

ARTIGOS / ARTICLES

SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO E A TRIBUTAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS DE ICMS

INVESTMENT SUBSIDIES AND THE TAXATION ON THE ICMS TAX BENEFITS

ALEXANDRE NAOKI NISHIOKA*

JULIANA FERRETTI LOMBA**

RESUMO

O tema da tributação da renda sobre as subvenções econômicas e os incentivos fiscais já é debatido há décadas, tendo acarretado alterações legislativas e a expedição de atos normativos pela Receita Federal. Atualmente, a discussão ganhou novos contornos em razão das disposições da Lei Complementar n.º 160/2017 e do julgamento do EREsp n.º 1.517.492/PR pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, sendo ambos no sentido de afastar a tributação sobre as reduções dos encargos fiscais decorrentes de incentivos de ICMS. Dessa forma, diante das manifestações recentes da Receita Federal do Brasil sobre o caráter restritivo da caracterização das subvenções para investimento e das normas que permitem a sua exclusão do lucro operacional tributável, o objetivo do estudo foi analisar a natureza jurídica dos incentivos fiscais de ICMS e das subvenções econômicas para verificar o seu tratamento adequado pela tributação da renda das pessoas jurídicas. Para esse fim, adotou-se a pesquisa exploratória, com delineamento bibliográfico e documental, a partir da análise da legislação, da doutrina e do acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça. Ao final do estudo, concluiu-se pela impossibilidade de tributação dos incentivos do ICMS, seja sob a óptica da Lei Complementar n.º 160/2017, que os qualifica como subvenções para investimento, seja pela óptica

ABSTRACT

The issue of income taxation on economic subsidies and tax benefit has been debated for decades, resulting in legislative changes and the creation of normative acts by the Brazilian Federal Revenue Service. There are new perspectives on the issue due to Complementary Law 160/2017 and the judgment of EREsp 1517492. Considering the recent declarations of the Brazilian Federal Revenue Service on the restrictive nature of investment subsidies and the rules that allow their exclusion from taxable income, the objective of this study was to analyze the legal nature of ICMS tax benefits and economic subsidies to verify their proper treatment in the light of corporate income tax. For this purpose, exploratory research was led using a bibliographical and documental design based on the analysis of legislation, doctrine, and the judgment issued by the Superior Court of Justice. The study concluded that ICMS tax benefits are not a proper income tax trigger, either from the perspective of Complementary Law 160/2017, which qualifies them as investment subsidies, or from the perspective of federalism, which forbids the Federal Administration to collect taxes on States tax expenditures.

KEYWORDS: ICMS tax benefits. Investment subsidies. Income Tax.

* Professor Doutor de Direito Tributário da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FD/USP. E-mail: nishioka@usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2372-0516>.

** Doutoranda em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FD/USP. Mestre e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP. E-mail: juliana.lomba@nglaw.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1120-9558>.

do federalismo, impedindo que a União usurpe a competência tributária dos Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Incentivos fiscais de ICMS. Subvenções para investimento. Tributação da Renda.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o tratamento dos incentivos fiscais de ICMS à luz da tributação sobre a renda, tendo em vista que a discussão sobre a sua natureza e sobre a inclusão dos benefícios no lucro tributável já se estende há décadas. À luz das alterações legais trazidas pela Lei Complementar n.º 160/2017, que visam cessar a guerra fiscal entre estados, e do acórdão prolatado no julgamento do EREsp n.º 1.517.492/PR, cujo entendimento prevalente foi apresentado no voto-vista da Ministra Regina Helena Costa, a discussão sobre o tema ganhou novos contornos que parecem sedimentar a solução do problema de forma contrária à União. Entretanto, em detrimento da publicação da lei complementar e do julgamento realizado pelo Superior Tribunal de Justiça, ambos os eventos ocorridos em 2017, a Receita Federal do Brasil permanece restringindo as hipóteses de não tributação dos incentivos fiscais ICMS.

Diante desses fatos, a partir dos estudos sobre a natureza dos incentivos fiscais de ICMS, em especial daqueles caracterizados como subvenções para investimento, e sobre o aparente conflito entre os entes federativos, verificou-se que União tem excedido sua competência ao tributar valores que não se enquadram no conceito de renda, além de ferir o sobreprincípio do federalismo ao utilizar via oblíqua para usurpar a competência tributária dos estados, reduzindo a autonomia destes para a criação de políticas fiscais e de desenvolvimento regional.

Para o fim proposto no trabalho, foi conduzida pesquisa documental exploratória, mediante a análise da legislação e de atos normativos da Receita Federal do Brasil, assim como pesquisa bibliográfica, utilizando-se de estudos doutrinários e de jurisprudência sobre os temas abordados.

1. FEDERALISMO E A LEI COMPLEMENTAR N.º 160/2017

O tema das competências tributárias, estabelecidas na Constituição, refere-se, ao mesmo tempo, a questões de federalismo e de garantia aos contribuintes. Dentre os requisitos para a formação de um Estado Federado, a doutrina reconhece como essenciais a necessidade de repartição das competências e a autonomia dos entes federativos. Dessa forma, como leciona Raul Machado Horta¹, o projeto de federalismo equilibrado a que se propõe o Estado brasileiro privilegia que “*o indispensável exercício dos poderes federais não venha a inibir*

1 HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

o *florescimento dos poderes estaduais*”, além do regionalismo como política de desenvolvimento.

Sobre o tema, Heleno Torres² explica que o federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo fundado na solidariedade e na garantia de bem-estar, motivo pelo qual contempla as competências das fontes e a distribuição de receitas (por meio de competências impositivas e de participação nos fundos formados pela arrecadação de tributos por outras unidades federativas), a fim de assegurar o cumprimento das finalidades constitucionais e da prestação dos serviços públicos de forma eficiente e suficiente. Por esta razão, uma vez que federalismo foi elevado à condição constitucional de cláusula pétrea, o autor explica que nenhum de seus requisitos poderá ser suprimido, sendo eles igualdade, autonomia e solidariedade.

É a partir do contexto de federalismo fiscal e de autonomia dos entes federativos que se deve analisar tanto as subvenções para investimentos quanto a edição da Lei Complementar n.º 160/2017³. O diploma legal foi expedido com a finalidade de reduzir os impactos negativos da guerra fiscal, motivo pelo qual acabou por abarcar diferentes conflitos entre os entes federativos, inclusive o tratamento tributário dado pela União aos incentivos de ICMS, criados pelos estados como forma de atrair investimentos. Portanto, em acordo com as lições de Regis Fernandes de Oliveira⁴, não se pode perder de vista que o conflito entre unidades é próprio da Federação, pois há características e vocações locais distintas, e a utilização de instrumentos de competição (em especial o ICMS) também é forma de trazer *desenvolvimento* regional.

Por outro lado, sob a perspectiva do direito tributário, a repartição de competências também opera como limitação ao poder de tributar, protegendo o contribuinte. Nas palavras de Luís Eduardo Schoueri⁵, do ponto de vista dos entes federativos, não se exige uma discriminação de competências, mas sim de rendas para contemplar a sua autonomia. Por outro lado, sob a perspectiva dos contribuintes, em especial quanto aos tributos não vinculados, a tributação se justifica pelo princípio da capacidade contributiva (reflexo da solidariedade em matéria financeira), e, dessa forma, diante dos muitos fenômenos econômicos

2 TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

3 Como explica Fernando Facury Scaff, “a realidade não é estanque, como fazem crer as normas jurídicas e grande parte dos doutrinadores, que só enxergam o subsistema com que trabalham, sem analisar o conjunto de relações socioeconômicas existentes. Os sistemas econômico, financeiro e tributário, dentre vários outros, se relacionam entre si gerando problemas sem conta que devem ser considerados em seu contexto, sob pena de uma análise apartada da realizada, meramente formalista”. (SCAFF, Fernando Facury. Guerra Fiscal e Súmula Vinculante: entre o Formalismo e o Realismo. ROCHA, Valdir de Oliveira. **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**, v. 18. São Paulo: Dialética, 2014. p. 90-115).

4 OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

5 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2017.

passíveis de se serem alvo da incidência tributária, por meio do “*mecanismo de rígida repartição* [de competências], *protege-se o contribuinte contra o exagero da tributação*”.

