

SUBVENÇÃO GOVERNAMENTAL E SEU TRATAMENTO TRIBUTÁRIO

COMENTÁRIOS TRIBUTÁRIOS AO PRONUNCIAMENTO TÉCNICO CPC 07 (R1)

Edison Carlos Fernandes

Advogado. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor da Escola de Direito de São Paulo (FGV Direito SP) e do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA USP).

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Subvenção na Lei n. 4.320, de 1964 (direito financeiro) 3 Disciplina contábil da subvenção governamental (CPC 07 [R1]) 3.1 Conceito e delimitação da subvenção governamental 3.2 Reconhecimento e natureza contábil da subvenção governamental 3.3 Constituição de reserva de lucro 3.4 Crítica às decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) 4 Conclusão 5 Referências.

RESUMO: Este trabalho traz comentários tributários ao Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1), que trata da subvenção governamental e seu tratamento tributário.

PALAVRAS-CHAVE: Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC). Normas contábeis. Direito tributário. Subvenção governamental.

1 INTRODUÇÃO

O tema da subvenção governamental e o respectivo tratamento tributário são bastante antigos e muito se escreveu e se decidiu, em processos administrativos e judiciais, sobre o assunto. Desde a redação original do Decreto-lei n. 1.598, de 1977, disposição sobre a disciplina do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas consta em nossa legislação. Em 2008, com a entrada em vigor da Lei n. 11.638, de 2007, a subvenção governamental ingressou na legislação contábil brasileira. A disciplina contábil conseguiu conciliar as normas societárias e tributárias acerca

do assunto, o que se nota da leitura do Pronunciamento Técnico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC 07 – Subvenção Governamental).

Por se tratar de matéria atinente à operação empresarial, a subvenção governamental é regulamentada, como visto, por normas de natureza comercial-societária, contábil e tributária. No entanto, não se pode esquecer que estamos diante de um favor governamental, o que implica a necessidade também de disciplina em matéria de direito financeiro. Assim, verifica-se o alto grau de interdisciplinaridade desse assunto, o que não pode ser ignorado quando da análise do tratamento tributário da subvenção governamental.

Como último ponto em sede de introdução, é preciso lembrar que a publicação da Lei Complementar n. 160, de 2017, reavivou o interesse na análise da subvenção. Apesar de lei complementar, houve alteração na Lei n. 12.973, de 2014, com a finalidade de incluir dispositivo específico sobre a matéria, que será oportunamente comentado.

2 SUBVENÇÃO NA LEI N. 4.320, DE 1964 (DIREITO FINANCEIRO)¹

Por ser *governamental*, o estudo dessa subvenção deve iniciar pelas normas de direito financeiro, especificamente, pela Lei n. 4.320, de 1964. Tradicionalmente, a subvenção governamental pode ser enquadrada como *despesa de transferência*, porque compreende gastos em consumo ou investimento operado no âmbito do setor privado, sem encargos ou outros pagamentos por parte dos beneficiários².

Pela classificação estabelecida pela Lei n. 4.320, de 1964, as despesas públicas são *correntes* ou *de capital*. Sobre essa classificação, na primeira classe (*despesas correntes*), estão as despesas de custeio e as transferências correntes, e na segunda classe (*despesas de capital*) estão os investimentos e as transferências de capital. Por seu turno, as despesas de custeio são as dotações orçamentárias com desígnio de atender gastos realizados em proveito da coletividade, normalmente a entidade ou função pública; já as transferências correntes são dotações orçamentárias em que, da saída do numerário dos cofres públicos, não resulta contraprestação direta em bens ou serviços a favor do Poder Público por parte

-
1. Conferir FERNANDES, Edison Carlos. Tratamento tributário da subvenção governamental. In: SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Sergio André; MURICI, Gustavo Lanna (Org.). **Interseções entre o direito financeiro e o direito tributário**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.
 2. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 93.

da entidade beneficiária³. Com relação aos investimentos, a mesma Lei n. 4.320, de 1964, assim estabelece:

Art. 12. [...]

[...]

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

[...]

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Destaque-se que as transferências de capital⁴ correspondem aos recursos para investimentos que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, enquanto as transferências correntes servem para cobrir despesas para as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, destinadas a atender outras entidades de direito público ou privado⁵. A classificação dada pelo direito financeiro efetivamente distingue *subvenção para investimento* e *subvenção para custeio*. Imperioso notar, então, que o art. 30 da Lei n. 12.973, de 2014, inserido pela Lei Complementar n. 160, trata de maneira específica da subvenção para investimento, como expressamente faz referência o título do dispositivo legal. Em consonância, é possível identificar, como se verá, a subvenção governamental como subvenção para investimento.

3. AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 190-191.

4. Convém ressaltar que Emerson Cesar da Silva Gomes chama as *transferências de capital* de "auxílio", para diferenciá-las das subvenções, que seriam apenas as *transferências correntes* (**O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 411).

5. MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 175.

3 DISCIPLINA CONTÁBIL DA SUBVENÇÃO GOVERNAMENTAL (CPC 07 [R1])

3.1 Conceito e delimitação da subvenção governamental

A norma juscontábil sobre a subvenção governamental (CPC 07 [R1]), conquanto de inspiração internacional, apresenta um conceito em concordância com a legislação brasileira sobre finanças públicas. De acordo com o CPC 07 (R1), temos que:

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.

Analisando essa definição, podemos identificar os seguintes elementos:

- (i) assistência governamental: "ação de um governo destinada a fornecer benefício econômico específico a uma entidade ou a um grupo de entidades que atendam a critérios estabelecidos" (CPC 07 [R1]);
- (ii) destinatário da subvenção: sociedade empresária (entidade) ou grupos de interesse empresarial, como setor da economia, localização geográfica etc.;
- (iii) contribuição pecuniária ou não: a subvenção pode ser efetuada por meio de transferência de recursos financeiros efetivamente ou por meio de concessão de tratamento fiscal mais benéfico, ou seja, renúncia fiscal;
- (iv) exigência de cumprimento passado ou futuro de condições estatuidas na própria concessão: não se trata de uma transferência de capital ou de renúncia fiscal incondicionada, sem qualquer encargo; para usufruir da subvenção, é preciso que a sociedade empresária cumpra uma determinada contrapartida.

Todos esses requisitos devem estar presentes na medida governamental que se queira enquadrar como subvenção, devendo a legislação tributária observar esse enquadramento (até por força do art. 110 do Código Tributário Nacional – CTN).

Neste momento, merece destaque o requisito identificado como (ii) acima, ou seja, o *destinatário da subvenção*. Por essa exigência de natureza jurídica, mas também contábil, a subvenção é atribuída ao beneficiário como forma de

estimular o desenvolvimento da sua atividade econômica. O *benefício* é concedido à atividade subvencionada, executada pela sociedade empresária. Isso quer dizer que desonerações tributárias, como isenção ou redução de base de cálculo, por exemplo, previstas para estimular ou tirar o encargo do consumidor, não devem ser consideradas como subvenção governamental. Essa posição deve ser adotada, da mesma forma, na aplicação da legislação tributária.

3.2 Reconhecimento e natureza contábil da subvenção governamental

Dos elementos arrolados anteriormente, destaque-se também o compromisso assumido pela sociedade empresária beneficiária, que deve ser atendido para que haja o direito à subvenção. O reconhecimento da subvenção governamental dependerá da verificação desse atendimento, conforme determina o CPC 07 (R1) nestes termos:

8. A subvenção governamental não deve ser reconhecida até que exista uma razoável segurança de que a entidade cumprirá todas as condições estabelecidas e relacionadas à subvenção e de que ela será recebida. O simples recebimento da subvenção não é prova conclusiva de que as condições a ela vinculadas tenham sido ou serão cumpridas.

Mais uma vez, a norma juscontábil coincide com o tratamento dado pela legislação brasileira sobre finanças públicas. Para que se caracterize a subvenção para investimento ou a subvenção governamental, a sociedade empresária beneficiária deve cumprir com uma contrapartida estabelecida em lei ou no ato de concessão da subvenção. Se assim é, o seu reconhecimento contábil depende do efetivo cumprimento desse compromisso ou, ao menos, de razoável probabilidade de que ele será cumprido.

Superada a avaliação quanto à probabilidade de cumprimento do compromisso por parte da sociedade empresária beneficiária, a subvenção será reconhecida como *receita*, nos termos do mesmo CPC 07 (R1), como se lê:

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.

O reconhecimento como *receita* de subvenção governamental pareceu estranho quando inicialmente disciplinado, porém, essa é a forma mais adequada no âmbito das finanças corporativas. A estrutura do balanço patrimonial reflete as movimentações financeiras da pessoa jurídica, de maneira a identificar as origens e as aplicações de recursos. O numerário em caixa, o estoque, o imóvel de sua propriedade, enfim, qualquer ativo da pessoa jurídica deve ter a sua "aquisição" justificada pela obtenção de recursos. As fontes ou origens de recursos da pessoa jurídica são somente de três ordens: capital social, que representa a transferência de recursos originariamente de propriedade dos sócios para a sociedade empresária; credores, identificados nas dívidas assumidas pela pessoa jurídica, seja como empréstimo, seja como fornecedor ou qualquer outra natureza jurídica; receita, no sentido de que, por meio do desenvolvimento das suas atividades e dos acordos celebrados, a sociedade empresária está gerando seus próprios recursos. Diante dessas três fontes, não se trata de recursos de sócio, tampouco de dívida que deverá ser paga (restituição dos recursos); portanto, o reconhecimento contábil da subvenção obtida é como receita.

