdição

de residência, será responsável pelo pagamento da diferença de 5%, assegurando a efetividade do imposto mínimo global.

A Regra de Tributação Substitutiva (UTPR) atua como um mecanismo secundário e complementar à IIR. Ela é acionada quando a IIR não é aplicada, seja porque a jurisdição da empresa-mãe não implementou o Pilar 2, seja porque a jurisdição se recusa a aderir ao regime global. Nesse caso, o ônus de tributar a diferença necessária para atingir a taxa mínima global é redistribuído para outras jurisdições onde o grupo multinacional opera. Esses países podem negar deduções fiscais ou impor ajustes tributários adicionais para captar o imposto complementar, assegurando que os lucros sujeitos à tributação inadequada não permaneçam intocados.

Por sua vez, a Tributação Doméstica Mínima Qualificada (QDMTT) constitui um mecanismo opcional que permite que os países individualmente retenham o direito de tributar os lucros gerados em suas jurisdições antes que a IIR ou a UTPR sejam acionadas. Essa regra tem como objetivo incentivar os países a implementarem seus próprios regimes de tributação mínima, garantindo que a diferença necessária para atingir a taxa de 15% seja captada localmente. Em outras palavras, ao adotar a QDMTT, uma jurisdição pode tributar diretamente os lucros das empresas locais que estejam sendo tributadas abaixo da taxa mínima, evitando que a tributação complementar seja realizada por outras jurisdições. Esse modelo reforça a soberania fiscal e reduz o risco de perda de arrecadação para outros países.

Esses três instrumentos (IIR, UTPR e QDMTT), ao serem aplicados de forma coordenada, formam uma arquitetura global robusta que busca mitigar a erosão da base tributária e o deslocamento artificial de lucros. A IIR funciona como o pilar principal, enquanto a UTPR e a QDMTT garantem a eficácia da tributação mínima em contextos em que a IIR possa ser insuficiente.

Segundo a OCDE, atualmente, 38 países possuem leis em vigor adotando total ou parcialmente os modelos do imposto mínimo global (exemplos: Brasil, Canadá, Austrália, Japão, países da União Europeia, países do Reino Unido, Coreia do Sul, África do Sul). Outros tantos países possuem projetos de lei pendentes de aprovação ou estão em processo de elaboração desses projetos de lei (exemplos: Estados Unidos da América, China, Emirados Árabes Unidos, Catar, Índia, Nigéria).<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup> HADNUM, Lee. *Pillar Two GloBE Rules: Summary*. 2025. Disponível em: <https://oecdpillars.com/pillar-tab/overview/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

O Brasil adotou apenas o modelo QDMTT, estipulando o adicional da CSLL, com a finalidade de estabelecer tributação mínima efetiva de 15%, conforme a Lei nº 15.079, de 27 de dezembro de 2024.

A promulgação da Lei nº 14.789/2023, no Brasil, representa um marco na relação entre incentivos fiscais domésticos e os princípios das Regras GloBE (Pilar 2) da OCDE. Esta legislação reflete um esforço do país para alinhar-se ao cenário fiscal internacional, ao mesmo tempo em que protege suas políticas de desenvolvimento econômico regional, particularmente aquelas baseadas na concessão de subvenções para investimentos.

A lei introduz um regime híbrido no qual subvenções destinadas à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos passam a ser tributadas no âmbito do IRPJ, mas com a compensação do ônus por meio de um crédito fiscal ressarcível ou compensável. Esse mecanismo tem impacto direto na implementação da Tributação Doméstica Mínima Qualificada (QDMTT), garantindo que a arrecadação tributária permaneça no Brasil antes que mecanismos globais, como a Regra de Inclusão de Renda (IIR) ou a Regra de Tributação Substitutiva (UTPR), sejam aplicados.

A QDMTT, conforme delineada nas Regras GloBE, permite que jurisdições locais implementem um imposto complementar doméstico para assegurar que os rendimentos gerados em seu território sejam tributados a uma taxa efetiva de tributação (ETR) de pelo menos 15%.

No caso brasileiro, a Lei nº 14.789/2023 desempenha um papel estratégico nesse contexto ao prever a tributação direta de receitas de subvenções para investimentos, tradicionalmente isentas, integrando-as à base de cálculo do IRPJ e da CSLL. Essa tributação cumpre uma função dupla: (i) assegurar que a ETR doméstica atenda ao piso global estabelecido pelo Pilar 2; e (ii) evitar que jurisdições estrangeiras possam tributar esses rendimentos via IIR ou UTPR.

Ao implementar a QDMTT, por meio da Lei nº 15.079/2024, o Brasil preserva sua soberania fiscal ao reter o direito de tributar os benefícios oriundos de incentivos regionais. Esse mecanismo protege a arrecadação doméstica, ao mesmo tempo que sinaliza compromisso do Brasil com a governança tributária internacional, sem, contudo, enfraquecer sua competitividade regional.

Uma das características mais significativas da lei em questão é o impacto direto no cálculo da ETR das empresas beneficiárias de subvenções. Ao determinar que as receitas de subvenção sejam tributadas no ajuste anual, a legislação elimina a possibilidade de que esses incentivos reduzam artificialmente a ETR abaixo do limiar de 15%. Essa abordagem é essencial

para que o Brasil se mantenha em conformidade com as Regras GloBE e evite que incentivos fiscais sejam percebidos como uma forma de "erosão fiscal" em relatórios globais.

A inclusão das subvenções na base tributável e o ajuste subsequente por meio de crédito fiscal preservam o caráter de incentivo econômico, de forma compatível com o princípio da neutralidade fiscal, central no Pilar 2. Assim, o Brasil assegura que os benefícios fiscais concedidos não sejam objeto de retribuição de arrecadação por parte de outras jurisdições.

Outro aspecto central da Lei nº 14.789/2023 é a vinculação dos créditos fiscais à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos. Essa característica reforça o propósito extrafiscal dos incentivos, garantindo que o benefício tributário esteja condicionado a contrapartidas de caráter produtivo. Segundo a legislação, apenas subvenções que efetivamente contribuam para o aumento da capacidade produtiva, modernização ou diversificação econômica podem gerar créditos fiscais.

