

ASPECTOS TRIBUTÁRIOS E CONTÁBEIS DAS OPERAÇÕES COM CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO (CBIOS), DE QUE TRATA A LEI 13.576/2017

Fabiana Carsoni Fernandes

Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Tributário pela GVlaw. LL.M. em Direito Societário pelo Insper. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora e Membro do Conselho Deliberativo do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogada.

VICTOR LYRA GUIMARÃES LUZ

Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). LL.M. em Direito Tributário pelo Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa). Bacharel em Direito pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor do curso de pós-graduação da Faculdade Fipecafi. Advogado.

Camila Jatahy Ozorio

Especialização em Direito Tributário Brasileiro (em andamento) pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogada.

Artigo recebido em 25.08.2023 e aprovado em 14.09.2023.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Aspectos gerais sobre os Créditos de Descarbonização (CBIOS) 3 Considerações gerais sobre IRPJ, CSL, PIS e Cofins 4 Impactos tributários nas operações com CBIOS 5 Conclusões 6 Referências.

RESUMO: Este artigo analisa os aspectos tributários e contábeis dos Créditos de Descarbonização (CBIOS), instituídos pela Lei n. 13.576. Como será visto, o CPIO é registrado contabilmente em conta de estoque, tendo como contrapartida conta de receita de subvenção governamental. Na definição dos aspectos tributários, procurou-se examinar a natureza jurídica do CPIO, quando se concluiu que a natureza jurídica é de um bem incorpóreo. No contexto da emissão primária do CPIO, concluiu-se que não há receita tributável para fins de IRPJ, CSL, PIS e Cofins, por se tratar de

um bem incorpóreo adquirido a título gratuito. Na hipótese em que os CBIOs sejam mensurados a valor justo, os ganhos correspondentes serão neutralizados para fins tributários. Por fim, as receitas auferidas com a alienação do CBIO serão tributadas pelo IRRF à alíquota de 15%, e por PIS e Cofins não cumulativos à alíquota combinada de 9,25%.

PALAVRAS-CHAVE: Subvenção. Valor justo. Créditos de descarbonização.

1 INTRODUÇÃO

No contexto da instituição da Política Nacional de Biocombustíveis (Renova-Bio), a Lei n. 13.576, de 26.12.2017, criou o “Crédito de Descarbonização” (CBIO). Em conjunto com a criação de metas específicas, tais créditos foram instituídos como instrumento da União para induzir o comportamento dos produtores e importadores de biocombustíveis, os quais podem emitir referidos créditos em determinadas circunstâncias. Essa análise será mais bem empreendida no tópico 2.

Na contabilidade, conquanto não haja uma norma do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (Pronunciamento, Interpretação ou Orientação) que trate especificamente sobre referidos créditos, algumas empresas que os emitem adotam, basicamente, dois pronunciamentos contábeis, que as conduzem a efetuar os seguintes lançamentos¹:

- **débito** em conta de estoque (ativo circulante), nos termos do Pronunciamento Técnico CPC 16 (R1);
- **crédito** em conta de receita de subvenção governamental, nos termos do Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1).

Não se pretende discutir neste artigo se a adoção de outras normas contábeis seria possível – a exemplo dos Pronunciamentos Técnicos CPC 39 ou 48 que disciplinam os ativos financeiros. Adotaremos como premissa de nossa análise que o registro do CBIO é feito como receita de subvenção governamental para, daí em diante, compreendermos os reflexos tributários dessa contabilização. Em especial, buscaremos investigar se, por força do aludido lançamento contábil, a pessoa jurídica fica obrigada a obedecer às disposições estabelecidas no art. 30 da Lei n. 12.973, de 13.05.2014, como condição à não tributação da respectiva receita pelo Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e pela Contribuição Social sobre o Lucro (CSL).

1. Veja-se, por exemplo, na página 27 das demonstrações financeiras disponíveis em: <https://www.ri.usinacoruripe.com.br/storage/app/uploads/public/636/1ba/d33/6361ba-d334b69689442200.pdf>

Para responder a essa e a outras indagações decorrentes do tratamento tributário dos CBIOs, o presente artigo foi dividido em quatro partes: (i) primeiramente, serão mencionados os aspectos gerais aplicáveis aos Créditos de Descarbonização; (ii) em segundo lugar, e de modo a permitir a análise da natureza jurídica dos CBIOs, serão tecidas considerações gerais sobre as subvenções para custeio, subvenções para investimento e doações governamentais; (iii) em terceiro lugar, será estabelecida a natureza jurídica dos CBIOs; e, (iv) em quarto lugar, serão analisados os aspectos tributários aplicáveis à emissão e à alienação dos Créditos de Descarbonização. Ao final, serão trazidas as conclusões.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE OS CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO (CBIOs)

A Lei n. 13.576 dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (Renova-Bio), parte integrante da política energética nacional². Segundo consta na justificativa ao Projeto de Lei n. 9.086/2017³, convertido na Lei n. 13.576, o Brasil assumiu compromissos de redução de emissão de gases do efeito estufa e aumento na produção de biocombustíveis no Acordo do Clima, assinado em Paris. Pela relevância, confira-se:

O Brasil assumiu compromissos ambiciosos de redução de emissão de GEEs através do Acordo do Clima, assinado em Paris. Também se comprometeu a uma meta vinculante de redução de 37% sobre a base de 2005 até 2025, e a uma meta indicativa de redução de 43%, até 2030. No mundo, a energia para transporte representa 23% das emissões totais de GEEs, em gramas de CO2 equivalente. No Brasil, entretanto, a energia para transporte representa 43% das emissões totais de GEEs, embora já se utilizem biocombustíveis no País. Dificilmente poderão ser cumpridos os compromissos assumidos no Acordo do Clima sem a ampliação do uso racional e econômico de biocombustíveis.

Como estímulo ao cumprimento desses compromissos, foram estabelecidos nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.576 os objetivos, fundamentos e princípios gerais da Política Nacional de Biocombustíveis, nos quais se incluem a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa e a contribuição dos biocombustíveis para a preservação ambiental.

Para o alcance desses objetivos e baseando-se nos fundamentos e princípios gerais, o art. 4º da lei em questão estabelece os instrumentos para tanto, dentre eles:

2. A Política Energética Nacional foi estabelecida no art. 1º da Lei n. 9.478, de 06.08.1997.
3. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1621979&filename=Tramitacao-PL%209086/2017. Acesso em: 14 ago. 2023.

- metas anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, aplicadas a distribuidores de combustíveis ("metas anuais"), nos termos dos arts. 6º a 8º da Lei n. 13.576; e
- os CBIOS, a serem emitidos pelos produtores e importadores de biocombustíveis e que podem ser abatidos pelos distribuidores de combustíveis para cumprimento das metas anuais, nos termos dos arts. 13 e seguintes da Lei n. 13.576.

Referidas metas compulsórias anuais devem, nos termos do art. 6º da lei em questão, ser definidas em regulamento e desdobradas em metas individuais⁴, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, de forma proporcional à participação no mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior (art. 7º).

É o Decreto n. 9.888, de 27.06.2019, que define as metas compulsórias anuais. Conforme previsto no art. 2º, as metas serão definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética para um período mínimo de dez anos e serão estabelecidas em unidades de Créditos de Descarbonização. Para o período de 2023 a 2032, a Resolução do Ministério de Minas e Energia (MME) n. 13, de 08.12.2022, a princípio, define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, estabelecendo uma meta anual, em milhões de CBIOS.

Em outras palavras, é mediante a aquisição de CBIOS que os distribuidores de combustíveis fósseis devem cumprir as metas anuais anteriormente indicadas, sendo que, na hipótese de não cumprimento dessas metas, o art. 6º do Decreto n. 9.888/2019 prevê uma multa, a ser aplicada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), proporcionalmente ao descumprimento das metas e equivalente aos CBIOS não adquiridos, considerada a maior média mensal das cotações dos créditos, sendo que (i) se inferior a R\$ 100.000,00, este será o valor da multa; e (ii) se superior a R\$ 50.000.000,00, este será o valor da multa.