3.3 Constituição de reserva de lucro

Encerrado o exercício social, os sócios devem deliberar sobre a destinação do resultado da sociedade empresária. No âmbito dessa deliberação, a *receita de subvenção* poderá ser transferida à conta de reserva de lucros, conforme dispõe a Lei n. 6.404, de 1976, com a redação atual:

Art. 195-A. A assembleia geral poderá, por proposta dos órgãos de administração, destinar para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos, que poderá ser excluída da base de cálculo do dividendo obrigatório (inciso I do *caput* do art. 202 desta Lei).

A transferência da receita de subvenção para a conta de reserva de incentivos fiscais é uma faculdade dos sócios ("[a] assembleia poderá"). Dessa forma, evita-se a distribuição desses valores aos sócios como dividendos.

Conquanto seja faculdade, a retenção desses valores é condição estabelecida pela lei tributária para que não haja a incidência de Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL). Assim dispõe o art. 30 da Lei n. 12.973, de 2014:

Seção XI

Subvenções para Investimento

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 n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que somente poderá ser utilizada para: (Vigência)

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. (Incluído pela Lei Complementar n. 160, de 2017)

§ 5º O disposto no § 4º deste artigo aplica-se inclusive aos processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados. (Incluído pela Lei Complementar n. 160, de 2017)

Na matéria societária, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por meio do Ofício n. 91/2019/CVM/SEP/GEA-2, adotou o entendimento de que, para que a legislação seja integralmente cumprida, a reserva de incentivos fiscais deve ser constituída anteriormente à reserva legal. Ou seja, a reserva legal será calculada com a exclusão da receita de subvenção do lucro líquido do exercício.

Essa retenção da *receita de subvenção* cumpre não só os dispositivos legais societários e tributários, mas também está obrigado pela legislação de finanças públicas, conforme se lê neste artigo da Lei n. 4.320, de 1964:

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

A subvenção governamental deve ser expressamente autorizada por lei especial, na qual constará a sua finalidade, para efeito de controle dos recursos públicos. Certamente, distribuir o valor da subvenção para investimento como dividendos aos sócios não é uma finalidade lícita à luz do direito financeiro.

3.4 Crítica às decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Não se pode ignorar as decisões que vêm sendo proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a discussão quanto à não incidência de IRPJ e CSLL. Tome-se como exemplo o Agravo de Instrumento nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n. 1.603.082/SC, 1ª Seção, relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Nesses julgados, basicamente, o entendimento é de que a incidência de IRPJ/CSLL sobre crédito presumido do ICMS violaria norma constitucional da imunidade recíproca e, para fins dessa desoneração, as condições trazidas pela Lei Complementar n. 160 não seriam relevantes. Em suma: a subvenção governamental não é tributada pelos tributos sobre o lucro (IRPJ/CSLL) e pode ser distribuída aos sócios como dividendos.

Com todo o respeito ao Egrégio Superior Tribunal de Justiça, como afirmado desde o início deste artigo, a questão da subvenção governamental e do respectivo tratamento tributário exige uma abordagem multidisciplinar. Considerar as diversas disciplinas sobre a matéria implica decidir de modo que respeite e preserve o ordenamento jurídico como um todo, de forma sistêmica.

Nesse sentido, é imperioso que os tribunais superiores, a começar pelo STJ, atentem para os limites determinados pelo direito financeiro, especificamente pela Lei n. 4.320, de 1964, e que haja uma decisão judicial sobre a aplicação dessa norma jurídica.

4 CONCLUSÃO

De todo o exposto, verifica-se indubitavelmente que a subvenção governamental é uma matéria que requer abordagem multidisciplinar. Tratar cada um dos ramos do direito que disciplinam o assunto de maneira autônoma em relação aos demais, fará com que os argumentos e as decisões sejam inconsistentes, o que causaria (aumentaria) a insegurança jurídica.

De maneira resumida: a subvenção governamental é concedida à atividade econômica a ser desenvolvida por sociedade empresária, que assume o compromisso de prestar contrapartida ao ente público concedente. O valor recebido é considerado como receita e, sendo transferido por deliberação dos sócios à conta de reserva de lucros (reserva de incentivos fiscais), não haverá incidência de IRPJ/CSLL.

5 REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FERNANDES, Edison Carlos. Tratamento tributário da subvenção governamental. In: SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Sergio André; MURICI, Gustavo Lanna (Org.). **Interseções entre o direito financeiro e o direito tributário**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