Ao estabelecer requisitos rígidos, como o ato concessivo prévio por parte do ente federativo e a vinculação das receitas de subvenção a despesas qualificadas (ex.: depreciação ou amortização de bens de capital), a legislação reduz o risco de que os créditos fiscais sejam usados de forma abusiva. Essa abordagem está alinhada ao Pilar 2, que incentiva a harmonização dos incentivos fiscais com as práticas de governança tributária internacional.

A Lei nº 14.789/2023 também introduz disposições que asseguram maior rigor no reconhecimento contábil e fiscal das subvenções. O crédito fiscal somente pode ser apurado a partir do momento em que as receitas de subvenção sejam reconhecidas na Escrituração Contábil Fiscal (ECF) e estejam devidamente vinculadas a despesas elegíveis. Além disso, a tributação dessas receitas ocorre no ajuste anual, e não nas estimativas mensais, o que permite um maior controle sobre o momento de reconhecimento.

Esse alinhamento aos padrões contábeis internacionais é essencial para assegurar a compatibilidade entre os relatórios fiscais brasileiros e os critérios exigidos pelas Regras GloBE, evitando inconsistências no cálculo da ETR global e fortalecendo a posição do Brasil como um jurisdicionado alinhado às práticas tributárias internacionais.

Finalmente, a Lei nº 14.789/2023 desempenha um papel crucial na tributação internacional: ao tributar subvenções domésticas e reter a arrecadação no Brasil, a legislação reduz significativamente o risco de que essas receitas sejam consideradas como "não tributadas ou subtributadas" por outras jurisdições. Isso é particularmente relevante no contexto das Regras GloBE, onde a ausência de tributação mínima em uma jurisdição pode acionar a IIR ou a UTPR, transferindo a arrecadação para a matriz ou para outras subsidiárias do grupo multinacional.

Ao assegurar que os benefícios fiscais concedidos pelo Brasil sejam tributados a uma taxa efetiva de 15%, no mínimo, a legislação protege os regimes de incentivo regionais e, simultaneamente, fortalece a arrecadação doméstica. Essa abordagem consolida a soberania fiscal do Brasil sem comprometer sua competitividade no mercado global.

## **6.2 O crédito fiscal**

O artigo 1º da Lei nº 14.789/2023 prevê que pessoa jurídica tributada pelo lucro real que receber subvenção da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, para implantar ou expandir empreendimento econômico, poderá apurar crédito fiscal de subvenção para investimento.

No artigo 2º, a lei define o que deve ser entendido como implantação e expansão: I - implantação - o estabelecimento de empreendimento econômico para o desenvolvimento da atividade a ser explorada por pessoa jurídica não domiciliada na localização geográfica do ente federativo que concede a subvenção; II - expansão - a ampliação da capacidade, a modernização ou a diversificação do comércio ou da produção de bens ou serviços do empreendimento econômico, inclusive mediante o estabelecimento de outra unidade, pela pessoa jurídica domiciliada na localização geográfica do ente federativo que concede a subvenção.

O artigo 2º ainda define crédito fiscal de subvenção para investimento como aquele decorrente de implantação ou expansão do empreendimento econômico subvencionado por ente federativo; concedido a título de IRPJ; e passível de ressarcimento ou de compensação com tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.

Sendo assim, o referido crédito fiscal será concedido de forma restritiva, aplicando-se tão somente nas hipóteses de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

## **6.3 A habilitação na Receita Federal do Brasil**

Segundo o artigo 3º da Lei nº 14.789/2023, o sujeito passivo deverá se habilitar na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para ter direito ao crédito fiscal de subvenção para investimento.

Para tanto, o artigo 4º prevê os requisitos para concessão da habilitação, quais sejam: I - ser beneficiária de subvenção para investimento concedida por ente federativo; II - haver ato

concessivo da subvenção editado pelo ente federativo anterior à implantação ou à expansão do empreendimento econômico; e III - haver ato concessivo da subvenção editado pelo ente federativo que estabeleça expressamente as condições e as contrapartidas a serem observadas pela pessoa jurídica relativas à implantação ou à expansão do empreendimento econômico.

Caso transcorra o prazo de 30 (trinta) dias da apresentação do pedido de habilitação pela pessoa jurídica, haverá homologação tácita do pedido de habilitação.

Na hipótese de a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil indeferir o pedido de habilitação ou cancelar habilitação anteriormente concedida, a pessoa jurídica poderá recorrer da decisão.

#### **6.4 A apuração e utilização do crédito fiscal**

O crédito fiscal relacionado ao IRPJ deve ser apurado na Escrituração Contábil Fiscal (ECF) no período correspondente ao reconhecimento das receitas de subvenção. Essas receitas precisam estar vinculadas à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e reconhecidas após o protocolo de habilitação da pessoa jurídica. Apenas receitas relacionadas a despesas com bens de capital, como depreciação, amortização, exaustão, locação ou arrendamento, podem ser computadas, desde que tenham sido incluídas na base de cálculo do IRPJ e da CSLL. O crédito fiscal corresponde a 25% das despesas elegíveis vinculadas às receitas de subvenção para investimento.

Há limites que devem ser observados: não podem ser computadas receitas que excedam as despesas relacionadas ou o valor da subvenção concedida pelo ente federativo, nem receitas derivadas de incentivos de IRPJ ou do próprio crédito fiscal. Essas restrições não se aplicam a bens não sujeitos à depreciação. Além disso, as receitas de subvenção não integram a base de cálculo da estimativa mensal do IRPJ e CSLL, mas devem ser tributadas no ajuste anual.

#### **CAPÍTULO III DA APURAÇÃO DO CRÉDITO FISCAL**

Art. 6º A pessoa jurídica habilitada poderá apurar crédito fiscal de subvenção para investimento, que corresponderá ao produto das receitas de subvenção e da alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) relativa ao IRPJ.

Parágrafo único. O crédito fiscal deverá ser apurado na Escrituração Contábil Fiscal (ECF) relativa ao período de apuração de reconhecimento das receitas de subvenção.

Art. 7º Na apuração do crédito fiscal, poderão ser computadas somente as receitas de subvenção que:

I - estejam relacionadas à implantação ou à expansão do empreendimento econômico; e

II - sejam reconhecidas após o protocolo do pedido de habilitação da pessoa jurídica.