O que se nota é que a criação, pela Lei n. 13.576, de metas anuais para os distribuidores de combustíveis fósseis, a serem abatidas, sob pena de aplicação de multas, mediante a aquisição de CBIOS emitidos por produtores e importadores de biocombustíveis, é uma forma de incentivo à produção de biocombustíveis no País, o que melhora a relação de eficiência energética e redução de emissões de gases do efeito estufa.

4. Atualmente, as metas individuais são definidas de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução ANP n. 791, de 12.06.2019.

Especificamente quanto aos CBIOS, nos termos do art. 13 e seus parágrafos da Lei n. 13.576, a emissão primária dos créditos pode ser realizada sob a forma escritural pelos produtores e importadores de biocombustíveis, mediante solicitação do emissor em até 60 dias da nota fiscal de compra e venda dos biocombustíveis, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado.

Os créditos emitidos devem conter informações específicas, previstas no art. 14 da Lei n. 13.576, que são: (i) denominação "Crédito de Descarbonização – CBIO"; (ii) número de controle; (iii) data de emissão do crédito; (iv) identificação, qualificação e endereços das empresas destacadas na nota fiscal de compra e venda do biocombustível; (v) data de emissão da nota fiscal; (vi) descrição e código do produto; e (vii) peso bruto e volume comercializado de biocombustível.

A certificação da produção ou importação de biocombustíveis, de relevância para a emissão de CBIOS, é regulada pela Resolução ANP n. 758, de 23.11.2018, sendo que os critérios para a geração de lastro para emissão dos créditos seguem regulados pela Resolução ANP n. 802, de 05.12.2019, a qual descreve os procedimentos formais necessários para que referidos créditos e o seu montante sejam emitidos.

Uma vez emitidos, a negociação dos CBIOS deve ser feita em mercados organizados⁵, seguindo as previsões da Portaria MME n. 419, de 20.11.2019. Atualmente, referida negociação é realizada perante a B3 e possui os seguintes agentes: (i) emissor, que é o produtor e o importador de biocombustíveis; (ii) partes obrigadas ao cumprimento das metas anuais, que podem adquirir os CBIOS no mercado com tal objetivo; e (iii) partes não obrigadas ao cumprimento de metas e que, ainda assim, podem adquirir os CBIOS negociados em bolsa.

Em síntese, a Lei n. 13.576 instituiu uma lógica de mercado para promoção da redução de poluentes da seguinte forma: de um lado, autorizou a emissão de CBIOS pelos produtores e importadores de biocombustíveis; de outro lado, após a aquisição em mercado organizado por distribuidores de combustíveis, estes podem abater metas compulsórias anuais, expressas em CBIOS.

5. Lei n. 13.576: "Art. 15. A negociação dos Créditos de Descarbonização será feita em mercados organizados, inclusive em leilões".

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE IRPJ, CSL, PIS E COFINS

3.1 Aspectos gerais sobre os fatos geradores de IRPJ, CSL, PIS e Cofins

Ao exercer o papel atribuído pela Constituição Federal⁶, o art. 43 do Código Tributário Nacional definiu o fato gerador do imposto de renda como sendo a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica (i) da renda, entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; e (ii) de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Não é qualquer aumento de patrimônio que compõe a base de incidência do IRPJ. Somente são passíveis de incidência os acréscimos patrimoniais remuneratórios ou contraprestacionais, e não aqueles decorrentes de ingressos gratuitos, a exemplo das transferências patrimoniais.

Nessa linha, é importante mencionar o Recurso Extraordinário n. 117.887-6/SP, de 11.02.1993, no qual se afirmou, em voto do Ministro Carlos Velloso, que “[...] não me parece possível a afirmativa no sentido de que **possa existir renda ou provento sem que haja acréscimo patrimonial, acréscimo patrimonial que ocorre mediante o ingresso ou o auferimento de algo, a título oneroso**”. (grifos nossos).

Ao instituir o IRPJ, o legislador ordinário previu que o lucro tributável das pessoas jurídicas será composto por parcelas que afetam positivamente o patrimônio (receitas tributáveis) e parcelas que afetam negativamente o patrimônio (custos e despesas). É da comparação dessas parcelas que será possível avaliar se houve um acréscimo patrimonial passível de tributação, ou se, ao contrário, o imposto não deve incidir no caso concreto.

A lógica acima aplica-se também à CSL, já que a lei instituidora da contribuição – a Lei n. 7.689, de 15.12.1988 – estabelece as mesmas premissas básicas da legislação do IRPJ. É dizer, conquanto haja dessemelhanças entre a base de cálculo do IRPJ e daquela contribuição, ambos incidem sobre o acréscimo patrimonial, não se admitindo, pois, a tributação de ingressos que não configuram receita, mas mera transferência patrimonial.

6. “Art. 146. Cabe à lei complementar: III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes [...]”

Em relação à tributação de PIS e Cofins, com base nas disposições previstas também na Constituição, as leis instituidoras dessas contribuições – Lei n. 10.637 e Lei n. 10.833 – estabeleceram que elas incidem sobre a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil. Assim, para a tributação de PIS e Cofins, deve-se verificar o que configura "receita" – o que é relevante para concluir se as parcelas em discussão podem ser computadas nas bases de cálculo das aludidas contribuições.

Nota-se, portanto, que as incidências do IRPJ, da CSL, da contribuição ao PIS e da Cofins possuem um ponto em comum: a existência de uma receita do ponto de vista jurídico. Sem esta, não há lucro tributável, para fins do IRPJ e da CSL, tampouco há fato gerador das contribuições sociais.

Juridicamente, a receita é um direito que se agrega, de modo definitivo, ao patrimônio das pessoas e que, por essa razão, possui conteúdo econômico. No entanto, nem todo direito, ou ingresso, constitui receita. As entradas gratuitas, por exemplo, não remuneratórias nem contraprestacionais, não representam receita.

Distinto não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, analisando o conceito constitucional de receita após a alteração da alínea "b" do inciso I do art. 195, definiu-o no julgamento do Recurso Extraordinário 606.107, de relatoria da Ministra Rosa Weber (Tribunal Pleno, j. 22.05.2013), como o ingresso de valores que se integram ao patrimônio do contribuinte, na condição de elemento novo e positivo, sem reservas ou condições⁷.

Isso é relevantíssimo para os fins deste trabalho, uma vez que os CBIOS, como se verá, constituem bens incorpóreos ingressados no patrimônio da pessoa jurídica a título gratuito. Quer dizer, cuida-se de ingresso não contraprestacional, o qual, por decorrência, não se qualifica juridicamente como receita. Portanto, qualquer que seja o tratamento contábil ditado aos CBIOS, do ponto de vista tributário, a nosso ver, não pode haver sua tributação quando da emissão dos respectivos títulos. Esse tema será analisado mais adiante neste trabalho.

Além disso, outra constatação relevante e que deve ser apresentada neste momento é o fato de que o CBIO é mensurado a valor justo pelas entidades que adotam o CPC 07.

7. Não foi somente nesse julgado que o STF considerou o conceito de receita nesse sentido. Também no julgamento do RE 627.815/PR, que julgou a inconstitucionalidade da cobrança da contribuição ao PIS e da Cofins sobre receitas de variação cambial vinculadas à exportação, foi destacado no voto unânime o seguinte: "Conforme o entendimento prevalecente, receitas são os ingressos que a pessoa jurídica aufer e que se incorporam ao seu patrimônio, não se restringindo à noção de faturamento (receita percebida na alienação de mercadorias e/ou na prestação de serviços), mas a abarcar também o produto de operações financeiras e de qualquer outra natureza, desde que revelador de capacidade contributiva".

A avaliação a valor justo consiste na mensuração de ativos e passivos feita mediante estimativa do preço que se obteria em transação de mercado, ou em transação sem qualquer favorecimento às partes⁸. Trata-se, como se nota, de uma presunção, ou estimativa, cuja evidenciação não depende da efetiva realização dos elementos patrimoniais⁹, isto é, não depende de uma troca efetiva no mercado¹⁰.

