

SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO: QUESTÕES CONTÁBEIS E SEUS REFLEXOS TRIBUTÁRIOS A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR N. 160/2017

Heron Charneski

Advogado e Contador. Master of Laws (LL.M.) em Direito Comercial Internacional (University of California, Davis). Doutorando e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP).

Tiago Rios Coster

Advogado. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Nacional de Estudos Jurídicos e Empresariais (INEJE) e pela Faculdade Brasileira de Tributação (FBT). Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP).

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Evolução normativa do tratamento das subvenções para investimento – da Lei n. 4.320/1964 à Lei Complementar n. 160/2017 2.1 Leis n. 4.320/1964 e n. 4.506/1964 2.2 Lei n. 6.404/1976, Decreto-lei n. 1.598/1977 e Parecer Normativo CST n. 112/1978 2.3 Lei n. 11.638/2007 (convergência aos padrões contábeis internacionais), Lei n. 11.941/2009 (Regime Tributário de Transição – RTT) e Lei n. 12.973/2014 2.4 O CPC 07 e as críticas ao *income approach* das subvenções 2.5 Lei Complementar n. 160/2017 2.6 Superior Tribunal de Justiça – EREsp 1.517.492/PR 3 Questões controvertidas na contabilização dos incentivos fiscais de ICMS como subvenções para investimento 4 Conclusão 5 Referências.

RESUMO: O presente artigo trata de controvérsias na contabilização e no respectivo tratamento tributário conferido às subvenções para investimento, especialmente após a edição da Lei Complementar n. 160/2017, que equiparou uma série de incentivos fiscais de ICMS a subvenções para investimento, para fins de exclusão dos respectivos valores das bases de cálculo de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. Após analisar a evolução do tratamento legal e contábil das subvenções para investimento, o artigo conclui que a determinação contábil de que os valores dos incentivos fiscais transitem pelo resultado da pessoa jurídica é exigência que não altera a sua caracterização para fins do direito tributário, sendo a única exigência tributária a de que os valores subvencionados sejam destinados à reserva de incentivos fiscais para que não sejam submetidos à incidência de IRPJ e CSLL, nos termos do art. 30 da Lei n. 12.973/2014.

PALAVRAS-CHAVE: Direito tributário. Normas contábeis. Subvenções para investimento. Lei Complementar n. 160/2017. Jurisprudência.

1 INTRODUÇÃO

O tratamento tributário das subvenções para investimento é tema presente há décadas nas discussões tributárias, notadamente desde a edição da Lei n. 6.404/1976, que tratou da contabilização dos recursos subvencionados em reserva de capital. Seguiu-se à Lei das S.A. o Decreto-lei n. 1.598/1977, que tratou expressamente do tema para fins de não incidência do IRPJ em consonância com a legislação societária. Ainda, naquele momento, tiveram ressonância as diversas exigências e interpretações feitas pelo Parecer Normativo CST n. 112/1978 a respeito dos requisitos para qualificação das subvenções governamentais como "para investimento".

A discussão ganhou novas cores quando da modificação introduzida pela Lei n. 11.638/2007, que convergiu o padrão contábil brasileiro às normas internacionais de contabilidade. Aquela norma, marco legal da convergência ao padrão IAS/IFRS, revogou a alínea "d" do § 1º do art. 182 da Lei n. 6.404/1976, que remetia a contabilização das doações e subvenções para investimento ao patrimônio líquido, em conta de reserva, e introduziu, com o art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, a "Reserva de Incentivos Fiscais". Indicou-se, pois, que, a partir dali, as subvenções passariam a transitar pelo resultado do exercício, eis que consideradas como parcela do lucro líquido a ser destinada à então recém-criada reserva de incentivos fiscais, para evitar o seu cômputo na base de cálculo dos dividendos mínimos obrigatórios.

Ao acompanhar esse movimento da legislação societária, veio à luz o Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) – Subvenção e Assistência Governamentais, aprovado pela Deliberação CVM n. 646/2010 e pela NBC TG 07 (R1)¹, tradução da *IAS 20 – Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance*. Em síntese, o CPC 07 tratou da contabilização das subvenções em geral e confirmou o tratamento de receitas a esses valores, com o seu trânsito pelo resultado da pessoa jurídica. Diante dessa modificação, advieram as Leis n. 11.941/2009 e n. 12.973/2014, para ajustar a tributação ao novo padrão contábil e determinar os ajustes necessários para que as subvenções para investimento, ainda que transitando pelo resultado, não viessem a sofrer a incidência de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

Mais recentemente, o tema ganhou ainda mais cores, especialmente no que diz respeito às subvenções concedidas pelos Estados a título de incentivos fiscais de ICMS. Anteriormente restrito a um número reduzido de incentivos (aqueles

1. O Pronunciamento Técnico CPC 07 – Subvenção e Assistência Governamentais foi originalmente editado e aprovado em 03.10.2008, vindo a ser revogado pelo Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) – Subvenção e Assistência Governamentais, aprovado em 05.11.2010, atualmente vigente.

estritamente caracterizados de acordo com os requisitos do Parecer Normativo CST n. 112/1978), todos os benefícios de ICMS, por equiparação legal feita pela Lei Complementar n. 160/2017, passaram a ser considerados como subvenções para investimento, limitando-se as exigências, para que não ocorra a tributação federal, à constituição da reserva de incentivos fiscais. Essa é a previsão do § 4º do art. 30 da Lei n. 12.973/2014, introduzido pela Lei Complementar n. 160/2017.

Nesse contexto, exsurtem questões relacionadas à forma de contabilização de determinados incentivos fiscais de ICMS, como isenções e reduções de base de cálculo ou de alíquota. Nesses casos, de acordo com o seu tratamento contábil, é possível considerar tais incentivos fiscais como subvenções para investimento e, assim, excluí-los da incidência do IRPJ, da CSLL e das contribuições PIS e COFINS?

Na sequência, outra questão que se coloca é aquela referente aos casos em que não houve a constituição da reserva de incentivos fiscais pelo contribuinte. Diante dessa hipótese, seria possível, por alguma forma alternativa, defender a exclusão dos incentivos fiscais da base de cálculo dos referidos tributos federais?

É com o objetivo de responder a essas questões que se desenvolve o presente artigo, o qual se encontra dividido em duas partes. Na primeira parte, é feita a exposição do tratamento legal e contábil conferido às subvenções governamentais, notadamente as subvenções para investimento, buscando entender a lógica aplicável a esse tratamento e os respectivos efeitos tributários nos dias recentes. Na segunda parte, aborda-se a questão específica da contabilização das subvenções, buscando responder às perguntas anteriormente formuladas e que surgiram, especialmente, diante da inovação trazida pela Lei Complementar n. 160/2017, que incluiu uma série de incentivos fiscais, cada um com suas características, no âmbito de exclusão da incidência de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

Para melhor delimitar o presente estudo, esclarece-se, de antemão, que duas premissas foram assumidas como verdadeiras: (a) a Lei Complementar n. 160/2017 equiparou todos os incentivos ou benefícios fiscais de ICMS, independentemente das suas características, a subvenções para investimento. Essa premissa se aplicará no estudo, ressalvando-se que existem discussões no sentido de que nem toda redução de tributo possui finalidade de subvenção, notadamente quando ausente a finalidade de estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, como meras renúncias fiscais; e (b) atualmente, os requisitos para caracterização das subvenções para investimento não se reportam às exigências do Parecer Normativo CST n. 112/1978. A ressalva se deve à existência atual de controvérsias acerca de interpretação recente exarada pela COSIT na Solução de Consulta n. 145, de 15.12.2020, como será mencionado brevemente no texto.

2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DO TRATAMENTO DAS SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO – DA LEI N. 4.320/1964 À LEI COMPLEMENTAR N. 160/2017

2.1 Leis n. 4.320/1964 e n. 4.506/1964

As subvenções, conforme as conceitua a doutrina, são "ajudas ou auxílios pecuniários, concedidos pelo Estado, em favor de instituições que prestam serviços ou realizam obras de interesse público"². Não se trata, no entanto, de doação, ainda que não se exija por parte do particular uma remuneração, contrapartida ou compensação³.

