

Volumen 6 - Número Especial - Octubre/Diciembre 2019

# REVISTA INCLUSIONES

REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES  
ISSN 0718-4766

*Homenaje a*

*Francisco Giraldo Gutiérrez*

MIEMBRO DE HONOR COMITÉ INTERNACIONAL

REVISTA INCLUSIONES

CUADERNOS DE SOFÍA  
EDITORIAL

**CUERPO DIRECTIVO**

**Directores**

**Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda**

Universidad Católica de Temuco, Chile

**Dr. Francisco Ganga Contreras**

Universidad de Los Lagos, Chile

**Subdirectores**

**Mg © Carolina Cabezas Cáceres**

Universidad de Las Américas, Chile

**Dr. Andrea Mutolo**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

**Editor**

**Drdo. Juan Guillermo Estay Sepúlveda**

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Editor Científico**

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**

Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

**Editor Brasil**

**Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva**

Universidade da Pernambuco, Brasil

**Editor Ruropa del Este**

**Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev**

Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

**Cuerpo Asistente**

**Traductora: Inglés**

**Lic. Pauline Corthorn Escudero**

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Traductora: Portugués**

**Lic. Elaine Cristina Pereira Menegón**

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Portada**

**Sr. Felipe Maximiliano Estay Guerrero**

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**COMITÉ EDITORIAL**

**Dra. Carolina Aroca Toloza**

Universidad de Chile, Chile

**Dr. Jaime Bassa Mercado**

Universidad de Valparaíso, Chile

**Dra. Heloísa Bellotto**

Universidad de Sao Paulo, Brasil

**Dra. Nidia Burgos**

Universidad Nacional del Sur, Argentina

**Mg. María Eugenia Campos**

Universidad Nacional Autónoma de México, México

**Dr. Francisco José Francisco Carrera**

Universidad de Valladolid, España

**Mg. Keri González**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

**Dr. Pablo Guadarrama González**

Universidad Central de Las Villas, Cuba

**Mg. Amelia Herrera Lavanchy**

Universidad de La Serena, Chile

**Mg. Cecilia Jofré Muñoz**

Universidad San Sebastián, Chile

**Mg. Mario Lagomarsino Montoya**

Universidad Adventista de Chile, Chile

**Dr. Claudio Llanos Reyes**

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Dr. Werner Mackenbach**

Universidad de Potsdam, Alemania

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín**

Universidad de Santander, Colombia

**Ph. D. Natalia Milanesio**

Universidad de Houston, Estados Unidos

**Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer**

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Ph. D. Maritza Montero**

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

**Dra. Eleonora Pencheva**

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

**Dra. Rosa María Regueiro Ferreira**

Universidad de La Coruña, España

**Mg. David Ruete Zúñiga**

Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

**Dr. Andrés Saavedra Barahona**

Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

**Dr. Efraín Sánchez Cabra**  
*Academia Colombiana de Historia, Colombia*

**Dra. Mirka Seitz**  
*Universidad del Salvador, Argentina*

**Ph. D. Stefan Todorov Kapralov**  
*South West University, Bulgaria*

**COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL**

**Comité Científico Internacional de Honor**

**Dr. Adolfo A. Abadía**  
*Universidad ICESI, Colombia*

**Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas**  
*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Martino Contu**  
*Universidad de Sassari, Italia*

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**  
*Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil*

**Dra. Patricia Brogna**  
*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Horacio Capel Sáez**  
*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Javier Carreón Guillén**  
*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Lancelot Cowie**  
*Universidad West Indies, Trinidad y Tobago*

**Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar**  
*Universidad de Los Andes, Chile*

**Dr. Rodolfo Cruz Vadillo**  
*Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México*

**Dr. Adolfo Omar Cueto**  
*Universidad Nacional de Cuyo, Argentina*

**Dr. Miguel Ángel de Marco**  
*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Emma de Ramón Acevedo**  
*Universidad de Chile, Chile*

**Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia**  
*Universidad Autónoma de Madrid, España*

**Dr. Antonio Hermosa Andújar**  
*Universidad de Sevilla, España*

**Dra. Patricia Galeana**  
*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dra. Manuela Garau**  
*Centro Studi Sea, Italia*

**Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg**  
*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia*  
*Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos*

**Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez**  
*Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia*

**José Manuel González Freire**  
*Universidad de Colima, México*

**Dra. Antonia Heredia Herrera**  
*Universidad Internacional de Andalucía, España*

**Dr. Eduardo Gomes Onofre**  
*Universidade Estadual da Paraíba, Brasil*

**Dr. Miguel León-Portilla**  
*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Miguel Ángel Mateo Saura**  
*Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España*

**Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros**  
*Diálogos em MERCOSUR, Brasil*

**+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández**  
*Universidad del Zulia, Venezuela*

**Dr. Oscar Ortega Arango**  
*Universidad Autónoma de Yucatán, México*

**Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut**  
*Universidad Santiago de Compostela, España*

**Dr. José Sergio Puig Espinosa**  
*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dra. Francesca Randazzo**  
*Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras*

**Dra. Yolando Ricardo**

*Universidad de La Habana, Cuba*

**Dr. Manuel Alves da Rocha**

*Universidade Católica de Angola Angola*

**Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza**

*Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica*

**Dr. Miguel Rojas Mix**

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades  
Estatales América Latina y el Caribe*

**Dr. Luis Alberto Romero**

*CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dr. Adalberto Santana Hernández**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Juan Antonio Seda**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva**