Diante do conceito de receita tributável, os ajustes decorrentes da avaliação a valor justo (AVJ) não devem impactar o resultado tributável das pessoas jurídicas, para fins do IRPJ, da CSL, da contribuição ao PIS e da Cofins. Explica-se.

Por força do art. 43 do CTN, só se admite a tributação do acréscimo patrimonial cuja aquisição esteja completa. Ou seja, só se admite a tributação da renda realizada, e não da renda potencial. Os acréscimos patrimoniais identificados em determinado período, nesse contexto, devem ser reais, efetivos, isto é, realizados, porque a renda virtual, imputada, ou não realizada em transação de mercado, é "quase renda", ou seja, é renda cuja disponibilidade não está adquirida, pelo que não se completa, nesses casos, a hipótese de incidência do IRPJ e da CSL.

Com relação à contribuição ao PIS e à Cofins não é diferente. Isso porque suas leis de regência requerem que a tributação recaia sobre a receita "auferida" (art. 1º das Leis ns. 10.637 e 10.833). "Auferida" é atributo da receita realizada, certa, e nunca da receita potencial.

Não à toa, a Lei n. 12.973, em diversos dispositivos, neutralizou fiscalmente os efeitos dessas mensurações.

-
8. Por qual razão não se diz, apenas, "valor de mercado", em vez de "valor justo"? É que nem todo elemento patrimonial possui valor de mercado. Justamente por isto, modelos matemáticos e matriciais extremamente complexos têm sido concebidos com a finalidade de permitir o cálculo do valor justo (cf. IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu. Uma investigação e uma proposição sobre o conceito e o uso do valor justo. **Revista Contabilidade e Finanças**, Edição 30 Anos de Doutorado, São Paulo, p. 11, jun. 2007).
 9. MARTINS, Vinicius Gomes *et al.* Mensuração de ativos financeiros a valor justo: análise da relevância da informação e da confiabilidade da mensuração na perspectiva do mercado brasileiro de capitais. *In*: XIII CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, São Paulo: USP, 2013.
 10. Como a avaliação a valor justo pode provocar aumentos patrimoniais sem que a receita ou a renda estejam realizadas, antes mesmo das Leis n. 11.638 e 11.941, foram criadas contas no patrimônio líquido utilizadas para o registro dessas mutações, sem trânsito por resultado até sua realização. Realmente, a Lei n. 6.404 contempla a figura dos "lucros não realizados", no patrimônio líquido, utilizada como contrapartida dos ajustes de ativos e passivos a seus respectivos valores justos, somente ocorrendo trânsito pelo resultado quando de sua realização (cf. IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu. Uma investigação e uma proposição sobre o conceito e o uso do valor justo. **Revista Contabilidade e Finanças**, Edição 30 Anos de Doutorado, São Paulo, p. 16, jun. 2007). Criou-se também a conta de ajuste de avaliação patrimonial (AAP), também no patrimônio líquido, à qual ganhos e perdas de AVJ podem ser creditados ou debitados. Contudo, na atualidade, muitas avaliações a valor justo são contabilizadas diretamente no resultado e, quando se apura lucro no período, formado por resultados dessas avaliações, é comum que se delibere sua distribuição, não obstante a inexistência de realização.

De fato, o legislador previu regras de neutralidade fiscal do AVJ, dispondo, em síntese, que os ganhos ou perdas correspondentes somente impactam o resultado tributável por ocasião da realização dos ativos ou passivos correspondentes. Para que não haja impactos tributários antes da realização do item patrimonial subjacente, a lei previu que os ganhos ou as perdas de AVJ devem ser controlados em subcontas. É o que consta, por exemplo, dos arts. 13 e 14 da referida lei.

De uma maneira geral, portanto, aplicável a avaliação a valor justo segundo as normas contábeis, os correspondentes ganhos ou perdas de AVJ que impactarem o resultado contábil da pessoa jurídica deverão ser controlados em subcontas, de modo a não produzirem efeitos tributários. Por ocasião da realização do ativo ou passivo, inclusive mediante eventos de alienação, depreciação, amortização, exaustão ou baixa, o ganho ou a perda serão incluídos na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSL.

Em relação à contribuição ao PIS e à Cofins, a Lei n. 10.637, de 30.12.2002, e a Lei n. 10.833, de 29.12.2003, previram que os ganhos de AVJ não representam receitas tributáveis (art. 1º, § 3º, IX, da Lei n. 10.637, e art. 1º, § 3º, VIII, da Lei n. 10.833).

3.2 Auxílios do Poder Público em favor de terceiros e os aspectos tributários relevantes

Dado que a definição dos aspectos tributários das operações com CBIOS demanda a análise da natureza jurídica do instituto, e considerando que algumas entidades qualificam aqueles créditos, do ponto de vista contábil, como subvenções governamentais, torna-se necessário tecer algumas considerações gerais sobre as definições de subvenção para custeio, subvenção para investimento e doações governamentais. É o que será feito a seguir.

3.2.1 Subvenções para custeio e para investimento

No âmbito do direito financeiro, a Lei n. 4.320, de 17.03.1964, prevê a classificação das despesas conforme categorias econômicas, que compreendem (i) despesas correntes (transferências correntes) e (ii) despesas de capital. Conforme dispõe o art. 12, § 3º, da lei em questão, consideram-se transferências correntes as subvenções, que, de uma maneira geral, são destinadas à manutenção de entidades de direito público ou privado¹¹ e podem ser classificadas como:

11. PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 9. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 71.

- subvenções sociais, destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e
- subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Como se vê, as subvenções são sociais ou econômicas. Para efeito deste trabalho, importa-nos a última dessas subvenções, a qual, segundo entendemos, pode ser subdividida em corrente ou para investimento – sobre as quais falaremos adiante.

As subvenções concedidas pelo Poder Público, sejam elas correntes ou para investimento, são liberalidades, assemelhando-se às doações regidas pelo Direito Civil, em face da gratuidade de que se revestem e, pois, da ausência de caráter remuneratório ou contraprestacional, embora das doações se distanciem em virtude de sua sujeição ao regime de Direito Público. Foi o que apontou José Souto Maior Borges¹²:

25. O conceito de subvenção está sempre associado à ideia de auxílio, ajuda – como indica a sua origem etimológica ("subventio") – expressa normalmente em termos pecuniários. Entretanto, se bem que a subvenção, em Direito Civil, constitua uma forma de doação, caracterizando-se, portanto, pelo seu caráter não compensatório, no Direito Público, particularmente no Direito Financeiro, embora também se revista de caráter não remuneratório e não compensatório, deve submeter-se ao regime jurídico público, que impõe alteração nesse caráter não contraprestacional. A sua gratuidade não exclui então, como no requisito de legitimidade, a ocorrência do interesse público relevante.

Essa índole não compensatória, nem remuneratória, decorre de serem as subvenções uma espécie de ajuda, auxílio, do Poder Público em favor de terceiros, voltada a custear gastos correntes dos beneficiários do recebimento (subvenção corrente), ou investimentos de natureza diversa (subvenção para investimento), cuja execução o Poder Público não pode ou não quer realizar, embora deseje viabilizar e fomentar.

A subvenção, geralmente, insere-se em programa de governo para a aplicação vinculada de receita orçamentária em investimentos em áreas de interesse

12. BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e deduções tributárias. **Revista de Direito Público**, v. 41 e 42, p. 43.

coletivo (subvenção para investimento), ou para custear encargos e despesas de manutenção da entidade subvencionada (subvenção para custeio)¹³.

Esse tipo de auxílio concedido pelo Poder Público não tem como contrapartida uma prestação equivalente do beneficiário. Ainda assim, ao subvencionar, o Poder Público impõe o cumprimento, pelo beneficiário, de determinadas obrigações, sem desnaturar os caracteres próprios das subvenções e, mais, sem a necessária equivalência entre a subvenção e as obrigações. As obrigações se impõem, na medida em que a aplicação da subvenção é vinculada a uma finalidade ou utilidade pública, ou à satisfação de interesse social.