Art. 8º Na apuração do crédito fiscal, somente poderão ser computadas as receitas:

I - que sejam relacionadas às despesas de depreciação, amortização ou exaustão ou de locação ou arrendamento de bens de capital, relativas à implantação ou à expansão do empreendimento econômico; e

II - que tenham sido computadas na base de cálculo do IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

§ 1º Não poderão ser computadas na apuração do crédito fiscal:

I - a parcela das receitas que superar o valor das despesas a que se refere o inciso I do caput deste artigo;

II - a parcela das receitas que superar o valor das subvenções concedidas pelo ente federativo; e

III - as receitas decorrentes de incentivos de IRPJ e do próprio crédito fiscal de subvenção para investimento.

§ 2º Para fins do disposto nos incisos I e II do § 1º deste artigo, os valores serão considerados de forma acumulada a partir da data do ato concessivo da subvenção.

§ 3º O disposto no inciso I do caput e no inciso I do § 1º deste artigo não se aplicará na hipótese de subvenção relacionada a bem não sujeito a depreciação, amortização ou exaustão.

§ 4º As receitas de subvenção de que trata o caput deste artigo não serão computadas na base de cálculo da estimativa mensal para fins do IRPJ e da CSLL e deverão ser tributadas no ajuste anual.

O crédito fiscal apurado pode ser utilizado para compensar débitos tributários ou para ressarcimento em dinheiro, desde que informado à Receita Federal. O pedido de ressarcimento ou compensação só será aceito após o reconhecimento das receitas para fins de tributação, e o ressarcimento ocorrerá no 24º mês, caso não seja compensado. O valor do crédito não é computado na base de cálculo de PIS/Pasep, COFINS, IRPJ ou CSLL. Créditos apurados em desacordo com as regras, incluindo o percentual de 25%, não serão reconhecidos pela Receita Federal.

#### CAPÍTULO IV DA UTILIZAÇÃO DO CRÉDITO FISCAL

Art. 9º O crédito fiscal de subvenção para investimento devidamente apurado e informado à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil poderá ser objeto de:

I - compensação com débitos próprios, vincendos ou vencidos, relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, observada a legislação específica; ou

II - ressarcimento em dinheiro.

Art. 10. O pedido de ressarcimento e a declaração de compensação relativos ao crédito fiscal serão recepcionados após o reconhecimento das receitas de subvenção para fins de tributação.

Parágrafo único. Na hipótese de o crédito fiscal não ter sido objeto de compensação, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil efetuará o seu ressarcimento no vigésimo quarto mês, contado dos termos iniciais de que trata o caput deste artigo.

Art. 11. O valor do crédito fiscal não será computado na base de cálculo do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Art. 12. O crédito fiscal de subvenção para investimento apurado em desacordo com o disposto nesta Lei não será reconhecido pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Esta sistemática de apuração e utilização do crédito fiscal revela o esforço do legislador em conciliar a necessidade de preservar os incentivos ao investimento produtivo com as exigências de controle fiscal e alinhamento aos padrões internacionais de tributação. A estrutura adotada permite que as empresas mantenham parte dos benefícios fiscais originalmente concedidos, ao mesmo tempo que assegura uma base tributária mínima em consonância com as regras GloBE.

A vinculação entre a concessão do crédito e a efetiva realização de investimentos produtivos reforça o caráter extrafiscal do mecanismo, direcionando recursos para atividades que contribuem para o desenvolvimento econômico. Este alinhamento entre benefício fiscal e contrapartida em investimentos é fundamental para a efetividade da política de incentivos como instrumento de promoção do desenvolvimento regional e setorial.

O êxito desse novo modelo dependerá, contudo, da capacidade da administração tributária de implementar controles eficientes que, simultaneamente, assegurem o cumprimento das exigências legais e permitam aos contribuintes usufruir dos créditos de forma tempestiva e previsível. Só assim será possível alcançar o equilíbrio desejado entre promoção do desenvolvimento e responsabilidade fiscal.

### **6.5 As Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 7.604 e nº 7.622**

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), autuadas sob os números 7.604 e 7.622, respectivamente. As duas ADIs requerem a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º a 12, 15, 16 e 21 da Lei nº 14.789/2023.

A CNI e a CNC apresentaram argumentos semelhantes para questionar a nova sistemática de tributação das subvenções, quais sejam: violação ao pacto federativo (em relação a tributação e a necessidade de habilitação da pessoa jurídica); violação ao conceito de receita; e violação ao conceito de renda. A CNC, por sua vez, argumentou também que a novel legislação violou o princípio do não-confisco e o direito de propriedade.

Tendo em vista que os argumentos relativos à violação ao pacto federativo (exceto a habilitação da pessoa jurídica) e aos conceitos de renda e receita foram abordados nos tópicos anteriores e constituem o ponto central do presente trabalho, resta apenas afirmar que: os dispositivos da Lei nº 14.789/2023 não violam o pacto federativo (e a regra de imunidade recíproca) e não violam o conceito de renda previsto no texto constitucional.

Assim, a análise ficará restrita à violação ao pacto federativo pela necessidade de habilitação da pessoa jurídica e o argumento, específico da CNC, quanto a violação ao princípio do não-confisco e o direito de propriedade.

A habilitação do sujeito passivo na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para ter direito ao crédito fiscal de subvenção para investimento, não parece violar o pacto federativo.

O pacto federativo brasileiro, previsto no artigo 1º da Constituição, estabelece que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal são entes autônomos, cada um com competência para legislar e administrar dentro de sua esfera territorial e em áreas determinadas pela CRFB/88. Assim, os entes federativos possuem uma autonomia que deve ser respeitada em todas as suas ações, incluindo a concessão de benefícios fiscais, como as subvenções para investimento.

No caso do dispositivo em questão, a subvenção para investimento é concedida por um ente federativo, seja ele estadual, municipal ou federal. A função da Receita Federal, portanto, não seria a de conceder a subvenção em si, mas de habilitar a pessoa jurídica para se beneficiar dela, cumprindo requisitos fiscais e administrativos estabelecidos pelo ente que concede o benefício.

Em outras palavras, a Receita Federal atua em um papel meramente administrativo, cumprindo a função de verificação e formalização do processo, sem interferir na política pública do ente federativo responsável pela subvenção. A atuação da Receita Federal está limitada a um controle técnico e operacional, subordinado às políticas tributárias definidas pelos entes responsáveis pela concessão dos benefícios fiscais.