Reforça-se a ideia de proteção do contribuinte com a lição de Roque Antonio Carrazza⁶, segundo “*as normas constitucionais que discriminam competências tributárias encerram duplo comando: 1) habilitam a pessoa política contemplada – e somente ela – a criar, querendo, um dado tributo; e 2) proibem as demais de virem a instituí-lo*”. Ou seja, a norma constitucional recusa às demais pessoas políticas a possibilidade de criar o tributo. O autor ressalta que a questão é de ordem pública, motivo pelo qual, a “*a pessoa política não pode nem usurpar competência tributária alheia, nem aquiescer que sua própria competência tributária venha a ser utilizada por outra pessoa política*”. Logo, se ocorrer a criação de tributo por ente incompetente, não há forma de sanar a inconstitucionalidade, podendo o contribuinte a questionar judicialmente.

Conforme essas primeiras considerações, a análise da natureza das subvenções de ICMS e a interpretação da Lei Complementar n.º 160/2017 não pode se dar de maneira estanque. De um lado, deve-se observar a realidade dos Estados e da Constituição em sua integralidade, uma vez que, de forma paradoxal, os entes federativos têm como objetivo último assegurar o atendimento das finalidades a que lhes incumbiu o texto constitucional, mas encontram nos incentivos (isto é, na renúncia de parte de suas receitas) importantes instrumentos de desenvolvimento, em especial os Estados que se encontram fora do principal eixo produtor do país (Sul e Sudeste) e que, para assegurar sua autonomia, não podem depender exclusivamente dos repasses constitucionais, buscando incrementar suas economias.

Por outro lado, não pode ser permitida a usurpação de competências entre entes federativos, seja de um estado pelo outro, seja entre estados e União, pois esta situação também viola as garantias constitucionais tributárias dos contribuintes, o que não pode ser sanado por um acordo das unidades da Federação, ou por imposição legal.

2. A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DOS INCENTIVOS DE ICMS COMO NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

Para o aprofundamento do estudo dos incentivos fiscais de ICMS como subvenções para investimento, é possível se utilizar a lógica apresentada por José Souto Maior Borges⁷ para as isenções: o seu embasamento constitucional se encontra no poder de eximir tributo, o que funciona como o verso e reverso de uma medalha em relação ao poder de tributar. Logo, se a Constituição atribui

6 CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2017.

7 BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2001.

competência para tributar, em regra, também permite a abstenção do exercício desta competência. Portanto, as isenções, com as quais fazemos um paralelo com as subvenções, estão sujeitas a condicionamentos idênticos ao do poder de tributar, de forma que “o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso”.

Conforme já mencionado, os incentivos de ICMS outorgados pelos Estados têm um importante papel para o desenvolvimento local, assim como forma de exercício da autonomia dos entes federativos. Em que pese a guerra fiscal tenha claros efeitos deletérios para as unidades federativas, assim como para empresas e contribuintes, é preciso observar as situações em que os instrumentos fiscais são utilizados de forma legítima à luz dos fins privilegiados pela Constituição. Para essa análise, não será considerado o requisito formal da submissão ao Confaz, objeto principal da Lei Complementar n.º 160/2017. Isso porque a disposição do artigo 9º da lei complementar, que equipara os incentivos fiscais de ICMS a subvenções para investimento, desde que respeitados os requisitos previstos no artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014, independe da necessidade de regularização das leis de instituição dos benefícios.

Logo, apesar das costumeiras críticas, os incentivos fiscais podem se mostrar bons instrumentos para a realização de políticas públicas. Roque Antonio Carrazza⁸ exemplifica que pode ser menos custoso ao Estado abrir mão de parte da arrecadação para estimular um comportamento desejado do que seria utilizar a receita tributária para a criação de outros instrumentos com a mesma finalidade. Por sua vez, Guilherme Adolfo Mendes⁹, explica que uma outra justificativa para a criação de incentivos fiscais está no simples fato de que os agentes econômicos são influenciados pela tributação, uma vez que as pessoas sempre buscam reduzir a sua carga tributária, de forma que, inevitavelmente, isso irá alterar o comportamento dos contribuintes.

Mesmo antes da Constituição de 1988, Alcides Jorge Costa¹⁰ já lecionava que, além da característica arrecadatória, o sistema tributário tem outras funções: estabilizadora, redistributiva e desenvolvimentista. A partir de palestra proferida na Faculdade de Direito da UFRGS em 1985, o doutrinador fez as seguintes considerações:

8 CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2017.

9 MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Regime Constitucional da Extrafiscalidade. In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; SAAD-DINIZ, Eduardo.; MARRARA, Thiago. **O Direito Brasileiro em evolução: estudos em homenagem à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo**. São Paulo: Almedina, 2017.

10 COSTA, Alcides Jorge. Algumas ideias sobre uma reforma do sistema tributário brasileiro. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de, COSTA, Sérgio de Freitas (coords.). **Diálogos póstumos com Alcides Jorge Costa**. São Paulo: IBDT, 2017. pp. 360-375.

Volto às outras funções do sistema tributário: a estabilizadora, a redistributiva e a desenvolvimentista. Qualquer uma delas diz respeito à prática da política tributária, por sua vez parte da política econômica. Poderão os três níveis de governo, União, Estados e Municípios exercer sem peias, independentemente uns dos outros, a política tributária que lhes aprouver, promovendo medidas estabilizadoras, redistributivas e desenvolvimento, como lhes aprouver, ou deverão Estados e Municípios ter algum tipo de limitação? Chega-se, desta maneira, ao campo político, uma vez que a pergunta feita traduz-se noutra: a autonomia legislativa de Estados e Municípios deve ser total ou limitada, no campo da tributação? A resposta a esta pergunta está intimamente ligada aos tributos que a Constituição venha a atribuir à União, aos Estados e aos Municípios.

Entretanto, a mera intenção de fazer o contribuinte se comportar de uma maneira A ou B não é justificativa para que sejam criados incentivos. O Estado não pode interferir no comportamento dos entes privados, renunciar a receitas, nem criar regras de exceção a seu bel prazer, caso contrário os princípios da segurança jurídica, da liberdade econômica e da universalidade seriam gravemente violados. Como lembra André Elali¹¹, no caso brasileiro, a isonomia é corolário do sistema tributário, “*a neutralidade representa a regra geral: a tributação deve tratar todos igualmente, admitindo a circulação de capital e o desenvolvimento econômico de forma imparcial, ou seja, sem beneficiar agentes econômicos especificamente*”. Portanto, o tratamento diferenciado criado pelos incentivos somente se justifica como instrumento de regulação da ordem econômica, visando-se ao desenvolvimento econômico, como forma de superar os grandes problemas nacionais.

Sob a perspectiva da legitimação dos incentivos fiscais a partir das finalidades trazidas na Carta de 1988, Luís Eduardo Schoueri¹² explica que o Estado previsto na Constituição não é neutro, pois, em razão de experiências anteriores, percebeu-se a necessidade de intervir sobre o campo socioeconômico para a sua tutela, redistribuição de riqueza, equilíbrio, entre outras medidas. Nesse contexto, foram postos os objetivos fundamentais da República no artigo 3º¹³, que preveem a garantia ao desenvolvimento nacional, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a marginalização, e

11 ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: **Incentivos Fiscais**: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo, MP Ed., 2007.

12 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

13 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

a redução das desigualdades sociais e regionais, de forma que se promova o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Observa-se que o desenvolvimento não se confunde meramente com o crescimento econômico ou com o mero aumento de eficiência. O economista Amartya Sen¹⁴ explica o desenvolvimento como um processo de expansão das *liberdades reais (capacidades)* das quais as pessoas gozam. A renda é um meio importante para alcançar este objetivo, mas não é a única determinante que leva às liberdades, também existindo outros fatores relevantes de cunho social, econômico, político e de direitos humanos. Portanto, o desenvolvimento se mostra na ampliação da capacidade das pessoas de alcançar liberdades, assim como na redução das principais fontes da falta de liberdade, como pobreza, tirania, ausência de oportunidades econômicas, privação social sistemática, negação de acesso aos serviços públicos, intolerância e ação repressiva do Estado.

De forma paralela, pode-se dizer que o desenvolvimento nacional não significa apenas o crescimento econômico, o aumento do PIB. É preciso que, em todo território nacional, as pessoas, de forma universal, tenham ampliadas as suas liberdades reais, capacidades, ao mesmo tempo que devem ser reduzidas as fontes de falta de liberdade. Nesse sentido, o inciso I do artigo 3º da Constituição encontra nos demais incisos reflexos qualitativos do que o desenvolvimento nacional deve abranger.