A legislação reconhece a figura das subvenções desde a edição da Lei n. 4.320/1964 – de caráter financeiro, e não tributário –, que dispôs sobre a elaboração e o controle do orçamento e balanço das contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A legislação financeira preocupou-se em conceituar e definir as espécies de subvenções. Em seu art. 12, § 3º, a Lei n. 4.320/1964 dispôs que: "Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas [...]". A classificação adotada fazia a distinção, a partir de um critério subjetivo⁴, entre subvenções sociais e econômicas: sociais, quando destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e econômicas, quando destinadas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

A preocupação com o tratamento tributário a ser conferido às subvenções teve início com a edição, no mesmo ano de 1964, da Lei n. 4.506, dispondo sobre o imposto de renda. Mais especificamente, o art. 44, IV, daquele diploma referia que: "Integram a receita bruta operacional [...] As subvenções correntes, para custeio ou operação, recebidas de pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou de pessoas naturais".

Note-se que a Lei n. 4.320/1964 tratou unicamente das subvenções para custeio. Daí explicar-se por qual razão a legislação tributária, notadamente a Lei n. 4.506/1964, editada naquele mesmo ano, fez menção apenas ao tratamento

-
2. CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei das Sociedades Anônimas**. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 3, p. 603.
 3. BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e deduções tributárias. **Revista de Direito Público**, v. 8, n. 41/42, p. 43, jan./jun. 1977.
 4. JANESCH, Ricardo de Holanda. Elementos para configuração da subvenção para investimento. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 23, n. 122, p. 103, maio/jun. 2015.

tributário conferido às subvenções para custeio. No entanto, a legislação tributária da época já encampava uma noção mais ampla de subvenção relativamente àquela da legislação financeira⁵.

De qualquer modo, nesse momento inicial, constata-se que a legislação, financeira ou tributária, não fez qualquer menção expressa à figura das subvenções para investimento.

2.2 Lei n. 6.404/1976, Decreto-lei n. 1.598/1977 e Parecer Normativo CST n. 112/1978

A figura das subvenções para investimento somente foi objeto de disciplina legal a partir das mudanças nas legislações societária e tributária na década seguinte.

A Lei n. 6.404/1976 (Lei das S.A.), em sua redação original, ao tratar das demonstrações financeiras das sociedades empresárias, determinou em seu art. 182, § 1º, "d", a contabilização das subvenções para investimento em conta de reserva de capital.

Editado um ano após a legislação societária, o Decreto-lei n. 1.598/1977 previu em seu art. 38, § 2º que as subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos concedida como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, não seriam computadas na determinação do lucro real, desde que registradas como reserva de capital. A utilização dos recursos somente seria admitida para absorção de prejuízos ou incorporação ao capital social, ou desde que tais subvenções fossem feitas em cumprimento à obrigação de garantir a exatidão do balanço e utilizadas para absorver superveeniências passivas ou insuficiências ativas.

Aqui, destacam-se dois elementos normativos importantes trazidos pelo art. 38, § 2º, do Decreto-lei n. 1.598/1977.

Em primeiro lugar, o decreto-lei fez referência expressa quanto às subvenções, ao menos para fins de aplicação da legislação tributária, abrangerem aquelas concedidas por meio de incentivos fiscais, como isenções e reduções de tributos. Nos estritos termos técnicos do Direito Financeiro, isenções ou reduções tributárias não se amoldariam a uma conceituação de subvenção, na medida em que não consistem em uma obrigação de dar mediante a transferência

5. SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenções para investimento e parceria público-privada. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 27, p. 484, 2012.

de recursos. No entanto, a partir do Decreto-lei n. 1.598/1977, essa equiparação veio a ser feita pelo legislador tributário⁶.

Em segundo lugar, a condição para não tributar tais subvenções estaria condicionada à sua contabilização como reserva de capital, em consonância com o disposto na redação original do art. 182, § 1º, "d", da Lei n. 6.404/1976. Esse último ponto corrobora o entendimento de que a não incidência de IRPJ estaria, na legislação original, atrelada à efetiva destinação do montante recebido ao investimento na operação da pessoa jurídica com vistas a atingir as finalidades públicas pretendidas, impossibilitando-se eventual distribuição aos sócios por meio de pagamento de dividendos.

Além disso, a determinação quanto à contabilização das subvenções em reserva de capital (isto é, sem trânsito pelo resultado) tinha por objetivo impor um rigoroso controle sobre os recursos públicos destinados à pessoa jurídica. Nas palavras de José Antonio Minatel, "mantê-lo [o recurso financeiro] registrado em conta de 'reserva de capital' era a forma idealizada para facilitar o controle e impedir o desvio de finalidade, evitando a possibilidade de distribuição aos sócios ou acionistas, tentação que estaria facilitada se, contrariamente, o registro fosse canalizado para conta que compusesse o resultado da pessoa jurídica"⁷.

Para além do direito positivo, um ano após o Decreto-lei n. 1.598/1977, a Receita Federal do Brasil editou o Parecer Normativo CST n. 112/1978. Referido ato normativo, na intenção de definir o que viriam a ser as subvenções para investimento, foi buscar subsídios em outros pareceres exarados à época, como o Parecer Normativo CST n. 02/1978 e o Parecer Normativo CST n. 143/1973, os quais teriam mencionado que tais ajudas governamentais demandariam "aplicação em bens ou direitos", "vinculação a aplicações específicas" e "investimento em ativo fixo". Desses indícios, extraiu-se no Parecer Normativo CST n. 112/1978 o conceito de subvenções para investimento como sendo "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", conceito esse que estaria, segundo o Parecer, em perfeita sintonia com a disciplina do art. 38, § 2º, do Decreto-lei n. 1.598/1977.

A partir dessa definição, restaram explicitados aos olhos do Fisco os conceitos de subvenção para custeio (e para operação) e de subvenção para investimento,

-
6. JANESCH, Ricardo de Holanda. Elementos para configuração da subvenção para investimento. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 23, n. 122, p. 103-104, maio/jun. 2015.
 7. 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. 44-45, 2008.

a partir das respectivas finalidades. De um lado, (a) as subvenções para custeio e operação, sendo "[...] transferência de recursos para uma pessoa jurídica com a finalidade de auxiliá-la a fazer face ao seu conjunto de despesas" e "[...] com a finalidade de auxiliá-la nas suas operações, ou seja, na consecução de seus objetivos sociais" (conforme item 2.5 do Parecer Normativo CST n. 112/1978); e, de outro lado, (b) as subvenções para investimento, sendo, como já referido, "a transferência de recursos para uma pessoa jurídica com a finalidade de auxiliá-la [...] na aplicação específica em bens ou direitos para implantar ou expandir empreendimentos econômicos" (item 2.11 do Parecer Normativo CST n. 112/1978).

Quanto à conclusão do Parecer, em breve síntese, estabeleceu-se que as subvenções para investimento seriam um tipo específico de subvenção se comparadas às subvenções para custeio ou operações, classificadas como "comuns". Daí decorreria, em princípio, que todas as subvenções seriam passíveis de tributação pelo IRPJ: as de custeio ou operação enquanto receitas operacionais, e as para investimento enquanto receitas não operacionais. A exceção, quanto a essas últimas, ficaria a cargo da previsão do já mencionado art. 38, § 2º, do Decreto-lei n. 1.598/1977, no tocante à forma de contabilização dos valores, isto é, não seriam tributados desde que revertidos à conta de reserva de capital.

As conclusões do Parecer Normativo CST n. 112/1978 acabaram balizando a interpretação da Receita Federal do Brasil acerca da caracterização das subvenções para investimento para fins de incidência do IRPJ, e posteriormente da CSLL e das contribuições PIS e COFINS. As discussões que se seguiram centraram-se nos requisitos impostos para se reconhecer um incentivo fiscal como subvenção para investimento, notadamente requisitos como "perfeita sincronia da intenção do subvencionador com a ação do subvencionado", "efetiva e específica aplicação da subvenção na implantação ou expansão do empreendimento econômico projetado", assim como outras derivações, como "investimento em ativo fixo" e "existência de projeto pré-aprovado". Apesar de não ser objeto do presente estudo, registra-se a existência de sonora crítica doutrinária quanto à exigência desses requisitos para a caracterização de benefícios fiscais como subvenções para investimento. Em suma, para a doutrina, a caracterização da subvenção como sendo para investimento adviria unicamente da intenção do ente público, materializada na finalidade do ato de subvenção, e não dos requisitos impostos pelo Parecer Normativo CST n. 112/1978⁸.