Esse arranjo administrativo não configura uma violação ao pacto federativo, pois não há ingerência sobre as competências dos entes federativos na definição das condições ou da política fiscal para a concessão da subvenção. Ou seja, a atribuição à Receita Federal da responsabilidade pela habilitação das pessoas jurídicas não implica em violação à autonomia dos entes federativos para a criação e implementação de suas próprias políticas fiscais.

O dispositivo em questão não impede que os entes concedentes da subvenção definam as condições, os critérios e as contrapartidas relacionadas aos benefícios, garantindo que sua

autonomia seja plenamente preservada. Ao mesmo tempo, a atribuição da Receita Federal se limita ao cumprimento de requisitos formais e fiscais, necessários para a implementação das subvenções, e não interfere nas políticas públicas de incentivo ao investimento, que permanecem sob a responsabilidade dos entes concedentes.

Por fim, não se configura a violação ao princípio do não confisco e ao princípio da propriedade, como aventado pela CNC. Em primeiro lugar, Luís Schoueri aponta que, na legislação tributária, “inexiste qualquer indicação quantitativa para a ocorrência do confisco”<sup>326</sup>, e são raras “as oportunidades em que se encontra manifestação do Judiciário sobre a ocorrência do confisco”<sup>327</sup>, em relação aos tributos.

Fato é que o confisco será configurado quando houver violação ao direito de propriedade, entretanto, sequer tal violação pode ser interpretada de forma absoluta, pois, conforme concluiu Ricardo Lobo Torres, “o tributo deve corresponder à necessidade mínima do Estado para atender à parcela máxima de interesse público”, considerando “as diferenças entre os diversos tributos (...), modulando-lhes o efeito confiscatório, bem como para considerar a conjuntura econômica do país, que, a depender da guerra ou da paz, do desenvolvimento ou da recessão, modifica a apreciação do que seja o aniquilamento da propriedade”<sup>328</sup>.

Torna-se essencial que o STF reconheça a repercussão geral da controvérsia envolvendo a exclusão das subvenções das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, enfrentando as duas questões essenciais: violação ao pacto federativo e violação ao conceito de renda.

Senão, caso prevaleça a jurisprudência do STJ, a Lei nº 14.789/2023 é incapaz de superar as ilegalidades apontadas nas decisões do STJ e, portanto, é inevitável que deve ser afastada a tributação dos créditos presumidos de ICMS.

Assim, as controvérsias quanto ao tratamento tributário das subvenções governamentais em relação ao IRPJ, CSLL, PIS e COFINS antes e depois da Lei nº 14.789/2023 deverão ser analisadas pelo STF, julgando de forma conjunta as ADIs nº 7.604 e nº 7.622, o Tema nº 843 da Repercussão Geral e, eventualmente, processo tratando do IRPJ e da CSLL (antes de Lei nº 14.789/2023) de modo a pacificar a controvérsia de forma coerente e sistêmica.

## **6.6 Reflexões sobre a Lei nº 14.789/2023 e as contribuições ao PIS e da COFINS**

---

<sup>326</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. p. 378.

<sup>327</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. p. 379.

<sup>328</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*, volume 3: Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia. Rio de Janeiro: Renovar. 1999, p. 134.

A Lei nº 14.789/2023 não determinou expressamente a tributação dos valores percebidos a título de subvenção para investimento pelas contribuições ao PIS e da COFINS, incidentes sobre a receita bruta. Entretanto, o art. 21, II e III da Lei nº 14.789/2023 revogou os artigos que previam a “não incidência” desses valores da base de cálculo das contribuições.

Conforme sustentado anteriormente, nas hipóteses das subvenções que impliquem em transferência de recursos, a caracterização dos ingressos financeiros como receita tributável ocorreria apenas em relação as subvenções para investimento, pois “o benefício é condicionado ao desempenho de determinada atividade pelo beneficiário”. As subvenções para custeio, entretanto, “equivalem a uma doação”, que apesar de poderem consistir em ingresso financeiro que se integra no patrimônio na condição de elemento novo e positivo, sem reservas ou condições, “não há o caráter contraprestacional, o objetivo de remunerar o donatário pela realização de uma atividade”.

Assim, a revogação deveria ter efeito restrito às subvenções para investimento que importem em efetiva transferência de recursos, não abarcando as demais subvenções para investimento (por exemplo: créditos presumidos, isenções não gerais). Entende-se, portanto, que não devem ser incluídos os valores referentes às subvenções para custeio e para investimento, quando caracterizadas pela efetiva transferência de recursos, na apuração das bases de cálculo das contribuições ao PIS e a COFINS.

Lado outro, como a Lei nº 14.789/2023 não prevê expressamente a tributação das subvenções que não importem em efetiva transferência de recursos, logo não haveria qualquer inconstitucionalidade na novel legislação.

## **6.7 Reflexões sobre os efeitos extrafiscais da Lei nº 14.789/2023**

A Lei nº 14.789/2023 se insere no contexto mais amplo da reindustrialização e do desenvolvimento econômico do Brasil, operando como um instrumento extrafiscal que busca harmonizar o estímulo ao investimento produtivo, com a necessidade de preservar uma base tributária mínima em alinhamento com as diretrizes internacionais, como o Pilar 2 da OCDE.

A legislação reflete o objetivo do Brasil de criar um ambiente fiscal competitivo, ao mesmo tempo em que evita distorções tributárias que possam comprometer a arrecadação ou sujeitar o país a perdas de receita para jurisdições estrangeiras, especialmente àquelas que adotam mecanismos como o IIR e a UTPR.

Ao atrelar os benefícios fiscais à implantação e expansão de empreendimentos econômicos, a lei reforça o papel dos tributos como ferramenta de estímulo ao progresso

econômico e social. O direcionamento das subvenções para despesas relacionadas à bens de capital — como depreciação, amortização e arrendamento — fomenta o investimento produtivo de longo prazo, essencial para a modernização industrial. Esse modelo é particularmente relevante quando o Brasil busca fortalecer sua competitividade global e reduzir as desigualdades regionais.