A partir das considerações até então apresentadas, é necessário fazer observações sobre o texto da Lei Complementar n.º 160/2017. Primeiramente, o principal objetivo dessa norma foi tratar os efeitos da guerra fiscal do ICMS, conforme expõe a Justificativa do Projeto de Lei Complementar do Senado n.º 130/2014, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, cujo intuito seria

solucionar definitivamente e sem maiores delongas a problemática dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios ou de incentivos fiscais ou financeiros vinculados ao ICMS instituídos em desacordo com o previsto no §2º do art. 2º da Lei Complementar n.º 24, de 1975, bem como convalidar aqueles atualmente em vigor¹⁵.

Apesar de a Justificativa do Projeto de Lei ter por origem a insegurança gerada tanto para os estados que concederam os benefícios sem a prévia autorização do Confaz, como para os contribuintes que deles usufruíram, a

14 SEN, Amartya. **Development as freedom**. Nova York: Anchor Books, 1999.

15 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2014 (Complementar)**. Convalida os atos normativos de concessão de benefícios fiscais e concede remissão e anistia de créditos tributários referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116962>>.

elaboração de lei complementar é apenas capaz de regularizar a existência dos incentivos sob a perspectiva da Lei Complementar n.º 24/1975. Entretanto, como visto, para que sejam legítimos, esses benefícios também devem observar outros parâmetros constitucionais.

Se por um lado os entes federados têm autonomia para instituir tributos e, por consequência, também para conceder incentivos fiscais, sendo regularizados os vícios advindos da necessidade de aprovação unânime pelo Confaz, a Lei Complementar n.º 160/2017 não pode corrigir incentivos concedidos de forma odiosa, fazendo distinção entre contribuintes sem observar as finalidades constitucionalmente tuteladas, isto é, sem uma justificativa constitucional para a exceção criada. Diante da competição entre estados para atrair investimentos, os benefícios fiscais de ICMS justificam-se quando concedidos para o desenvolvimento local e regional, reduzindo desigualdades entre as unidades federativas mais ricas daquelas desfavorecidas economicamente.

Como explica Misabel Derzi¹⁶, a própria guerra fiscal tem, entre suas múltiplas causas, uma principal: a desigualdade. As soluções propostas para esse problema devem sempre considerar “*a disparidade econômica e social existente entre os diferentes estados, muitos deles sem mão de obra qualificada, sem logística e sem estruturas educacional e de saúde equivalentes*”. Portanto, se a Lei Complementar n.º 160/2017 é instrumento que visa resolver a guerra fiscal de ICMS, ao mesmo que convalida as normas dos incentivos concedidos unilateralmente, parece-nos razoável presumir que, tanto sob a perspectiva federativa, quanto das garantias aos contribuintes, a exceção se justifica pela atração de investimentos como forma de superação das desigualdades regionais e do desenvolvimento das localidades menos favorecidas economicamente. Reitera-se, a existência de benefícios destinados a pessoas específicas, e não aos investimentos (ainda que em setores específicos) com a finalidade de desenvolvimento local, não podem ser convalidados.

3. A NATUREZA DAS SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTO E PARA CUSTEIO E A SUA TRIBUTAÇÃO PELO IMPOSTO DE RENDA

Estabelecidas as premissas que levaram à criação da Lei Complementar n.º 160/2017, é necessário ainda entender a natureza das subvenções. Inicialmente, o tema foi tratado pela Lei n.º 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro, ao dispor, em seu artigo 12, §3º, que as subvenções são *transferências de capital* destinadas a cobrir despesas das entidades beneficiadas. O dispositivo as classifica em “sociais”, quando atribuídas a entidades públicas

16 DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio (Relações, efeitos e regressividade). *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 16, 2014, p. 39-64.

ou privadas de “caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa”, e em “econômicas”, quando designadas a empresas públicas ou privadas “de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

Observa-se que o tratamento da Lei n.º 4.320/1964 dado às subvenções, desde cedo, já deixa claro que não são pagamentos, isto é, contraprestações, enquanto transferências correntes (artigo 12, §2º). Por este motivo, José Souto Maior Borges¹⁷, citando Julio Nieves Borrego, define subvenção como uma **doação** onerosa, pela qual um ente público assume parte da carga financeira de outro, ou de um privado, em vista a uma finalidade de interesse geral¹⁸.

Sobre o tema, Ricardo Mariz de Oliveira¹⁹ reforça que as subvenções não têm natureza de receita, renda ou provento. Tratando-se de “transferência patrimonial” (termo que entende mais adequado do que “transferência de capital”), elas se equiparam ao capital social “*por também virem de fora e sem qualquer participação do patrimônio societário ou de seu titular em benefício do direto dos patrimônios de onde provêm, apenas se distinguindo do capital social por não atribuírem qualquer direito de sócio aos transferidores dela*”. Para ilustrar a diferença entre receita e transferência patrimonial, o autor se utiliza do exemplo de uma árvore: as receitas são fruto do patrimônio e podem ser separadas do principal sem o destruir ou desfaltar. As transferências patrimoniais, que são uma injeção de capital, não se confundem com frutos, mas propiciam meios de produção de novos frutos (receitas, rendas e lucros) como se fossem fertilizantes. Nesse sentido, ao analisar a definição do fato gerador do imposto de renda, José Luiz Pedreira Bulhões²⁰ também reconhece que a renda não é a única fonte de acréscimo ao patrimônio líquido de uma empresa, diferenciando-a da transferência de capital.

A partir das disposições da Lei n.º 4.320/1964, os incentivos fiscais a empresas produtivas se caracterizam como subvenções econômicas. A inclusão das subvenções para custeio na receita bruta operacional, e, por consequência, no lucro operacional, foi prevista na Lei n.º 4.506/1964, em seu artigo 44, IV, ainda vigente. Por sua vez, o tratamento da subvenção para investimento passou a ser previsto no artigo 182, §1º, da Lei n.º 6.404/1976, e no artigo 38 do Decreto-Lei n.º 1.598/1977. Segundo essas disposições, não seriam tributadas

17 BORGES, José Souto Maior. Subvenção Financeira, Isenção e Dedução Tributária. **Revista de Direito Público**. Ano VIII, n.º 41-42. p. 49.

18 “*Por isso, afastadas quaisquer considerações de ordem econômica, uma definição puramente jurídica de subvenção é formulada por Julio Nieves Borrego, como sendo uma ‘donación modal, ob causam futuram, de Derecho Administrativo, por la cual el organismo público asume parte de la carga financiera de otro de rango inferior o de un particular – que tenga jurídicamente la consideración de terceros – con una finalidad de interés general, pero específica y determinada’.*”

19 OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

20 PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Imposto sobre a renda – Pessoas Jurídicas – Volume I**. Rio de Janeiro: Justec Editora Ltda, 1979.

as subvenções “*concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos*”, desde que registradas em reserva de capital para fins de absorção de prejuízo ou incorporação ao capital social, ou, ainda, na hipótese de obrigação de garantir a exatidão do balanço do contribuinte, utilizando-as para absorver superveniências passivas ou insuficiências ativas.

Segundo leciona Ricardo Mariz de Oliveira²¹, o tratamento distinto entre as subvenções para investimento e para custeio não decorre de uma natureza jurídica distinta (transferência patrimonial), mas sim pelos efeitos causados por estas últimas. Enquanto as subvenções para investimento não afetam diretamente o lucro líquido operacional, as subvenções para custeio afetam esse resultado diretamente, pois reembolsam os custos e despesas que são debitados ao lucro líquido.

Em outras palavras, considerando que o conceito de lucro está relacionado a um aumento patrimonial, a utilização da subvenção para investimento permite que as empresas tenham um lucro maior do se não gozassem do incentivo. Por exemplo, se uma fábrica auferir receita operacional de R\$ 2.000,00 ao se utilizar de R\$ 1.000,00 de insumos, ela teria um resultado de R\$ 1.000,00. Entretanto, caso receba mais R\$ 500,00 para a compra de insumos por meio de subvenção para custeio (totalizando a utilização de R\$ 1.500,00), ela poderá obter uma receita operacional de R\$ 3.000,00. Vê-se que, a partir da utilização de R\$ 1.000,00 de insumos *advindos de seu próprio ativo*, ela obteve uma receita de R\$ 3.000,00, e, por tanto, um aumento patrimonial de R\$ 2.000,00²².