*Universidad de Sao Paulo, Brasil*

**Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso**

*Universidad de Salamanca, España*

**Dr. Josep Vives Rego**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Comité Científico Internacional**

**Mg. Paola Aceituno**

*Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile*

**Ph. D. María José Aguilar Idañez**

*Universidad Castilla-La Mancha, España*

**Dra. Elian Araujo**

*Universidad de Mackenzie, Brasil*

**Mg. Romyana Atanasova Popova**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Dra. Ana Bénard da Costa**

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal*

*Centro de Estudos Africanos, Portugal*

**Dra. Alina Bestard Revilla**

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el  
Deporte, Cuba*

**Dra. Noemí Brenta**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Rosario Castro López**

*Universidad de Córdoba, España*

**Ph. D. Juan R. Coca**

*Universidad de Valladolid, España*

**Dr. Antonio Colomer Vialdel**

*Universidad Politécnica de Valencia, España*

**Dr. Christian Daniel Cwik**

*Universidad de Colonia, Alemania*

**Dr. Eric de Léséulec**

*INS HEA, Francia*

**Dr. Andrés Di Masso Tarditti**

*Universidad de Barcelona, España*

**Ph. D. Mauricio Dimant**

*Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel*

**Dr. Jorge Enrique Elías Caro**

*Universidad de Magdalena, Colombia*

**Dra. Claudia Lorena Fonseca**

*Universidad Federal de Pelotas, Brasil*

**Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo**

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*

**Dra. Carmen González y González de Mesa**

*Universidad de Oviedo, España*

**Ph. D. Valentin Kitanov**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Mg. Luis Oporto Ordóñez**

*Universidad Mayor San Andrés, Bolivia*

**Dr. Patricio Quiroga**

*Universidad de Valparaíso, Chile*

**REVISTA  
INCLUSIONES**  
REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**Dr. Gino Ríos Patio**

*Universidad de San Martín de Porres, Per*

**Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. Vivian Romeu**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. María Laura Salinas**

*Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

**Dr. Stefano Santasilia**

*Universidad della Calabria, Italia*

**Mg. Silvia Laura Vargas López**

*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México*

**CUADERNOS DE SOFÍA  
EDITORIAL**

**Dra. Jaqueline Vassallo**

*Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*

**Dr. Evandro Viera Ouriques**

*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

**Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez**

*Universidad de Jaén, España*

**Dra. Maja Zawierzeniec**

*Universidad Wszechnica Polska, Polonia*

Editorial Cuadernos de Sofía

Santiago – Chile

Representante Legal

Juan Guillermo Estay Sepúlveda Editorial

## Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF  
SASKATCHEWAN



Universidad  
de Concepción

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



**OS INCENTIVOS FISCAIS DO ICMS COMO SUBVENÇÃO PARA INVESTIMENTO, NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 160/17. UMA ANÁLISE À LUZ DA NEUTRALIDADE CONCORRENCIAL, DA PRATICIDADE E DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA**

**THE ICMS TAX INCENTIVES AS AN INVESTMENT SUBSIDY, UNDER THE TERMS OF COMPLEMENTARY LAW N.º 160/17. AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE COMPETITIVE NEUTRALITY, PRACTICALITY AND NON-RETROACTIVITY OF THE TAX NORM**

**Dr. Carlos César Sousa Cintra**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
cccintra@gmail.com

**Mg. Saulo Gonçalves Santos**

Universidade Estadual do Vale do Acaraú, Brasil  
saulosantos12@gmail.com

**Fecha de Recepción:** 14 de agosto de 2019 – **Fecha Revisión:** 18 de agosto de 2019

**Fecha de Aceptación:** 04 de septiembre 2019 – **Fecha de Publicación:** 16 de septiembre 2019

### **Resumo**

Estudam-se os benefícios do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como subvenção para investimento, consoante a Lei Complementar nº. 160/17. Elaborou-se uma pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica de livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência do tema. Abordam-se os efeitos das subvenções para investimento na constituição da base de cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programas de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Estudam-se as modificações da Lei nº. 160/17 na caracterização dos incentivos do ICMS como subvenção para investimento, analisando-se o posicionamento da Administração Federal antes da mudança, com a apreciação do Parecer Normativo nº. 112/1978 da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). Estabelece-se que a caracterização dos benefícios fiscais do ICMS como subvenção para investimento é compatível com a Constituição, desde que haja o preenchimento dos requisitos do art. 30 da Lei nº. 12.973/14, acrescentando-se que a inadequação desses incentivos deve ser aferida com base no caso concreto, no princípio da neutralidade tributária concorrencial, igualdade e Análise Econômica do Direito. Diante do princípio da irretroatividade da norma tributária prejudicial, propõe-se que o art. 30, parágrafo 5º, da legislação supra se aplique a todos os contribuintes que tenham sido beneficiados pela modificação, considerando que o STJ, no julgamento dos EDResp nº. 1.517.492/PR, manifestou que os créditos presumidos do ICMS não são renda ou lucro para fins de incidência do IRPJ e CSLL, não integrando a base de cálculo desses tributos, de modo que a modificação do art. 30, parágrafo 4º da Lei nº. 12.973/14 corporificou um entendimento benéfico já existente.

### **Palavras-Chave**

Imposto sobre circulação de mercadoria – Benefícios fiscais – Subvenção para investimento

### **Abstract**

The benefits of the ICMS (Tax on Circulation of Goods and Services) as an investment subsidy are studied, according to Complementary Law no. 160/17. A qualitative, exploratory, bibliographical research of books, scientific articles, legislation and jurisprudence of the theme was elaborated. The effects of investment grants on the constitution of the calculation basis of Corporate Income Tax (IRPJ), Social Contribution on Net Income (CSLL), Social Integration Programs (PIS) and Contribution to Social Security Financing are discussed. (COFINS). The modifications of Law no. 160/17 in the characterization of ICMS incentives as investment subsidies, analyzing the position of the Federal Administration before the change, with the appreciation of Normative Opinion no. 112/1978 of the Federal Revenue Secretariat of Brazil (SRFB). It is established that the characterization of ICMS tax benefits as investment subsidies is compatible with the Constitution, provided that the requirements of art. 30 of Law no. 12.973 / 14, adding that the inadequacy of these incentives should be gauged on the basis of the specific case, the principle of competitive tax neutrality, equality and economic analysis of law. Given the principle of non-retroactivity of the harmful tax rule, it is proposed that art. 30, paragraph 5, of the above legislation applies to all taxpayers who have benefited from the modification, considering that the STJ, in the judgment of EDResp no. 1,517,492 / PR, stated that the presumed ICMS credits are not income or profit for purposes of IRPJ and CSLL, not being part of the calculation basis of these taxes, so that the amendment of art. 30, paragraph 4 of Law no. 12,973 / 14 embodied an existing beneficial understanding.