8. Sobre críticas às exigências feitas pelo Parecer Normativo CST n. 112/1978, exemplificativamente: PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda**: pessoas jurídicas. Rio de Janeiro: Justec, 1979. p. 686-687; JANESCH, Ricardo de Holanda. Elementos para configuração da subvenção para investimento. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 23, n. 122,

2.3 Lei n. 11.638/2007 (convergência aos padrões contábeis internacionais), Lei n. 11.941/2009 (Regime Tributário de Transição – RTT) e Lei n. 12.973/2014

Como dito, a Lei n. 11.638/2007, marco legal da convergência ao padrão contábil internacional IAS/IFRS⁹, revogou a previsão do art. 182, § 1º, “d”, da Lei n. 6.404/1976, que previa a contabilização das subvenções para investimento em conta de reserva de capital. Concomitantemente, e objetivando que a contabilização de incentivos fiscais caracterizados como subvenções para investimento diretamente ao resultado da companhia não repercutisse na distribuição de dividendos, introduziu o art. 195-A na Lei das S.A., facultando a sua escrituração em conta de reserva de incentivos fiscais, subconta da conta de reserva de lucros no patrimônio líquido.

Houve grande celeuma naquele momento, na medida em que o Decreto-lei n. 1.598/1977 ainda condicionava a não tributação das subvenções para investimento ao registro em conta de “reserva de capital”, e que a legislação tributária não contemplava uma autorização clara para exclusão das subvenções para investimento, contabilizadas diretamente no resultado do exercício, na determinação do lucro real, mediante ajuste no livro auxiliar, o LALUR¹⁰.

Em consonância, a Lei n. 11.941/2009 (resultado da conversão da Medida Provisória n. 449/2008) instituiu o Regime Tributário de Transição (RTT) e determinou no art. 18, quanto às subvenções para investimento, a sua não tributação pelo IRPJ e pela CSLL, desde que reconhecido o respectivo montante em conta de resultado pelo regime de competência, com posterior exclusão no LALUR, e mantido o seu registro na referida conta de reserva de incentivos fiscais prevista no art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, até o limite do lucro líquido do exercício. Na hipótese de haver destinação diversa das subvenções para investimento ou o descumprimento das formalidades atinentes ao seu registro, o inciso IV do

p. 114-116, maio/jun. 2015; SEHN, Solon. Subvenções para investimentos: pressupostos da exclusão do lucro real para fins de apuração do IRPJ e CSLL. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 233, p. 138-142, 2015; FURLAN, Marcus. A (des)necessária sincronia na concessão de subvenções para investimento – questionamentos à Instrução Normativa n. 1.700/17. In: BRAGA, Régis Fernando de Ribeiro (Coord.). **Estudos aplicados de direito empresarial**: tributário. São Paulo: Almedina, 2017. p. 134-153.

9. Refere-se ao conjunto de normas de contabilidade emitidas pelo IASC (*International Accounting Standards Committee*), constituído em 1973, conhecidas como IAS (*International Accounting Standards*) e pelo seu sucessor desde 2001, o IASB (*International Accounting Standards Board*), conhecidas como IFRS (*International Financial Reporting Standards*).
10. CHARNESKI, Heron. Uma lei clara: a Lei n. 11.638/07 e a estabilização, na contabilidade, de conflitos tributários e societários. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 155, 2008. p. 44.

caput e o § 1º desse dispositivo previram a tributação dos valores pelo IRPJ e pela CSLL. No tocante à contribuição ao PIS e à COFINS, o inciso I do parágrafo único do art. 21 da Lei n. 11.941/2009 expressamente consignou a exclusão das correspondentes bases de cálculo do "valor das subvenções e doações feitas pelo poder público, de que trata o art. 18 desta Lei [...] quando registrados em conta de resultado".

Com o advento da Lei n. 12.973/2014 (resultado da conversão da Medida Provisória n. 627/2013), que extinguiu o RTT e adaptou a legislação tributária federal à incidência das normas contábeis internacionais, manteve-se, de acordo com o art. 30, a exigência de registro em conta de reserva de lucros de que trata o art. 195-A da Lei n. 6.404/1976 como condição para a não tributação da parcela do lucro líquido correspondente às subvenções para investimento. Todavia, autorizou-se a utilização dos valores nas hipóteses de absorção de prejuízos, desde que anteriormente já tivessem sido totalmente absorvidas as demais reservas de lucros, com exceção da reserva legal, e na hipótese de aumento do capital social.

Ainda, a Lei n. 12.973/2014, em seus arts. 54 e 55, incluiu o inciso X no § 3º do art. 1º da Lei n. 10.637/2002 e o inciso IX no § 3º do art. 1º da Lei n. 10.833/2003, para excluir das bases de cálculo da contribuição ao PIS e da COFINS no regime de apuração não cumulativa as receitas 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". Nota-se que, assim como ocorria no RTT (art. 21, parágrafo único da Lei n. 11.941/2009), a Lei n. 12.973/2014 isentou as subvenções para investimento de tributação pelas contribuições, quando contabilizadas em resultado, independentemente do seu registro em reserva de incentivos fiscais de que trata o art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, no patrimônio líquido.

2.4 O CPC 07 e as críticas ao *income approach* das subvenções

Como referido, em complemento ao roteiro trazido pela Lei n. 11.638/2007, o Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) – Subvenção e Assistência Governamentais determina que as subvenções recebidas do governo, não importando a forma assumida (item 9), devem ser reconhecidas como receita nas demonstrações de resultados dos períodos a que competem, pelo regime de competência, e não creditadas diretamente no patrimônio líquido (itens 15[a] e 15[b]). Isto é, o reconhecimento contábil da subvenção em conta de resultado se dá à medida que a entidade cumpre as regras para a percepção dos valores, ao passo que, na mesma competência, reconhece contabilmente os custos relacionados à subvenção.

O próprio CPC 07 (R1) revela a adoção de uma visão econômica da subvenção, equiparando-a a um tributo na medida em que se configura como uma extensão da política fiscal, o que, nas palavras utilizadas no pronunciamento, torna lógica a sua contabilização como receita na demonstração de resultado do período (item 15[c]).

É importante notar que o *IAS 20 – Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance*, do qual se originou o Pronunciamento Técnico CPC 07, reconhece a existência de duas correntes contábeis para tratamento das subvenções governamentais: enquanto capital da pessoa jurídica (*capital approach*), não havendo contabilização de receitas ou despesas atreladas aos valores subvencionados; e enquanto renda da pessoa jurídica (*income approach*), reconhecendo-se as respectivas receitas e despesas nos períodos adequados. Quando da edição da Lei n. 11.638/2007, ficou claro que a opção da legislação societária brasileira foi no sentido de adotar a abordagem das subvenções como renda da pessoa jurídica para fins das normas contábeis, vindo as Leis n. 11.941/2009 e n. 12.973/2014 a dar o tratamento tributário em conformidade com essa realidade contábil, mas neutralizando os respectivos efeitos tributários.

Essa caracterização de subvenções como receita, traduzida na nova forma de contabilização, não passou ao largo de críticas. Ricardo Mariz de Oliveira aduz que a Lei n. 11.638/2007 rompeu com a coerência conceitual que existia originalmente na Lei n. 6.404/1976, na medida em que excluiu da contabilização em reserva de capital transferências patrimoniais, como as subvenções para investimento, o que, no entanto, não seria capaz de alterar a natureza jurídica desses valores como ingressos advindos de fora do patrimônio da pessoa jurídica¹¹. Para Luís Eduardo Schoueri e Mateus Calicchio Barbosa, dado que as subvenções para investimento não se caracterizam como receitas, mostra-se criticável a escolha feita pelo legislador no sentido de determinar o trânsito dos referidos valores pelo resultado como se receitas fossem, atribuindo-lhes classificação e tratamento contábeis incompatíveis com sua natureza, notadamente no tocante às contribuições PIS e COFINS¹². Julio Cezar Giongo Freddo anotou a confusão estabelecida a partir da determinação de trânsito dos valores das subvenções em conta de resultado para condicionar a sua não tributação, algo inaplicável a

11. OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: IBDT, 2020. v. I, p. 183.

12. SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenções para investimento e parceria público-privada. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 27, p. 491, 2012.

valores registrados em reserva de capital, o que demonstraria mais um caso de interferência das normas contábeis nos processos tributários¹³.

Por certo, essas críticas pressupõem o entendimento, desde há muito defendido por parte da doutrina, de que as subvenções para investimento, seja qual for sua forma de contabilização, não constituem renda ou receita da pessoa jurídica, ao menos do ponto de vista jurídico¹⁴. Isso teria sido confirmado pelo legislador ao excluir esses valores da apuração do lucro real, bem como do campo de incidência das contribuições PIS e COFINS.