Nesse exemplo, caso não for computada a subvenção para custeio, a contabilidade apresentará um dado equivocados: que a utilização de R\$ 1.000,00 de insumos poderia, por si só, produzir R\$ 3.000,00 de receitas. Entretanto, caso seja contabilizada a utilização de R\$ 1.500,00 de insumos, sem a apresentação da origem de R\$ 500,00 por meio de subvenções, estarão devidamente demonstrados quais os custos necessários para a aquisição de uma receita de 3.000,00, mas se terá a equivocada impressão de que o resultado da operação (e, por consequência, o aumento patrimonial da empresa) seria de

21 OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

22 Sobre o tema, Ricardo Mariz de Oliveira conclui:

“Por isso, se as subvenções para custeio de operações forem creditadas à reserva de capital, o lucro líquido ficará indevidamente diminuído, porque estará reduzido pelos valores de custos e despesas pagos com os recursos subvencionados, recursos estes que estarão fora do lucro líquido. Ou seja, em virtude da não inclusão dos valores das subvenções no lucro líquido, neste não estará demonstrada a recuperação dos custos e despesas subvencionados.

Já se essas subvenções forem creditadas ao lucro operacional, estará restabelecida a verdade do lucro líquido, sempre (embora não simultaneamente) diminuídos pelos custos e despesas e aumentado pela subvenção que supre recursos para pagá-los, ou seja, sendo nulo o efeito no lucro líquido.

Neste caso, a verdade do líquido decorrerá de que não foram os recursos patrimoniais próprios que pagaram os custos e despesas subvencionados, não devendo, portanto, ser ele afetado por esses elementos econômicos, o que consegue com o lançamento dos custos e despesas a débito do lucro operacional”.

apenas R\$ 1.500,00. Ou seja, não seria possível demonstrar o real lucro, R\$ 2.000,00, o qual, se por um lado, não é tributado, por outro também não pode ser distribuído aos sócios ou incluído em reserva de lucros. Portanto, haveria um aumento patrimonial de R\$ 500,00 no ativo, mas que não teria contrapartida adequada.

Logo, a inclusão da subvenção para custeio no cálculo do lucro operacional não decorre da tentativa de tributá-la, mas da necessidade de demonstrar o real aumento patrimonial da empresa, tanto para fins societários quanto fiscais. É sob essa premissa que a legislação originalmente determinava que as subvenções para investimento ficassem em contas de reserva de capital, e não de lucro: (i) em razão da sua natureza peculiar, de transferência patrimonial, e não de receita, e, de que, (ii) diferentemente das subvenções para custeio, não impactam o resultado operacional.

Diante das dificuldades na identificação das subvenções para investimento e para custeio, o fisco federal editou pareceres normativos com o fim de orientar a apuração do IRPJ. Como explicam Bruno Fajersztajn e Fabiana Carsoni²³, o primeiro foi o Parecer Normativo CST n.º 142/1973, veiculado antes da Lei n.º 6.404/1976 e do Decreto-Lei n.º 1.598/1977. Uma vez que tomava por base apenas a Lei n.º 4.506/1964, a qual não distinguia as subvenções econômicas, classificando-as indistintamente como correntes, o parecer concluiu que “*recursos financeiros que, com base no ICM incidente sobre suas operações*” fossem utilizados para a “*compensação de investimentos em ativo fixo*” para estímulo à industrialização deveriam ser tributados pelo imposto de renda.

Por sua vez, com o advento da Lei n.º 6.404/1976 e do Decreto-Lei n.º 1.598/1977, foi então editado o Parecer Normativo CST n.º 2/1978, o qual “*aprimorou o conceito de subvenção constante no Parecer Normativo CST n. 142, de tal sorte a reconhecer, também a existência da subvenção para investimento, não integrante da receita operacional*”²⁴.

Entretanto, foi com o Parecer Normativo CST n.º 112/1978 que o fisco federal apresentou um entendimento restritivo do que entenderia ser subvenção para investimento. Referido parecer trouxe, inicialmente, um breve histórico sobre a disciplina das subvenções econômicas e esclareceu que as expressões subvenções “para custeio” e “para operações” são sinônimas, uma vez que ambas visam transferir recursos às empresas para fazer frente a despesas e custos realizados para o alcance das suas finalidades sociais.

23 FAJERSZTAJN, Bruno, SILVA, Fabiana Carsoni Alves Fernandes da. As subvenções para investimento no novo Regulamento do Imposto de Renda. In: DORNIÁK JR., Jimir. **Novo RIR** – Aspectos jurídicos relevantes do Regulamento do Imposto de Renda 2018. São Paulo: Quartier Latin, 2019. pp. 517 – 542.

24 Ibidem.

Quanto as subvenções para investimento, o Parecer Normativo CST n.º 112/1978 apresentou entendimento de que eram uma “face oculta” da matéria de subvenções, a qual somente veio a ser esclarecida pelo Decreto-Lei n.º 1.598/77. Ademais, o texto do parecer não utiliza a lei em si, mas sim os pareceres anteriores como fonte para estabelecer os requisitos de reconhecimento das subvenções para investimento, motivo pelo qual exige não apenas o registro dos valores em reserva de capital para integração ao capital social ou absorção de prejuízo, mas também a demonstração de sua aplicação em ativo fixo em “perfeita sincronia” entre a intenção do subvencionador e a ação do subvencionado. Dessa forma, segundo o parecer, *“a simples aplicação dos recursos decorrentes da subvenção em investimentos não autoriza a sua classificação como Subvenção para Investimento”*.

2.9. A primeira consequência que se extrai do citado art. 38 é que as Subvenções para Investimento também são tributáveis, na qualidade de integrantes dos “Resultados não Operacionais”. Para não serem tributáveis, devem ser submetidas a um tratamento especial, consistente no registro como reserva de capital, a qual não poderá ser distribuída.

2.10. A segunda consequência é que Subvenções, neste caso, já não está sendo empregada de maneira ampla e genérica, tal como o foi no art. 44 da Lei n.º 4.506/64. Ao se incluir a isenção ou redução de impostos como formas de subvenção, fica patente a intenção de identificar as Subvenções para Investimento com recursos oriundos de pessoas jurídicas de direito público.

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

2.12. Observa-se que a Subvenção para Investimento apresenta características bem marcantes exigindo até mesmo perfeita sincronia da intenção do subvencionador com a ação do subvencionado. Não basta apenas o animus de subvencionar para investimento. Impõe-se também a efetiva e específica aplicação da subvenção, por parte do beneficiário, nos investimentos previstos na implantação ou expansão do empreendimento econômico projetado. Por outro lado, a simples aplicação dos recursos decorrentes da subvenção em investimentos não autoriza a sua classificação como Subvenção para Investimento.

2.13. Outra característica bem nítida da Subvenção para Investimento, para fins do gozo dos favores previstos no § 2º do art. 38 do DL 1.598/77, é a que seu beneficiário terá que ser a pessoa jurídica titular do empreendimento econômico. Em outras palavras: quem está suportando o ônus de implantar ou

expandir o empreendimento econômico é que deverá ser tido como beneficiário da subvenção e por decorrência dos favores legais. Essa característica está muito bem observada nos desdobramentos do item 5 do PN CST n.º 2/78.²⁵

Como se depreende do Parecer Normativo CST n.º 112/1978, a Administração Tributária federal passou a exigir mais requisitos para o reconhecimento das subvenções para investimento do que a própria lei previa. Originalmente, era apenas necessário o registro em reserva de capital para absorção de prejuízo ou aumento de capital social, ou alternativamente, para o cumprimento de obrigação de garantir a exatidão do balanço do contribuinte e utilizadas para absorver superveniências passivas ou insuficiências ativas. Entretanto, passou a ser exigida a demonstração da vinculação da aplicação dos valores subvencionados a investimentos em ativo fixo em sincronia com a sua concessão.

Foi com base no Parecer Normativo CST 112/1978 que a Receita Federal passou décadas tributando os incentivos de ICMS, por entender que não estavam presentes os requisitos para a caracterização das subvenções para investimento em grande parte das operações realizadas pelos contribuintes, em especial diante da alegada ausência de sincronia na aplicação dos recursos, ou da não aplicação em ativo fixo (atualmente, não circulante) decorrente da existência de condições para gozo dos incentivos estaduais (como o treinamento de funcionários ou a criação de um número específico de vagas de emprego).