### **Keywords**

Tax on goods circulation – Tax benefits – Investment subsidy

### **Para Citar este Artículo:**

Cintra, Carlos César Sousa y Santos, Saulo Gonçalves, Saulo. Os incentivos fiscais do ICMS como Subvenção para Investimento, nos termos da Lei Complementar Nº. 160/17. Uma análise à luz da neutralidade concorrencial, da praticidade e da irretroatividade da norma tributária. Revista Inclusiones Vol: 6 num Especial (2019): 55-82.

## Introdução

Este trabalho estuda a alteração legislativa trazida pelo art. 9º, Lei Complementar nº. 160/17, que determinou que os benefícios financeiros fiscais do imposto previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – 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 Distrito Federal, são considerados subvenções para investimento, vedada a exigência de outras condições ou requisitos não previstos neste artigo”, bem como que determinou a aplicação dessa modificação aos processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados.

Tem por finalidade responder aos seguintes questionamentos: a caracterização dos benefícios fiscais do ICMS como subvenção para investimento é constitucional, diante da exigência de que diferenciações tributárias devem assegurar o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades regionais e prevenir desequilíbrios da concorrência, previstas nos art. 3, incisos II e III, 146-A e 151, inciso I, todos da CF/88? A presunção legal dos benefícios fiscais do ICMS, como subvenção para investimento, é benéfica para a segurança jurídica? A aplicação da alteração do art. 9º, Lei Complementar nº. 160/17, apenas aos processos administrativos e judiciais pendentes, viola os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade tributária?

A elaboração deste estudo utilizou-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, bibliográfica de livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência sobre subvenções e as suas repercussões no âmbito da tributação.

As Leis Federais nº. 10.833/03 – que trata da COFINS, em seu art. 1º, parágrafo 3º, inciso IX; nº. 10.637/02 – que trata da Contribuição para o PIS/PASEP, em seu art. 1º, parágrafo 3º, inciso X; o Decreto-Lei nº. 1.598/77, em seu art. 38, parágrafo 2º, cominado com o art. 30, *caput*, da Lei Federal nº. 12.973/14 – que tratam do IRPJ e da CSLL, estabelecem que as subvenções para investimento não integram a base de cálculo dos referidos tributos.

Desse modo, a atualidade do tema está no fato de que a alteração legislativa citada, ao estabelecer essa presunção legal, reduzirá a arrecadação da União Federal, bem como diminuirá a carga tributária de empresas, uma vez que impedirá que agentes fiscais da Receita Federal do Brasil analisem o preenchimento de determinados requisitos para homologar a retirada da base de cálculo do IRPJ, CSLL, COFINS e PIS dos benefícios fiscais do ICMS, posto que, doravante, foram estabelecidos como subvenções para investimento, independentemente do cumprimento de outras condições.

Pode-se questionar se essa mudança possibilitará o desvirtuamento dos benefícios atribuídos às subvenções para investimento, posto que tradicionalmente criadas para estimular a implantação e a expansão de empreendimentos econômicos, de modo que a referida presunção legal, ao impossibilitar que os agentes fiscais analisem os resultados, deixaria de aferir a contrapartida dos particulares aos favores estatais recebidos.

Os adeptos da mudança afirmam que a sistemática anterior pecava pelo excesso de subjetivismo provocado, ao consagrar um grande poder às autoridades fiscais, que

incluíam na base de cálculo dos citados tributos federais benefícios fiscais do ICMS concedidos pelos estados membros, o que acarretou falta de segurança jurídica na correta tributação do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS e vários questionamentos judiciais, prejudicando a celeridade dos negócios exigida pela iniciativa privada.

Acrescente-se, ainda, o fato da SRFB ter editado a Solução de Divergência nº. 13, em 28 de abril de 2011, que dispôs sobre a inclusão de subvenções do ICMS, considerada para custeio, na base de cálculo do PIS e da COFINS; bem como a Solução de Divergência nº. 188 de 31 de julho de 2015, que incluiu na base de cálculo do IRPJ e do CSLL benefícios fiscais do ICMS, acarretando uma insegurança jurídica sobre essa temática.

Ademais, o art. 9º da Lei Complementar nº. 160/17, ao determinar que a referida modificação se aplicará aos processos administrativos e judiciais pendentes, promove um questionamento acerca da sua constitucionalidade, posto que atribuiu eficácia retroativa ao dispositivo, ao considerá-lo como norma interpretativa - nos moldes do art. 106, inciso I, do Código Tributário Nacional -, mas exclui da sua incidência uma classe específica de contribuintes, quais sejam, aqueles que seriam beneficiados pela configuração dos incentivos fiscais do ICMS como subvenção para investimento, mas que não estão questionando tais pontos em ação administrativa ou judicial.

Tais indagações atribuem relevância e contemporaneidade ao tema, motivo pelo qual foi produzido este trabalho.

Na primeira parte deste artigo, é feita uma análise das subvenções estatais, bem como das suas espécies para investimento e para custeio, apreciando ainda os incentivos fiscais à luz do princípio da igualdade, da neutralidade tributária concorrencial, bem como da análise econômica do direito.