Com efeito, a subvenção representa técnica da Administração Pública de fomento de determinados comportamentos dos particulares, caracterizando-se por: (i) não constituir contraprestação do beneficiário; (ii) estar sujeita ao cumprimento de objetivo específico, já realizado ou a realizar, devendo o beneficiário cumprir as obrigações materiais e formais necessárias à sua fruição; e (iii) impor que o projeto, a ação, a conduta ou a situação fomentada estejam relacionados à atividade de utilidade pública, interesse social ou finalidade pública¹⁴. Nos dizeres do Ministro Edson Fachin, contidos em voto proferido em 11.03.2021, no Recurso Extraordinário n. 835.818, as subvenções "equivalem a repasses do Poder Público a empresas, públicas ou privadas, cujo intuito será pagar custos ou despesas operacionais ou auxiliar determinados projetos, visando-se sempre o interesse público". De modo semelhante, já entendeu o STJ ao julgar o REsp n. 1.605.245/RS¹⁵.

As subvenções, assim como as doações, representam transferências patrimoniais, não sendo, nos dizeres de Ricardo Mariz de Oliveira, "frutos das atividades empresariais, mas, sim, contribuições de capital para que tais frutos venham a ser produzidos, e é sob esta perspectiva que devem ser vistas e entendidas as subvenções econômicas em suas duas espécies"¹⁶.

Quer dizer, as subvenções não se conformam ao conceito de receita ou de renda, porquanto (i) provêm de fora do patrimônio, agregando-se positivamente a ele, como fonte de recursos necessários à produção futura de receitas, mas

13. MINATEL, José Antonio. Subvenções públicas: registros contábeis e reflexos tributários a partir da Lei n. 11.638/07. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 159, p. 43, 2008.

14. SADDY, André; ROLIM, João Dácio. Regime jurídico de recursos públicos relacionados à parceria público-privada (PPP) para construção de obras e prestação de serviços (Leis n. 11.638/2007 e 11.941/2009 sobre as subvenções para investimento, e Lei n. 11.079/2004, com a redação da Lei n. 12.766, de 30 de dezembro de 2012, sobre o regime jurídico da PPP). *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 218, p. 150, 2013.

15. STJ, REsp n. 1.605.245/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 25.06.2019, **DJe** 28.06.2019.

16. OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 162.

sem derivar de um esforço da pessoa jurídica, ou de seu patrimônio; e (ii) o contribuinte beneficiário da subvenção não recebe uma remuneração; trata-se, isto sim, de uma espécie de doação, ajuda, auxílio com destinação específica, não pressupondo retorno, ou exigibilidade, isto é, não importando a assunção de dívida ou obrigação¹⁷.

Feitas essas considerações de ordem geral sobre as subvenções, cabe-nos fazer referência às normas tributárias que disciplinam seus efeitos. O art. 44 da Lei n. 4.506, de 30.11.1964, conferiu o tratamento tributário aplicável às subvenções correntes para fins do imposto de renda. Assim, previu que as **subvenções para custeio ou operação** integram a receita bruta operacional, tal como acontece, de um modo geral, com as recuperações de custo.

Posteriormente, o Decreto-lei n. 1.598, de 26.12.1977, disciplinou as denominadas "**subvenções para investimento**", bem assim as doações. Segundo o art. 38, § 2º, do aludido diploma legal, referidas subvenções seriam concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e não seriam computadas na determinação do lucro real, desde que obedecidos os requisitos previstos na legislação, notadamente sua contabilização em conta de patrimônio líquido (*i.e.*, reserva de capital) e sua não distribuição aos sócios da pessoa jurídica.

As subvenções para investimento, posteriormente, foram disciplinadas pelo art. 18 da Lei n. 11.941 e, alí, pelo art. 30 da Lei n. 12.973, atualmente em vigor. Os referidos dispositivos asseguraram a não tributação das citadas subvenções. Mudaram-se, apenas, os requisitos formais para tanto: os respectivos valores devem ser controlados em conta específica de reserva de lucros (*i.e.*, reserva de incentivos fiscais), não podendo ser distribuídos aos sócios, devendo o contribuinte, ademais, para assegurar sua neutralidade tributária, excluir os correspondentes montantes da apuração do IRPJ e da CSL, dado que, com a introdução do padrão IFRS de contabilidade no Brasil, as subvenções passaram a ser levadas a crédito do resultado, compondo a apuração do lucro líquido e, pois, do lucro real. Logo, a neutralidade fiscal dá-se pela exclusão desses montantes da base de apuração do IRPJ e da CSL. Esse, em resumo, é o atual tratamento tributário das subvenções para investimento.

Antes de prosseguir, cabe-nos destacar que o Direito Tributário atribuiu natureza de subvenção para investimento a incentivos fiscais, a exemplo de

17. COELHO, Sacha Calmon Navarro. Subvenção para investimentos por parte da concessionária, paga a esta pelo Governo Estadual no bojo de parceria público-privada – não inclusão na base de cálculo do IRPJ e CSLL – não incidência de PIS, Cofins e ISS. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 140, p. 122, 2007.

isenção ou redução de tributo, voltados ao fomento de empreendimentos econômicos. É o que se nota da leitura do art. 38, § 2º, do Decreto-lei n. 1.598, repetido no art. 18 da Lei n. 11.941 e no art. 30 da Lei n. 12.973. Contudo, esses incentivos, do ponto de vista do Direito Financeiro, não correspondem a subvenções econômicas. É que estas, como visto anteriormente, são despesas de capital. Nas isenções, o Poder Público não incorre em despesas, mas, sim, renuncia a receitas. Daí por que a doutrina geralmente defende que, do ponto de vista do Direito Financeiro, isenção e redução de tributos não se confundem com as subvenções, já que, grosso modo, aquelas correspondem ao direito de não pagar uma dada quantia, no âmbito do Direito Tributário, enquanto estas geram um direito a receber, no âmbito do Direito Financeiro¹⁸.

Apesar disso, em matéria tributária, ambas foram equiparadas, reconhecendo o legislador que, havendo incremento patrimonial proveniente do Poder Público com o objetivo de fomentar empreendimentos econômicos, esse incremento deve ter o mesmo tratamento tributário, mesmo que essa ajuda não se compagine ao conceito de subvenção econômica do Direito Financeiro.

Acerca da distinção entre as espécies de subvenções econômicas, é dizer, entre as subvenções "para custeio ou operação" e as "para investimento", a Administração Tributária emitiu o Parecer Normativo CST n. 112, de 29.12.1978, no qual fixou os seguintes conceitos:

- subvenção para custeio ou operação são expressões sinônimas, sendo que:
 - subvenção para custeio é a transferência de recursos para uma pessoa jurídica com a finalidade de auxiliá-la a fazer face ao seu conjunto de despesas;
 - subvenção para operação é a transferência de recursos para uma pessoa jurídica com a finalidade de auxiliá-la nas suas operações, ou seja, na consecução dos seus objetivos sociais.
- 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.

18. É a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ATALIBA, Geraldo. Subvenções. Natureza jurídica. Não se confundem com isenções. Irretroatividade da lei. Direito adquirido. *Revista de Direito Público*, n. 20, p. 85 e ss., 1972) e de José Souto Maior Borges, consubstanciada no artigo mencionado no início deste tópico.

Em que pese o referido parecer normativo tenha exorbitado o conteúdo da lei em alguns aspectos relativos à caracterização das subvenções para investimento, no que importa ao presente estudo, o acerto da RFB naquele pronunciamento está em reconhecer que, nas subvenções para investimento, faz-se necessário demonstrar um querer do Poder Público de transferir capital com vistas ao fomento de empreendimentos econômicos. Essa demonstração não é requerida nas subvenções correntes.

De fato, **as subvenções para custeio ou operação (denominadas doravante somente de "subvenções para custeio") possuem uma causa ampla, qual seja, custear as operações da pessoa jurídica, auxiliando-a.** Pode-se dizer, com amparo na doutrina de Ricardo Mariz de Oliveira, que as "subvenções para custeio de operações representam uma mera recuperação de despesas e custos incorridos nessas operações", sem qualquer vinculação ou condição específica.

