

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS SOBRE O NOVO REGIME TRIBUTÁRIO DAS SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTOS NA LEI N. 14.789/2023

João Paulo Barbosa Lyra

Doutorando em Direito Tributário pela USP. Mestre em Direito Processual pela UFES. Pós-graduado em Direito Tributário pelo IBET. Pós-graduado em “A Fazenda Pública em Juízo” pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). MBA em Gestão Tributária e Sucessória pela Fucape. Professor da pós-graduação em Direito Tributário da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da pós-graduação em Direito Tributário da Faculdade Pio XII.

Artigo recebido em 04.09.2024 e aprovado em 18.09.2024.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Histórico legislativo-tributário aplicável às subvenções governamentais (como eram tratadas?) 2.1 A inovação legislativa trazida pela Lei Complementar 160/2017 3 A Lei 14.789/2023: legislação atual tributária aplicável às subvenções (como deve ser o tratamento atual?) 3.1 A natureza jurídica das subvenções para investimentos (o que são as subvenções para investimentos?) 3.2 Inconstitucionalidade por violação ao conceito constitucional de receita tributável 3.3 Inconstitucionalidade por violação ao conceito constitucional de renda 3.4 A inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo 4 Direito intertemporal: a segurança jurídica x retrospectividade da Lei n. 14.789/2023 5 Conclusão 6 Referências.

RESUMO: Este artigo visa a demonstrar que as novéis modificações tributárias das subvenções para investimentos veiculadas pela Lei n. 14.789/2023 são inconstitucionais porque violam o conceito constitucional de Receita Tributável e de Renda Tributável, e, portanto, acabam por violar a discriminação das competências tributárias; ademais são inconstitucionais por violação ao Princípio Federativo Fiscal. São também ilegais por violarem os arts. 43 e 97 do Código Tributário Nacional. Por fim, este estudo demonstra que os benefícios fiscais concedidos como subvenções para investimentos antes da Lei n. 14.789/2023 não podem ser por ela alcançados, porque violam o princípio da legítima confiança, da segurança jurídica tributária e da irretroatividade tributária.

PALAVRAS-CHAVE: Subvenções para investimentos. Receita tributável. Renda tributável. Pacto federativo. Segurança jurídica.

SOME NECESSARY CONSIDERATIONS ON THE NEW TAX REGIME FOR INVESTMENT SUBSIDIES IN LAW NO. 14,789/2023

CONTENTS: 1 Introduction 2 Legislative-tax history applicable to government subsidies (how were they treated?) 2.1 The legislative innovation brought about by Complementary Law 160/2017 3 Law 14.789/2023: current tax legislation applicable to subsidies (what should the current treatment be?) 3.1 The legal nature of investment subsidies (what are investment subsidies?) 3.2 Unconstitutionality due to violation of the constitutional concept of taxable income 3.3 Unconstitutionality due to violation of the constitutional concept of income 3.4 Unconstitutionality due to violation of the federative pact 4 Intertemporal law: legal certainty x retrospectivity of Law No. 14.789/2023 5 Conclusion 6 References.

ABSTRACT: This article aims at demonstration that the taxes modifications of the subsidies for investments (provide) conveyed by lay n. 14.789/2023 are unconstitutional because they violate the constitutional concept of the taxable revenue and of taxable income and therefore violate the discrimination of the tax competences; moreover, they are unconstitutional because they violate the federative pact principle. They are also illegal because they violate articles 43 and 97 of the national taxable code. Finally, this study demonstrate that the tax benefits granted as subsidies for investments before law n. 14.789/2023 cannot be protected by the sad law because they violate both the principle of lawful trust and the tax legal security and of the tax irretroactivit.

KEYWORDS: Subsidies for investments. Taxable revenue. Taxable income. Federative pact principle. Legal security.

1 INTRODUÇÃO

Há muito se discutem aspectos jurídicos das subvenções governamentais concedidas pelos entes públicos. Mesmo passados mais de 50 anos da primeira legislação brasileira sobre o assunto, os Tribunais Administrativos e Judiciais não apontam critérios seguros para distinguir as espécies de subvenções governamentais. Tornou-se um dos temas centrais das discussões tributárias no Brasil.

Mesmo em um contexto de acirrados debates, foi editada a Lei n. 14.789/2023, a qual acarretou mudanças drásticas na sistemática das subvenções para investimentos, em especial ao revogar as isenções relativas a IRPJ, CSLL, PIS e Cofins.

Edificam-se, a partir daí, três questionamentos principais a serem, de forma inicial, não exaustiva, tampouco definitiva, respondidos: (i) poderia uma lei atribuir natureza de receita e de renda às subvenções para investimentos? (ii) poderia a União “revogar” tais isenções sem ofender o princípio federativo, ao impedir, indiretamente, que Entes Federados criem benefícios fiscais? E, por último: (iii) pode a Lei n. 14.789/2023 retroagir seus efeitos para atingir benefí-

cios fiscais concedidos antes do início de sua validade? Por meio deste estudo buscar-se-á responder a essas três perguntas.

2 HISTÓRICO LEGISLATIVO-TRIBUTÁRIO APLICÁVEL ÀS SUBVENÇÕES GOVERNAMENTAIS (COMO ERAM TRATADAS?)

Tais subvenções surgiram no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei n. 4.320/1964, a qual, em seu art. 12, § 3º, no capítulo que trata das despesas ou transferências correntes ou de capital incorridas pelo Poder Público, conceituou subvenções como: (a) sociais, voltadas às instituições sem finalidades lucrativas e (b) econômicas, que são destinadas às empresas privadas com propósitos lucrativos.

Interessam-nos, neste estudo, as subvenções econômicas, que, à época de sua instituição, eram apenas subvenções econômicas de custeio¹ e surgiram por meio de uma lei regente de Direito Financeiro. Até esse momento, havia a conceituação financeira de subvenções, sem a devida caracterização tributária de suas repercussões, exatamente porque a lei precedente tratava de relação jurídico-financeira. A normatização tributária das subvenções econômicas se deu por meio da Lei n. 4.506/1964², a qual prescreve as subvenções correntes como receitas tributadas.

Inaugurava-se, nesse momento, a separação entre o conceito de subvenções para o Direito Financeiro e para o Direito Tributário, os quais não se identificam³. Se por um lado o Direito Financeiro vê as subvenções como “auxílio financeiro, previsto no orçamento público, para ajudar entidades públicas ou particulares a desenvolver atividades assistenciais, culturais ou empresariais”⁴, por outro, o Direito Tributário as conceitua como transferências de renda e de

1. “Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:
§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:
I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa [...]”
2. “Art. 44. Integram a receita bruta operacional:
IV – As subvenções correntes, para custeio ou operação, recebidas de pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou de pessoas naturais.”
3. SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenção para investimento e parceria público-privada. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 27, p. 481, 2012.
4. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 41.

capital recebidas pelas empresas oriundas do ente público⁵. Conceitos distintos e autônomos um do outro, portanto⁶.

Para o Direito Tributário elas não deixam de ser auxílios governamentais, como será a frente demonstrado, porém, sua natureza jurídica e especificidades mudam em relação às consequências fiscais.

Competiu à lei societária, primeiramente, regulamentar as subvenções para investimentos, a qual prescrevia o dever de classificá-las em reservas de capital⁷. Houve a previsão societária das subvenções para investimentos, sem, contudo, sua regulamentação para fins fiscais, situação essa que trouxe instabilidade momentânea ao sistema jurídico. Também não se tinha, àquela altura, uma definição do conceito de subvenções para investimento que pudesse atender aos anseios de quem delas se servia. Afinal: como classificá-las tributariamente? Se, conforme a lei societária, deveriam ser classificadas como reservas de capital, como ficaria sua repercussão tributária, em especial, se comporiam ou não a base do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas?

O tratamento tributário veio somente com o § 2º do art. 38 do Decreto-lei 1.598/1977, que concedeu efeitos tributários às novéis modificações introduzidas por meio da Lei n. 6.404/1976, *vide*:

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

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

-
5. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*. Rio de Janeiro: Justec, 1979. p. 685.
 6. SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. A classificação das subvenções: origens históricas de um problema contemporâneo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 517.
 7. Lei n. 6.404/1976: “Art. 182. A conta do capital social discriminará o montante subscrito e, por dedução, a parcela ainda não realizada.
§ 1º Serão classificadas como reservas de capital as contas que registrarem:
d) as doações e as subvenções para investimento”.