Na segunda parte, trata-se da regulamentação legal do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS no que se relaciona com a base de cálculo desses tributos, bem como da exclusão das subvenções para investimento da quantificação dessas exações. Abordam-se, ainda, a Solução de Divergência nº. 13 de 28 de abril de 2011, que dispôs sobre a inclusão de subvenções do ICMS, consideradas para custeio, na base de cálculo do PIS e da COFINS; bem como a Solução de Divergência nº. 188 de 31 de julho de 2015, que incluiu na base de cálculo do IRPJ e do CSLL benefícios fiscais do ICMS, como forma de analisar a interpretação da Administração Federal Tributária quanto à base de cálculo desses tributos.

Ainda nessa parte, estudam-se posicionamentos jurisprudenciais que trataram da possibilidade ou não dos incentivos fiscais do ICMS, concedidos antes da edição da Lei Complementar nº. 160/17, serem considerados subvenções para investimento e, consequentemente, serem excluídos da base de cálculo dos tributos federais aqui tratados.

Na última parte, estuda-se a novidade trazida pelo art. 9º da legislação citada, ao analisar se a presunção legal estabelecida é benéfica para a regularidade da Administração Tributária Federal, bem como para o exercício da atividade empresarial, abordando a aplicação desse entendimento aos processos administrativos e judiciais em curso pela ótica da segurança jurídica e da irretroatividade das normas tributárias prejudiciais.

## Subvenções

Neste tópico, tratam-se de conceitos gerais de subvenção, abordando-se os incentivos fiscais perante os princípios da igualdade tributária, da neutralidade concorrencial e da Análise Econômica do Direito.

## Conceitos gerais

A doutrina moderna leciona que normas tributárias indutoras, mediante concessão de benefícios ou instituição de agravamentos, podem intervir na ordem econômica com a finalidade de induzir os particulares para comportamentos de interesse público previstos direta ou indiretamente na CF/88<sup>1</sup>.

União Federal, Estados e Municípios podem instituir os mais diversos tipos de incentivos fiscais, observadas as competências estabelecidas na CF/88, utilizando-se de normas tributárias indutoras para a promoção do desenvolvimento econômico, respeitando o pacto federativo em vigor em nossa república.

São inúmeros os incentivos previstos, alguns de natureza financeira, outros de natureza tributária, dentre os quais podem ser citados os seguintes: I) subvenções; II) créditos presumidos; III) subsídios; IV) isenções tributárias; e V) o diferimento.

Todos esses instrumentos são mecanismos tributários ou financeiros que podem ser utilizados para a intervenção estatal no campo econômico, visando ao alcance, evidentemente, de legítimos interesses públicos a serem explicitados pelo ente instituidor<sup>2</sup>.

Ainda sobre o tema, podem ser entendidos como incentivos fiscais quaisquer benefícios concedidos aos particulares que possuam expressão em dinheiro. Essas vantagens podem ocorrer mediante exclusão de obrigações tributárias, ou autorização de transferências diretas para cobrir as despesas de custeio das entidades beneficiadas, sendo essas últimas as subvenções, nos termos que constam do art. 12, parágrafo 3º, da Lei Federal nº. 4.320/64<sup>3</sup>.

As subvenções e os subsídios são tidos como incentivos financeiros, por serem contabilizados ao lado da despesa pública, enquanto as isenções, remissões, crédito presumido, alíquota zero, dentre outros, por estarem enquadrados ao lado da arrecadação estatal, são tidos como incentivos fiscais.

Os institutos são similares, por importarem em perda de receita para o estado e ganhos financeiros para os particulares que atuam no mercado, de modo que a forma como são efetivados é tido como elemento secundário, mais importando a eficiência de tais instrumentos no âmbito da ordem econômica, bem como o seu embasamento em propósitos legítimos previstos em valores constitucionais<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> André Elali, “Incentivos fiscais, neutralidade e desenvolvimento econômico”, em Incentivos Fiscais, org. Ives Gandra da Silva Martins, André Peixoto e Marcelo Magalhães (São Paulo: MP, 2007).

<sup>2</sup> André Elali, Incentivos fiscais, neutralidade e desenvolvimento econômico...

<sup>3</sup> Matheus Carneiro Assunção, “Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros”, Revista da PGFN num 1 (2011): 107-108.

<sup>4</sup> Matheus Carneiro Assunção, Incentivos fiscais em tempos de crise...

Adilson Rodrigues Pires, citado por Rogério Cannizzaro Almeida, afirma que subvenções são doações modais cuja destinação é ditada pela pessoa jurídica de direito público concedente, consoante suas aspirações econômicas e políticas, visto que o particular se compromete, em contrapartida ao repasse financeiro recebido, em cumprir determinada atividade ou implementar um fim público respectivo<sup>5</sup>.

O que se compreende das lições citadas é que as subvenções são instrumentos utilizados pelo poder público, que se traduzem numa entrega de recursos financeiros para determinada pessoa, física ou jurídica, que assume, por sua vez, a implementação de determinada obrigação de fazer ou não fazer, caracterizada pelo propósito do interesse público, sendo coerente a corrente doutrinária que afirma que são doações condicionais ou modais, já que o recebimento do dinheiro se condiciona ao cumprimento da obrigação prometida pelo beneficiário.

Sobre as subvenções, é importante destacar que o referido instituto recebeu, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o amparo da legislação, tendo a Lei Federal nº. 4.320/64 se destinado ao seu tratamento específico.

A referida legislação estabeleceu as normas gerais de Direito Financeiro, abordando ainda os orçamentos e os balanços das unidades federativas, dentre outros. Em continuidade, o seu art. 12, parágrafo 3º, deduziu que subvenções são as transferências destinadas às despesas de custeio das entidades beneficiadas, acrescentando ainda que podem se qualificar como subvenções sociais ou econômicas, dependendo da espécie de entidade beneficiada.