Não obstante as discussões envolvendo a classificação das subvenções econômicas, é importante observar as alterações trazidas à forma de contabilização das subvenções para investimento a partir da Lei n.º 11.683/2007. O diploma legal incluiu o artigo 195-A na Lei n.º 6.404/1976, ao mesmo tempo que revogou alínea “d” do artigo 182, §1º, de forma que as subvenções para investimento deixaram de ser contabilizadas como reserva de capital, passando a ser incluídas em conta de reserva de lucros para incentivos fiscais. Atualmente, o artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014 também dispõe que as subvenções para investimento, a fim de que não sejam tributadas, deverão ser incluídas na conta de reserva de incentivos fiscais prevista no artigo 195-A da Lei n.º 6.404/1976, podendo ser utilizados os respectivos valores apenas com a finalidade de absorver prejuízo fiscal ou para aumento de capital social.

Sobre as alterações nas regras contábeis realizadas em 2007 e 2014, Bruno Fajersztajn e Fabiana Carsoni²⁶ lembram que elas não tiveram o condão de alterar a natureza jurídica das subvenções para investimento, de forma que permaneceram impassíveis de tributação pelo IRPJ e pela CSLL, o

25 BRASIL. Receita Federal. **Parecer Normativo CST n.º 112, de 1978**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=93102>>. Acesso em 20 de abril de 2023.

26 Ibidem.

que é corroborado por Luís Eduardo Schoueri e Mateus Calicchio Barbosa²⁷. Entretanto, Ricardo Mariz de Oliveira²⁸ apresenta crítica quanto à distorção criada sob a perspectiva conceitual, já que o atual tratamento trazido pela Lei n.º 6.404/1976 coloca as subvenções para investimento como se fossem “riquezas geradas” pela própria empresa, sem distinguir fontes e naturezas jurídicas. Como consequência da sua inclusão em conta de reserva de incentivos fiscais, apenas se afasta a participação nos dividendos obrigatórios, “*significando que aqueles ingressos ou entradas são tratados como lucro na estrutura contábil, mas não recebem a principal destinação própria dos lucros, que é a distribuição aos acionistas*”.

Após o encerramento do RTT e o início da vigência da Lei n.º 12.972/2014, a Receita Federal do Brasil expediu as Instruções Normativas 1.515/2014 e 1.700/2017, as quais originalmente reiteraram os requisitos restritivos previstos no Parecer Normativo CST n.º 112/1978. Ou seja, para se permitir a exclusão das subvenções para investimento do lucro tributável, manteve-se a imposição de *aplicação da totalidade dos recursos* na aquisição de bens e direitos para a implantação ou expansão de empreendimento econômico, devendo ser demonstrada a sincronia e a vinculação entre a percepção da vantagem e a aplicação dos recursos.

4. A TRIBUTAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS DE ICMS E A LEI COMPLEMENTAR N.º 160/2017

A Lei Complementar n.º 160/2017 alterou a redação do artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014 para dispor que os incentivos e benefícios fiscais e financeiros de ICMS são considerados subvenções para investimentos, desde que respeitados os requisitos previstos no próprio artigo 30, não podendo ser exigidos quaisquer outros. Ainda, foi estabelecido que a regra seria aplicável também aos fatos discutidos em processos administrativos e judiciais não definitivamente julgados.

Claramente, a pretensão do legislador foi estabelecer uma norma de caráter interpretativo, diante da disposição sobre o seu caráter retroativo, à luz do artigo 106, I, do Código Tributário Nacional. A partir do parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a inclusão do dispositivo no projeto de lei teve por finalidade afastar a indevida incidência da tributação sobre a renda nos incentivos estaduais, de forma a impedir “*que a Secretaria da Receita Federal do Brasil continue a autuar as empresas beneficiárias de incentivos do ICMS com base em interpretações equivocadas,*

27 SCHOUERI, Luís Eduardo, BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenções para Investimento e Parceria Público-privada. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 27, pp. 480-493, 2012.

28 OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. *Fundamentos do Imposto de Renda*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

reforçando a segurança jurídica e garantido a viabilidade econômica dos empreendimentos realizados”.

Conforme já mencionado anteriormente, para que sejam legítimos os incentivos de ICMS, não basta que exista autonomia dos estados para a sua concessão, mas devem estar de acordo com as finalidades e objetos constitucionalmente tutelados, sob pena de se mostrarem odiosos. Dessa forma, como visam atrair investimentos para as regiões menos favorecidas do país, seria razoável presumir que sua concessão está em acordo com os objetivos do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais, previstos no artigo 3º da Constituição. Esse é o raciocínio que parece justificar a interpretação de que os incentivos fiscais de ICMS têm, em regra, o caráter de subvenção para investimento, e não para custeio.

Sobre a lógica da subvenção para custeio, pode-se pensar em situações em que o Estado estimula a produção de um bem em razão do interesse público no aumento de sua oferta, ou na redução do custo para seu acesso. Um exemplo possível seriam as políticas de redução de tributos sobre combustíveis (ou, atualmente, de biocombustíveis, em razão de questões ambientais e de segurança energética), sobre a produção de alimentos e remédios, entre outros. Caso contrário, se não houver uma justificativa para que parcela do patrimônio estatal seja transferida como forma de subsidiar a produção de uma empresa privada, estar-se-á diante de uma situação de favorecimento indevida.

Portanto, a lógica da subvenção para custeio não parece, em um primeiro momento, adequar-se à lógica dos incentivos de ICMS para a atração de empreendimentos às regiões menos favorecidas. O desenvolvimento da economia local alinha-se melhor à racionalidade da subvenção para investimento. Defende-se, assim, que a alteração legislativa realizada pela Lei Complementar n.º 160/2017 cria uma presunção absoluta sobre a natureza dos benefícios fiscais de ICMS que respeitarem os requisitos do artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014, quais sejam, i) a não imputação da respectiva parcela no lucro real, e ii) o registro na reserva de lucro para fins de absorção de prejuízo fiscal ou de aumento de capital social.

O raciocínio ora exposto não é novo e já estava presente na jurisprudência e na doutrina antes da promulgação da Lei Complementar n.º 160/2017, e até mesmo da Lei n.º 12.973/2014, podendo ser realizado a partir das próprias disposições do Decreto-Lei n.º 1.598/1977. A título exemplificativo, o acórdão n.º 9101-00.566²⁹, prolatado pela 1ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais, sob a relatoria do Conselheiro Claudemir Rodrigues Malaquias, ao analisar fatos ocorridos entre 1999 e 2001, concluiu que a natureza de um

29 BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Recurso Voluntário no Processo n.º 10283.005506/2003-91. Conselheiro relator Claudemir Rodrigues Malaquias, Brasília, julgado em 17/05/2010. Publicado em 02/07/2010.

incentivo fiscal de ICMS outorgado pelo estado do Amazonas seria a de subvenção para investimento, considerando que o próprio texto legal de criação do benefício o justificava como forma de estímulo ao investimento local e ao desenvolvimento regional. Por consequência, observado que os valores foram registrados em conta de reserva de capital, nos termos do artigo 38, §2º, do Decreto-Lei n.º 1.598/1977, a exigência tributária foi afastada pelo Tribunal Administrativo³⁰.

Diante da consideração de que os incentivos de ICMS são subvenções para investimento, Hiromi Higuchi³¹ explica que, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, a jurisprudência do extinto TFR já era no sentido de que não deveriam integrar o lucro tributável, citando o julgamento da Apelação Cível n.º 83.891/RS em que a 5ª Turma do Tribunal, sob a relatoria do Ministro Geraldo Sobral, que afastou a incidência do imposto de renda sobre as parcelas de ICM devolvidas pelo estado do Rio Grande do Sul ao contribuinte³². O autor ainda apresenta julgados no mesmo sentido prolatados pelo 1º Conselho de Contribuintes.