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

As subvenções para investimentos, a partir desse momento, passam a ser tributariamente regulamentadas e assumem, desde seu nascedouro, a natureza jurídica que lhes é ínsita: autêntica transferência de capital⁸. Nada mais são do que auxílios concedidos a alguma instituição com o objetivo de protegê-la ou para que cumpra seus objetivos⁹. É utilização de capital público a serviço de um interesse público¹⁰, utilizando-se uma pessoa jurídica meramente como meio para um fim: o interesse público.

Os valores recebidos a título de subvenções para investimentos, com efeito, não compõem a base de cálculo para o Imposto sobre a Renda das empresas, porque têm a natureza jurídica de transferência de capital, não compondo, por isso, ou consubstanciando renda capaz de ensejar o tributo sobre a renda. Tal disposição legal também se estendeu à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, após sua criação, por meio da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, bastaria a pessoa jurídica registrar os valores recebidos a título de subvenção para investimentos em reserva de capital, podendo ser utilizado tal valor apenas para absorver prejuízos ou incorporar ao capital social ou ainda para absorver passivos ou insuficiências ativas, para que tais valores não fossem tributados pelo imposto sobre a renda. Eram valores que não transitavam pelo resultado da empresa, pois não compunham valores oriundos das atividades da sociedade empresária, mas sim valores vindos de ente público com a finalidade de auxiliar a implantação ou o incremento de empreendimentos econômicos.

-
- 8. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*. Rio de Janeiro: Jus-
tec, 1979. p. 401. Também OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. *Fundamentos do imposto de renda*. São
Paulo: IBDT, 2020. v. 1, p. 186.
 - 9. ATALIBA, Geraldo. Isenção e subvenção – distinção entre os institutos – irretroatividade da
lei – direito adquirido. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 20, p. 88, 1972.
 - 10. 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.
11.637/2008 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. 155, 2013.

Inicia-se a controvérsia do que se deve entender por subvenções para investimento, na medida em que, a partir desse momento, elas não deveriam compor a base de cálculo do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, ao contrário das subvenções para custeio, que sempre compuseram a base de cálculo do IRPJ: isenções tributárias seriam subvenções para investimentos? Quais benefícios fiscais seriam subvenções para investimentos? Caso um Estado ou Município quisesse conceder algum benefício fiscal em suas respectivas entidades federadas, tais benefícios poderiam ser enquadrados como subvenções para investimentos? Se sim, em que medida e como? Tais questionamentos não foram respondidos pelas leis editadas sobre o assunto, de modo que divergências interpretativas surgiram àquela época.

Controvérsias entre contribuintes e Receita Federal iniciam acerca do tema e atos infr legais são editados com o objetivo de trazer parâmetros capazes de viabilizar a aplicação da normativa recém-inaugurada sobre as subvenções de investimento.

É nesse terreno fértil de incertezas que surgem os Pareceres Normativos CST ns. 142/1973, 2/1978 e 112/1978; este último estipulou requisitos não previstos no Decreto-lei n. 1.598/1977 para caracterizar determinado valor como subvenção para investimento. Nesse sentido, vale transcrever a conclusão do citado Parecer Normativo n. 112:

7. Conclusão

7.1. Ante o exposto, o tratamento a ser dado às Subvenções recebidas por pessoas jurídicas, para os fins de tributação do imposto de renda, a partir do exercício financeiro de 1978, face ao que dispõe o art. 67, item I, letra “b” do Decreto-lei n. 1.598/77, pode ser assim consolidado:

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

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

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

- III – As Isenções ou Reduções de impostos só se classificam como subvenções para investimento, se presente todas as características mencionadas no item anterior;
- IV – As Subvenções para Investimento, se registradas como reserva de capital não serão computadas na determinação do lucro real, desde que obedecidas as restrições para a utilização dessa reserva;
- V – As Isenções, Reduções ou Deduções do Imposto de Renda devido pelas Pessoas Jurídicas não poderão ser tidas como subvenção para investimento;
- VI – O § 2º do art. 38 do Decreto-lei n. 1.598/77 aplica-se a todas as pessoas jurídicas sujeitas à tributação pelo imposto de renda com base no lucro real; e
- VII – As contas do ativo permanente e respectiva depreciação, amortização ou exaustão, que registrem bens oriundos de Subvenções, são corrigidas monetariamente nos termos dos arts. 39 e seguintes do Decreto-lei n. 1.598/77.

Com a publicação desse Parecer Normativo, a Receita Federal passou a ser um vero fiscal de incentivos fiscais concedidos¹¹ por entidades federadas diversas. Deixou-se claro que subvenções para custeio comporiam a base de cálculo do imposto sobre a renda e as subvenções para investimento não comporiam, porque as primeiras integram o resultado da empresa e as segundas não integram. Em verdade, as subvenções para investimentos integrariam o resultado não operacional. E, se registradas como reserva de capital, não seriam tributadas.

E, com isso, estipularam-se os seguintes requisitos para caracterizar-se uma subvenção de investimentos: (a) transferência de recursos para uma pessoa jurídica com intuito de auxiliá-la na aplicação em bens ou direitos para implementação ou expansão do empreendimento econômico; (b) sincronia plena entre a intenção do subvencionador e a ação do subvencionado; (c) efetiva aplicação da subvenção nos investimentos discriminados; (d) registro em conta de reserva¹².

De acordo com o Parecer Normativo CST n. 112/1978, a principal diferença entre as subvenções para custeio e as subvenções de investimento é que estas requerem a efetiva e específica aplicação da subvenção, pelo beneficiário, nos investimentos

11. SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. A classificação das subvenções: origens históricas de um problema contemporâneo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 504.
12. SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. A classificação das subvenções: origens históricas de um problema contemporâneo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 504.

da implantação e da expansão do empreendimento. É o que se chamou de “sincronia da intenção do subvencionador com a ação do subvencionado”¹³.

Decisões administrativas começaram a trilhar esse caminho hermenêutico e, com isso, as divergências entre os contribuintes e a Receita Federal aumentaram, em especial nas discussões administrativas¹⁴. Houve discordâncias da

13. PINTO, Alexandre Evaristo. As idas e vindas da contabilização e tributação das subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 39.

14. “Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ

Ano-calendário: 2007, 2008, 2009

SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO.

Para restar caracterizada a subvenção para investimento as transferências devem ser concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos. E não basta a mera intenção, deve estar claro no diploma legal que o ente subvencionador irá, de fato, estabelecer mecanismos claros de controle para verificar se as condições serão atendidas. Espera-se que os investimentos sejam devidamente escriturados, de modo que possam refletir na contabilidade a aplicação dos recursos em ativo, dentro de um período de tempo determinado, em montante proporcional às transferências recebidas.

ETAPAS DE VERIFICAÇÃO A SEREM CUMPRIDAS PARA CARACTERIZAR A SUBVENÇÃO PARA INVESTIMENTOS.

Devem ser cumpridas duas etapas de verificação para atestar se os recursos podem ser reconhecidos como subvenção para investimentos: primeiro, se a legislação do ente subvencionante, em tese, estabelece critérios objetivos e efetua o devido controle para acompanhar a efetividade da aplicação dos recursos; e segundo, se os requisitos de ordem formal (art. 38, § 2º, alíneas ‘a’ e ‘b’ do Decreto-lei n. 1.598, de 26.12.1977) e material (aplicação efetiva dos recursos em investimentos) foram atendidos. PROGRAMA FOMENTAR. ABATIMENTOS NO VALOR PRINCIPAL DA DÍVIDA DECORRENTES DE LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA DOS EMPRÉSTIMOS. IMPOSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO DE EFEITOS.

Descontos obtidos de empréstimos contraídos no passado não têm o condão de retroagir efeitos no sentido de qualificar os valores como subvenções para investimento, vez que ausentes os requisitos necessários previstos em legislação” (Processo n. 13116.721294/2011-12, Acórdão n. 9101-003.167, Rel. André Mendes de Moura, j. 05.10.2017, Contribuinte: Gravia Esquality Indústria Metalúrgica Ltda).

“Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ

Ano-calendário: 2003, 2004, 2005

IRPJ. BENEFÍCIO FISCAL. SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTOS: OPERAÇÕES DE MÚTUO. FINANCIAMENTO DE PARTE DO ICMS DEVIDO. REDUÇÃO DO VALOR DA DÍVIDA. CARACTERIZAÇÃO.

A concessão de incentivos à implantação de indústrias consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado do Ceará, dentre eles a realização de operações de mútuo em condições favorecidas, notadamente quando presentes: i) a intenção da Pessoa Jurídica de Direito Público em transferir capital para a iniciativa privada; e ii) aumento do

interpretação dada pela Receita Federal, em especial porque os critérios estipulados pela Receita não eram previstos em lei.