Por outro lado, as subvenções para investimento consistem na transferência de capital para uma pessoa jurídica com a finalidade de auxiliar o contribuinte, não nas suas despesas ordinárias, mas sim na implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

3.2.2 Doações governamentais

No âmbito do direito administrativo, as doações feitas pelo Poder Público são atos administrativos regidos de acordo com lei específica¹⁹, nos termos do art. 101 do Código Civil.

Ainda que as doações do Poder Público estejam sujeitas a regime próprio, conceitualmente, não se distanciam da definição dada pelo Direito Privado, segundo a qual doação é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a transferir gratuitamente um bem de sua propriedade para o patrimônio de outra. Veja-se o que dispõe o art. 538 do Código Civil: "Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra".

Com base nisso, a doação consiste em transferência patrimonial voluntária, em benefício de determinada pessoa. Nessa dinâmica, há a prestação de apenas uma das partes, de tal forma que, do lado do doador, há uma diminuição patrimonial e, de outro lado, o donatário tem seu patrimônio aumentado²⁰.

19. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1990. p. 144-145; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 391.

20. VENOSA, Sílvio. **Direito civil**: parte geral. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 368.

Por fim, como ensina Ricardo Mariz de Oliveira, embora não sejam idênticas, a doação e a subvenção possuem em comum as características de ausência de remuneração e contraprestação²¹, qualificando-se, assim, como "transferências patrimoniais".

3.2.3 Tratamento tributário para fins de IRPJ, CSL, PIS e Cofins

3.2.3.1 Subvenções para custeio

Como forma de neutralizar fiscalmente a operação²², uma vez que a causa para o pagamento das subvenções para custeio é a recuperação dos custos incorridos pelo contribuinte nas suas operações, que foram deduzidos em um momento anterior, o art. 44, IV, da Lei n. 4.506, como já mencionado, estabelece a inclusão dos valores correspondentes à subvenção para custeio na receita bruta operacional.

O fato de as subvenções correntes serem computadas na receita bruta da pessoa jurídica não significa dizer que os respectivos montantes são receitas. Como se viu, as subvenções são transferências patrimoniais de caráter não contraprestacional. Portanto, não remuneram quem as recebe. A norma em referência busca apenas assegurar um efeito neutro na apuração do IRPJ e da CSL: como a subvenção para custeio faz frente a despesas dedutíveis, sua tributação se impõe com o objetivo de neutralizar tal dedução, e nada mais. Não se trata, pois, de receita, mas de ingresso não remuneratório que somente repõe o patrimônio ao estado anterior, isto é, antes da dedução da despesa.

Por isso, enquadrando-se as subvenções para custeio como transferências patrimoniais, não deve haver a tributação pelas contribuições sociais (PIS e Cofins), dado não se tratar de receita. Nesse sentido, ambas as turmas de Direito Público do STJ têm-se pronunciado consistentemente, há anos, no sentido de que as subvenções para custeio, a exemplo de créditos presumidos de ICMS, não configuram receita, mas simples recuperação de custo, que não podem ser objeto de tributação pelas referidas contribuições. É o caso, dentre tantos outros, do AgInt no REsp 1.606.998/SC (Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma,

21. OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo: IBDT, 2020. v. I, p. 195.

22. OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo: IBDT, 2020. v. I, p. 199.

j. 07.12.2017) e do AgInt no AREsp 843.051/SP (Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 19.05.2016)²³.

3.2.3.2 Subvenções para investimento e doações

No que diz respeito às subvenções para investimento e doações governamentais, a ausência de renda tributável pelo IRPJ foi inicialmente reconhecida no art. 38, § 2º, do Decreto-lei n. 1.598, o qual estabeleceu o cumprimento de certas condições para que referidas assistências governamentais sejam não tributáveis, notadamente seu registro em conta de reserva de capital e sua não distribuição aos sócios.

Após a edição da Lei n. 12.973, de 13.05.2014, responsável por adaptar as normas tributárias aos padrões internacionais de contabilidade, a neutralidade tributária das subvenções para investimento foi preservada, desde que seus valores sejam mantidos em reserva de incentivos fiscais, a qual somente poderá ser utilizada para (a) absorção de prejuízos; ou (b) aumento do capital social, sem distribuição aos sócios, nos termos do art. 30²⁴⁻²⁵.

Portanto, embora sejam transferências patrimoniais e, conseqüentemente, não estejam no campo da materialidade do IRPJ e da CSL, no ordenamento pátrio, a não tributação das subvenções para investimento e doações governamentais pressupõe o cumprimento dos requisitos do art. 30 da Lei 12.973.

Na verdade, antes e depois da Lei n. 12.973, para um determinado benefício se caracterizar, realmente, como uma subvenção para investimento, sempre foi necessário, como ponderou José Luiz Bulhões Pedreira, que a pessoa jurídica não modificasse a natureza da transferência, transformando capital em renda²⁶. É que o Poder Público, quando subvenciona para investimento, quer contribuir para o estoque de capital da pessoa jurídica com vistas ao fomento de empreendimentos econômicos. Logo, se o beneficiário muda tal destinação, por exemplo, distribuindo a subvenção a seus sócios, “descharacteriza a transferência de capital,

23. A palavra final sobre a não incidência da contribuição ao PIS e da Cofins sobre os créditos presumidos de ICMS deverá ser dada pelo STF, uma vez que esse tema foi afetado à sistemática de repercussão geral (Tema 843 – “Possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e da Cofins dos valores correspondentes a créditos presumidos de ICMS decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal”).

24. Aplicável à CSL por força do art. 50 da Lei n. 12.973.

25. A necessidade de observância dos requisitos do art. 30 da Lei n. 12.973 para fins de não tributação pelo IRPJ e CSL foi chancelada pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de repetitivo, no julgamento do Tema 1.182, ao analisar benefícios fiscais de ICMS (*vide* Recurso Especial n. 1.945.110/RS).

26. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda**: pessoas jurídicas. Rio de Janeiro: Adcoas Justec, 1979. p. 686.

pois converte o capital da pessoa jurídica em renda de outras pessoas. Daí a orientação da lei tributária de submeter ao imposto as reservas de capital distribuídas²⁷. Quer dizer, é dever da pessoa jurídica não desviar a finalidade da subvenção para investimento, atribuindo ao benefício destinação diversa da que lhe é própria, sob pena de tornar a transferência patrimonial em transferência de renda.

Para fins de PIS e Cofins, a legislação prevê expressamente que as subvenções para investimento e as doações não se enquadram no conceito de receita, nos termos do art. 1º, § 3º, X, da Lei n. 10.637, de 30.12.2002, e do art. 1º, § 3º, IX, da Lei n. 10.833, de 29.12.2003.

É importante consignar que a não tributação das subvenções para investimento e das doações do Poder Público pela contribuição ao PIS e pela Cofins independe do cumprimento dos requisitos formais e contábeis do art. 30 da Lei n. 12.973. As Leis ns. 10.637 e 10.833 não fazem remissão ao art. 30, nem expressa, nem implícita. Portanto, a não manutenção do incentivo em reserva de incentivos fiscais e sua eventual distribuição aos sócios não torna a subvenção uma receita tributável. Nesse sentido, mencione-se a Solução de Consulta Cosit n. 169, de 27.09.2021, segundo a qual, em matéria de PIS e Cofins, basta que "a subvenção tenha sido concedida como estímulo à implantação ou expansão de empreendimento econômico [...]. Contudo, neste caso, não há dispositivo legal que vincule tal exclusão ao registro das subvenções em reservas de incentivos fiscais".

4 IMPACTOS TRIBUTÁRIOS NAS OPERAÇÕES COM CBIOS

4.1 Natureza jurídica dos Créditos de Descarbonização

Como exposto anteriormente, o ordenamento tributário possui duas modalidades de subvenção econômica: (a) as subvenções para custeio, entendidas como aquelas que custeiam as operações da pessoa jurídica, sem imposição de condição específica, e (b) as subvenções para investimento, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos. Em ambas as modalidades, trata-se de auxílio do Poder Público em favor de particulares para custear os gastos correntes das operações ou os investimentos em empreendimento econômico.