No entanto, fato é que o trânsito das subvenções pelo resultado da companhia e posterior contabilização em reserva de incentivos fiscais é medida que se alinhou às normas contábeis, notadamente aos padrões internacionais introduzidos a partir da Lei n. 11.638/2007, e que conferiu às subvenções, indistintamente, ao menos para fins contábeis, a natureza de receita. A nova regra do art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, ao mencionar que cabe à assembleia geral da companhia, após deliberação, destinar "para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos", deixa claro que os recursos subvencionados compõem o lucro líquido da empresa, o que evidencia terem sido anteriormente apropriados como receita¹⁵.

Ainda, o próprio Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) reconhece essa situação, pois expressamente dispõe acerca das situações em que se exige que o valor recebido a título de subvenção não seja distribuído aos acionistas ou sócios da entidade. Nessas hipóteses, após o trânsito pela demonstração de resultado, o respectivo montante deverá ficar retido em conta apropriada do patrimônio

13. FREDDO, Julio Cezar Giongo. As subvenções governamentais e o fato gerador do imposto de renda. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 42, p. 302, 2019.

14. Sobre as subvenções não constituírem renda ou receita da pessoa jurídica, ver, exemplificativamente: PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas**. Rio de Janeiro: Justec, 1979. p. 681; OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: IBDT, 2020. v. I, p. 155-156; SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenções para investimento e parceria público-privada. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 27, p. 480, 485, 2012; COELHO, Sacha Calmon Navarro; COELHO, Eduardo Junqueira; LOBATO, Valter Souza. Subvenções para investimentos à luz das Leis 11.638/2007 e 11.941/2009. In: ROCHA, Sergio André (Coord.). **Direito Tributário, societário e a reforma da Lei das S.A.** São Paulo: Quartier Latin, 2009. v. II, p. 530-575; UTUMI, Ana Cláudia Akie. Lei n. 11.638/2007 e implicações tributárias das subvenções para investimento. In: ROCHA, Sergio André (Coord.). **Direito tributário, societário e a reforma da Lei das S.A.** São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 28.

15. NOVELLO, Guilherme Lautenschlaeger. Subvenções para investimento e a nova realidade contábil. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga; LOPES, Alexandro Broedel (Coord.). **Controvérsias jurídico-contábeis** (aproximações e distanciamentos). São Paulo: Dialética, 2012. v. 3, p. 164.

líquido: "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" (item 15B).

Portanto, na medida em que as normas contábeis não fazem qualquer distinção entre as formas de subvenção, como ocorre em relação à legislação tributária, a solução encontrada pelo legislador foi respeitar esse tratamento para fins contábeis (trânsito em conta de resultado), mas excepcionar a sua tributação, no caso das subvenções para investimento, mediante segregação em reserva de incentivos fiscais.

Tem-se, pois, no caso do tratamento tributário das subvenções para investimento pelo art. 30 da Lei n. 12.973/2014, uma típica diferença "permanente" quanto à mensuração da renda para fins tributários e contábeis¹⁶, isto é, uma receita é considerada como tal em um sistema (o contábil), mas não no outro (o tributário).

2.5 Lei Complementar n. 160/2017

A edição da Lei Complementar n. 160/2017 teve como objetivos reemitir créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de incentivos fiscais anteriormente instituídos de forma unilateral pelos Estados e Distrito Federal, e com isso abrir espaço para a reinstituição desses incentivos por meio de regras mais flexíveis, que viessem a mitigar a guerra fiscal do ICMS.

Ao lado de regras com esses objetivos, os arts. 9º e 10 da Lei Complementar n. 160/2017, inicialmente objeto de veto presidencial, depois mantidos pelo Congresso Nacional, pretenderam endereçar o tratamento tributário desses incentivos. Especificamente, o art. 9º da Lei Complementar n. 160/2017 inseriu o § 4º no art. 30 da Lei n. 12.973/2014, que trata da contabilização dos incentivos fiscais enquanto subvenções para investimento. O dispositivo determinou que: "Os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao [ICMS], concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, são considerados subvenções para investimento, vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo". Referida disposição foi estendida, inclusive, aos benefícios discutidos em "processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados", por meio da introdução do § 5º no art. 30 da Lei n. 12.973/2014, indicando a aplicação retroativa da referida previsão legal¹⁷.

-
16. PLESKO, George A. **Book-tax differences and the measurement of corporate income**. Washington, DC: National Tax Association Proceedings, 1999. p. 176.
 17. BEVILACQUA, Lucas; CECCONELLO, Vanessa Marini. Incentivos fiscais de ICMS e subvenções para investimentos: tratamento fiscal após a edição da Lei Complementar n. 160/2017. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 41, p. 270-271, 2019.

A introdução dos referidos dispositivos, antes de modificar qualquer aspecto de contabilização ou tratamento tributário dos benefícios fiscais de ICMS enquanto subvenções para investimento, veio colocar fim à discussão quanto aos requisitos para caracterização dos incentivos como subvenção para investimento. Nota-se, do processo legislativo que originou a Lei Complementar n. 160/2017, a intenção legislativa de solucionar disputas passadas sobre o tema e evitar novas autuações fiscais de IRPJ e CSLL sobre empresas beneficiárias de incentivos do ICMS¹⁸.

Portanto, com a edição da Lei Complementar n. 160/2017, verifica-se que os benefícios fiscais de ICMS, seja qual for a sua configuração específica, são considerados subvenções para investimento, sem que o Fisco possa, para tal caracterização, demandar o preenchimento de outros requisitos além daqueles previstos no próprio art. 30 da Lei n. 12.973/2014. Em outras palavras, criou-se um critério definitivo para classificação dos benefícios fiscais de ICMS enquanto subvenções para investimento, reconhecendo que nenhum benefício deve ser tributado, eis que a nova legislação confere a todos essa natureza¹⁹.

Por mais que outros requisitos não possam ser acrescentados para a caracterização do benefício fiscal como sendo uma subvenção para investimento, não se dispensa a necessidade de observância dos requisitos estabelecidos no próprio art. 30 da Lei n. 12.973/2014. Tal observância se refere à exigência de que o benefício fiscal seja contabilizado na reserva de lucros disposta no art. 195-A da Lei n. 6.404/1976. Em outras palavras, ainda que a lei tenha conferido tratamento de subvenção para investimento a todo e qualquer benefício fiscal de ICMS, ainda assim a definição quanto à tributação ou não pelo IRPJ e pela CSLL depende da devida contabilização em reserva de incentivos fiscais de que trata o art. 195-A da Lei n. 6.404/1976.

18. Constatou do Parecer do Deputado Alexandre Baldy ao Projeto de Lei Complementar n. 54/2015, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 24.05.2017, a justificativa no seguinte sentido: "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 investimentos, sobre eles não incidindo, por consequência, IRPJ e CSLL. Impede-se, com isso, que a Secretaria da Receita Federal do Brasil continue a autuar as empresas beneficiárias de incentivos do ICMS com base em interpretações jurídicas equivocadas, reforçando a segurança jurídica e garantindo a viabilidade econômica dos empreendimentos realizados". Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1565095&filename=PPR+1+CFT+%3D%3E+PLP+54/2015>. Acesso em: 16 fev. 2021.

19. BELLUCCI, Maurício; SILVA, Gustavo Carrile da. Tópicos atuais sobre a regularidade de benefícios fiscais unilaterais concedidos por estados e a sua tributação pelo IRPJ e CSLL. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, v. 3, n. 15, p. 89-90, nov./dez. 2018.

Nota-se, portanto, que a preocupação do legislador não está em impor requisitos à caracterização das subvenções para investimento a partir de elementos outros que não a própria intenção de subvencionar do Estado. Diversamente, o ideal perseguido parece ser o estímulo a que os recursos sejam mantidos pela pessoa jurídica, o que pressupõe o seu investimento na atividade econômica. Em troca da manutenção dos recursos na atividade da pessoa jurídica subvencionada, permanecem eles à margem da tributação por IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

Ora, essa fórmula vem a acompanhar o regime de exclusão da tributação dos lucros e dividendos no Brasil, estabelecido pelo art. 10 da Lei n. 9.249/1995, no sentido de atrair o capital para investimentos nas atividades por meio de pessoas jurídicas. Ou seja, não serão tributados os incentivos fiscais estaduais caso sejam reinvestidos nas atividades da pessoa jurídica, ao passo que serão tributados na empresa os incentivos que sejam destinados aos sócios, seja por distribuição de dividendos ou de capital (capitalização e restituição, por exemplo), fugindo à regra de não incidência de tributos sobre lucros e dividendos nesse caso.