As subvenções sociais são destinadas às instituições públicas ou privadas, de caráter cultural ou assistencial, desde que não possuam finalidade lucrativa. Por outro lado, as subvenções são econômicas quando destinadas às empresas, públicas ou privadas, de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Ou seja, nos moldes da classificação trazida pela Lei Federal nº. 4.320/64, o que vai determinar se uma subvenção é social ou econômica é a característica da beneficiária ter ou não finalidade lucrativa.

Por óbvio, em ambas, deve existir a ideia de que o instrumento possibilitará o desenvolvimento econômico e social da sociedade, uma vez que é inerente à atuação estatal a realização do interesse público, sob pena do poder concedente atuar com abuso caracterizado pelo desvio de finalidade, beneficiando outra pessoa sem uma justificativa pública razoável, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Destaque-se que o conceito de subvenção para custeio só surgiu com o advento da Lei Federal nº. 4.506/1964, que determinou a inclusão desse montante na contabilização da receita bruta, sofrendo a tributação respectiva. Apenas com a edição da Lei Federal nº. 6.404/1976, que dispôs sobre as Sociedades por Ações, houve a menção às subvenções para investimento, deduzindo que seriam enquadradas nas reservas de capital, por serem fruto de transferência de capital.

---

<sup>5</sup> Adilson Rodrigues Pires, *Ligeiras Reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil*, São Paulo: MP, 2007. Citado em Rogério Cannizzaro Almeida, "Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados" (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 2010).

A sua conceituação jurídica veio com o Decreto-Lei nº. 1.598/1977, que a descreveu como “auxílio recebido pela pessoa jurídica, mediante recursos diretos ou benefícios fiscais, inclusive isenção ou redução de impostos, como estímulo à implantação ou expansão do empreendimento econômico”<sup>6</sup>.

Nesse sentido, o que se percebe é que o conceito de subvenção foi trazido, inicialmente, por uma legislação que trata de Direito Financeiro, estando enquadrada, inclusive, na parte que trata das despesas estatais, de modo que, para corretamente ser analisada, precisa considerar essa área de estudo que aborda os gastos públicos.

Posteriormente, as legislações tributária e empresarial, em 1964 e 1976, definiram os institutos das subvenções para custeio e para investimento, estabelecendo algumas repercussões jurídicas para cada uma dessas espécies, dependendo do enquadramento recebido pelo auxílio financeiro estatal respectivo no caso concreto.

### **Os incentivos fiscais e o princípio da igualdade: uma análise à luz da neutralidade tributária concorrencial e da análise econômica do direito**

Ao tratar do Sistema Tributário Constitucional, a CF/88 estabeleceu, dentre outros, o princípio da igualdade, afirmando que é vedado aos entes políticos a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos e direitos, nos termos do seu art. 150, inciso II.

No mesmo sentido, o art. 151, inciso I, CF/88, tratando da uniformidade tributária, deduziu que a União Federal não pode estabelecer tributo que não seja uniforme em todo território nacional, criando preferências e distinções entre os entes políticos, a não ser que a discriminação tenha por finalidade a concessão de incentivos fiscais destinados ao equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país.

O Sistema Constitucional Tributário da CF/88 atribuiu ao princípio da igualdade uma importância destacada, sendo o postulado considerado um dos fundamentos dessa face do ordenamento jurídico nacional, de modo que ao Estado Brasileiro não é permitida a instituição de preferências ilegítimas, como as relacionadas com a ocupação profissional ou função exercida pelo contribuintes, dentre outras que não consagram valores escolhidos pelo legislador constituinte.

Todavia, em razão da pluralidade que caracteriza a Constituição em vigor, existem vários outros objetivos para serem efetivados pela República Federativa do Brasil, de modo que a atuação estatal deve ser pautada em inúmeros outros postulados de interesse público. Nesse sentido, o art. 3º da CF/88 deduziu os objetivos primordiais da nossa nação, asseverando que se deve buscar, dentre outros, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais e sociais.

---

<sup>6</sup> Leandro Cara Artioli e Raphael Furtado e Silva, “Subvenção para investimento – uma nova perspectiva? Contribuintes poderão ser beneficiados por equivalência dos conceitos de subvenção para investimento e de custeio”, JOTA Info, acessado 04 de novembro de 2018, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/subvencao-para-investimento-uma-nova-perspectiva-05022018>.

Sabe-se, ainda, que a ordem econômica nacional possui extrema relevância para o desenvolvimento dos valores constitucionais, tendo o art. 170 da CF/88 destacado que é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos existência digna, de modo que o desenvolvimento do ser humano em sua completude passa pela priorização do seu trabalho, como meio para promoção da sua dignidade, que lhe assegurará autonomia, para que possa exercer escolhas para a condução de sua vida e de sua família.

Nesse mesmo dispositivo legal, a CF/88 elegeu princípios a serem observados pela ordem econômica, dentre eles a propriedade privada, a livre concorrência e a redução das desigualdades regionais e sociais, de modo que a atuação estatal, por escolha deliberada do constituinte, foi direcionada para a efetivação desses postulados, sendo ilegítimos direcionamentos que forem adotados que os violem ou não os consagrem.

Por entender a importância do princípio da livre concorrência, fundamental para a melhoria dos produtos e serviços a serem ofertados aos consumidores, o art. 146-A da CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº. 42/2003, asseverou com o acréscimo que “lei complementar pode prever critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”, sendo esse dispositivo responsável por expressamente prever o princípio da neutralidade tributária concorrencial.

Por intermédio da livre concorrência, segundo escolha do constituinte, é que se pretende que o sistema, no ambiente de mercado, com pluralidade de agentes econômicos que ofertam e demandam, alcance eficiência e equilíbrio<sup>7</sup>.