Ademais, ao promover o desenvolvimento de áreas menos favorecidas, a Lei nº 14.789/2023 estimula a descentralização econômica, alinhando-se ao objetivo constitucional de redução das desigualdades. O vínculo entre os incentivos fiscais e projetos que ampliam a capacidade produtiva reforça o papel do Estado como indutor de desenvolvimento, ao mesmo tempo que contribui para reverter o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil nas últimas décadas. Nesse sentido, a legislação cria um marco regulatório capaz de atrair novos investimentos, principalmente em setores estratégicos e regiões economicamente fragilizadas do país.

Apesar de seus méritos, essa legislação apresenta algumas limitações que comprometem parcialmente sua eficácia extrafiscal. A escolha de limitar o crédito a 25% do IRPJ, mesmo com uma carga efetiva de 34% somando CSSL, apresenta evidente função arrecadatária residual com a manutenção de 9% da tributação.

No caso de transferência de recursos de subvenção para investimento, ao considerarmos legítima a incidência das contribuições ao PIS e da COFINS, ainda deverá ser considerado o percentual de 9,25% sobre o recurso, totalizando uma carga tributária de 43,25% em contrapartida de um crédito de 25%. Logo, a carga residual será de 18,25%.

Essa carga residual pode ser interpretada como um desincentivo para setores mais sensíveis ao custo fiscal, limitando a capacidade de investimento realizada pelos entes privados. Entretanto, essa carga residual preserva uma base mínima de arrecadação, alinhando-se a necessidade de equilíbrio orçamentário – especialmente se for considerada a conjuntura orçamentária atual do Brasil.

Ao mesmo tempo, ao atrelar o benefício a despesas relacionadas à depreciação, amortização e arrendamento, a lei reforça o estímulo ao investimento produtivo de longo prazo. Isso é consistente com a função extrafiscal de promover a modernização da economia e o fortalecimento da competitividade brasileira.

Conclui-se que a Lei nº 14.789/2023 constitui um marco relevante no esforço de superação do subdesenvolvimento brasileiro, ao buscar articular incentivos fiscais ao investimento produtivo com a necessidade de preservação de equilíbrio arrecadatário. Contudo, a eficácia dessa norma dependerá de sua capacidade de integrar-se a uma estratégia mais ampla

de desenvolvimento, capaz de enfrentar os limites estruturais que perpetuam as desigualdades regionais e a vulnerabilidade econômica do país, em consonância com o ideário furtadiano de transformação das bases econômicas e sociais.

A Lei nº 14.789/2023 é uma iniciativa relevante no contexto da reindustrialização e do desenvolvimento econômico do Brasil. Esta lei reflete uma tentativa de alinhar as políticas fiscais nacionais às exigências internacionais, ao mesmo tempo em que busca promover objetivos econômicos e sociais, como o estímulo ao investimento produtivo e a redução de desigualdades regionais.

Contudo, as limitações no alcance do benefício, especialmente em relação às restrições na apuração do crédito fiscal, podem afetar os efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico e a competitividade do Brasil.

Por fim, é digno de nota que os entes da federação deveriam optar, principalmente, pela concessão de subvenções para investimento que estejam vinculadas ao desenvolvimento que atenda a padrões de sustentabilidade ambiental.

## 7 CONCLUSÃO

A análise do tratamento tributário das subvenções governamentais no direito brasileiro revela um tema de extraordinária complexidade, situado na confluência entre o federalismo fiscal, a política de desenvolvimento regional e os conceitos fundamentais do direito tributário. A trajetória normativa e jurisprudencial examinada ao longo desta dissertação evidencia tensões constantes entre valores constitucionais igualmente relevantes: de um lado, a autonomia dos entes federativos para implementar políticas de incentivo econômico; de outro, a preservação da competência tributária da União e a necessidade de tratamento isonômico entre os contribuintes.

A Constituição Federal de 1988, caracterizada como dirigente, estabelece diretrizes programáticas que orientam a atuação estatal, conferindo especial ênfase à promoção do desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades regionais. Nesse contexto, as subvenções governamentais emergem como instrumentos de intervenção indireta do Estado na economia, estimulando comportamentos alinhados com os objetivos constitucionalmente definidos. Para que esses instrumentos sejam efetivos, é fundamental que seu tratamento tributário preserve o incentivo originalmente concedido, sem comprometer outros valores constitucionais como a isonomia e a capacidade contributiva.

A evolução legislativa das subvenções governamentais no Brasil percorreu um caminho de crescente complexidade, desde a distinção inicial entre subvenções para custeio e para investimento até o atual sistema de crédito fiscal introduzido pela Lei nº 14.789/2023. Esta trajetória foi marcada pela diversificação das espécies de incentivos fiscais que podem ser caracterizados como subvenções. As diferentes modalidades - como isenções, reduções de base de cálculo, alíquotas reduzidas, diferimentos e créditos presumidos - possuem naturezas jurídicas distintas e efeitos econômicos diversos, mas compartilham a função de instrumento de política fiscal e econômica.

Nesse sentido, a caracterização de um benefício fiscal como subvenção para investimento depende fundamentalmente de seu aspecto finalístico e da configuração de um desvio à norma padrão de tributação. Como analisado na dissertação, imunidades e desonerações veiculadas por lei complementar não constituem incentivos fiscais, pois representam limites constitucionais à competência tributária, integrando a própria estrutura normativa básica.

Por outro lado, as isenções específicas (não gerais), reduções discriminadas de base de cálculo, reduções seletivas de alíquotas e créditos presumidos podem configurar subvenções

para investimento quando cumulativamente: (i) representam um desvio em relação ao padrão normativo geral aplicável aos demais contribuintes em situação semelhante; (ii) resultam em renúncia de receita para o ente concedente; e (iii) estão vinculados à finalidade de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

Esta caracterização independe do mecanismo jurídico utilizado para sua implementação, mas está intrinsecamente ligada à criação de um tratamento diferenciado que produz efeitos econômicos equivalentes a uma transferência de recursos, ainda que indireta, evidenciando a intersecção entre forma jurídica e substância econômica que caracteriza o fenômeno das subvenções governamentais.

Do ponto de vista teórico, as subvenções, quando representam efetivo acréscimo patrimonial, são compatíveis com o conceito constitucional de renda tributável. Tanto na perspectiva da teoria da renda-produto quanto na da renda-acréscimo, os ingressos financeiros que aumentam a capacidade econômica do contribuinte integram o conceito de renda, independentemente de seu caráter contraprestacional. Este entendimento é corroborado pela doutrina tributária contemporânea e pela jurisprudência consolidada sobre o conceito de renda, que enfatiza o acréscimo patrimonial como seu elemento nuclear.