Com a convergência das normas brasileiras ao padrão contábil internacional (*International Financial Reporting Standards – IFRS*), primeiramente por meio da Lei n. 11.638/2007 e depois por meio da Lei n. 11.941/2009, houve mudanças substanciais nas formas e classificações da legislação societária; dentre as mudanças, as subvenções para investimento foram alcançadas e sofreram modificações contábil-societárias. Registre-se que tais mudanças tiveram apenas caráter contábil-societário e não fiscal, na medida em que a natureza jurídica das subvenções governamentais, quer sejam as de custeio, quer sejam as de investimento, permaneceu a mesma.

A mudança central por que passaram as subvenções para investimentos diz respeito, primeiro, à obrigação de reconhecer tais valores em conta de resultado, por meio do regime de competência, e, após, excluir tais valores no livro de Apuração do Lucro Real (Lalur), devendo a empresa manter tais valores na rubrica de reserva de incentivos fiscais¹⁵.

Cumprindo o objetivo de regulamentar as consequências tributárias após as significativas modificações das normas contábeis, a Lei n. 12.973/2014 trouxe novidades às subvenções de investimento e de custeio, em especial, em seu art. 30¹⁶,

estoque de capital na pessoa jurídica subvencionada, mediante incorporação dos recursos em seu patrimônio, configura outorga de subvenção para investimentos. As subvenções para investimentos devem ser registradas diretamente em conta de reserva de capital, não transitando pela conta de resultados” (Processo n. 10380.016589/2008-50, Acórdão n. 9101-002.329, Rel. Rafael Vidal de Araujo, j. 06.04.2016, Contribuinte: Rigesa do Nordeste Indústria de Embalagens Ltda).

15. Lei n. 6.404/1976: “Art. 195-A. A assembleia geral poderá, por proposta dos órgãos de administração, destinar para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos, que poderá ser excluída da base de cálculo do dividendo obrigatório (inciso I do *caput* do art. 202 desta Lei)”.
16. “Art. 30. As subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e as doações feitas pelo poder público não serão computadas na determinação do lucro real, desde que seja registrada em reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que somente poderá ser utilizada para:
 - I – absorção de prejuízos, desde que anteriormente já tenham sido totalmente absorvidas as demais Reservas de Lucros, com exceção da Reserva Legal; ou
 - II – aumento do capital social.

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

o qual estabeleceu ônus específico¹⁷ para que as subvenções de investimento pudessem ser excluídas do cálculo do lucro real.

Não se pode perder de vista que a Lei n. 12.973/2014 também cuidou de inserir enunciados legais no inciso X¹⁸, § 3º, art. 1º da Lei n. 10.637/2002 e no inciso IX¹⁹, § 3º, art. 3º da Lei n. 10.833/2003 para excluírem-se as receitas de subvenções de investimento das bases do PIS e da Cofins não cumulativos, dispositivos legais esses recém-revogados por meio da Lei n. 14.789/2023.

Editou-se, também nesse contexto, o Pronunciamento Técnico CPC n. 07 “Subvenção e Assistência Governamental”, que, em seu item 12, é expresso ao afirmar: “Uma subvenção governamental deve ser reconhecida como receita ao longo do período confrontada com as despesas que pretende compensar, em base sistemática, desde que atendidas às condições deste Pronunciamento. A subvenção governamental não pode ser creditada diretamente no patrimônio líquido”.

A falta de critérios seguros e intersubjetivamente controláveis para distinguir as subvenções para investimento e as subvenções para custeio, assim como a restrição imposta pela Receita Federal à caracterização das subvenções para

-
17. DANIEL NETO, Carlos Augusto. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 133.
18. “Art. 1º A Contribuição para o PIS/Pasep, com a incidência não cumulativa, incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil. (Redação dada pela Lei n. 12.973, de 2014)
§ 3º Não integram a base de cálculo a que se refere este artigo, as receitas:
X – 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 [...]”
19. “Art. 1º A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, com a incidência não cumulativa, incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil. (Redação dada pela Lei n. 12.973, de 2014)
§ 3º Não integram a base de cálculo a que se refere este artigo as receitas:
IX – 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; (Incluído pela Lei n. 12.973, de 2014) (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos).”

investimento, fizeram com que houvesse um conflito federativo entre os entes federados²⁰.

Conflito federativo porque a Receita Federal passou a controlar e determinar como benefícios fiscais concedidos por Estados ou Municípios poderiam ser caracterizados ou não como subvenções para investimentos, retirando, com isso, a autonomia dos entes federados, a qual é corolário básico do princípio federativo brasileiro²¹. Esse conflito federativo precisava de um fim, razão pela qual foi publicada a Lei Complementar 160/2017. É o que se passa a expor a seguir.

2.1 A inovação legislativa trazida pela Lei Complementar 160/2017

Inserida em um contexto de conflito federativo entre Estados e União Federal, a Lei Complementar 160/2017, após um acirrado processo legislativo, foi promulgada, e, no que se refere às subvenções para investimento, introduziu os §§ 4º e 5º no art. 30 da Lei n. 12.973/2014²² os quais, basicamente: (a) estipulavam a natureza de subvenções para investimentos a todo benefício fiscal concedido

20. SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. As subvenções para investimento e o princípio federativo na jurisprudência do STJ. In: FERROS, Marília Carvalho Neves et al. (org.). *Ensaio em direito público: os 10 anos da Ministra Regina Helena Costa no Superior Tribunal de Justiça*. Londrina: Thoth Editora, 2023. p. 268.

21. BERTI, Flavio de Azambuja. *Direito tributário e princípio federativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 37.

22. “Art. 30. As subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos e as doações feitas pelo poder público não serão computadas na determinação do lucro real, desde que seja registrada em reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que somente poderá ser utilizada para: (Vigência) (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

I – absorção de prejuízos, desde que anteriormente já tenham sido totalmente absorvidas as demais Reservas de Lucros, com exceção da Reserva Legal; ou (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

II – aumento do capital social. (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

§ 1º Na hipótese do inciso I do *caput*, a pessoa jurídica deverá recompor a reserva à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes. (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

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

pelos Estados; (b) impediam novas condições e requisitos que não os discriminados naquele dispositivo legal; e (c) todo esse tratamento deveria ser atribuído também aos processos administrativos e judiciais já em trâmite.

Assim, os incentivos fiscais deveriam ser todos tomados como subvenções para investimentos, a despeito de quaisquer outras nuances que não as prescritas na Lei Complementar 160. Surgiu com essa Lei Complementar o seguinte impasse: houve doutrinadores²³ que entenderam tratar-se de uma ficção jurídica a equiparação de todos os benefícios fiscais como se subvenções de investimento fossem e, por isso mesmo, não haveria necessidade de critérios outros, como ou-

nas hipóteses de: (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

I – capitalização do valor e posterior restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitado ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou subvenções governamentais para investimentos; (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

II – restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, nos 5 (cinco) anos anteriores à data da doação ou da subvenção, com posterior capitalização do valor da doação ou da subvenção, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitada ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou de subvenções governamentais para investimentos; ou (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

III – integração à base de cálculo dos dividendos obrigatórios. (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)
 § 3º Se, no período de apuração, a pessoa jurídica apurar prejuízo contábil ou lucro líquido contábil inferior à parcela decorrente de doações e de subvenções governamentais e, nesse caso, não puder ser constituída como parcela de lucros nos termos do *caput*, esta deverá ocorrer à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes. (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) Produção de efeitos (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

§ 4º Os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao imposto previsto no inciso II do *caput* do art. 155 da Constituição Federal, concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, são considerados subvenções para investimento, vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo. (Incluído pela Lei Complementar n. 160, de 2017) (Revogado pela Medida Provisória n. 1.185, de 2023) (Revogado Lei n. 14.789, de 2023) (Produção de efeitos)

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

23. LEÃO, Martha; ALHO NETO, João. Subvenção para investimento: A Interpretação do Art. 30, § 4º, da Lei n. 12.973/2014, incluído pela Lei Complementar n. 160/2017. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 611-633.

trora existia, como a comprovação do direcionamento específico ao empreendimento econômico, por exemplo, dos valores concedidos como benefícios fiscais.

Por outro lado, há a corrente que entende que, a despeito dessa legislação nova (Lei Complementar n. 160/2017), ainda assim é de ser demonstrado o efetivo direcionamento dos benefícios fiscais para a implantação e/ou expansão do empreendimento econômico e, somente assim, poderia ser considerado subvenção de investimento, vedando-se quaisquer outras exigências que não as presentes na novel legislação.