Desse modo, eventualmente, com base numa discriminação razoável, objetiva e motivada, pode o poder público mitigar a igualdade na área da tributação, atribuindo um tratamento privilegiado em determinada área econômica ou contribuinte, desde que tenha por foco assegurar valores constitucionais previamente escolhidos como, por exemplo, a livre concorrência, o desenvolvimento nacional ou a redução da desigualdades regionais e sociais.

É clássico o ensinamento no sentido de que:

“O princípio da igualdade exige não apenas a generalidade das normas (proibição de *leges ad personae*), mas também proíbe a escolha de critérios arbitrários para a diferenciação de tratamento, objeto de análise no postulado da razoabilidade-congruência”<sup>8</sup>

Uma das formas para a realização legítima desta desigualdade é a concessão de incentivos fiscais que, em seu aspecto restrito, pode ser entendido como medidas fiscais ou financeiras responsáveis por atribuir benefícios aos contribuintes, com o fito de promover o desenvolvimento de determinada região territorial ou setor da atividade econômica<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Luis Eduardo Schouri, Direito Tributário, 8ª ed (São Paulo: Saraiva Educação, 2018).

<sup>8</sup> Humberto Ávila, Sistema Constitucional Tributário, 5ª ed (São Paulo: Saraiva, 2012), 412-413.

<sup>9</sup> Matheus Carneiro Assunção, Incentivos fiscais em tempos de crise...

Os autores que estudam o tema afirmam que alguns institutos devem nortear a concessão dos incentivos, sendo colocados como limites da neutralidade tributária concorrencial, do princípio da razoabilidade e proporcionalidade e da Análise Econômica do Direito.

Sabe-se que o poder público pode direcionar o comportamento de contribuintes através das normas tributárias indutoras, outorgando prêmios por práticas de atos desejáveis e tributando condutas indesejáveis.

Antes da crise americana de 1929, quando se defendia uma postura meramente passiva do Estado diante da economia, o princípio da neutralidade tributária significava que a tributação deveria ocorrer de tal modo que interviesse o mínimo possível na postura dos agentes econômicos.

Após a primeira etapa histórica, observou-se que o mercado, por si só, não se regularia da forma mais justa possível, diante da constatação de que grandes grupos econômicos passaram a dominar parcelas importantes da economia, provocando distorções e impondo sua vontade aos demais agentes econômicos, momento em que se defendeu que a neutralidade tributária deveria existir, desde que essa não atuação estatal estivesse de acordo com a consagração da livre concorrência em uma nação.

Posteriormente ao segundo pós-guerra mundial, com as violações aos direitos humanos provocadas, deu-se um novo passo quanto a esse princípio, admitindo-se a intervenção do Estado na economia para harmonizar o mercado, como também para efetivar os direitos humanos<sup>10</sup>.

Atualmente, tem-se como natural que a intervenção do estado no domínio econômico, com normas tributárias indutoras, acarrete efeitos na economia, já que é um elemento que será levado em consideração para o exercício da atividade empresarial e certamente fará parte do planejamento do empresário, por interferir diretamente na lucratividade do agente interessado.

Por essa razão, já não se fala mais apenas em neutralidade tributária, mas sim em neutralidade tributária concorrencial, uma vez que, sendo a livre concorrência um dos princípios da ordem econômica e financeira, é dever do Estado assegurar sua efetivação, de modo que a implementação de tributos nesse campo deve primar pela garantia de um ambiente em igualdade de condições competitivas<sup>11</sup>.

Como afirmado, a CF/88 previu expressamente a neutralidade tributária concorrencial, em seu art. 146-A, de modo que cabe à lei complementar estabelecer critérios especiais de tributação, para prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. Percebe-se que o conteúdo do postulado foi sendo gradativamente incrementado com o advento de experiências históricas que demonstraram a insuficiência de um comportamento estatal excessivamente absenteísta, visto que o Estado possui obrigações econômicas, não devendo assistir passivamente a atuação de atores do mercado.

---

<sup>10</sup> Juliane Stival, "A exegese do Princípio da Neutralidade Fiscal no Sistema Tributário Nacional, sobretudo no regime da substituição tributária, na concessão de incentivos fiscais e na elisão fiscal", *Âmbito Jurídico*, 1 de agosto de 2011.

<sup>11</sup> Luis Eduardo Schoeuri, *Direito Tributário*...

Ensina-se que a atuação do poder público deve ocorrer diante das falhas do mercado, que são situações econômicas que demonstram que a “mão invisível” da economia é ineficiente para corrigir distúrbios específicos, de modo que se faz necessária uma atuação positiva do Estado para conter a irregularidade verificada. Esses desequilíbrios são verificados principalmente diante da diferença do poder econômico entre os agentes, bem como da assimetria de informações verificadas<sup>12</sup>.

O Estado, contudo, diante da previsão constante do art. 170, inciso IV da CF/88, deve primar por assegurar a livre concorrência, intervindo apenas na medida necessária para garantir o equilíbrio dos participantes, corrigindo a falha do mercado verificada, voltando posteriormente a observar o seu dever de interferir minimamente no comportamento dos agentes econômicos pela tributação.

Principalmente após a citada EC nº. 42/03, defende-se uma dupla dimensão do princípio da neutralidade tributária: a) uma obrigação de mínima interferência do Estado, através da tributação, no mercado, em situações de igualdade e normalidade concorrencial; b) um dever positivo de atuação através da tributação, em hipóteses de anormalidade, para restabelecer ou prevenir desequilíbrios de concorrência.