Diante disso, entendemos que os CBIOS não se enquadram como subvenções para custeio ou para investimento. De fato, referidos créditos não se prestam a

27. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda**: pessoas jurídicas. Rio de Janeiro: Adcoas Justec, 1979. p. 688.

custear os gastos do emissor primário com suas operações, tampouco representam estímulo ao particular para investimentos em empreendimento econômico.

Trata-se, tão somente, de créditos concedidos aos produtores ou importadores de biocombustíveis decorrentes de um mecanismo de mercado criado como forma de promover a redução de gases poluentes na atmosfera.

Também não há qualquer renúncia de receitas por parte do Poder Público – como acontece, por exemplo, nas isenções ou reduções de tributos que, em determinadas hipóteses, são qualificadas pela lei tributária como subvenções para investimento.

Nem se diga que o fato de o emissor obter recursos com a venda dos créditos seria uma forma de caracterizá-los como subvenções públicas. De forma alguma a União concede auxílio financeiro amplo (subvenções para custeio) ou específico (subvenções para investimento) aos particulares, mas somente prevê a possibilidade de emissão de uma modalidade de crédito negociável no mercado como forma de estímulo à proteção ao meio ambiente.

Tampouco enquadram-se os CBIOS como doação governamental. Afinal, o pressuposto necessário para a existência de uma doação é que o bem doado saia da esfera patrimonial da União para passar a compor a universalidade patrimonial do donatário, o que não ocorre no caso dos CBIOS, que podem ser emitidos pelos produtores e importadores de biocombustíveis somente pelo fato de a União ter implementado tais créditos como instrumento para a proteção ambiental.

Assim, a mera previsão de emissão de um crédito negociável no mercado, seguindo as disposições da Lei n. 13.576, não representa uma doação governamental realizada pela União.

Em verdade, trata-se, a nosso ver, de um instrumento adotado pela União no contexto de uma ação maior, cujo objetivo é reduzir a emissão de gases de efeito estufa e, também, aumentar a produção de biocombustíveis no País.

Nesse sentido, veja-se que a RenovaBio foi instituída, inclusive, pouco após a ratificação do Acordo de Paris de 2015, no qual os signatários possuem obrigações de reduções de efeito estufa que são definidas em âmbito nacional, com base em suas circunstâncias individuais, assim como as estratégias e os instrumentos traçados para tanto.

Sendo assim, a RenovaBio adota uma estratégia específica, que é a criação conjunta de (i) metas anuais a serem abatidas por distribuidores de combustíveis mediante a aposentadoria de CBIOS e (ii) CBIOS a serem emitidos pelos produtores e importadores de biocombustíveis.

Nesse contexto, entendemos que se trata de uma norma indutora de comportamento direcionada aos emissores primários, os quais terão ganhos financeiros com esses títulos na medida em que aumentarem as suas próprias atividades (produção ou importação de biocombustíveis). Por sua vez, o aumento dessas atividades implica a redução de gases de efeito estufa e o crescimento de biocombustíveis vendidos no País para o público em geral, em cumprimento à política pretendida pela União.

Assim sendo, parece-nos que a possibilidade de emissão primária de CBIOS, que naturalmente aumenta o patrimônio do respectivo emissor, não representa uma subvenção (custeio ou investimento), tampouco uma doação, tratando-se de bem incorpóreo que nasce por força da política ambiental do Estado, e que, conseqüentemente, gera para o produtor ou importador de biocombustíveis um incremento patrimonial positivo gratuito, sem atos no mercado ou qualquer caráter contraprestacional específico além do próprio exercício de suas atividades.

Há, na perspectiva do emissor do CBIO, **aquisição originária da propriedade**, na medida em que ele se torna dono de certificados que jamais estiveram sob o senhorio de alguém e que jamais funcionaram como objeto de relações jurídicas. Adquire-se a propriedade sem sua transmissão por outrem, como sucede com bens móveis nascidos do poder criador dos seres humanos ao afeiçoarem matéria bruta, transformando-a ou dando-lhe forma²⁸.

Na Solução de Consulta Disit/SRRF06 n. 192, de 09.12.2009, em que pese tenha analisado os chamados "créditos de carbono", a 6ª Região Fiscal da RFB reconhece o esforço mundial para a redução de gases que contribuem para o efeito estufa, atestando que a "prerrogativa de poluir" e o estímulo à geração de energias "limpas" ou renováveis podem ser quantificados, é dizer, mensurados economicamente, qualificando-se, por esse motivo, como bens incorpóreos, em uma acepção jurídica do termo. Veja-se:

Nesse contexto, a recente preocupação com as conseqüências do aquecimento global, supostamente resultado da emissão de gases poluentes na atmosfera, tem gerado mudanças no que diz respeito a essa distribuição de encargos. Com efeito, na medida [em] que se reconhece a necessidade de redução dos níveis de emissão, e passa a ser feita sua mensuração e limitação, há também uma individualização do ônus dele decorrente.

A existência de limites a serem observados para a emissão de gases implica a quantificação da prerrogativa de poluir, e a possibilidade de transferência, mediante pa-

28. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. IV, p. 115-116.

gamento, de parcelas desse limite, seja em função da redução do nível de poluição gerado pela atividade, seja pela implementação de projetos que levem à remoção desses gases. Desse modo, essa prerrogativa tornou-se passível de valoração econômica, juridicamente um bem. Nesse sentido, veja-se a definição conferida por De Plácido e Silva (**Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1973. v. 3, p. 237) para o termo bens: [...]

Confrontando-se essas definições com a situação fática trazida à colação nesse processo, vê-se que a prerrogativa de emitir gases poluentes, na medida em que esgotável (limitado), passível de apropriação pelo homem (individualizado) e de avaliação econômica, passou a constituir um direito subjetivo de seu titular, bem intangível integrante de seu patrimônio.

No caso do C BIO, sua natureza é a mesma: bem incorpóreo, originado de políticas de proteção ao meio ambiente. O Estado regula e fomenta essa proteção, criando a permissão para que os C B I O s sejam emitidos. Contudo, o Estado não sacrifica seu patrimônio, nem renuncia a receitas para viabilizar tal emissão. Ele apenas age como agente regulador do mercado, exercendo, ainda, seu dever constitucional de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, como determina o art. 225 da Constituição Federal.

Não obstante possa ser qualificado como um bem, o C B I O não constitui bem público, na medida em que não integra o patrimônio do Poder Público. Daí por que o C B I O não pode ser enquadrado juridicamente como subvenção econômica ou doação. Cuida-se, simplesmente, de **bem incorpóreo ingressado no patrimônio da pessoa jurídica a título gratuito, mediante aquisição originária de propriedade**.

Definida a natureza jurídica dos C B I O s, adiante será analisado o respectivo tratamento tributário aplicável às operações com C B I O s (i) na emissão primária dos C B I O s e (ii) na alienação dos C B I O s para os distribuidores de combustíveis ou especuladores em mercados organizados.

4.2 Emissão de C B I O s: inexistência de reflexos tributários

Como visto anteriormente, o nascimento dos C B I O s ocorre no momento da sua emissão primária pelos produtores ou importadores de biocombustíveis, mediante autorização prevista no art. 13 da Lei n. 13.576 e correspondente escrituração dos créditos seguindo as disposições do art. 14 da Lei n. 13.576, bem como da Portaria MME n. 419/2019.

A contabilidade confere, como visto, o tratamento de receita de subvenção governamental na emissão dos títulos, nos termos do Pronunciamento Técnico

CPC 07 (R1). Diante disso, poderia ser argumentado pela Administração Tributária que, como o art. 30 da Lei n. 12.973 foi editado com o objetivo de neutralizar a tributação das receitas de subvenção e doações que venham a ser reconhecidas contabilmente, não haveria outra solução ao contribuinte senão observar as prescrições do dispositivo legal, sob pena de tais receitas serem alcançadas pelo IRPJ e pela CSL²⁹.

Contudo, segundo entendemos, o art. 30 da Lei n. 12.973 é aplicável às subvenções para investimento e às doações do Poder Público que juridicamente se qualifiquem como tais. Não obstante o referido dispositivo tenha como **um de seus objetivos** adaptar as normas contábeis à tributação, assegurando, quando for o caso, a neutralidade tributária dos ingressos patrimoniais oriundos do Poder Público, sua função não é somente essa.