Inobstante a intenção legislativa, observa-se que em pronunciamentos mais recentes, a Receita Federal do Brasil retomou o entendimento no sentido de ser exigível que os recursos subvencionados estejam vinculados a projetos referentes a estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos para que sejam excluídas da apuração do lucro real e da incidência das contribuições PIS e COFINS.

Veja-se que no início do ano de 2020 foi editada a Solução de Consulta COSIT n. 11, de 04.03.2020 (**DOU** 09.03.2020), consignando que, após a edição da Lei Complementar n. 160/2017, não mais seriam exigidos aqueles requisitos do Parecer Normativo CST n. 112/1978 para fins de caracterização do benefício como subvenção para investimento: "A LC n. 160, de 2017, atribui a qualificação de subvenção para investimento a todos os incentivos e os benefícios fiscais ou econômico-fiscais atinentes ao ICMS. Significa dizer que a essa espécie de benefício fiscal não mais se aplicam os requisitos arrolados no PN CST n. 112, de 2017 [x], com vistas ao enquadramento naquela categoria de subvenção". No entanto, no final do mesmo ano, o referido entendimento foi modificado. Por meio da Solução de Consulta COSIT n. 145, de 15.12.2020 (**DOU** 22.12.2020), consignou-se que a exigência de que os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS tivessem sido concedidos como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos não seria propriamente um requisito para determinar o respectivo tratamento tributário (como é o requisito da contabilização em reserva de incentivos fiscais), mas característica inerente ao próprio conceito de subvenção para investimento.

A partir da modificação ocorrida no final de 2020, não está absolutamente claro se a Receita Federal do Brasil voltará a condicionar a caracterização dos incentivos de ICMS como subvenções para investimento ao cumprimento dos requisitos do Parecer Normativo n. CST n. 112/1978, ou, se a análise será apenas dos objetivos da legislação que concede o incentivo. De qualquer modo, resta evidente a contrariedade da Solução de Consulta COSIT n. 145/2020 à Lei Complementar n. 160/2017, já que o que fez a legislação foi equiparar legalmente todos os benefícios de ICMS a subvenções para investimento, independentemente das características próprias de cada incentivo. Isso porque a legislação já considerava como subvenção os benefícios fiscais outorgados como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, tendo a modificação trazida pela Lei Complementar n. 160/2017 equiparado os demais benefícios de ICMS a essa figura, a fim de que recebessem o mesmo tratamento tributário.

2.6. Superior Tribunal de Justiça – EREsp 1.517.492/PR

Em paralelo ao tratamento dos incentivos fiscais de ICMS enquanto subvenções para investimento, travou-se no Poder Judiciário a discussão quanto à possibilidade de a União tributar pelo IRPJ e pela CSLL os créditos presumidos de ICMS, na medida em que o incentivo produziria a redução da carga tributária da empresa e, portanto, o aumento do lucro. Dada a divergência entre a Primeira e a Segunda Turmas do Superior Tribunal de Justiça acerca da controvérsia, coube à Primeira Seção deliberar a questão por meio de Embargos de Divergência.

Assim, no EREsp 1.517.492/PR²⁰, julgado em 08.11.2017, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento acerca da impossibilidade de incidência do IRPJ e da CSLL sobre o reflexo produzido no lucro da empresa pela concessão de créditos presumidos de IRPJ e CSLL. A solução restou assentada na vedação à tributação pela União de incentivos fiscais concedidos por outros entes federativos, o que violaria o pacto federativo (art. 150, VI, "a", da CF/1988) e esvaziaria a finalidade do benefício alcançado ao contribuinte pelos Estados.

Em julgados posteriores, inclusive, o próprio Superior Tribunal de Justiça considerou inócua a aplicação das inovações trazidas pela Lei Complementar n. 160/2017 aos casos de concessão de crédito presumido de ICMS. Conforme exposto no REsp 1.825.503/SC²¹, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques,

20. STJ, EREsp 1517492/PR, Primeira Seção, Rel. Min. Og Fernandes, Rel. p/ Acórdão Min. Regina Helena Costa, j. 08.11.2017, DJe 01.02.2018.

21. STJ, REsp 1825503/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 13.10.2020, DJe 16.11.2020.

da Segunda Turma, “[...] considerando que no julgamento dos EREsp n. 1.517.492/PR [...] este Superior Tribunal de Justiça entendeu por excluir o crédito presumido de ICMS das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL ao fundamento de violação do Pacto Federativo (art. 150, VI, ‘a’, da CF/88), tornou-se irrelevante a discussão a respeito do enquadramento do referido incentivo/benefício fiscal como ‘subvenção para custeio’, ‘subvenção para investimento’ ou ‘recomposição de custo’ para fins de determinar essa exclusão, já que o referido benefício/incentivo fiscal foi excluído do próprio conceito de Receita Bruta Operacional previsto no art. 44, da Lei n. 4.506/64. Assim, também seriam irrelevantes as alterações produzidas pelos arts. 9º e 10 da Lei Complementar n. 160/2017 (provenientes da promulgação de vetos publicada no **DOU** de 23.11.2017) sobre o art. 30 da Lei n. 12.973/2014, ao adicionar-lhe os §§ 4º e 5º, que tratam de uniformizar *ex lege* a classificação do crédito presumido de ICMS como ‘subvenção para investimento’ com a possibilidade de dedução das bases de cálculo dos referidos tributos desde que cumpridas determinadas condições”.

No entanto, dadas as limitações materiais e formais do precedente, o referido entendimento somente seria aplicável aos incentivos recebidos na forma de créditos presumidos de ICMS, não se estendendo à pretensão de tributação de outros benefícios, como reduções de base de cálculo ou de alíquota. Nessas hipóteses, como se verá, a própria contabilização dos incentivos desafia algumas controvérsias.

3 QUESTÕES CONTROVERTIDAS NA CONTABILIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS DE ICMS COMO SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO

A partir desse novo tratamento normativo, notadamente das inovações e explicitações trazidas pela Lei Complementar n. 160/2017, surgem três controvérsias, das quais se ocupará o presente item:

- (a) no caso de incentivos fiscais de ICMS na forma de isenções ou reduções do tributo, e que transitaram pelo resultado em razão da contabilização da despesa integral do ICMS, seguida de uma receita de subvenção nos termos do CPC 07 (R1), compatibiliza-se essa forma de contabilização com o tratamento disposto no art. 30 da Lei n. 12.973/2014, para fins de não incidência do IRPJ e da CSLL?
- (b) no caso de incentivos fiscais de ICMS na forma de isenções ou reduções do tributo, e em que não houve a contabilização da receita de subvenção nos termos do CPC 07 (R1), sendo apropriado apenas “a débito” o valor do ICMS efetivamente pago, é possível ainda assim conferir-lhes o tratamento

disposto no art. 30 da Lei n. 12.973/2014, para fins de não incidência do IRPJ e da CSLL?

(c) em todos os casos, se a pessoa jurídica não constitui a reserva de incentivos fiscais, é possível, ainda assim, manter os valores à margem da incidência do IRPJ e da CSLL?

Para que se responda a essas perguntas, é necessário, antes, retomar o conteúdo do CPC 07 (R1) quanto à forma de contabilização dos valores subvencionados.

Como já referido anteriormente, a norma contábil determina que a receita decorrente da subvenção governamental não deve ser creditada diretamente em conta do patrimônio líquido, mas antes deve ser reconhecida como receita nos períodos apropriados (item 15a). Como as subvenções raramente são gratuitas, seu reconhecimento deve ocorrer, pelo regime de competência, na medida do cumprimento das obrigações assumidas, o mesmo ocorrendo em relação ao reconhecimento dos custos incorridos na implementação das obrigações (item 15b). Enquanto não cumpridos os requisitos para reconhecimento da receita no resultado, a contrapartida do registro da subvenção no ativo deve ocorrer em conta específica do passivo (item 15A). Havendo vedação de distribuição das subvenções aos sócios ou acionistas da pessoa jurídica, após o reconhecimento da receita em conta de resultado, os valores devem ser destinados à reserva de lucros, em conta própria, notadamente a reserva de incentivos fiscais (item 15B).