Afirma-se, em síntese, que deve haver uma mínima intervenção da tributação no comportamento dos particulares, desde que essa autocontenção seja compatível com a justiça fiscal, no sentido de que seja também suficiente para a concretização dos direitos fundamentais, das políticas públicas, bem como da eficiência econômica, essa principalmente fundamentada no princípio da livre concorrência. Um sistema tributário ideal estará caracterizado com a possibilidade de financiamento das atividades estatais, com o mínimo de interferência nas decisões econômicas dos particulares<sup>13</sup>.

Roque Antonio Carrazza entende que a Emenda Constitucional nº. 42/2003, que introduziu o referido dispositivo, é inconstitucional na parte que permite que lei complementar federal disponha sobre critérios especiais de tributação, já que violaria o livre exercício da competência tributária por parte dos demais entes políticos, vulnerando o princípio federativo. Pela visão do referido autor, apenas seria legítimo que a legislação federal do tributo específico trouxesse normas sobre critérios especiais de tributação para evitar desequilíbrios da concorrência, posto que apenas o constituinte originário poderia atribuir à União Federal o poder de edição das normas que mitigassem a competência tributária dos demais entes<sup>14</sup>.

Não é, contudo, o entendimento defendido neste trabalho, posto que o art. 24, inciso I e parágrafo 1º da CF/88 são claros ao afirmar que cabe também à União Federal legislar sobre normas gerais de direito econômico. O art. 146, inciso III da CF/88, também atribui à União Federal a competência para legislar, mediante lei complementar, sobre normas gerais em matéria de legislação tributária.

---

<sup>12</sup> Oksandro Osdival Gonçalves e Marcelo Miranda Ribeiro, “Incentivos Fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito/Tax Incentives: an Economic Analysis of Law perspective - ProQuest”, *Economic Analysis of Law Review* Vol: 4 num 1 (2013): 79-102.

<sup>13</sup> Juliane Stival, *A exegese do Princípio da Neutralidade Fiscal...*

<sup>14</sup> Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, 31ª ed (São Paulo: Saraiva, 2017).

Em razão da complexidade dos temas tributários e econômicos modernos, fatalmente há pontos de intercessão entre tais áreas, de modo que se deve privilegiar o propósito da norma de minorar os efeitos negativos da tributação sobre a livre concorrência, devendo haver a fiscalização para que a União Federal se atenha às normas gerais dos critérios especiais de tributação no ponto, efetivando as atribuições previstas nos já citados art. 24, inciso I e 146, inciso III, ambos da CF/88.

Existem algumas práticas tributárias que violam a livre concorrência. Em casos de tributos cumulativos, existe um prejuízo manifesto para esse postulado. Nessas hipóteses, não se podendo abater na operação futura o que foi pago na anterior, a cadeia produtiva será afetada com o aumento do seu custo, visto que o tributo posterior incidirá sobre o valor do processo produtivo da etapa anterior e do tributo que foi pago, prejudicando o regular desenvolvimento da atividade empresarial.

Conglomerados industriais maiores passarão a concentrar os processos produtivos, internalizando e verticalizando as etapas de elaboração do produto, para tentar minorar os efeitos negativos da incidência cumulativa de tributos. Contudo, empresas menores não poderão adotar o mesmo comportamento, posto que precisam terceirizar etapas da elaboração da mercadoria, sendo prejudicadas na livre concorrência, já que haverá a incidência de tributos e seu produto será mais caro do que o competidor que conseguiu internalizar a produção.

Outra prática que vulnera a livre concorrência é a evasão fiscal, vez que contribuintes que adotam práticas ilícitas para fugir da incidência de tributos sofrem uma carga tributária menor do que os empresários que honram com os seus compromissos, de modo que os particulares honestos tendem a ser preteridos no meio competitivo, vez que a sua mercadoria será mais cara do que a do concorrente que adota práticas ilegais<sup>15</sup>.

Essa é mais importante limitação do estado na concessão de incentivos fiscais, devendo se buscar uma atuação que perturbe minimamente a livre concorrência, apenas na medida em que a justificativa pública fundamente a mitigação desse postulado, visando não prejudicar, de modo demasiado, o particular que exerce honestamente a atividade empresarial e não foi agraciado com a benesse estatal.

Destaque-se, contudo, que a análise da violação da neutralidade tributária concorrencial por incentivos fiscais deve ser feita com base nos efeitos concretos produzidos, não sendo possível que se condene juridicamente um prática estatal com base em suposições. Devem ser ponderadas, no mundo dos fatos, os benefícios e os malefícios concorrenciais da atuação estatal, com base no princípio da proporcionalidade, para determinar se a manutenção da benesse estatal será melhor para a população em geral<sup>16</sup>.

É preciso, para não existir um desvirtuamento da tributação, bem como para assegurar a boa aplicação dos incentivos fiscais, haver um controle objetivo na mitigação do princípio da igualdade, sendo de extrema relevância a aferição da motivação concreta que embasou a atuação estatal diferenciada, sendo violador do princípio da igualdade as desigualdades injustificadas<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Luis Eduardo Schoueri, Direito Tributário...

<sup>16</sup> Luis Eduardo Schoueri, Direito Tributário...

<sup>17</sup> Humberto Ávila, Sistema Constitucional Tributário...

O princípio da razoabilidade deve servir de norte para o administrador público nas concessões de incentivos fiscais. Seguindo os ensinamentos de Humberto Ávila, é possível afirmar que a legitimação dos incentivos fiscais deve passar pelo crivo da proporcionalidade e da razoabilidade, que se divide em três subprincípios, quais sejam: a) adequação; b) proibição do excesso; c) proporcionalidade em sentido estrito<sup>18</sup>.

Assim, deve-se analisar se a medida adotada é apta ao alcance da finalidade extrafiscal buscada. Num segundo momento, é preciso verificar se o instrumento proposto é o menos excessivo dentre os que poderiam ser utilizados no caso. Por fim, é impositiva a realização de uma análise da proporcionalidade em sentido estrito, cabendo verificar se os benefícios advindos superam os prejuízos verificados no caso concreto.