Quanto à caracterização como receita, é necessário distinguir entre diferentes modalidades de subvenções. Aquelas que implicam transferência efetiva de recursos podem configurar receita tributável quando condicionadas ao desempenho de determinada atividade pelo beneficiário. Já as que representam mera redução de despesa fiscal, como créditos presumidos e isenções, não constituem ingressos de novos recursos e, portanto, não se enquadram no conceito constitucional de receita como "ingresso financeiro que se integra ao patrimônio como elemento novo e positivo".

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, especialmente no julgamento do EREsp nº 1.517.492/PR, consolidou o entendimento de que os créditos presumidos de ICMS não deveriam integrar as bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, por representarem instrumentos de política fiscal estadual cuja tributação pela União comprometeria o pacto federativo. Este posicionamento foi posteriormente refinado no julgamento do Tema Repetitivo nº 1.182, que diferenciou os créditos presumidos (grandezas positivas) dos demais benefícios fiscais (grandezas negativas).

A análise crítica desses fundamentos jurisprudenciais revela fragilidades conceituais importantes. A invocação da imunidade recíproca e da violação ao pacto federativo desconsidera o "teste de incidência legal", segundo o qual a tributação da renda não configura tributação de sua fonte. Além disso, a diferenciação entre grandezas positivas e negativas carece

de fundamentação no direito positivo brasileiro e ignora a equivalência econômica entre diferentes modalidades de incentivos fiscais.

A Lei nº 14.789/2023 inaugurou uma nova fase no tratamento tributário das subvenções, substituindo o regime de exclusão da base de cálculo por um sistema de crédito fiscal. Esta alteração busca simultaneamente preservar o estímulo ao investimento produtivo e assegurar uma tributação mínima em linha com os padrões internacionais, especialmente as regras GloBE da OCDE que estabelecem um imposto mínimo global de 15%. A vinculação do crédito fiscal à efetiva aplicação dos recursos em investimentos reforça o caráter extrafiscal do mecanismo, embora a limitação do crédito a 25% do IRPJ implique uma tributação residual que pode comprometer parcialmente o incentivo original.

Esta nova sistemática responde tanto a demandas internas quanto externas. No plano interno, busca limitar o impacto fiscal das subvenções, estimado em R\$ 80 bilhões anuais, alinhando-se à Emenda Constitucional nº 109/2021, que estabelece um teto de 2% do PIB para incentivos fiscais. No plano externo, previne que a diferença tributária seja capturada por jurisdições estrangeiras através dos mecanismos do Pilar 2 da OCDE, preservando a soberania fiscal brasileira e a efetividade das políticas de desenvolvimento.

O novo regime também introduz maior transparência e controle sobre os incentivos fiscais, tornando-os mais explícitos e mensuráveis. Esta mudança facilita sua avaliação e adequação aos princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva. Ao mesmo tempo, a manutenção do vínculo entre o benefício fiscal e a realização de investimentos produtivos assegura a coerência com a finalidade extrafiscal das subvenções, direcionando recursos para atividades que contribuem efetivamente para o desenvolvimento econômico.

Os entes da federação, ao estruturarem suas políticas de incentivo fiscal, deveriam privilegiar subvenções vinculadas ao desenvolvimento sustentável, considerando não apenas critérios econômicos, mas também ambientais e sociais. A experiência internacional demonstra que os incentivos fiscais são mais efetivos quando integrados a uma estratégia abrangente que inclua investimentos em infraestrutura, educação e inovação, criando um ambiente propício ao crescimento econômico sustentável.

No caso brasileiro, as subvenções para investimento podem ser instrumentos valiosos para reverter a tendência de desindustrialização precoce e promover a descentralização econômica. Contudo, sua efetividade depende de sua inserção em um planejamento mais amplo de desenvolvimento regional, que considere as especificidades de cada território e articule diferentes instrumentos de intervenção estatal.

O tratamento tributário das subvenções governamentais, portanto, revela-se como uma questão de equilíbrio: entre autonomia federativa e harmonização nacional, entre incentivo ao desenvolvimento e preservação da base tributária, entre especificidades locais e padrões globais. A busca por este equilíbrio, embora desafiadora, é fundamental para que as subvenções possam efetivamente contribuir para a concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais.

Para o futuro, mostra-se essencial que o Supremo Tribunal Federal aprecie de forma integrada as controvérsias relacionadas à tributação das subvenções, analisando conjuntamente as ADIs nº 7.604 e nº 7.622, o Tema nº 843 da Repercussão Geral e eventuais processos envolvendo o IRPJ e a CSLL. Somente assim será possível construir uma interpretação sistêmica e coerente, que harmonize os diversos valores constitucionais em jogo e ofereça segurança jurídica aos entes federativos e aos contribuintes.

A Lei nº 14.789/2023, ao promover um novo paradigma no tratamento tributário das subvenções, representa um passo importante na busca desse equilíbrio, embora não esteja isenta de aperfeiçoamentos. Seu sucesso dependerá não apenas da adequação técnica de seus dispositivos, mas principalmente de sua capacidade de conciliar a preservação dos incentivos ao investimento produtivo com a necessidade de uma tributação justa e eficiente, em consonância com os princípios constitucionais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. **A crise do pacto federativo e a guerra fiscal no Brasil**. Recife: UFPE, 2018.

AGUIAR, Glauco Lubacheski de. A tributação extrafiscal como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tributação na Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP, 2008.

ALBAN, Thiago Anton. **Extrafiscalidade, Estado social e teorias de justiça: possibilidades dialógicas**. In: Direito público / Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), v. 11, n. 62, p. 135-145, mar./abr. 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALHO NETO, João de Souza. **Interpretação e aplicação de benefícios fiscais**. São Paulo: IBDT, 2021. (Série Doutrina Tributária, 43).

ALMEIDA, Rogério Cannizzaro. **Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. **Federalismo fiscal e eficiência tributária: contribuições para um modelo mais eficiente de federalismo fiscal no Brasil**. Tese (Doutorado em Curso de Mestrado e Doutorado da UERJ) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Subvenções fiscais: da confusão terminológica à guerra de políticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: comentários à Lei n. 14.789/2023**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024.