Para nós, ao que o § 4º da Lei n. 12.973/2014 visou foi impedir que o Fisco permanecesse fazendo exigências não previstas em lei²⁴, porém o requisito básico de toda e qualquer subvenção para investimento sempre foi e sempre deve ser demonstrar-se que o benefício fiscal está devidamente vinculado à implementação e/ou expansão do empreendimento econômico e, claro, que houve o cumprimento das condicionantes contábeis para assim ser e permanecer caracterizado. A vinculação das subvenções de investimento deve ser clara e inquestionável, do contrário desnaturar-se-á sua natureza de auxílio governamental para veras receita e renda tributáveis.

3 A LEI 14.789/2023: LEGISLAÇÃO ATUAL TRIBUTÁRIA APLICÁVEL ÀS SUBVENÇÕES (COMO DEVE SER O TRATAMENTO ATUAL?)

De acordo com a Lei n. 14.789/2023, a empresa tributada pelo lucro real que receber subvenção de algum ente federado para implantar ou expandir empreendimento econômico poderá apurar crédito fiscal no percentual de 25%. Tal crédito fiscal vale apenas para o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – excluindo-se, portanto, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – e podem ser compensados ou ressarcidos com quaisquer tributos administrativos pela Receita Federal. O próprio art. 1º é enfático ao afirmar que tais créditos são voltados apenas às subvenções para investimentos.

Somente será beneficiária desse crédito a pessoa jurídica que for habilitada na Receita Federal do Brasil e atender aos requisitos do art. 4º da mencionada lei, quais sejam: (a) ser beneficiária de subvenção para investimento concedida por ente federativo; (b) haver ato concessivo da subvenção editado pelo ente fe-

24. TOMAZELA, Ramon. O novo regime tributário das subvenções para investimento na Lei n. 14.789/2023. *Revista Fórum de Direito Tributário*, v. 22, n. 128, p. 63-86, mar./abr. 2024.

derativo anterior à implantação ou à expansão do empreendimento econômico; e (c) haver ato concessivo da subvenção editado pelo ente federativo que estabeleça expressamente as condições e as contrapartidas a serem observadas pela pessoa jurídica relativas à implantação ou à expansão do empreendimento econômico. A habilitação se dará no prazo de até 30 dias do requerimento de habilitação. Após tal período haverá a tácita aprovação da habilitação, sem possibilidade de a União questionar a higidez da documentação apresentada pelo contribuinte, na medida em que a lei não prevê possibilidade de ulterior análise desses requisitos.

A Instrução Normativa n. 2.170/2023, que regulamentou a Lei n. 14.789/2023, afirma, em seu inciso III, art. 7º, haver a necessidade de regularidade fiscal para a concessão do apontado percentual. Tal exigência não está prevista na Lei n. 14.789/2023 e desconsidera a natureza jurídica de transferência de capital das subvenções para investimentos²⁵.

O crédito fiscal de subvenções para investimento corresponderá ao produto das receitas das subvenções, o que afasta a hipótese de cogitar-se de crédito oriundo de “grandezas negativas”, tais como redução de base de cálculo, isenção ou mesmo redução de alíquota. Agora, somente a receita reconhecida contabilmente é que deverá servir de critério para tomada do respectivo crédito de 25%. O art. 7º reitera que somente receitas de subvenção relacionadas à implantação ou à expansão do empreendimento econômico é que poderão ser levadas em consideração. Isso é óbvio, afinal, subvenções para investimentos somente podem ser concedidas para implantação ou para expansão de empreendimento econômico. Além disso, somente após o protocolo do pedido de habilitação da pessoa jurídica é que serão computadas as receitas de subvenção.

O art. 8º, por sua vez, prescreve que somente serão computadas receitas relacionadas à depreciação, amortização ou exaustão ou de locação ou arrendamento de bens de capital relativas à implantação ou à expansão. Nada mais natural, afinal subvenções de investimentos têm de ter destinação específica à capitalização do empreendimento. Deve haver, segundo HUMBERTO ÁVILA²⁶,

25. TOMAZELA, Ramon. O novo regime tributário das subvenções para investimento na Lei n. 14.789/2023. *Revista Fórum de Direito Tributário*, v. 22, n. 128, p. 63-86, mar./abr. 2024.

26. ÁVILA, Humberto. Natureza jurídica da contraprestação pecuniária recebida em contrato de parceria público-privada. Subvenção para investimento. Não incidência dos impostos sobre a renda e prestação de serviços e das contribuições sobre a receita e sobre o lucro. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 192, p. 167, 2012.

uma correspondência material entre as subvenções e os bens que ela deve capitalizar. Ademais, sob a premissa de que subvenções para investimento são meras transferências patrimoniais transferidas pelo Ente Público com o objetivo de auxiliar a implementação ou ampliação de determinado empreendimento econômico, que encontram sua razão de ser na satisfação de determinados interesses públicos²⁷, todo e qualquer gasto relacionado à implantação ou ampliação do empreendimento deve ser capaz de gerar o crédito de 25%, sob pena de restringir-se, ainda mais, como será visto, o instituto das subvenções para investimento.

Em suma: a Lei n. 14.789/2023 traz uma gama de inconstitucionalidades e busca, por meio dela, dar foros de legalidade e constitucionalidade a antigos entendimentos da Receita Federal do Brasil, os quais, como visto, já foram rechaçados pelo entendimento doutrinário e jurisprudencial. Infelizmente, tenta-se ressuscitar, por via absolutamente inconstitucional, tais entendimentos ultrapassados e retrógrados.

3.1 A natureza jurídica das subvenções para investimentos (o que são as subvenções para investimentos?)

O que define a natureza jurídica de um instituto jurídico é a análise do núcleo do ato ou negócio jurídico que lhe dá causa²⁸. Dessa forma, deve-se entender por que o valor foi concedido e o que ele visava a remunerar²⁹.

A causa de uma subvenção para investimento é sempre um auxílio a ser concedido pelo Ente Público a um determinado contribuinte para que ele consiga implementar e/ou expandir seu empreendimento econômico. Para MANFRED ZULEEG³⁰, “subvenções são uma medida de financiamento direto

27. PIZOLIO, Reinaldo. Imposto de renda pessoa jurídica e subvenções para investimento. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 52, p. 149, 2000.

28. ÁVILA, Humberto. Natureza jurídica da contraprestação pecuniária recebida em contrato de parceria público-privada. Subvenção para investimento. Não incidência dos impostos sobre a renda e prestação de serviços e das contribuições sobre a receita e sobre o lucro. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 192, p. 169, 2012.

29. ÁVILA, Humberto. Natureza jurídica da contraprestação pecuniária recebida em contrato de parceria público-privada. Subvenção para investimento. Não incidência dos impostos sobre a renda e prestação de serviços e das contribuições sobre a receita e sobre o lucro. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 192, p. 169, 2012.

30. ZULEEG, Manfred. *Die Rechtsform der Subventionen*. Berlin: Walter de Gruyter & Co., 1965. p. 18. No original: „Will man mit dem Begriff der Subvention die Anwendbarkeit einer bestimmten Rechtsform auf eine Gruppe von Zuwendungen der öffentlichen Hand festlegen, so ist

por uma autoridade soberana a favor de uma pessoa privada com objetivo de controlar a economia ou para alcançar outros objetivos de interesse público”.

O conceito de subvenção sempre deve estar atrelado à ideia de auxílio; é uma liberalidade concedida pelo Poder Público³¹, parecendo-se com as doações do Direito Civil, porém, no âmbito do Direito Público, elas se diferenciam quanto ao aspecto da ocorrência do interesse público relevante³². É uma capitalização feita pelo Poder Público, o qual dá ao particular recursos para que ele cumpra funções de interesse público.

Constata-se, assim, a necessária vinculação entre a intenção do Ente subvencionador com a efetividade de endereçamento (implementação ou expansão do empreendimento) por parte das sociedades empresárias, assim como a necessária função de interesse público que deve haver para qualificarem-se as subvenções para investimentos. Deve haver uma correspondência material das subvenções para investimentos, isto é, uma efetiva e específica aplicação da subvenção nos investimentos previstos na implantação do empreendimento econômico pelo particular³³.

Diferenciam-se as subvenções para investimento e as para custeio. Aquelas não devem compor a base de cálculo do Imposto de Renda, porque nada mais são do que uma transferência de capital recebida do Poder Público com objetivo de investimentos em objetivos de interesse público; já as subvenções de custeio visam a custear encargos e despesas de manutenção da entidade

darunter eine unmittelbare Förderungsmassnahme eines Hoheitsträgers zugunsten eines Privaten zum Zwecke der Wirtschaftslenkung oder auch zur Erreichung anderer im öffentlichen Interesse liegender Ziele zu verstehen“.

31. FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni. As subvenções para investimento. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023. p. 100. Nesse mesmo sentido, FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni. As subvenções para investimento no novo Regulamento do Imposto de Renda. In: DONIAK JR., Jimir (coord.). *Novo RIR: aspectos jurídicos relevantes do Regulamento do Imposto de Renda 2018*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 519.
32. BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e dedução tributárias. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 8, n. 41/42, p. 51, jan./jun. 1977.
33. ÁVILA, Humberto. Natureza jurídica da contraprestação pecuniária recebida em contrato de parceria público-privada. Subvenção para investimento. Não incidência dos impostos sobre a renda e prestação de serviços e das contribuições sobre a receita e sobre o lucro. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 192, p. 171, 2012.

subvencionada³⁴. GUILHERME LAUTENSCHLAEGER NOVELLO³⁵ deixa ainda mais clara essa diferença:

[...] as subvenções para custeio estão ligadas ao desenvolvimento das atividades operacionais da empresa. [...] As subvenções para investimento correspondem a incentivos financeiros concedidos pelo Poder Público a setores econômicos ou regiões para o desenvolvimento de projetos que comportem interesse especial, e estão necessariamente vinculadas à aplicação do benefício e exige uma contrapartida do beneficiário dos recursos.

As subvenções para custeio devem compor a base de cálculo do Imposto sobre a Renda, porque consubstanciam veros valores de renda; se elas remuneram os custos e as despesas da empresa, passam a compor os resultados da entidade e, por isso, devem ser tributadas. Por outro lado, as subvenções para investimentos são meros repasses de auxílios, por parte do Poder Público, visando à capitalização da beneficiária sociedade empresária, sem que haja contrapartida por tal auxílio, a despeito de o valor dever ser direcionado à implementação ou expansão da atividade empresarial, sob pena de sua descaracterização. Segundo HUMBERTO ÁVILA³⁶: “A contraprestação pecuniária é meio para viabilizar o empreendimento econômico, não resultado da sua exploração”.

A ideia de meio para viabilizar um empreendimento econômico traz à tona a diferença entre transferência de renda e transferência de capital. Quem melhor desenvolveu tal conceituação foi BULHÕES PEDREIRA, segundo o qual as transferências de dinheiro de uma pessoa para outra podem ser classificadas em quatro categorias: (a) pagamentos de renda, (b) transferências de renda, (c) pagamentos de capital, e (d) transferências de capital³⁷.

34. 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.

35. NOVELLO, Guilherme Lautenschlaeger. Subvenções para investimento e a nova realidade contábil. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga; LOPES, Alexsandro Broedel (coord.). *Controvérsias jurídico-contábeis* (aproximações e distanciamentos). São Paulo: Dialética, 2012. v. 3, p. 160.

36. ÁVILA, Humberto. Natureza jurídica da contraprestação pecuniária recebida em contrato de parceria público-privada. Subvenção para investimento. Não incidência dos impostos sobre a renda e prestação de serviços e das contribuições sobre a receita e sobre o lucro. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 192, p. 172, 2012.

37. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*. Rio de Janeiro: Justec, 1979. p. 401.

O pagamento de renda é contraprestação em troca de serviços ou fatores de produção em troca de quem os presta; as transferências de renda não dão nenhum direito a quem as transfere, são negócios unilaterais, porém compõem a base do Imposto de Renda, pois direcionados a custear as atividades e operações da pessoa jurídica. Os pagamentos de capital, por sua vez, são contraprestações em troca de bens econômicos ou de direito; as transferências de capital, por fim, são meras transmissões de direitos com a finalidade de acrescê-los ao estoque de capital de outra³⁸. Para BULHÕES PEDREIRA, a distinção entre transferência de renda e transferência de capital estaria na intenção do transmissor: se for para assegurar o custeamento das atividades e operações da pessoa jurídica é uma transferência de renda; se, por outro lado, for para crescer o capital da pessoa jurídica beneficiada, então estar-se-á perante transferência de capital.

3.2 Inconstitucionalidade por violação ao conceito constitucional de receita tributável

A característica jurídico-conceitual de receita para fins tributários como ingresso novo, positivo, com finalidade de permanência, obtido pela sociedade empresária, tem natureza patrimonial àquela pessoa jurídica. Dessa forma, não estão abrangidos nesse conceito expedientes que não se refiram a crescimento de elemento novo³⁹. Tal crescimento de elemento novo e positivo deve ter caráter de definitividade da quantia ingressada⁴⁰. Esses elementos são considerados por quase toda a doutrina⁴¹⁻⁴².

Apenas vicissitudes que digam respeito ao critério positivo de ingresso novo é que estão no espectro do conceito de receita, excluindo-se, dele, os aspectos

38. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*, Rio de Janeiro: Justec, 1979. p. 401-402.

39. GRECO, Marco Aurélio. Cofins na Lei 9.718/98 – variações cambiais e regime da alíquota acrescida. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 50, p. 131, 1999.

40. MINATEL, José Antonio. *Conteúdo do conceito de receita e regime jurídico para sua tributação*. São Paulo: MP Editora, 2005. p. 100.

41. SEHN, Solon. *Cofins incidente sobre a receita bruta*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 117.

42. KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. *Tributação da receita: parâmetros, limites constitucionais e aspectos controversos*. Curitiba: Juruá, 2021. p. 179: “[...] o conceito de receita tributável pode ser definido como o ingresso de recursos financeiros que se incorporam definitivamente, na forma de elemento novo e positivo, ao patrimônio da entidade, com o objetivo de remunerá-la pela realização de uma atividade”.

negativos que digam respeito às despesas⁴³. MARCELO KNOPFELMACHER⁴⁴ afirma: “[...] os dispositivos do texto permanente da Constituição Federal nos dão a ideia de receita como ingresso (novo) de valores que se incorporam positivamente ao patrimônio”.

Com efeito, se receita é aquisição de um direito patrimonial novo sobre o qual se exerce poder sobre o objeto desse direito, é possível concluir-se que empréstimos, doações pelo poder público, subvenções etc. não são qualificáveis como receita⁴⁵. Nas palavras de JOSÉ LUIZ BULHÕES PEDREIRA⁴⁶:

As quantidades de valor financeiro que entram no patrimônio da sociedade em razão de seu financiamento e capitalização não são receitas: na transferência de capital de terceiros a sociedade adquire apenas o poder de usar o capital, na de capital próprio adquire a propriedade de capital destinado a aumentar seu capital estabelecido.

Além dessas fundamentais características, é de se verificar o necessário caráter causal do ingresso no patrimônio. Perquirir a causa significa que as receitas devem ser oriundas de negócio jurídico ou expediente subjacente que lhes dê substância⁴⁷. É preciso que a receita se origine de negócio jurídico ou outra operação respectiva e que tenha uma causa nova para novo ingresso⁴⁸.

43. GRECO, Marco Aurélio. Cofins na Lei 9.718/98 – variações cambiais e regime da alíquota acrescida. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 50, p. 131, 1999.

44. KNOPFELMACHER, Marcelo. *O conceito de receita na Constituição: método para sua tributação sistemática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 101.

45. MARTINS, Natanael. A Lei n. 12.973/2014 e o Pronunciamento Técnico CPC 30 – Receitas. In: RODRIGUES, Daniele Souto; MARTINS, Natanael (org). *Tributação atual da renda: estudo da Lei n. 12.973/14 – da harmonização jurídico-contábil à tributação de lucros do exterior*. São Paulo: Noeses, 2015. p. 317.

46. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Finanças e demonstrações financeiras da companhia*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 456.

47. GRECO, Marco Aurélio. Cofins na Lei 9.718/98 – variações cambiais e regime da alíquota acrescida. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 50, p. 131, 1999.

48. GRECO, Marco Aurélio. Cofins na Lei 9.718/98 – variações cambiais e regime da alíquota acrescida. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 50, p. 131, 1999.