Um tema que merece destaque é aquele referente à contabilização das subvenções que se revestem da forma de isenção ou redução do tributo (redução de alíquota ou de base de cálculo). Nesses casos, não há propriamente o recebimento de recursos do poder público de forma direta ou o acréscimo objetivo de direitos, como ocorre na concessão de créditos presumidos escriturais. O que ocorre nessas modalidades alternativas de incentivos é um não pagamento ou o pagamento a menor do tributo que seria devido *a priori*. Economicamente, o efeito é o mesmo: o valor que se deixa de pagar aos cofres públicos equivale ao valor que seria recebido, caso houvesse o pagamento do montante integral do tributo seguido de uma devolução a título de isenção ou redução.

Nesses casos, o CPC 07 (R1) reconhece plenamente a natureza de subvenção governamental (item 38D), determinando que a isenção ou redução tributária seja tratada como tal, registrando-se o imposto total no resultado como se devido fosse em contrapartida à receita equivalente da subvenção (item 38E). Esse é, igualmente, o procedimento exposto pelo **Manual de contabilidade societária**, afirmando que "registra-se a despesa do imposto que deveria ser pago,

mas imediatamente após, registra-se como redução dessa despesa, uma receita pela subvenção”, fazendo que fique evidenciado na DRE que há um incentivo a compor o desempenho da empresa²².

Tomando como exemplo aquele apresentado pelo contribuinte que formulou a consulta que deu origem à Solução de Consulta DISIT/SRRF03 n. 3.010, de 10.11.2020 (DOU 12.11.2020), tem-se a seguinte contabilização na DRE no caso de redução de alíquota do ICMS, em que o contribuinte pretendia seguir um padrão contábil haurido do CPC 07 (R1):

	Em R\$
Receita de Venda de Mercadorias	1.200,00
Receita c/ Subvenção	50,40
ICMS s/ Vendas	(33,60)
ICMS s/ Subvenção	(50,40)
Receita Líquida de Vendas	1.166,40
Compras Mercadorias	1.000,00
ICMS s/ Compras	28,00
Custo de Mercadorias	(972,00)
Resultado Contábil	194,40
Lalur	
Excluir Receita Subvenção	(50,40)
Resultado a Tributar	144,00
IRPJ	21,60
Contribuição Social	12,96
Total Impostos	34,56
Lucro após Impostos	159,84

Nesse caso, como visto, o valor integral do tributo que seria devido sem a redução (R\$ 84,00, ou 7% sobre R\$ 1.200,00) é levado ao resultado “a débito”, para então ser parcialmente “anulado” pelo registro da receita de subvenção de R\$ 50,40 na apuração do lucro líquido.

Assim, questionou o contribuinte acerca da possibilidade de exclusão, na determinação do lucro real e da base da CSLL, da receita de subvenção de R\$ 50,40, a fim de excluí-la da apuração do lucro fiscal, bem como a possibili-

22. GELBCKE, Ernesto Rubens et al. **Manual de contabilidade societária**: aplicável a todas as sociedades – de acordo com as normas internacionais e do CPC. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 392-393.

dade de considerar como despesa dedutível o valor integral que seria devido a título de ICMS "cheio" (R\$ 84,00, representado pela soma de R\$ 33,60 de ICMS efetivamente pago e de R\$ 50,40 de ICMS subvencionado), não fosse a redução de alíquota aproveitada.

A questão trazida pela Solução de Consulta mostra-se verdadeiramente interessante, na medida em que sugere dificuldades dos contribuintes em seguir a norma contábil em razão de dúvidas que exsurtem no âmbito tributário. Inclusive porque há diversas configurações para cada benefício concedido, alguns, por exemplo, exigindo estorno do crédito de ICMS apurado na aquisição de mercadorias, outros permitindo a manutenção integral de créditos, o que modifica o custo da mercadoria vendida, e, pois, o resultado apurado pelo contribuinte. Nesses casos, a insegurança trazida pela legislação tributária acaba sendo transmitida para a forma de contabilização do benefício, o que, por sua vez, interfere na possibilidade de exclusão dos respectivos valores das bases dos tributos federais.

A dúvida, contudo, não foi respondida, porquanto considerou a Receita Federal do Brasil não caber-lhe opinar sobre procedimento de contabilização, sob a vetusta orientação do Parecer Normativo CST n. 347, de 1970, segundo a qual: "Às repartições fiscais não cabe opinar sobre processos de contabilização, os quais são de livre escolha do contribuinte".

Porém, na medida em que se tenha a contabilização do ICMS "cheio", na forma apresentada, para em seguida contabilizar-se a receita de subvenção do imposto, fazendo-a transitar pelo resultado no estrito cumprimento do CPC 07 (R1), não parece haver motivos para recusar-se a exclusão da referida receita de subvenção, na forma do art. 30 da Lei n. 12.973/2014. Ora, o objetivo desse dispositivo foi justamente, atendidas as exigências legais, obstar a incidência dos tributos federais sobre as subvenções "para investimento" que, por força da convergência ao padrão internacional, passaram a transitar pelo resultado contábil. Não reconhecer esse tratamento tributário à contabilização na forma propugnada, com base no CPC 07 (R1), teria o efeito de renovar a permissão ao legislador tributário para influenciar, sim, os processos de contabilização do contribuinte, pretensão que o próprio parecerista de 1970 objetivou afastar.

Ocorre que, naquele mesmo caso particular, o contribuinte informou à Receita Federal do Brasil que o procedimento até então adotado era outro, diferente do previsto no CPC 07 (R1), uma vez que contabilizado na DRE apenas o valor líquido a pagar de ICMS, sem informar o valor da redução e que corresponde à subvenção:

	Em R\$
Receita de Venda de Mercadorias	1.200,00
Receita c/ Subvenção	-
ICMS s/ Vendas	33,60
ICMS s/ Subvenção	-
Receita Líquida de Vendas	1.166,40
Compras Mercadorias	1.000,00
ICMS s/ Compras	28,00
Custo de Mercadorias	972,00
Resultado Contábil	194,40
Lalur	
Excluir Receita Subvenção	
Resultado a Tributar	194,40
IRPJ	29,16
Contribuição Social	17,50
Total Impostos	46,66
Lucro após Impostos	147,74

Nesse caso, em que não é observada contabilização do "ICMS cheio", para posterior reconhecimento da receita de subvenção em atendimento ao Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1), não consta da DRE qualquer informação sobre a existência da subvenção, o que, inclusive, altera o valor do lucro tributável para mais, conforme comparativo entre os dois quadros.

Em síntese, nesse modelo, a Consulente informa que tem feito a contabilização das receitas sem considerar os efeitos da redução de base de cálculo. Contabiliza diretamente "a débito" do resultado o ICMS líquido a pagar (R\$ 33,60), já reduzido. Dessa forma, ela não considera a referida receita de R\$ 50,60 como subvenção como decorreria do CPC 07 (R1), e aqui até se poderia cogitar de uma adoção dessa forma fiscalmente mais onerosa por uma insegurança trazida pela legislação tributária para seguir a norma contábil.

E aí vem do exemplo uma segunda questão, isto é, a empresa que somente contabiliza as saídas com redução de alíquotas (o ICMS "líquido"), sem a receita de subvenção, ainda assim teria direito a uma exclusão do valor da subvenção das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL?

Nessa hipótese, é exatamente para sujeitar-se à mesma carga tributária que haveria caso a empresa adotasse a contabilização do "ICMS cheio" e da receita de subvenção nos termos do CPC 07 (R1) que também se deveria reconhecer à

empresa que adotou a contabilização do "ICMS líquido" o direito a excluir, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor da subvenção a que fez jus e que, mesmo não transitando especificamente em conta de receita no resultado, impactou positivamente na formação do lucro tributável, em razão de a despesa com o ICMS reconhecido ter sido menor. Em outras palavras, exatamente para que a forma de contabilização não produza distorções na carga tributária, é que mesmo nesse segundo padrão contábil apresentado deveria haver o direito à exclusão da receita de subvenção de R\$ 50,60, na formação do lucro tributável.