O próprio Parecer Normativo CST n.º 112/1978, que cria as restrições para caracterização das subvenções para investimento e que levou a Administração Tributária federal a considerar, por décadas, que a maior parte dos incentivos de ICMS teriam natureza de “custeio”, reconhece que a lógica dos benefícios concedidos pelos estados seria a de investimento, até mesmo alertando para

30 “Concluindo esta análise, em resumo resta claro o entendimento de que:

a) as transferências de recursos do Estado do Amazonas, realizadas com base na Lei Estadual n-2 1.939/1989, constituem subvenção para investimento, pois visam essencialmente o incremento e a consolidação da atividade econômica na região;

b) a concessão do benefício, conforme o Decreto Estadual n 2 12.814-A/1990, está condicionada a determinadas exigências documentais que indicam a intenção do Estado em assegurar que os recursos transferidos para o setor privado alcancem os objetivos estabelecidos pela lei;

c) as exigências legais, traduzidas pelos benefícios sociais, nada mais representam que a contraprestação do favor fiscal, pois não possuem o condão de fixar o destino ou a aplicação obrigatória dos recursos, e,

d) os recursos decorrentes da restituição do ICMS, devidamente contabilizados em conta de Reserva de Capital, estão de acordo com a condição estabelecida pelo referido § 22 do art. 38 do Decreto-lei n2 1.598/77.

Quanto à recomposição do lucro da exploração, torna-se desnecessário analisar os argumentos da contribuinte, pois tornou-se prejudicada sua apreciação.

Em face do exposto, manifesto-me por DAR PROVIMENTO ao recurso especial da contribuinte, para reformar o acórdão recorrido e afastar a exigência”.

31 HIGUCHI, Hiromi. **Imposto de Renda das empresas**: interpretação e prática: atualizada até 10-01-2008. São Paulo: IR Publicações, 2009.

32 “Tributário. Imposto de renda. I - Incensurável a r. Sentença monocrática que julgou procedente ação ordinária proposta como o objetivo de afastar a incidência do Imposto de renda sobre as parcelas do ICM devolvidas a empresa pelo Estado do rio grande do sul, a título de subvenção. II - Em se tratando de repetição de indébito, o *quantum restituendo* será acrescido dos juros moratórios a partir do trânsito em julgado da sentença definitiva, *ex vi* do disposto no art. 167, parágrafo único, do CTN. III - Remessa oficial e apelação providas em parte”.

o fato de que essa conclusão poderia ser generalizada de forma equivocada, motivo pelo qual apenas a análise casuística poderia confirmar a natureza do incentivo. O alerta para o risco de generalização decorre exatamente do racional desse tipo de incentivo e que a verificação das subvenções para custeio deveria ser a exceção, e não o contrário.

3.6. Há, também, uma modalidade de redução do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), utilizada por vários Estados da Federação como incentivo fiscal, que preenche todos os requisitos para ser considerado como Subvenção para Investimento. A mecânica do benefício fiscal consiste no depósito, em conta vinculada, de parte do ICM devido em cada mês. Os depósitos mensais, obedecendo às condições estabelecidas, retornam à empresa para serem aplicados na implantação ou expansão de empreendimento econômico. Em alguns casos que tivemos oportunidade de examinar, esse tipo de subvenção é sempre visto em lei, da qual consta expressamente a sua destinação para investimento; o retorno das parcelas depositadas só se efetiva após comprovadas as aplicações no empreendimento econômico; e o titular do empreendimento é o beneficiário da subvenção.

3.7. É oportuna a advertência para o risco de generalizar as conclusões anteriores para todos os casos de retorno do ICM. O contribuinte deverá ter o cuidado de examinar caso por caso e verificar se estão presentes todos os requisitos exigidos. Um retorno de ICM, por exemplo, como prêmio para incremento de vendas, em relação ao período anterior, acima de determinado percentual, não será uma subvenção para investimento³³.

Considerando que, para a aplicação do artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014, os incentivos concedidos pelos governos estaduais não podem impactar no resultado das empresas beneficiadas, mas devem ser registrados em reserva de lucros, prestando-se somente para a absorção de prejuízo ou aumento de capital, somado à própria motivação dos estados que possibilita a criação de regras excepcionais (desenvolvimento local e regional), a presunção criada pela Lei Complementar n.º 160/2017 é adequada a uma interpretação sistemática das normas de incentivo à luz da Constituição. Apesar da possibilidade de haver hipóteses de subvenções para custeio dentro dos incentivos de ICMS, sob a ótica da guerra fiscal que a Lei Complementar pretende resolver, esses seriam casos isolados, que somente poderiam ser verificados por sua análise concreta.

Também parece correto entender que a presunção é absoluta quando respeitados os critérios do artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014, porque é da natureza das subvenções para custeio impactarem o resultado. Conforme a já citada explicação de Ricardo Mariz de Oliveira sobre o tema, apesar de não serem receitas, estas subvenções alteram os custos arcados pelo ente privado no seu processo produtivo, logo não seria possível o seu registro em reserva de capital (ou, atualmente, em reserva de incentivos fiscais).

33 BRASIL. Receita Federal. **Parecer Normativo CST n.º 112, de 1978**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=93102>>. Acesso em 20 de abril de 2023.

A presunção absoluta também se faz necessária em razão do comportamento da Administração Tributária federal na interpretação e classificação dos incentivos de ICMS. A partir da criação de requisitos por meio de normas infralegais, a União não só usurpa a competência dos estados para delinear os contornos dos seus incentivos voltados para a atração de investimentos, como traz insegurança jurídica aos contribuintes e imposição da tributação de renda sem que o seu fato gerador tenha ocorrido na prática. Logo, considerando os quase 40 anos que se passaram entre a expedição do Parecer Normativo n.º 112/1978 e a promulgação da Lei Complementar n.º 160/2017, o legislador deixou claro que se faz necessário retirar qualquer possibilidade de interpretação da União sobre a natureza dos incentivos fiscais estaduais, diante do grave risco de sua deturpação. Nesse sentido, Fernando Facury Scaff³⁴ aponta que a Lei Complementar n.º 160/2017 acabou por tratar não apenas a guerra fiscal *horizontal* (entre estados), mas também vertical (entre estados e União).

A motivação para a criação de uma presunção absoluta, isto é, a necessidade de afastar a possibilidade de interpretação das normas estaduais pela Receita Federal do Brasil, apesar de se mostrar temerária pelas possíveis exceções existentes, é reforçada pelo próprio comportamento do fisco federal após a promulgação da Lei Complementar n.º 160/2017. Em que pese a clara redação do seu artigo 9º e do caráter interpretativo que lhe foi conferido, os atos mais recentes da Administração Tributária federal confirmam os excessos incorridos por esta, uma vez que permanece, na prática, a exigência de requisitos não previstos no artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014.

Após a promulgação da Lei Complementar n.º 160/2017, a Solução de Consulta Cosit n.º 11/2020 analisou a alteração legal do artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014 a fim de reconhecer a impossibilidade de aplicação de outros requisitos para a caracterização das subvenções para investimento, concluindo pela superação do argumento fazendário e pela existência de uma interpretação definitiva realizada pelo mais recente diploma legal. Ressalta-se até mesmo a inclusão do parágrafo 8º ao artigo 198 da Instrução Normativa RFB n.º 1.700/2017³⁵, o qual reconheceu a equiparação dos incentivos fiscais

34 SCAFF, Fernando Facury. Tributação das subvenções, pacto federativo e guerra fiscal vertical. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2023-abr-25/contas-vista-tributacao-subvencoes-pacto-federativo-guerra-fiscal-vertical>>. Acesso em: 25 de abril 2023.

35 “Art. 198. 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, reconhecidas no resultado com observância das normas contábeis, não serão computadas na determinação do lucro real e do resultado ajustado, desde que sejam registradas na reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei nº 6.404, de 1976, observado o disposto no seu art. 193, a qual 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.

e benefícios de ICMS às subvenções para investimento, afastando a exigência de seu parágrafo 7º quanto ao requisito da aplicação dos recursos, vinculada e síncrona, na aquisição bens e direitos para a implantação ou ampliação do empreendimento.

Entretanto, a Solução de Consulta Cosit n.º 145/2020 reformou parcialmente o entendimento apresentado na Solução de Consulta Cosit n.º 11/2020, de forma que, ao reconhecer a impossibilidade de criação de requisitos não previstos em lei para a exclusão das subvenções para investimento do lucro tributável, declarou que a necessidade de vinculação e sincronia da aplicação dos recursos subvencionados na implantação ou ampliação do empreendimento econômico decorre da própria natureza dessas subvenções, e não de um requisito determinado por qualquer norma. Por este motivo, voltaram a ser realizadas exigências pela Receita Federal do Brasil não previstas em qualquer lei *stricto sensu*, o que se perpetua em soluções de consulta mais recentes, a

§ 1º Na hipótese prevista no inciso I do caput a pessoa jurídica deverá recompor a reserva à medida que forem apurados lucros nos períodos subsequentes.