ÁVILA, Humberto. **Competências tributárias: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito**. São Paulo: Malheiros, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. / atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BAUER, Hercília Maria. A não incidência do PIS e da Cofins sobre valores recebidos a título de subvenção para investimento. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; MOREIRA JÚNIOR, Gilberto Castro (Coords.). **PIS e COFINS à luz da jurisprudência do CARF**. São Paulo: MP Editora, 2014. V. III.

BELSUNCE, Horácio A. Gárcia. **El concepto de crédito en la doctrina y en el derecho tributário**. Buenos Aires: Depalma, 1967.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BEVILACQUA, Lucas; PRZEPIORKA, Michell. Tratamento tributário das subvenções após a lei complementar n. 160/17: desafio da doutrina e da jurisprudência. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

BIFANO, Elidie Palma; BIFANO, Marcello Palma. As subvenções fiscais e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 219-240.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-002.335**, de 04 de maio de 2016, Relator André Mendes de Moura. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13502001207200777\\_5595455.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13502001207200777_5595455.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 1401-001.748**, de 06 de outubro de 2016, Redator designado Marcos de Aguiar Villas Boas. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/11080731977201379\\_5662240.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/11080731977201379_5662240.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-003.084**, de 13 de setembro de 2017, Relatora Cristiane Silva Costa. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13502000772200989\\_5789426.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13502000772200989_5789426.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-002.329**, de 04 de maio de 2016, Relator Rafael Vidal de Araújo. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10380016589200850\\_5590869.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10380016589200850_5590869.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-005.703**, de 11 de agosto de 2021, Relator Luiz Tadeu Matosinho Machado. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10283720009200910\\_6461204.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10283720009200910_6461204.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-005.508**, de 13 de julho de 2021, Redator designado Caio Cesar Nader Quintella. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13116721486201129\\_6457727.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13116721486201129_6457727.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-004.486**, de 05 de novembro de 2021, Relatora Cristiane Silva Costa. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10380732850201249\\_6118423.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10380732850201249_6118423.pdf)

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. **Acórdão nº 9101-006.021**, de 09 de março de 2022, Redator Designado Luis Henrique Marotti Toselli. Disponível em: [https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13116001311200804\\_6596552.pdf](https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/13116001311200804_6596552.pdf)

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. *Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGQ1NjhmZmQtZTllYy00MjBiLWEwYTgtMGZjMjg2NzI1NDc2IiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTU0YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 07 jan 25.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.229.776/RS**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 13 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201403285955&dt\\_publicacao=16/02/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201403285955&dt_publicacao=16/02/2018)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.517.492/PR**. Embargante: Fazenda Nacional. Embargado: Cotriguaçu Cooperativa Central. Relator: Min. Og Fernandes. Relatora p/ Acórdão: Min. Regina Helena Costa, julgado em 08 nov. 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1619548&num\\_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1619548&num_registro=201500416737&data=20180201&formato=PDF). Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 1.945.110/RS**. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 26 de abril de 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101909931&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101909931&dt_publicacao=12/06/2023)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 1.987.158/SC**. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 26 de abril de 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202200488090&dt\\_publicacao=12/06/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200488090&dt_publicacao=12/06/2023)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 835.818/PR**. Voto do Min. Marco Aurélio, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5250628>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 835.818/PR**. Voto do Min. Edson Fachin, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=528791>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 835.818/PR**. Voto do Min. Alexandre de Moraes, proferido na sessão virtual iniciada em 5 mar. 2021 e prevista para encerramento em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5279789>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 835.818/PR**. Voto do Min. Dias Toffoli, proferido na sessão virtual iniciada em 2 abr. 2021 e prevista para encerramento

em 12 abr. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5294950>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novodesenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

BUFFON, Marciano. **Benefícios fiscais: uma abordagem à luz da cidadania fiscal e da legitimação constitucional da extrafiscalidade**. In: Revista da Ajuris, v. 40, n. 130, p. 245-280, jun. 2013.

BULHÕES PEDREIRA, José Luiz. **Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas**. Rio de Janeiro: Justec, 1979, v. II.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra, 1982.

CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. **Extrafiscalidade: (re)construção conceitual no contexto do estado democrático de direito e aplicações no direito tributário**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí: Paco, 2018.

CARVALHOSA, Modesto. Imposto de Renda. Conceituação no Sistema Tributário da Carta Constitucional. In: **Revista de Direito Público n. 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

CENCERRADO MILLÁN, Emilio. Subvenciones e Impuesto sobre Sociedades. In: **Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu. **O tributo e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHARNESKI, Heron; COSTER, Tiago Rios. **Subvenções para investimento: questões contábeis e seus reflexos tributários a partir da Lei Complementar n. 160/2017**. Revista de Direito Contábil Fiscal, São Paulo, v. 3, n. 5, jan./jun. 2021.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2022.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Heranças, doações e o Imposto de Renda. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). **Grandes questões atuais do direito tributário**. São Paulo: Dialética, 1998. v. 2.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Produção industrial: Indústria total**. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#!/industria-total>. Acesso em: 08 abr. 2024.

COXO, Ana Raquel Cadavez Gouveia. **Direito Administrativo das Subvenções** – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, 2020.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário, direito penal e tipo**. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. **Os conceitos de renda e patrimônio**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

DINIZ, Clélio Campolina. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) **Brasil 500 anos: futuro, presente, passado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 303-351.

FAJERSZTAJN, Bruno; SILVA, Fabiana Carsoni Alves Fernandes da. As subvenções para investimento no novo Regulamento do Imposto de Renda. In: DONIAK JUNIOR, Jimir (coord.). **Novo RIR: aspectos jurídicos relevantes do Regulamento do Imposto de Renda 2018**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. **A Extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FARRERES, Germán Fernández. **Aspectos diferenciales entre las subvenciones u las medidas de fomento económico**. Revista Española de la Función Consultiva, 13. 2010.

FERNANDES, Edison Carlos. As subvenções fiscais e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Conceito de sistema no direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais – EDUSP, 1976.

FONSECA, Fernando Daniel de Moura. **Imposto sobre a renda: uma proposta de diálogo com a contabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

GASPERIN, Carlos Eduardo Makoul. Subvenções para investimento e os incentivos de ICMS: uma análise da SC Cosit n. 145/2020 e da LC n. 160/2017. **Revista Direito Tributário Atual (RDTA)**, São Paulo, n. 48, 2021.