Em ato posterior, as autoridades tributárias manifestaram-se especificamente sobre o procedimento de contabilização das subvenções para investimento. Por meio da Solução de Consulta COSIT n. 55, de 25.03.2021 (**DOU** 30.03.2021), respondeu-se ao contribuinte acerca de qual o valor decorrente de incentivos fiscais de ICMS a ser excluído da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, estabelecendo ser o ganho fiscal decorrente da fruição do benefício. Nessa definição, estabeleceu o Fisco ser necessário levar em conta quanto seria pago a título de IRPJ e CSLL caso não houvesse o recebimento do benefício fiscal de ICMS, sendo o ganho justamente "o montante que o contribuinte deixa de ser obrigado a suportar, que também equivale ao montante que os entes federativos efetivamente deixam de receber". Refere ainda que a prática mais comum é o reconhecimento integral da despesa de ICMS, bem como o reconhecimento de uma receita de subvenção no mesmo montante correspondente ao benefício fiscal, sendo esse montante de "receita de subvenção" a ser excluído das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL. Finalmente, a Solução de Consulta destaca que, em razão da existência de diversas configurações de incentivos ou benefícios financeiros ou fiscais, é possível que haja o reconhecimento de receitas de subvenção e despesas de ICMS em montantes desiguais, sendo que, de modo geral, o montante a ser excluído das bases dos referidos tributos federais é a diferença correspondente ao ganho verificado em razão da percepção do incentivo ou benefício, comparativamente ao que seria devido de IRPJ e CSLL caso não houvesse a sua percepção.

Seja como for, as conclusões anteriormente assentadas quanto à não distribuição das subvenções se mantêm, isto é: a partir da Lei Complementar n. 160/2017, ainda que outros requisitos não possam ser acrescidos para a caracterização do benefício fiscal de ICMS como sendo uma subvenção para investimento, não se dispensa a necessidade de observância dos requisitos estabelecidos no próprio art. 30 da Lei n. 12.973/2014. Tal observância se refere à exigência de que o benefício fiscal seja contabilizado na reserva de lucros disposta no art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, o que pressupõe, em atendimento às normas contábeis,

que os referidos valores tenham transitado pelo resultado do exercício – seja de forma direta como receita de subvenção, seja indiretamente mediante a contabilização da despesa de ICMS pelo valor líquido do tributo estadual.

Há, aqui, uma ligação essencial entre as normas contábeis e as tributárias. Pelas normas contábeis, é vedado ao contribuinte contabilizar as subvenções diretamente em conta do patrimônio líquido, devendo tais valores transitar pelo resultado do exercício. A fim de neutralizar esse lançamento contábil, impõe-se excluir esses valores do resultado para que não impactem na apuração do IRPJ e da CSLL.

Ocorre que o objetivo neutralizador da legislação tributária editada posteriormente à adoção dos padrões contábeis internacionais pela Lei n. 11.638/2007 não altera a natureza jurídica que o direito tributário confere aos respectivos institutos. As Leis n. 11.941/2009 e n. 12.973/2014 introduziram adaptações necessárias no sistema jurídico, a fim de integrá-lo às inovações contábeis. Nada mais normal, na medida em que, partindo a apuração do IRPJ e da CSLL do lucro líquido, o qual é apurado segundo as regras contábeis, cabia à legislação tributária realizar as necessárias adequações a fim de dar tratamento tributário neutro aos pontos em que a norma contábil provocou uma incompatibilidade com o sistema tributário.

Assim, ainda que do ponto de vista contábil o trânsito dos valores subvencionados pelo resultado seja a exigência, da perspectiva da legislação tributária a preocupação do legislador é, sobretudo, a de que os recursos permaneçam alocados no empreendimento econômico, não sendo distribuídos aos sócios ou acionistas. Daí a legislação tributária preocupar-se (como sempre se preocupou) com a segregação dos valores em conta patrimonial; antes a conta de reserva de capital, agora a conta de reserva de incentivos fiscais.

Por certo que o trânsito desses valores pelo resultado do exercício é medida que confere maior transparência às demonstrações financeiras da pessoa jurídica e, eventualmente, elimina distorções produzidas pela não contabilização das subvenções para investimento. Isso, no entanto, são aspirações trazidas pelas normas contábeis e pelo desígnio informacional que buscam conferir às demonstrações financeiras.

Em outras palavras, a falta de trânsito dos valores subvencionados na forma de isenções ou reduções do ICMS diretamente pelo resultado da pessoa jurídica não altera a forma de tributação para fins do IRPJ e da CSLL. A única exigência para fins de determinar a tributação ou não das subvenções para investimento é que haja a constituição da reserva de incentivos fiscais. Essa conclusão se coaduna com a Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 449/2008,

convertida na Lei n. 11.941/2009, que justifica o tratamento tributário das subvenções justamente em adequação às normas contábeis, mas principalmente em atenção ao elemento de controle decorrente da formação da reserva de incentivos fiscais: "Assim, para que tais isenções sejam mantidas sem perder a finalidade para a qual foram criadas – a capitalização das empresas – são propostos os arts. 18 e 19 do Projeto, os quais excluem tais valores da base tributável do imposto de renda, desde que mantidos em reservas de lucros, ainda que tenham transitado pelo resultado da empresa".

Diante dessas constatações, pode-se afirmar que somente à vista da ausência de constituição da reserva de incentivos fiscais, por expressa violação ao art. 30 da Lei n. 12.973/2014, é que se poderia cogitar da incidência de IRPJ e CSLL sobre os valores das subvenções para investimento na forma de isenções ou reduções de bases de cálculo ou de alíquotas do ICMS, notadamente diante da ampla gama de incentivos fiscais que assim foram equiparados pela Lei Complementar n. 160/2017.

Há indagações se a constituição da reserva de incentivos fiscais seria de fato elemento determinante para a tributação, ou se seria semelhante ao cumprimento de uma obrigação acessória, passível de penalização caso não constituída, mas não de alterar a tributação do principal. Isso porque o objetivo da reserva, como repetidas vezes dito, é o de segregar os valores subvencionados, a fim de que sejam mantidos no negócio, e não distribuídos aos sócios ou acionistas. De um ponto de vista objetivo, a não constituição da reserva seria uma presunção de que os valores teriam sido desviados da sua finalidade original, o que, contudo, não é uma conclusão necessariamente válida. Basta verificar que, em uma hipótese excepcional, em nunca tendo sido distribuídos dividendos aos sócios ou acionistas, não se cogitaria de os recursos terem deixado o negócio, estando ainda segregados em reserva de lucros.

Consultando a jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) sobre o tema, verifica-se que, atualmente, praticamente à unanimidade, o entendimento é pela incidência dos tributos federais quando não constituída a competente reserva para segregar os recursos subvencionados²³. Ainda, em caso peculiar, decidiu o CARF pela incidência de IRPJ sobre os valores da reserva de capital constituída mediante subvenções, a qual fora distribuída

23. Exemplificativamente:

Acórdão n. 3302-007.720: "No caso concreto, inexistiu trânsito de tais receitas para as referidas reservas, devendo tais valores serem tributados como receitas omitidas da base dessas contribuições" (CARF, Acórdão n. 3302-007.720, j. 24.10.2019, **DOU** 02.12.2019).

Acórdão n. 1301-003.903: "O valor corresponde à subvenção para investimento deve ser registrado como reserva de incentivos fiscais, a fim de evitar que o respectivo valor

aos sócios após a incorporação da empresa que havia recebido os recursos públicos e constituído a reserva²⁴.

Excepcionalmente, em precedente acerca da incidência de PIS e COFINS, considerou-se que a constituição da reserva não seria determinante à não tributação das subvenções pelas duas contribuições, aduzindo-se que: "Se o legislador ordinário vinculou a não tributação das subvenções de investimento pelo IRPJ e pela CSLL à manutenção de tais valores em conta de reserva de incentivos fiscais, o mesmo não foi estipulado para a exclusão desses valores das bases de cálculo das contribuições"²⁵. Isso porque, ainda que essa tese ainda não esteja consolidada, ao contrário do regramento do IRPJ e da CSLL, quanto às contribuições PIS e COFINS, as alterações trazidas pela Lei n. 12.973/2014, em seus arts. 54 e 55, que incluíram o inciso X no § 3º do art. 1º da Lei n. 10.637/2002 e o inciso IX no § 3º do art. 1º da Lei n. 10.833/2003, referem pura e simplesmente que as receitas de subvenções para investimento não integram a base de cálculo das contribuições.