A norma disciplina o tratamento tributário dos ingressos que, juridicamente, constituam subvenções e doações. Prova disso é que o legislador tem consistentemente cuidado do tema, desde 1977, quando da edição do Decreto-lei n. 1.598 (art. 38), dispondo sobre a não tributação das subvenções e doações governamentais. Ou seja, muito antes de qualquer mudança nas normas contábeis, no sentido de tratar as subvenções e doações como receitas da pessoa jurídica, o legislador se ocupou dos efeitos fiscais das subvenções e doações que, juridicamente, se qualificam como tais.

Portanto, o Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) não tem o condão de criar ou impor regimes de tributação, tampouco de modificar a natureza jurídica dos fatos e das coisas. Pelo mesmo motivo, não se pode pretender aplicar o disposto no art. 44 da Lei n. 4.506, o qual determina a inclusão das subvenções para custeio na receita bruta operacional.

Com efeito, a qualificação conferida pela contabilidade não é relevante na definição do tratamento tributário aplicável à emissão dos CBIOS. A contabilidade é ponto de partida da tributação, mas não a subordina. Logo, as normas contábeis não alteram nem a natureza jurídica dos fatos, nem seu regime tributário. Assim, mesmo que a contabilidade qualifique os CBIOS como "assistências governamentais" ou mesmo como "subvenções" para efeito de aplicação do CPC 07 (R1), tal denominação não será bastante para definir, tampouco alterar a natureza jurídica daqueles bens.

A natureza jurídica dos fatos e das coisas é dada pelo direito. A contabilidade registra esses mesmos fatos e coisas, mas o faz sob premissas e com objetivos

29. Destaque-se que, ao regulamentar o tema, o art. 198 da Instrução Normativa RFB n. 1.700, de 14.03.2017, menciona as "subvenções" e "doações" feitas pelo poder público "reconhecidas no resultado com observância das normas contábeis", é dizer, com observância do CPC 07 (R1).

diversos daqueles próprios do direito. A contabilidade busca melhor retratar a situação patrimonial da entidade aos usuários das demonstrações financeiras. Cumprindo esse mister, quando a natureza jurídica diverge da essência econômica dos fatos e coisas identificados, para a contabilidade, a última deve prevalecer em detrimento da primeira. Com isso, atende-se – ou se busca atender – à representação fidedigna, considerada “pedra angular para elaboração das demonstrações contábeis”³⁰. No direito, é diferente. A realidade é retratada de acordo com as normas legais existentes, não se podendo desprezá-las em prol de análises econômicas não encampadas pelo direito.

Nesse sentido, no já citado Recurso Extraordinário n. 606.107/RS, de 22.05.2013, a Ministra Relatora, Rosa Weber, registrou que “ainda que a contabilidade [...] possa ser tomada pela lei como ponto de partida para a determinação das bases de cálculo de diversos tributos, de modo algum subordina a tributação”. Em acréscimo, a Ministra afirmou que a contabilidade, conquanto utilizada como ferramenta para fins tributários, nessa seara, é moldada “pelos princípios e regras próprios do Direito Tributário”.

Assim, a contabilidade não pode, de modo algum, impactar a tributação, nem criando, nem modificando, nem extinguindo direitos, tampouco alterando a natureza jurídica e o regime tributário dos fatos e coisas. Esse não é o seu papel.

Nesse contexto, se os CBIOS são, de fato, “subvenções ou assistências governamentais” do ponto de vista contábil, juridicamente, a nosso ver, eles não se submetem às normas de regência das subvenções econômicas ou das doações do Poder Público. Essa constatação é importante, tendo em vista que nos permite afastar, por exemplo, a observância dos requisitos impostos pelo art. 30 da Lei n. 12.973 (*i.e.*, registro em reserva de incentivos fiscais e sua não distribuição aos sócios) como condição necessária a assegurar a neutralidade fiscal dos CBIOS.

Conforme demonstrado, a emissão primária de CBIO não possui natureza jurídica de subvenção para investimento ou doação. Como mencionado, trata-se de um auxílio da União que representa um incremento patrimonial a título gratuito para as emissoras do título, ingresso este que não se qualifica juridicamente como subvenção para custeio, subvenção para investimento ou doação

30. A expressão foi cunhada por Eduardo Flores, em trabalho no qual o autor ainda disse que “a representação fidedigna não é uma escusa para que a Contabilidade desarrime o Direito, antes, pelo contrário, é um salvo-conduto para que a Contabilidade possa rememorar sua missão de representar os eventos econômicos em sua essência mesmo em casos nos quais o método de interpretação jurídica alcance conclusões distintas exatamente por deter autonomia para fazê-lo (FLORES, Eduardo. À contabilidade o que é da contabilidade, e ao direito o que é do direito. *In*: VETTORI, Gustavo; PINTO, Alexandre Evaristo; SILVA, Fabio Pereira; MURCIA, Fernando Dal-Ri [org.]. **Controvérsias jurídico-contábeis**. Barueri: Atlas, 2023. v. 4, p. 194).

governamental. Por isso, são inaplicáveis (i) o art. 30 da Lei n. 12.973, o qual determina o cumprimento de certas condições para a não tributação dos valores para fins de IRPJ e CSL; e (ii) o art. 44 da Lei n. 4.506, o qual determina a inclusão das subvenções para custeio na receita bruta operacional.

Para fins de definir os impactos tributários correspondentes, portanto, deve ser observada a natureza jurídica do C BIO, que é de um bem incorpóreo que representa incremento patrimonial a título gratuito, recebido pelo emissor em aquisição originária da propriedade. Não se trata, assim, de uma receita tributável, já que não representa um ingresso de direito que se incorpore positivamente ao patrimônio em decorrência de atos, atividades ou operações do seu titular, tampouco remuneração ou contraprestação do emprego de seu patrimônio ou por ele custeado. Trata-se, novamente, de um crédito surgido no contexto da política pública da União, cuja emissão somente é possível pelo fato de os emissores serem produtores ou importadores de biocombustíveis.

Por não se tratar de uma receita tributável, não incidem IRPJ, CSL, PIS e Cofins no momento da emissão primária dos CBIOS.

Não bastasse, eventual tributação por ocasião da emissão primária dos CBIOS retiraria o benefício que a Lei n. 13.576 confere aos produtores e importadores de biocombustíveis no contexto do RenovaBio, o que vai de encontro à finalidade da norma posta pelo legislador, que se relaciona ao cumprimento de objetivos específicos no contexto da política ambiental. Nesse sentido, a tributação desses certificados poderia mitigar ações dos produtores e importadores de biocombustíveis, reduzindo os biocombustíveis produzidos no Brasil, o que afastaria a pretensão de reduzir a emissão de gases de efeito estufa.

Como os CBIOS podem ser mensurados a valor justo, se isto ocorrer, os respectivos ganhos serão neutros para fins de IRPJ e CSL, nos termos do art. 13 da Lei n. 12.973, bem como do art. 97 da Instrução Normativa RFB n. 1.700/2017, devendo, pois, o controle do AVJ ser feito em subcontas, promovendo-se a neutralização de seus efeitos a ser realizada no e-Lalur e no e-Lacs.

Para PIS e Cofins, as receitas decorrentes da avaliação a valor justo não são tributadas, devendo ser excluídas na EFD-Contribuições, como já referido.

4.3 Alienação dos CBIOS

A tributação aplicável às operações de alienação dos CBIOS está estabelecida no art. 15-A da Lei n. 13.576, segundo o qual: (i) as receitas auferidas por ocasião da alienação dos CBIOS são tributadas pelo imposto de renda exclusivamente na fonte (IRRF) à alíquota de 15% e isentas da CSL; (ii) conseqüentemente, não se

aplica o regime de tributação do lucro real ou presumido para fins de tributação dessas receitas.