3.3 Inconstitucionalidade por violação ao conceito constitucional de renda

Nem todo acréscimo patrimonial é renda⁴⁹, assim como nem toda despesa é dedutível. Tem-se como exemplo da primeira afirmação a subscrição de valores pelos acionistas: aumenta-se o capital da sociedade empresária, porém tal valor não compõe lucro tributável; da segunda pode-se pensar no pagamento de dividendos aos acionistas: é uma despesa, porém não dedutível. O ágil na subscrição de ações também é um exemplo de aumento de patrimônio sem que haja tributação sobre esse aumento. Por que isso acontece? Simples: porque nem todo acréscimo patrimonial é tributado pelo Imposto sobre a Renda. É nessa zona cinzenta que estão as subvenções para investimentos. Elas crescem o patrimônio da pessoa jurídica, porém não são renda tributável. Não tem a União, nesse caso, competência tributária para tributar esse acréscimo de capital.

Partindo da premissa de que nossa Constituição Federal pressupõe um conceito econômico de renda, é de se analisarem as teorias sobre o conceito de renda, desenvolvidas no ramo financeiro-econômico. No centro dessa questão está a separação entre a teoria da renda-fonte (*source theories*) e a teoria da renda-acréscimo (*net accretion theories*)⁵⁰. Segundo a teoria da renda-fonte, deve-se entender renda apenas como o produto periódico de uma fonte permanente⁵¹. Por renda-acréscimo deve-se entender o acréscimo de ativos num determinado período, e renda tributável o crescimento líquido do patrimônio calculado deduzindo-se do valor bruto as perdas de capital, os gastos gerais e de manutenção, os juros e, em certos casos, as obrigações passivas⁵².

Sutilmente, RUBENS GOMES DE SOUSA⁵³, constatou que se for tomado em sentido amplo o conceito de exploração da fonte, a sua presença torna-se

49. SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenção para investimento e parceria público-privada. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 27, p. 490, 2012.

50. LANG, Joachim. The influence of tax principles on the taxation of income from capital. In: ESSERS, Peter; RIJKERS, Arie (ed.). *The notion of income from capital*. Amsterdam, IBFD, 2003. p. 18.

51. COSTA, Alcides Jorge. Conceito de renda tributável. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Estudos sobre o imposto de renda: em memória de Henry Tilbery*. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1994. p. 21.

52. COSTA, Alcides Jorge. Conceito de renda tributável. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Estudos sobre o imposto de renda: em memória de Henry Tilbery*. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1994. p. 21.

53. SOUSA, Gomes Rubens de. Conceito de rendimento tributável. *Revista de Direito Público*, São Paulo, p. 243, out./dez. 1970.

evidente, como nos prêmios em dinheiro, loterias. Bastaria uma atividade de titular, por menor que fosse, para se caracterizar a exploração da fonte.

De toda forma, atualmente o sistema SHS (Schanz, Haig e Simons) é o mais aceito⁵⁴. Segundo esse sistema, renda é consumo mais o patrimônio acumulado após um lapso temporal. É, portanto, um *proxy* para medir o “bem-estar” de um indivíduo⁵⁵. Afinal, é mais fácil e mais eficiente tributar-se quem tem “bem-estar” do que quem não o possui. Quando se fala em pessoa jurídica, a renda é a que pode ser distribuída aos sócios sem comprometer o seu capital⁵⁶. Esse sistema não fugiu de assertivas críticas endereçadas por VICTOR THURONYI⁵⁷, segundo o qual os termos utilizados pelo sistema SHS são ambíguos, como acréscimo e consumo, não explicando como os problemas dessas ambiguidades seriam solucionados.

A presença de ambiguidades nos termos do sistema SHS, tais como “consumo” ou mesmo o chamado “acrécimo patrimonial” já enseja veras dúvidas se tal modelo pode ser integralmente adotado em nosso sistema tributário nacional. É certo que ao positivar as competências tributárias, a Constituição Federal pressupõe o conceito de renda presente à época de sua promulgação. O conceito de renda pressupõe uma ação econômica⁵⁸ para a produção da renda. E renda é o produto do capital, conforme explicado anteriormente.

A pessoa jurídica compõe seu capital inicial para, a partir daí, operar e começar a auferir renda. As subvenções para investimentos são capitalizações realizadas pelo Poder Público às sociedades empresárias com o objetivo de atender aos interesses públicos. É um dispêndio plenamente vinculado e meio para atingir um fim: implantar ou expandir o empreendimento econômico. É uma ajuda pública plenamente vinculada; caso se macule tal vinculação, então não se está mais perante uma subvenção para investimento. Se, porventura,

54. HOLMES, Kevin. *The concept of income: a multi-disciplinary analysis*. Amsterdam: IBFD, 2000. p. 35-36.

55. SCHOUERI, Luís Eduardo. Dedutibilidade de doações ao terceiro setor. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 5, n. 62, p. 454, 2020.

56. SCHOUERI, Luís Eduardo. Dedutibilidade de doações ao terceiro setor. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 5, n. 62, p. 455, 2020.

57. THURONYI, Victor. The concept of income. In: CARON, Paul L.; BURKE, Karen C.; MCCOUCH, Grayson M.P. (coord). *Federal income tax anthology*. Cincinnati: Anderson Publishing Co. 1997. p. 107.

58. PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Imposto sobre a renda: pessoas jurídicas*. Rio de Janeiro: Justec, 1979. p. 167.

tais valores forem direcionados ao pagamento de custos ou despesas da pessoa jurídica, então estar-se-á perante subvenção para custeio, de modo que se estará perante verdadeira renda tributável pelo Imposto sobre a Renda.

Ademais, a análise do art. 43 do Código Tributário Nacional nos traz mais dois critérios a serem observados: a exigência de a renda ser adquirida e a de ela ser disponível. Eis o que prescreve o art. 43 do Código Tributário Nacional:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I – de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II – de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Havendo o acréscimo patrimonial, deve também haver o momento (“aquisição”) a partir do qual a renda passa a ser disponível⁵⁹. E renda disponível é aquela de que se pode dispor, ou seja, que se pode “empregar, aproveitar, servir-se, utilizar-se, lançar mão de, usar”⁶⁰. Ora, se a subvenção para investimento é plenamente vinculada à implantação e/ou expansão do empreendimento econômico, qualquer tentativa de subverter essa vinculação transmutará sua natureza de mera transferência patrimonial para renda tributável. Se é plenamente vinculada, não se pode falar em aquisição de renda, tampouco de disponibilidade. É vinculada. Dessa forma, permanecendo a subvenção de investimento plenamente vinculada aos seus fins não se pode sequer afirmar existir aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica para tributá-la como se renda fosse.

Vê-se a plena inconstitucionalidade por violar os arts. 153, III, e 195, I, “b” e “c”, da Constituição Federal, e, portanto, violação à discriminação das

59. SCHOUERI, Luís Eduardo. Considerações acerca da disponibilidade da renda: renda disponível é renda líquida. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; FAJERSZTAJN, Bruno; SILVEIRA, Rodrigo Maito da. (coord.). *Direito tributário: princípio da realização da renda no imposto sobre a renda – estudos em homenagem a Ricardo Mariz de Oliveira*. São Paulo: IBDT, 2019. p. 22.

60. SCHOUERI, Luís Eduardo. Comentários ao artigo “Imposto sobre a renda: a aquisição da disponibilidade jurídica ou econômica como seu fato gerador. Limite de sua incidência”. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; COSTA, Sérgio de Freiras (org.). *Diálogos póstumos com Alcides Jorge Costa*. São Paulo: IBDT, 2017. p. 238.

competências tributárias, assim como sua ilegalidade por violação ao art. 43 e ao art. 97 do Código Tributário Nacional.

3.4 A inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo

O art. 1^o⁶¹ de nossa Constitucional Federal é explícito ao determinar que o Brasil é um Estado Federado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Ser um Estado Federado significa aceitar as prescrições contidas pela Constituição da República Federativa do Brasil⁶². Além disso, a cada um dos Entes Federados são atribuídas competências por meio da Constituição Federal.

Por meio do princípio federativo, a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal têm autonomia administrativo-financeira, de acordo com seus contornos constitucionais. É um princípio “super-rígido”, pedra basilar do sistema, ao lado do princípio republicano⁶³. Tanto isso é verdade que o inciso I do § 4^o do art. 60⁶⁴ da CRFB/88 é expresso ao impedir qualquer proposta ou deliberação tendente a abolir a forma federativa de Estado. É, portanto, uma cláusula pétreia. A simples tendência a abolir já é suficiente para não poder ser objeto de deliberação, tampouco de proposta. São características indissociáveis do Estado Federado Brasileiro⁶⁵: (a) repartição constitucional de competências; (b) participação da vontade das entidades subnacionais na vontade nacional; (c) autonomia constituinte; (d) autonomia administrativa, política; e (e) repartição constitucional de renda para lhes garantir autonomia financeira.