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

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

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

III - integração à base de cálculo dos dividendos obrigatórios.

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

§ 4º No caso de período de apuração trimestral do IRPJ e da CSLL, o registro na reserva de incentivos fiscais deverá ser efetuado até 31 de dezembro do ano em curso.

§ 5º O valor que constituir exclusão na parte A do e-Lalur e do e-Lacs, em decorrência do disposto no caput, será controlado na parte B, para ser adicionado quando descumpridas as condições previstas neste artigo.

§ 6º O disposto neste artigo não se aplica às subvenções concedidas por pessoas jurídicas de direito privado, que constituem receita da pessoa jurídica beneficiária.

§ 7º Não poderá ser excluída da apuração do lucro real e do resultado ajustado a subvenção recebida do Poder Público, em função de benefício fiscal, quando os recursos puderem ser livremente movimentados pelo beneficiário, isto é, quando não houver obrigatoriedade de aplicação da totalidade dos recursos na aquisição de bens ou direitos necessários à implantação ou expansão de empreendimento econômico, inexistindo sincronia e vinculação entre a percepção da vantagem e a aplicação dos recursos.

§ 8º Os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, são considerados subvenções para investimento, vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos no caput e nos §§ 1º a 4º deste artigo. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1881, de 03 de abril de 2019)”

exemplo da Solução de Consulta Disit n.º 7.003, publicada em 20/03/2023, e que expressamente determinada a observação da *sincronia* e da *vinculação entre a percepção da vantagem e a aplicação dos recursos*.

5. OS CRÉDITOS PRESUMIDOS DE ICMS E O JULGAMENTO DO ERESP 1.517.492/PR PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme a premissa apresentada para o presente estudo, a discussão das competências tributárias é um tema de federalismo fiscal e, por consequência, de autonomia dos entes federativos. Não se pretende com essa afirmação adotar uma interpretação finalística dos incentivos fiscais de ICMS, nem reduzir as garantias do contribuinte ao deturpar o sentido das regras tributárias. Mas é preciso adicionar uma nova luz sobre a questão, como foi feito pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do EREsp 1.517.492/PR, em conformidade com o voto vencedor elaborado pela Ministra Regina Helena Costa.

A situação objeto de análise no EREsp 1.517.492/PR se referia à concessão de créditos presumidos de ICMS a “*sociedade cooperativa que desenvolve as atividades econômicas de moagem de trigo e fabricação de derivados (moinho de trigo) e prestação de serviço de armazenagem e embarque de mercadorias (terminal portuário e de congelados)*”. A discussão se mostra interessante não só pela subvenção em si, mas pela natureza do contribuinte e do produto que se pretendia incentivar, uma vez que tanto o cooperativismo, quanto a essencialidade dos alimentos produzidos são temas de proteção elevada à nível constitucional.

O julgamento dos Embargos de Divergência levaram o relator, Ministro Og Fernandes, a conclusão de que caberia a inclusão da parcela do ICMS incentivada, por meio da concessão de crédito presumido, na base de cálculo do Imposto de Renda e da CSLL, uma vez que a renúncia fiscal acarretaria indiretamente o aumento do lucro do contribuinte, mesmo que não configure receita.

Por sua vez, a Ministra Regina Helena Costa, em seu voto-vista, aprofundou-se na análise da repartição constitucional das competências tributárias, da autonomia dos entes federativos na realização de políticas fiscais e de desenvolvimento regional e econômico, além dos objetivos constitucionais inerentes ao federalismo. No início de seu voto, a Ministra já esboça seu entendimento compatível com o acórdão paradigma trazido pelo Embargante para fundamentar a divergência jurisprudencial: a impossibilidade de tributação do incentivo de ICMS decorreria da *imunidade recíproca* entre os entes federativos, na forma do artigo 150, VI, “a”, da Constituição. Ou seja, a renda que a União pretendia tributar, em verdade, era renda do Estado do Paraná, a qual, diante da competência constitucional, fora renunciada pelo ente tributante. A Ministra Regina Helena Costa ainda explorou a justificativa

constitucional que permite a concessão do incentivo fiscal de ICMS: o “*alívio fiscal, indutor do desenvolvimento econômico regional*”, de forma que se insere em “*contexto de envergadura constitucional*”. Diante dessas considerações, o voto vencedor afasta a possibilidade de a União retirar, por via oblíqua, o incentivo fiscal concedido pelo ente tributante competente, em especial ao se escorar em atos normativos infralegais, como o Parecer Normativo CST n.º 112/1978.

Dessa forma, o voto avança na análise do federalismo adotado pela Constituição brasileira, alçado ao *status* de cláusula pétrea pelo artigo 60 e que fundamenta a distribuição das competências tributárias, demonstrando que o sobreprincípio se caracteriza como elemento informador primário na solução de conflitos entre os entes federados. Ressalta, ainda, aquilo que já foi previamente explorado nesse estudo: o ICMS é uma das principais fontes de receita estatal e, por isso, configura um importante instrumento no exercício da autonomia dos estados, em especial para o atingimento dos interesses estratégicos das unidades federativas, associados às prioridades e necessidades locais coletivas. Por fim, diante dos vários princípios que congregam para a análise do federalismo fiscal na situação posta, como os princípios da subsidiariedade, da cooperação, da igualdade e da segurança jurídica, e as finalidades constitucionais atendidas pelos incentivos fiscais de ICMS, a Ministra Regina Helena Costa demonstra que a tributação destes benefícios pela União configura uma competição indireta entre os entes federativos, o que fere a Constituição brasileira em alguns de seus principais pilares.

Como expõe Fernando Facury Scaff³⁶, o Supremo Tribunal Federal já apresenta um histórico em rechaçar as tentativas dos Estados de retaliação direta uns aos outros pelos incentivos concedidos fora do Confaz, sob o argumento da autonomia federativa, uma vez que “inconstitucionalidades não se compensam”. De certa forma, o raciocínio apresentado pelo STJ no julgamento do EREsp 1.517.492/PR apresenta lógica semelhante: o fato de outro ente federativo ter renunciado à sua receita não justifica que a União reclame aquela parcela de tributação, da mesma forma que não se justificaria que outro Estado o fizesse.

Portanto, deve-se considerar que o Superior Tribunal de Justiça analisou a questão à luz do federalismo e da legitimidade da criação do incentivo à luz dos propósitos constitucionais. A fundamentação do voto vencedor é clara: a impossibilidade de inclusão do incentivo fiscal na base de cálculo dos tributos federais tem como principal fundamento a usurpação da competência tributária de forma oblíqua. Aqui, a classificação do instituto (seja de crédito presumido, seja de subvenção) em momento algum é relevante, mas, pelo contrário, é

36 SCAFF, Fernando Facury. Guerra Fiscal e Súmula Vinculante: entre o Formalismo e o Realismo. ROCHA, Valdir de Oliveira. **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**, v. 18. São Paulo: Dialética, 2014. p. 90-115.

reconhecido que, em se tratando de incentivo (“*assinale-se que ambas as Turmas integrantes da 1ª Seção reconhecem a natureza jurídica de incentivo fiscal do crédito presumido de ICMS concedido pelo ente tributante*”), não poderá haver sua supressão pelo ente federativo incompetente (“*ao considerar tal crédito como lucro, o entendimento manifestado pelo acórdão paradigma, da 2ª Turma, sufraga, em última análise, a possibilidade de a União retirar, por via oblíqua, o incentivo fiscal que o Estado-membro, no exercício de sua competência tributária, outorgou*”).

A lição de José Souto Maior Borges³⁷ sobre a semelhança entre subvenções e isenções reforça a ideia de que o precedente estabelecido no EREsp 1.517.492/PR poderia ser aplicado a qualquer incentivo de ICMS. Segundo o autor, economicamente, os institutos acabam por produzir os mesmos efeitos, qual seja, a diminuição de um custo para as pessoas jurídicas³⁸, por esse motivo é razoável concluir que não poderiam ser tratados de forma diferente, pois isso acarretaria a diferenciação dos contribuintes que deles gozam, apesar de estarem submetidos a situações econômicas equivalentes.