Assim, ainda que se possa cogitar de eventual argumentação tendente a demonstrar que os recursos subvencionados foram mantidos no próprio negócio, e não distribuídos aos sócios, a aplicação do art. 30 da Lei n. 12.973/2014, ao exigir que se tenha constituído a reserva de incentivos fiscais para direcionar os recursos subvencionados, surge como elemento determinante ao tratamento tributário das subvenções para investimento no que toca de modo específico ao IRPJ e à CSLL, pois privilegia o elemento de controle conferido por esse mecanismo e a manutenção dos recursos na atividade produtiva.

4 CONCLUSÃO

A partir de presente estudo, foi possível obter as seguintes conclusões a respeito das subvenções para investimento e da respectiva forma de contabilização:

a) a partir da edição da Lei n. 11.638/2007, que introduziu o art. 195-A na Lei n. 6.404/1976, bem como da edição do Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1),

seja distribuído a título de participação nos lucros ou dividendos" (CARF, Acórdão n. 1301-003.903, julgado em j. 15.05.2019, **DOU** 06.06.2019).

Acórdão n. 3302-006.569: "Os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS são considerados subvenções para investimento, desde que seja registrada em reserva de lucros" (Acórdão n. 3302-006.569, j. 27.02.2019, **DOU** 21.03.2019).

24. CARF, Acórdão n. 1302-001.941, j. 06.07.2016, **DOU** 31.05.2016.

25. CARF, Acórdão n. 3402-002.904, j. 28.01.2016, **DOU** 17.02.2016.

as subvenções governamentais passaram a ser tratadas pela contabilidade como receita do período a que competem (*income approach*);

b) a legislação tributária editada posteriormente às alterações promovidas pela Lei n. 11.638/2007, notadamente as Leis n. 11.941/2009 e n. 12.973/2014, adequou a legislação tributária às normas contábeis, determinando, para fins de neutralização do impacto tributário de IRPJ e CSLL, que as subvenções para investimento, desde que destinadas à conta de reserva de incentivos fiscais, nos termos do art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, fossem excluídas da apuração do lucro real para fins do IRPJ e da CSLL;

c) tratando-se o incentivo fiscal de ICMS de crédito presumido, fica em boa medida prejudicada a discussão quanto à sua consideração como subvenção para investimento e quanto à contabilização determinada pelas normas contábeis e pela legislação tributária, porquanto no julgamento do EREsp n. 1.517.492/PR, pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, entendeu-se pela impossibilidade de tributação desses valores pelo IRPJ e pela CSLL;

d) relativamente aos demais incentivos fiscais que não se consubstanciam em entradas financeiras como as de créditos presumidos de ICMS, tais como as isenções e as reduções de alíquotas ou de bases de cálculo, o tratamento fiscal e tributário mostra-se relevante, especialmente à vista da Lei Complementar n. 160/2017, na medida em que equiparou a integralidade dos benefícios de ICMS a subvenções para investimento, não sendo submetidos à incidência dos tributos federais, desde que atendidos os requisitos do art. 30 da Lei n. 12.973/2014;

e) o Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1) obsta a contabilização das subvenções governamentais diretamente em conta do patrimônio líquido, exigindo o reconhecimento das respectivas receitas em conta de resultado, pelo regime de competência, para que só então, caso haja determinação nesse sentido, sejam segregados em conta de reserva de incentivos fiscais;

f) a exigência do trânsito como receita dos valores subvencionados por conta de resultado é de natureza contábil, o que não deve interferir na forma de tributação dos valores. A exigência feita pela legislação tributária diz respeito à constituição da reserva de incentivos fiscais, nos termos do art. 195-A da Lei n. 6.404/1976, cujo objetivo é intangibilizar os valores subvencionados, mantendo-os aplicados no negócio e impedindo que sejam distribuídos aos sócios ou acionistas;

g) somente na hipótese de não ser constituída a reserva de incentivos fiscais de que trata o art. 195-A da Lei n. 6.404/1976 (ou de esta não ser mantida, nas hipóteses do § 2º do art. 30 da Lei n. 12.973/2014) é que está autorizada

a incidência de IRPJ e CSLL, uma vez que pressupõe o desvio da finalidade da subvenção concedida, em benefício aos sócios ou acionistas da empresa;

h) constituída a reserva, o fato de o ICMS ser contabilizado "cheio", para em seguida ser registrada a receita de subvenção nos termos do CPC 07 (R1), ou "líquido", pelo efeito final do ICMS devido, em nada altera a conclusão quanto ao direito à exclusão, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, da receita de subvenção recebida, sob pena de a forma de contabilização das operações impactar indevidamente o tratamento tributário apresentado pelo art. 30 da Lei n. 12.973/2014; e

i) a não incidência de PIS e COFINS sobre as subvenções para investimento não está condicionada à segregação dos recursos subvencionados em reserva de incentivos fiscais, uma vez que tal exigência é feita pelo art. 30 da Lei n. 12.973/2014 somente para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, ao passo que esses valores são diretamente excluídos da base de cálculo de tais contribuições sem qualquer ressalva, conforme o art. 1º, § 3º, X, da Lei n. 10.637/2002 e o art. 1º, § 3º, IX, da Lei n. 10.833/2003.

5 REFERÊNCIAS

- BELLUCCI, Mauricio; SILVA, Gustavo Carrile da. Tópicos atuais sobre a regularidade de benefícios fiscais unilaterais concedidos por estados e a sua tributação pelo IRPJ e CSLL. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, v. 3, n. 15, p. 71-91, nov./dez. 2018.
- BEVILACQUA, Lucas; CECCONELLO, Vanessa Marini. Incentivos fiscais de ICMS e subvenções para investimentos: tratamento fiscal após a edição da Lei Complementar n. 160/2017. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 41, p. 252-275, 2019.
- BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e deduções tributárias. **Revista de Direito Público**, v. 8, n. 41/42, p. 43-54, jan./jun. 1977.
- CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei das Sociedades Anônimas**. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 3.
- CHARNESKI, Heron. Uma lei clara: a Lei n. 11.638/07 e a estabilização, na contabilidade, de conflitos tributários e societários. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 155, p. 35-47, 2008.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro; COELHO, Eduardo Junqueira; LOBATO, Valter Souza. Subvenções para investimentos à luz das Leis 11.638/2007 e 11.941/2009. In: ROCHA, Sergio André (Coord.). **Direito tributário, societário e a reforma da Lei das S.A.** São Paulo: Quartier Latin, 2009. v. II, p. 530-575.
- FREDDO, Julio Cezar Giongo. As subvenções governamentais e o fato gerador do imposto de renda. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 42, p. 288-312, 2019.
- FURLAN, Marcus. A (des)necessária sincronia na concessão de subvenções para investimento – questionamentos à Instrução Normativa n. 1.700/17. In: BRAGA, Régis Fernando

de Ribeiro (Coord.). **Estudos aplicados de direito empresarial: tributário**. São Paulo: Almedina, 2017. p. 115-155.

GELBCKE, Ernesto Rubens et al. **Manual de contabilidade societária: aplicável a todas as sociedades – de acordo com as normas internacionais e do CPC**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

JANESCH, Ricardo de Holanda. Elementos para configuração da subvenção para investimento. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 23, n. 122, p. 101-118, maio/jun. 2015.

MINATEL, José Antonio. Subvenções públicas: registros contábeis e reflexos tributários a partir da Lei n. 11.638/07. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 159, p. 41-61, São Paulo, 2008.

NAVES, Amanda Isaias. Subvenções para investimento: tratamento fiscal após a edição da Lei 12.973/2014. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 36, p. 11-26, 2016.

NOVELLO, Guilherme Lautenschlaeger. Subvenções para investimento e a nova realidade contábil. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga; LOPES, Alexandro Broedel (Coord.). **Controvérsias jurídico-contábeis (aproximações e distanciamentos)**. São Paulo: Dialética, 2012. v. 3, p. 157-168.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: IBDT, 2020.

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

PLESKO, George A. **Book-tax differences and the measurement of corporate income**. Washington, DC: National Tax Association Proceedings, 1999.

SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenções para investimento e parceria público-privada. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 27, p. 480-493, 2012.

SEHN, Solon. Subvenções para investimentos: pressupostos da exclusão do lucro real para fins de apuração do IRPJ e CSLL. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 233, p. 131-142, 2015.

UTUMI, Ana Cláudia Akie. Lei n. 11.638/2007 e implicações tributárias das subvenções para investimento. In: RÓCHA, Sergio André (Coord.). **Direito tributário, societário e a reforma da Lei das S.A.** São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 17-41.