O Federalismo Brasileiro tem ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais⁶⁶. Afinal, não é plausível um Estado Federal no qual

61. “Art. 1^o A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”

62. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 21.

63. ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 45.

64. “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4^o Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I – a forma federativa de Estado [...]”

65. GURGEL DE FARIA, Luiz Alberto. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 180.

66. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 149.

não haja o mínimo de cooperação entre os diversos estágios governamentais⁶⁷. A característica marcante do Estado Federado Brasileiro é a discrepância de realidades financeiras e de desenvolvimento de determinadas regiões do País. Há Estados muito desenvolvidos, como São Paulo, por exemplo, assim como há Estados com desenvolvimento muito aquém do que deveria, como o Estado do Maranhão ou o do Espírito Santo.

Dessa forma, com objetivo de reduzir as desigualdades regionais, do ponto de vista fiscal, o federalismo cooperativo é, conforme GILBERTO BERCOVICI⁶⁸, “a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais”.

Sob esse panorama, os incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos Estados e Municípios são fundamentais nas relações federativas, especialmente em um país como o Brasil com enormes disparidades regionais⁶⁹. Eles objetivam a minorar as disparidades regionais e visam à igualdade entre tais regiões. Por meio de benefícios fiscais, os Estados e Municípios renunciam às receitas de um lado, mas, por outro, atraem investimentos, tecnologia, inovação, renda e emprego para sua respectiva região.

Por isso mesmo, ao instituir um benefício fiscal, a unidade federativa responsável pela instituição não pode ser, por meios indiretos, tributada por outra entidade da federação. Dito de outra forma: se um Estado concede um benefício e a União, por outro lado, o tributa, ignorando, por completo, a política pública de concessão de determinado benefício fiscal, então haverá violação ao princípio federativo, em especial porque a União apropriar-se-á de valores pertencentes aos Estados.

Para existir um Estado Federado Fiscal, é necessária a existência de duas condições: (a) deve haver autonomia dos Estados Federados e (b) deve haver uniformidade de tratamento normativo dos Entes Federados⁷⁰. Autonomia é a

67. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 150.

68. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 157.

69. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 159.

70. ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021. p. 324-325.

capacidade de a Unidade Federada autorregulamentar-se tributariamente, sem a interferência, direta ou indireta de outro Ente da Federação. Eles gozam, portanto, da prerrogativa de exercerem autonomamente as competências normativas a eles atribuídas pela Constituição Federal⁷¹. Por uniformidade normativa entende-se a obrigatoriedade de tratamento normativo unitário dos Entes Federados: respeito às mesmas normas gerais⁷².

Se um Ente Federado X concede um benefício fiscal e um Ente Federado Y tributa tal benefício haverá uma intervenção, no mínimo indireta, à autonomia do Ente X, razão pela qual viola o pacto federativo tributário.

Viola-se o princípio federativo por meio da mitigação da imunidade recíproca tributária. Isso foi encampado pelo Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do EREsp n. 1.517.492/PR, por meio do voto-vencedor da Ministra Regina Helena Costa.

Seja sob a normativa anterior ou sob a atual vigência da Lei n. 14.789/2023, a violação ao princípio federativo é patente e permanente.

4 DIREITO INTERTEMPORAL: A SEGURANÇA JURÍDICA X RETROSPECTIVIDADE DA LEI N. 14.789/2023

Ordenamento Jurídico é a sequência temporal de sistemas jurídicos. Sequência dinâmica normativa naquela e sequência estático-normativa nesta⁷³.

Isso nos permite aferir que o Ordenamento Jurídico não é um conjunto de normas, mas sim um sequencial temporal de normas, de modo que uma norma é válida somente se estiver relacionada a um Sistema de Direito Positivo específico⁷⁴.

71. ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021. p. 325.

72. ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021. p. 325.

73. BULYGIN, Eugenio. Tiempo y validez. In: ALCHOURRÓN, Carlos E; BULYGIN, Eugenio. *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 197. Ver também: ALCHOURRÓN, Carlos E; BULYGIN, Eugenio. Sobre el concepto de orden jurídico. In: ALCHOURRÓN, Carlos E; BULYGIN, Eugenio. *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 397: “[...] por ‘sistema jurídico’ entenderé un conjunto de normas válidas en un cierto momento conforme a algunos criterios de pertenencia, mientras que la expresión ‘orden jurídico’ será siempre usada para referirse a una secuencia de sistemas jurídicos”.

74. CARACCILOLO, Ricardo. *El sistema jurídico: problemas actuales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1988. p. 19.

A afirmação que N_1 é válida carece de sentido, porque a validade de determinada norma se constata apenas se relacionada a determinado sistema de direito positivo. Dessa forma, o correto é dizer “ N_1 é válida em SDP_1 ”. É um critério de pertinência a cada T_1 ; uma sequência temporal e dinâmica de sistemas tem por resultado o Ordenamento Jurídico.

Dessa forma, qualquer mudança de normas em determinado sistema levará a outro sistema, o qual será distinto do anterior⁷⁵, porém permanecerá no mesmo ordenamento jurídico.

Isso leva à conclusão de que toda decisão se tomada em SDP_1 , sob as condições presentes àquele instante (T_1), com as possibilidades de calculabilidade de efeitos futuros, deve ter seus efeitos respeitados e preservados quando do SDP_2 , sob pena de violar-se o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança legítima. A proibição de retroatividade afeta a confiabilidade do direito, pois permite ao cidadão saber que será mantido hoje o que fora prescrito ontem, assim como afeta a calculabilidade, com a possibilidade de o cidadão, com os dados presentes, calcular as consequências futuras por suas atitudes tomadas hoje⁷⁶. Se no momento T_1 o cidadão tomou decisão acreditando nas consequências legais existentes àquele instante, quaisquer tentativas de retroatividade de uma norma posterior ao T_1 impedirão o cidadão de se autodeterminar⁷⁷. O elemento principal da irretroatividade é salvar a liberdade⁷⁸ do cidadão⁷⁹!

E foi exatamente isso que a Lei n. 14.789/2023 fez ao revogar a possibilidade de excluírem-se as subvenções de investimento da base de cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas. Não pode, portanto, a Lei n. 14.789/2023, produzida em SDP_2 , sob T_2 , alcançar atos jurídicos celebrados em SDP_1 . Isso é

75. MENDONÇA, Daniel. *Exploraciones normativas: hacia una teoría general de las normas*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2001. p. 50.

76. ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021. p. 365.

77. MENKE, Cassiano. *Irretroatividade tributária material: definição, conteúdo e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 102.

78. MAISTROIACOVO, Valeria. *I Limiti alla retroattività nel diritto tributario*. Milano, Giuffrè, 2005. p. 47.

79. MAISTROIACOVO, Valeria. *I Limiti alla retroattività nel diritto tributario*. Milano, Giuffrè, 2005. p. 62.

violação à segurança jurídica. A irretroatividade da lei não exaure os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança⁸⁰.

Entende-se por retrospectividade da lei nas hipóteses em que o novo diploma normativo alcança os efeitos ou consequências dos atos jurídicos praticados sob a vigência de anterior lei⁸¹, impossibilitando que o contribuinte que agiu sob as condições, leis, atos normativos, fatos e contextos de SDP₁, no T₁, exerça sua plena liberdade⁸².

Quando da concessão da subvenção para investimento em SDP₁, o contribuinte investiu dinheiro, criou expectativas logístico-empresariais, calculou as consequências de seus atos com base no que dispunha àquele momento. O cidadão predispõe suas atitudes dentro dos limites da lei ao tempo em que concedida a subvenção (SDP₁)⁸³. E a calculabilidade compõe um dos requisitos necessários para que seja respeitada a segurança jurídica.

O contribuinte precisa ter o direito de calcular, com base no que se dispõe em SDP₁, as consequências de seus atos ou negócios jurídicos (calculabilidade), e, além disso, tem de acreditar que tudo o que fizer de acordo com o que lhe era permitido fazer será respeitado pelo ordenamento jurídico (confiabilidade), de modo que saberá que, por exemplo, os benefícios conseguidos em determinado Estado da Federação (obtidos em SDP₁), norma produzida em SDP₂, com fundamento na Lei n. 14.789/2023, não os poderá retirar, sob pena flagrante de violação à segurança jurídica em dois dos seus requisitos, quais sejam: a calculabilidade e a confiabilidade.