GERMANO, Livia de Carli. Subvenções para Investimento: a evolução da jurisprudência do CARF nos últimos 7 anos. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 472-473.

GODOI, Marciano Seabra de; GIANNETTI, Leonardo Varella. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

GODOI, Marciano Seabra. Extrafiscalidad y sus límites constitucionales. **Revista Internacional de Direito Tributário da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 1, p. 219-262, 2004.

GOMES, Nuno Sá. **Teoria Geral dos Benefícios Fiscais**. Lisboa: CCTF, 1991.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GRECO, Marco Aurelio. Cofins na Lei 9.718/98: variações cambiais e regime de alíquota acrescida (parecer). **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 50, p. 129-130, nov. 1999.

GUTIERREZ, Miguel. **O Imposto de Renda e os princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2009.

HADNUM, Lee. **Pillar Two GloBE Rules: Summary**. 2025. Disponível em: <https://oecdpillars.com/pillar-tab/overview/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HOLMES, Kevin. **The Concept of Income: A Multi-disciplinary Analysis**. Doctoral Series, v. 1. Amsterdam: IBFD, 2001.

KEYNES, John Maynard (1936). **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. Subvenções: panorama contábil e fiscal atual. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. **Tributação da receita: parâmetros, limites constitucionais e aspectos controversos**. Curitiba: Juruá, 2021.

LACERDA, Antônio Correa. **Reindustrialização: para o desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LEMKE, Gisele. **Imposto de renda: os conceitos de renda e de disponibilidade econômica e jurídica**. São Paulo: Dialética, 1998.

LOBATO, Valter de Souza (Coord.). **Extrafiscalidade**: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LOBATO, Valter de Souza; SOARES, Vinícius André de Oliveira. FONSECA, Pedro Henrique Esteves. O tratamento jurídico-contábil das subvenções fiscais e a centralidade do argumento da autonomia federativa. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais**: aspectos jurídico-tributários e contábeis. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius Aversari. Controvérsias na contabilização de benefícios fiscais e outras subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais**: aspectos jurídico-tributários e contábeis. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=poLPp>. Acesso em: 7 jan. 2025.

MINATEL, José Antônio. **Conteúdo do conceito de receita e regime jurídico para sua tributação**. 1ª ed. São Paulo: MP Editora, 2005.

MOREIRA, André Mendes; TORRES, Gabriela Coelho. Caracterização dos benefícios fiscais de ICMS como subvenções para investimento: controvérsias em âmbitos administrativo e judicial. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Subvenções fiscais**: aspectos jurídico-tributários e contábeis. Caderno de Pesquisas Tributárias, n. 46. Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 53-78.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Renda e proventos de qualquer natureza: o imposto e o conceito constitucional**. São Paulo: Dialética, 1996.

NABAIS, José Casalta. A constituição fiscal portuguesa e alguns dos seus desafios. In: NUNES, Antônio José Avelã; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). **Diálogo Constitucionais**: Brasil/Portugal. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

NETO, Carlos Augusto Daniel. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais**: aspectos jurídico-tributários e contábeis. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

NETO, Carlos Augusto Daniel. A vexata quaestio das subvenções e uma análise crítica das críticas. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais**: comentários à Lei n. 14.789/2023. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 48). Série APET, n. 4. São Paulo: MP Editora, 2024.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. As subvenções e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo, SP: IBDT, 2020. (v. 1).

OLIVEIRA, Ricardo Mariz. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo, SP: IBDT, 2020. (v. 2).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Merchandise trade**. Disponível em: [https://stats.wto.org/dashboard/merchandise\\_en.html](https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_en.html). Acesso em: 7 jan. 2025.

PEDREIRA, José Luiz Bulhões. Imposto de renda - Lucro da pessoa jurídica - Compensação de prejuízo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 207, p. 385, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46975>. Acesso em: 17 nov. 2024.

PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas**. Rio de Janeiro: Justec, 1979. v. 2.

PINTO, Alexandre Evaristo. As idas e vindas da contabilização e tributação das subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

QUEIROZ, Luís Cesar Souza de Queiroz. **Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2020.

QUEIRÓS, Etides Yuri Pereira. **Imunidade recíproca: análise do alcance e das limitações da norma imunizante**. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/22479>. Acesso em: 22 set. 2024.

REALE, Miguel. **A teoria tridimensional do Direito**. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 2003.

SANTIAGO, Igor Mauler; NETO, Carlos Augusto Daniel. **Mudanças no IRPJ/CSLL das subvenções são válidas, mas precisam melhorar**. Consultor Tributário, 20 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-20/consultor-tributario-mudancas-irpjcsll-subvencoes-melhorar/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

SANTOS, Ramon Tomazela. As subvenções governamentais e seus aspectos jurídico-tributários e contábeis. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. São Paulo: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo; JÚNIOR, Ricardo André Galendi. A classificação das subvenções: origens históricas de um problema contemporâneo. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.) **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. 1. ed. 6. Reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A Utilização do Tributo como Instrumento de Políticas Públicas. In: MANEIRA, Eduardo; TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário e a Constituição** - Homenagem ao Professor Sacha Calmon Navarro Coêlho. 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, v. 1.

SIMM, Camila Beatriz. **Incentivos fiscais de ICMS e Lei Complementar nº 24/1975: os convênios e os incentivos não relacionados à guerra fiscal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2021.

SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. **Guerra fiscal de ICMS: análise da compatibilidade do quórum unânime exigido para as deliberações dos Estados no CONFAZ com a Constituição Federal de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Normas de interpretação e integração do direito tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2000.

TRAMONTIN, Odar. **Incentivos públicos a empresas privadas e guerra fiscal**. Curitiba: Juruá, 2002.

VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 15, 1997.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural**. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 1998.

ZILVETI, Fernando Aurélio. Extrafiscalidade sob controle - a limitação do poder legal de aumentar a carga tributária - crítica científica dos artigos de Martha Turíbio Leão e de Paulo Vitor Vieira da Rocha. In: **Estudos de direito tributário**: em homenagem ao Prof. Gerd Willi Rothmann. São Paulo: Quartier Latin, 2016.