Em relação ao PIS e à Cofins, não há tratamento tributário específico previsto na legislação, razão pela qual as receitas devem ser tributadas à alíquota combinada de 9,25% (sendo 1,65% a título de PIS e 7,6% a título de Cofins), se a pessoa jurídica estiver sujeita ao regime não cumulativo. Tais receitas não podem, para efeitos de PIS e Cofins, ser classificadas como receitas financeiras – o que, se fosse o caso, atrairia tributação reduzida no regime não cumulativo, nos termos do Decreto n. 8.426/2015, à alíquota combinada de 4,65%.

Por mais que não haja no ordenamento jurídico uma definição de receita financeira, por vezes o legislador elenca elementos denotativos para indicar o que se reputa como tal, como acontece no art. 17 do Decreto-lei n. 1.598 e no art. 9º da Lei n. 9.718/1998, que estabelecem como receitas financeiras, respectivamente: (i) os juros, o desconto, a correção monetária prefixada, o lucro na operação de reporte e o prêmio na operação de debêntures; e (ii) as variações monetárias dos direitos de crédito e das obrigações do contribuinte, em função da taxa de câmbio ou de índices ou coeficientes aplicáveis por disposição legal ou contratual.

Como se nota dos referidos dispositivos, ocorrendo variação de valor do ativo ou passivo subjacente, pode-se classificá-la como receita financeira, consoante ocorre na correção monetária prefixada, nos juros ou nas variações monetárias dos direitos de crédito.

No caso dos CBIOS, como as receitas oriundas de sua alienação decorrem da própria venda dos ativos, e não pela variação de seu valor, não se trata de receitas financeiras para fins de PIS e Cofins não cumulativos, sendo inaplicável a tributação à alíquota reduzida e conjunta de 4,65%.

Ainda em relação à operação de alienação, duas discussões poderiam ser levantadas: (i) a violação ao conceito de renda estabelecido no art. 43 do CTN pelo art. 15-A da Lei n. 13.576; e (ii) se haveria possibilidade de deduzir o custo integral majorado pelo AVJ.

Em relação a (i), a violação ao art. 43 do CTN poderia ser argumentada em virtude de o *caput* do art. 15-A da Lei n. 13.576 estabelecer um regime de tributação exclusiva na fonte sobre as receitas. Em sendo o IRPJ tributo que incide sobre o acréscimo patrimonial experimentado pelos contribuintes, a discussão decorreria da previsão de incidência do IRRF sobre as receitas, e não sobre o efetivo acréscimo patrimonial, isto é, sobre o ganho de capital (receita de venda menos custo).

Contudo, não nos parece que o dispositivo padeça de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque o contribuinte emissor do C BIO adquire esse título gratuitamente, sem qualquer custo, salvo quanto às despesas administrativas

ou financeiras necessárias à emissão, ao registro e à negociação dos créditos. Ocorre que, em relação a essas despesas, a legislação admite sua dedução – dedução essa que ocorrerá, no lucro real, a uma alíquota de 25%³¹. A rigor, não há outros custos. Logo, por não haver outros custos atrelados, o ganho de capital será igual à receita auferida na alienação do CBIO. Por isso, a princípio, não nos parece haver ofensa ao disposto no inciso II do art. 43 do CTN, o qual autoriza que a tributação recaia sobre o acréscimo patrimonial, e não sobre o valor bruto da receita, independentemente da consideração dos respectivos custos.

Em relação ao custo do estoque, mensurado a valor justo, sua dedução fiscal não é autorizada. Isso porque as normas tributárias somente admitem a dedução de **custos efetivamente incorridos**, e não de custos estimados pela contabilidade. Isso não significa dizer que o custo do estoque, quando baixado a resultado, deverá ser adicionado para efeito de apuração do IRPJ e da CSL. Pelo contrário: sua dedução será mantida, porque, concomitantemente a ela, a pessoa jurídica deverá promover a adição do AVJ. Quer dizer, a dedução do custo do estoque será neutralizada pela tributação do AVJ.

Em conclusão, por ocasião da alienação dos CBIOS, a empresa alienante dos créditos irá: (i) reconhecer uma receita de alienação, tributável pelo IRRF exclusivamente na fonte à alíquota de 15% (isenção de CSL); (ii) oferecer as receitas à tributação para fins de PIS e Cofins à alíquota de 9,25%; (iii) adicionar o ganho de AVJ que foi excluído no momento da emissão dos CBIOS, com consequente baixa das subcontas; (iv) deduzir o custo integral dos CBIOS (estoque) reconhecido no momento inicial; e (v) não constituir reserva de incentivos fiscais, dada a inaplicabilidade do art. 30 da Lei n. 12.973.

5 CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, concluímos o seguinte:

– a autorização para produtores e importadores emitirem CBIOS foi estabelecida no contexto geral de preservação ambiental (redução de emissão de gases de efeito estufa e aumento na produção de combustíveis renováveis);

31. Alguma inconstitucionalidade ou ilegalidade poderia existir para as pessoas jurídicas tributadas no regime de lucro presumido que tivessem, dentre suas atividades principais, a comercialização de CBIOS. É que, nessa hipótese, além de não lhes ser possível a dedução de custos, a tributação recairia sobre a totalidade da receita, sem os coeficientes de redução da receita, para efeito de apuração do lucro presumido.

- a natureza jurídica dos CBIOS não é de subvenção para custeio, subvenção para investimento ou doação governamental, mas de bens incorpóreos recebidos a título gratuito, mediante aquisição originária da propriedade;
- a emissão primária dos CBIOS, por mais que represente um incremento patrimonial para o emissor, não implica o auferimento de receitas tributáveis, de modo que não incidem IRPJ, CSL, PIS e Cofins;
- em razão da natureza jurídica dos CBIOS, são inaplicáveis o art. 30 da Lei n. 12.973 e o art. 44 da Lei n. 4.506;
- os ganhos decorrentes da mensuração a valor justo dos CBIOS no momento da emissão serão neutralizados (exclusão) para fins tributários, em razão do art. 13 da Lei n. 12.973, do art. 1º, § 3º, IX, da Lei n. 10.637, de 30.12.2002, e do art. 1º, § 3º, VIII, da Lei n. 10.833, de 29.12.2003;
- no momento da alienação, as receitas auferidas com o CBIOS serão tributadas pelo IRRF à alíquota de 15%, e por PIS e Cofins no regime não cumulativo à alíquota combinada de 9,25%, com consequente adição dos ganhos de AVJ incorporados ao custo do estoque.

6 REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. Subvenções. Natureza jurídica. Não se confundem com isenções. Irretroatividade da lei. Direito adquirido. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 20, 1972.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e deduções tributárias. **Revista de Direito Público**, v. 41 e 42.
- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Subvenção para investimentos por parte da concessionária, paga a esta pelo governo estadual no bojo de parceria público-privada – não inclusão na base de cálculo do IRPJ e CSL – não incidência de PIS, Cofins e ISS. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 140, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1990.
- FLORES, Eduardo. À contabilidade o que é da contabilidade, e ao direito o que é do direito. *In*: VETTORI, Gustavo; PINTO, Alexandre Evaristo; SILVA, Fabio Pereira; MURCIA, Fernando Dal-Ri (org.). **Controvérsias jurídico-contábeis**. Barueri: Atlas, 2023. v. 4.
- MARTINS, Eliseu. Uma investigação e uma proposição sobre o conceito e o uso do valor justo. **Revista Contabilidade e Finanças**, Edição 30 Anos de Doutorado, São Paulo, jun. 2007.
- MINATEL, José Antonio. Subvenções públicas: registros contábeis e reflexos tributários a partir da Lei n. 11.638/07. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 159, 2008.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do imposto de renda**. São Paulo: IBDT, 2020. v. I.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda**: pessoas jurídicas. Rio de Janeiro: Adcoas Justec, 1979.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. IV.

SADDY, André; ROLIM, João Dácio. Regime jurídico de recursos públicos relacionados à parceria público-privada (PPP) para construção de obras e prestação de serviços (Leis n. 11.638/2007 e 11.941/2009 sobre as subvenções para investimento, e Lei n. 11.079/2004, com a redação da Lei n. 12.766, de 30 de dezembro de 2012, sobre o regime jurídico da PPP). **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 218, 2013.

VENOSA, Sílvio. **Direito civil**: parte geral. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