5 CONCLUSÃO

Detida análise da dogmática jurídico-tributária permite-nos concluir que a Lei n. 14.789/2023 não pode revogar a “isenção” concedida às subvenções de investimento quanto a IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, porque (i) subvenção para

80. TOMAZELA, Ramon. O novo regime tributário das subvenções para investimento na Lei n. 14.789/2023. *Revista Fórum de Direito Tributário*, v. 22, n. 128, p. 63-86, mar./abr. 2024.

81. SCHOUERI, Luís Eduardo. Prefácio. In: COSTER, Tiago Rios. *Retrospectividade no direito tributário brasileiro*. São Paulo: IBDT, 2021. p. 9-10.

82. TOMAZELA, Ramon. O novo regime tributário das subvenções para investimento na Lei n. 14.789/2023. *Revista Fórum de Direito Tributário*, v. 22, n. 128, p. 63-86, mar./abr. 2024.

83. MAISTROIACOVO, Valeria. *I Limiti alla retroattività nel diritto tributario*. Milano, Giuffrè, 2005. p. 200.

investimento não é receita tributável, na medida em que só é receita tributária a aquisição de um direito patrimonial novo sobre o qual se exerce poder sobre o objeto desse direito, razão pela qual subvenção para investimento não poderia ser receita tributável⁸⁴; (ii) subvenção para investimento não é renda tributável, porque se a subvenção para investimento é plenamente vinculada à implantação e/ou expansão do empreendimento econômico, tentativa de transmutar tal vinculação mudará sua natureza de transferência patrimonial para renda tributável. Não se pode falar em aquisição de renda, tampouco de disponibilidade quando há vinculação obrigatória; (iii) viola o princípio federativo, porque ao conceder um benefício, o Estado exerce sua autonomia federativa e, se a União, por outro lado, o tributa, ignorando aquela política pública de benefício fiscal, violará o princípio federativo; e, por último (iv) viola o princípio da irretroatividade da lei tributária, porque a Lei n. 14.789/2023, produzida em um Sistema de Direito Positivo 2, sob tempo 2, ao visar a alcançar atos jurídicos celebrados em um Sistema de Direito Positivo 1, sob o tempo 1 (anterior, portanto) culmina por violar a segurança jurídica e a proteção à legítima confiança.

6 REFERÊNCIAS

ALCHOURRÓN, Carlos E; BULYGIN, Eugenio. Sobre el concepto de orden jurídico. In: ALCHOURRÓN, Carlos E; BULYGIN, Eugenio. *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

ATALIBA, Geraldo. Isenção e subvenção – distinção entre os institutos – irretroatividade da lei – direito adquirido. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 20, 1972.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ÁVILA, Humberto. Natureza jurídica da contraprestação pecuniária recebida em contrato de parceria público-privada. Subvenção para investimento. Não incidência dos impostos sobre a renda e prestação de serviços e das contribuições sobre a receita e sobre o lucro. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 192, 2012.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021.

84. MARTINS, Natanael. A Lei n. 12.973/2014 e o Pronunciamento Técnico CPC 30 – Receitas. In: RODRIGUES, Daniele Souto; MARTINS, Natanael (org). *Tributação atual da renda: estudo da Lei n. 12.973/14 – da harmonização jurídico-contábil à tributação de lucros do exterior*. São Paulo: Noeses, 2015. p. 317.

- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERTI, Flavio de Azambuja. *Direito tributário e princípio federativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- BORGES, José Souto Maior. Subvenção financeira, isenção e dedução tributárias. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 8, n. 41/42, jan./jun. 1977.
- BULYGIN, Eugenio. Tiempo y validez. In: ALCHOURRÓN, Carlos E; BULYGIN, Eugenio. *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- CARACCILO, Ricardo. *El sistema jurídico: problemas actuales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- COSTA, Alcides Jorge. Conceito de renda tributável. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Estudos sobre o imposto de renda: em memória de Henry Tilbery*. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1994.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- DANIEL NETO, Carlos Augusto. A tributação das subvenções de investimento: um mosaico de questões e soluções interconectadas. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023.
- FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni. As subvenções para investimento no novo Regulamento do Imposto de Renda. In: DONIAK JR., Jimir (coord.). *Novo RIR: aspectos jurídicos relevantes do Regulamento do Imposto de Renda 2018*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni. As subvenções para investimento. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023.
- GRECO, Marco Aurélio. Cofins na Lei 9.718/98 – variações cambiais e regime da alíquota acrescida. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 50, 1999.
- GURGEL DE FARIA, Luiz Alberto. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- HOLMES, Kevin. *The concept of income: a multi-disciplinary analysis*. Amsterdam: IBFD, 2000.
- KNOPFELMACHER, Marcelo. *O conceito de receita na Constituição: método para sua tributação sistemática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. *Tributação da receita: parâmetros, limites constitucionais e aspectos controversos*. Curitiba: Juruá, 2021.

LANG, Joachim. The influence of tax principles on the taxation of income from capital. In: ESSERS, Peter; RIJKERS, Arie (ed.). *The notion of income from capital*. Amsterdam, IBFD, 2003.

LEÃO, Martha; ALHO NETO, João. Subvenção para investimento: A Interpretação do Art. 30, § 4º, da Lei n. 12.973/2014, incluído pela Lei Complementar n. 160/2017. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023.

MAISTROIACOVO, Valeria. *I Limiti alla retroattività nel diritto tributario*. Milano, Giuffrè, 2005.

MARTINS, Natanael. A Lei n. 12.973/2014 e o Pronunciamento Técnico CPC 30 – Receitas. In: RODRIGUES, Daniele Souto; MARTINS, Natanael (org). *Tributação atual da renda: estudo da Lei n. 12.973/14 – da harmonização jurídico-contábil à tributação de lucros do exterior*. São Paulo: Noeses, 2015.

MENDONÇA, Daniel. *Exploraciones normativas: hacia una teoría general de las normas*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2001.

MENKE, Cassiano. *Irretroatividade tributária material: definição, conteúdo e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINATEL, José Antonio. *Conteúdo do conceito de receita e regime jurídico para sua tributação*. São Paulo: MP Editora, 2005.

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.

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

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. *Fundamentos do imposto de renda*. São Paulo: IBDT, 2020. v. 1.

PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Finanças e demonstrações financeiras da companhia*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 456.

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

PINTO, Alexandre Evaristo. As idas e vindas da contabilização e tributação das subvenções. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023.

PIZOLIO, Reinaldo. Imposto de renda pessoa jurídica e subvenções para investimento. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 52, 2000.

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. 11.637/2008 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 regimento jurídico da PPP). *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 218, 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Comentários ao artigo “Imposto sobre a renda: a aquisição da disponibilidade jurídica ou econômica como seu fato gerador. Limite de sua incidência”. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; COSTA, Sérgio de Freiras (org.). *Diálogos póstumos com Alcides Jorge Costa*. São Paulo: IBDT, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Considerações acerca da disponibilidade da renda: renda disponível é renda líquida. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; FAJERSZTAJN, Bruno; SILVEIRA, Rodrigo Maito da. (coord.). *Direito tributário: princípio da realização da renda no imposto sobre a renda – estudos em homenagem a Ricardo Mariz de Oliveira*. São Paulo: IBDT, 2019.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Dedutibilidade de doações ao terceiro setor. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 5, n. 62, 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Prefácio. In: COSTER, Tiago Rios. *Retrospectividade no direito tributário brasileiro*. São Paulo: IBDT, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo; BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenção para investimento e parceria público-privada. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 27, 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. A classificação das subvenções: origens históricas de um problema contemporâneo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Subvenções fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis*. São Paulo: MP Editora, 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. As subvenções para investimento e o princípio federativo na jurisprudência do STJ. In: FERROS, Marília

Carvalho Neves *et al.* (org.). *Ensaio em direito público: os 10 anos da Ministra Regina Helena Costa no Superior Tribunal de Justiça*. Londrina: Thoth Editora, 2023.

SEHN, Solon. *Cofins incidente sobre a receita bruta*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SOUSA, Gomes Rubens de. Conceito de rendimento tributável. *Revista de Direito Público*, São Paulo, out./dez. 1970.

THURONYI, Victor. The concept of income. In: CARON, Paul L.; BURKE, Karen C.; MCCOUCH, Grayson M.P. (coord). *Federal income tax anthology*. Cincinnati: Anderson Publishing Co. 1997.

TOMAZELA, Ramon. O novo regime tributário das subvenções para investimento na Lei n. 14.789/2023. *Revista Fórum de Direito Tributário*, v. 22, n. 128, p. 63-86, mar./abr. 2024.

ZULEEG, Manfred. *Die Rechtsform der Subventionen*. Berlin: Walter de Gruyter & Co., 1965.