Portanto, seja sob a perspectiva do federalismo fiscal, que impede os entes federativos de usurparem as competências tributárias uns dos outros por meio de vias oblíquas, seja porque o princípio da isonomia impede que contribuintes em situação similar (sujeitos a incentivos fiscais – subvenção e isenção - com efeitos econômicos semelhantes) sejam submetidos a tratamentos diferenciados, não parece razoável que o precedente seja aplicado apenas às situações que envolvam créditos presumidos. A *ratio decidendi* é clara em privilegiar a autonomia dos Estados na elaboração legítima de suas políticas fiscais, o que deve ser considerado a todos os incentivos.

Quanto aos requisitos expressos no artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014, à luz da fundamentação do precedente prolatado no EREsp 1.517.492/PR, parece-nos que não poderiam ser aplicados como forma de condicionar a não incidência do Imposto de Renda e da CSLL sobre os incentivos fiscais de ICMS.

37 BORGES, José Souto Maior. Subvenção Financeira, Isenção e Dedução Tributária. **Revista de Direito Público**. Ano VIII, n.º 41-42. p. 49.

38 Nas palavras de José Souto Maior Borges:

“Com efeito, se economicamente isenção e subvenção são tidas por alguns como categorias idênticas, porque produziriam os mesmos efeitos, juridicamente essa identidade não se verifica, porque há um critério de discriminação formal entre ambas, adotado e prestigiado pelo sistema. O Direito deforma o dado econômico, dando-lhe tratamento diverso, apreensível à luz de uma metodologia inconfundível com a da ciência econômica, ao transformá-lo numa realidade essencialmente diversa, porque normativa.

Essa equiparação entre subvenção e isenção, no plano econômico, decorreria do fato de que a isenção tem um custo equivalente ao de uma subvenção. Teoricamente, poder-se-ia substituir o sistema de isenções por um sistema de subvenções que teria a vantagem de oferecer o custo social decorrente desse último incentivo. É esta, a toda evidência, uma colocação extrajurídica na análise dessas categorias, que refoge assim ao plano jurídico de apreensão conceitual da subvenção financeira”.

Nada obstante, há que se pensar se não deveria haver o controle da aplicação das subvenções, uma vez que pressupõem o investimento no território dos Estados que lhes concederam. Como visto, é interessante que se realize alguma forma de fiscalização dos instrumentos de incentivo, pois a Constituição não legitima qualquer benefício, sob pena de se mostrarem odiosos, representando uma forma de transferência do patrimônio público ao privado de forma injustificada. Mas, de qualquer forma, a penalização pelo desvio de finalidade do incentivo deveria privilegiar o retorno dos valores ao Estado que o renunciou, e não à União, porque, mais uma vez, a competência tributária constitucionalmente estabelecida seria desviada de forma oblíqua.

CONCLUSÕES

1. A concessão de incentivos fiscais é tema que envolve a autonomia dos entes tributantes competentes e, por isso, insere-se no contexto do federalismo, cláusula pétrea na Constituição de 1988. Por este motivo, a análise da guerra fiscal de ICMS não pode se dar de forma estanque, devendo privilegiar o federalismo fiscal e, ao mesmo tempo, as garantias dos contribuintes e limites da atuação estatal na ordem econômica.

2. Os incentivos de ICMS, com a finalidade de promover o desenvolvimento regional, são instrumentos legítimos de política tributária e de consecução dos objetivos constitucionais previstos no artigo 3º. Entretanto, a autonomia dos entes federativos não é suficiente para legitimar a concessão desses benefícios, devendo sempre haver uma causa constitucional que justifique a criação da norma excepcional no âmbito tributário.

3. A caracterização dos incentivos de ICMS como subvenções para investimento, quando atendidos os requisitos previstos no artigo 30 da Lei n.º 12.973/2014, demonstra que, por sua própria natureza jurídica, não poderiam compor o lucro operacional, pois não são receitas, e sim transferências de capital (ou patrimonial) que não afetam o resultado líquido das empresas. Dessa forma, a ficção jurídica introduzida pelo artigo 9º da Lei Complementar n.º 160/2017 tem caráter interpretativo, diante da previsão de seus efeitos retroativos, e de presunção absoluta, a fim de impedir que Administração Tributária federal permaneça distorcendo os critérios para o reconhecimento das subvenções para investimento.

4. Além de não se caracterizarem como receita operacional, os incentivos de ICMS, sejam eles créditos presumidos ou outras formas de benefícios fiscais, correspondem a renúncias de renda dos estados, a partir da competência constitucional que lhes foi garantida. Permitir a tributação da renda sobre esses valores, sob o argumento de que a redução dos custos e despesas acarreta, por si só, uma renda tributável, acaba por ferir o pacto federativo, já que cria uma competição entre os diferentes entes federativos (União e estados).

5. Diante das conclusões deste trabalho, verifica-se a impossibilidade de incidência de tributação da renda sobre os incentivos fiscais de ICMS tanto pela inocorrência do fato gerador, já que as subvenções para investimento não caracterizam renda, quanto pela usurpação da competência tributária dos estados pela União de forma oblíqua. Isso não significa permitir que os incentivos estaduais possam ser usados pelos entes privados sem que se observe o atendimento de sua finalidade, mas que a penalidade do desvio deveria ser o retorno dos valores ao próprio estado (ente tributante), e não o pagamento de tributo à União.

REFERÊNCIAS

BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORGES, José Souto Maior. Subvenção Financeira, Isenção e Dedução Tributária. **Revista de Direito Público**. Ano VIII, n.º 41-42. p. 49.

BRASIL. Câmara Superior de Recursos Fiscais. Recurso Especial no Processo n.º 10283.005506/2003-91. Relator: Cons. Claudemir Rodrigues Malaquias. Julgado em 17 de maio de 2010.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Recurso Voluntário no Processo n.º 10283.005506/2003-91. Conselheiro relator Claudemir Rodrigues Malaquias, Brasília, julgado em 17/05/2010. Publicado em 02/07/2010.

BRASIL. Receita Federal. **Parecer Normativo CST n.º 112, de 1978**. Disponível em: <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=93102>>. Acesso em 20 de abril de 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2014 (Complementar)**. Convalida os atos normativos de concessão de benefícios fiscais e concede remissão e anistia de créditos tributários referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116962>>. Acesso em 19 de abril de 2023.

BRASIL. STJ, EREsp 1.517.492/PR. Ministro Relator Og Fernandes, Brasília, julgado em 08/11/2017. Publicado em 01/02/2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2017.

COSTA, Alcides Jorge. Algumas ideias sobre uma reforma do sistema tributário brasileiro. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de, COSTA, Sérgio de Freitas

(coords.). **Diálogos póstumos com Alcides Jorge Costa**. São Paulo: IBDT, 2017. pp. 360-375.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio (Relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**, vol. 16, 2014, p. 39-64.

ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. *In: Incentivos Fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal*. São Paulo, MP Ed., 2007.

FAJERSZTAJN, Bruno, SILVA, Fabiana Carsoni Alves Fernandes da. As subvenções para investimento no novo Regulamento do Imposto de Renda. *In: DORNIAK JR., Jimir. Novo RIR – Aspectos jurídicos relevantes do Regulamento do Imposto de Renda 2018*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. pp. 517 – 542.

HIGUCHI, Hiromi. **Imposto de Renda das empresas: interpretação e prática: atualizada até 10-01-2008**. São Paulo: IR Publicações, 2009.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Regime Constitucional da Extrafiscalidade. *In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; SAAD-DINIZ, Eduardo.; MARRARA, Thiago. O Direito Brasileiro em evolução: estudos em homenagem à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo*. São Paulo: Almedina, 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. Guerra Fiscal e Súmula Vinculante: entre o Formalismo e o Realismo. ROCHA, Valdir de Oliveira. **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**, v. 18. São Paulo: Dialética, 2014. p. 90-115.

SCAFF, Fernando Facury. Tributação das subvenções, pacto federativo e guerra fiscal vertical. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2023-abr-25/contas-vista-tributacao-subvencoes-pacto-federativo-guerra-fiscal-vertical>>. Acesso em: 25 de abril 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo, BARBOSA, Mateus Calicchio. Subvenções para Investimento e Parceria Público-privada. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 27, pp. 480-493, 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2017.

SEN, A. *Development as freedom*. Nova York: Anchor Books, 1999.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Recebido em: 30/04/2023

Aprovado em: 27/06/2023