Ultrapassada essa análise, objetiva e racional que mitiga os subjetivismos, pode-se afirmar que o incentivo fiscal concedido é legal, lembrando-se que deve buscar valores constitucionalmente legítimos e não ferir a neutralidade tributária concorrencial. Obviamente, medidas que envolvam políticas tributárias sempre envolvem um grau de discricionariedade<sup>19</sup>, sendo o exercício dessa apreciação uma prerrogativa do poder público, desde que balizada pelos parâmetros legais.

O que precisa ficar claro é que tais medidas devem ser fundamentadas em finalidades externas, e não em pessoas ou situações. Não é um contribuinte ou uma atividade empresarial específicas que justificam a concessão da política fiscal diferenciada. A CF/88 não permite o tratamento diferenciado com base nesses fundamentos, até pelo fato de serem destituídos de uma lógica constitucional.

O que a CF/88 admite é que a medida escolhida cause o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais ou regionais, a livre concorrência, a busca do pleno emprego, dentre outros<sup>20</sup>. A adoção da medida provocará uma mitigação do exercício da atividade econômica, que é um direito fundamental dos cidadãos e deve ser defendido, razão pela qual a sua limitação deve ser efetivada através de um exercício de argumentação que fundamente o posicionamento.

Deve passar pelo filtro da proporcionalidade e de seus sub-princípios, não podendo eliminar totalmente o livre exercício da atividade econômica (por ser um posicionamento excessivo), ou trazer mais prejuízos do que benefícios para os envolvidos (por violar a proporcionalidade em sentido estrito).

Preocupado com o efeito dessas medidas na restrição de direitos fundamentais, Humberto Ávila defende que a justificativa concreta deve ser tanto maior quanto maior o grau de limitação imposto, prevalecendo a dúvida em favor da proteção da prerrogativa:

“Além disso, como a Constituição continua protegendo o livre exercício da atividade econômica, quanto maior for o efeito direto ou indireto no exercício desse direito fundamental, tanto maior deverá ser a justificação para essa restrição por parte do Poder Público (*postulado da justificabilidade crescente*). Mais ainda, se houver falta de clareza com

---

<sup>18</sup> Humberto Ávila, Sistema Constitucional Tributário...

<sup>19</sup> Humberto Ávila, Sistema Constitucional Tributário...

<sup>20</sup> Humberto Ávila, Sistema Constitucional Tributário...

Os incentivos fiscais do ICMS como Subvenção para Investimento, nos termos da Lei Complementar Nº. 160/17. Uma... pág. 67

relação ao grau de restrição ao exercício de atividade econômica ou à promoção da finalidade pública justificativa da adoção da medida, deverá ser escolhida uma decisão mais favorável ao direito fundamental, especialmente qualificada pelo ônus argumentativo maior, quanto maior for a restrição e quanto mais elementares forem os bens jurídicos atingidos para a eficácia do direito fundamental. Nesse sentido, defende-se o postulado de que, na dúvida, deve ser atribuída prevalência preliminar aos direitos de liberdade (*In dubio prima facie pro libertate*)<sup>21</sup>.

O raciocínio é coerente, uma vez que a CF/88 fundamentou a ordem econômica em determinados valores, dentre eles a livre iniciativa, obedecido o princípio da livre concorrência, consoante se pode perceber do seu art. 170, *caput*, devendo as medidas estatais que importem em afastamento ou mitigação desses postulados serem fundamentadas, prevalecendo a dúvida em benefício da proteção de tais normas, posto que fazem parte da regra e não da exceção.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, doutrinadores entendem que as desonerações fiscais podem acarretar desequilíbrios no mercado, visto que influenciam na formação dos preços dos bens ou serviços, ocasionando externalidades negativas<sup>22</sup>.

Afirma-se que a Análise Econômica do Direito é um instrumento a ser utilizado objetivamente, não adentrando o mundo dos valores, não sendo apta para identificar o que é justo, por ser tal avaliação subjetiva. Contudo, objetivamente, perante a Análise Econômica do Direito, é possível afirmar que uma dada conduta é injusta quando provoca desperdícios, porquanto não há justificativa moral que legitime o desperdício, sendo uma regra que provoque tal efeito ineficiente e injusta<sup>23</sup>.

Leciona-se que as normas devem ser editadas de maneira a provocarem o máximo de proveito para os seus destinatários, entendendo-se ainda que a eficiência de um instrumento estará presente quando a alocação de recursos acarretar proveitos que possam compensar os perdedores<sup>24</sup>.

Trata-se de mais um instrumento para controlar a concessão de incentivos fiscais, que se aproxima dos critérios objetivos e racionais trazidos pelos sub-princípios do postulado da proporcionalidade, de modo que planos tributários diferenciados que acarretem desperdícios ou mais danos do que benefícios para os destinatários, dentre outros, devem ser revistos, por não serem aprovados perante a Análise Econômica do Direito.

Os incentivos fiscais, como visto, são autorizados pela CF/88, nos moldes da previsão de seu art. 151, inciso I, ao instituir o princípio da uniformidade tributária, permitindo a concessão de incentivos fiscais pelo Estado, quando tiver por finalidade promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

<sup>21</sup> Humberto Ávila, Sistema Constitucional Tributário... 425.

<sup>22</sup> Oksandro Osdival Gonçalves e Marcelo Miranda Ribeiro, Incentivos Fiscais...

<sup>23</sup> Oksandro Osdival Gonçalves e Marcelo Miranda Ribeiro, Incentivos Fiscais...

<sup>24</sup> Oksandro Osdival Gonçalves e Marcelo Miranda Ribeiro, Incentivos Fiscais...

Deve-se cuidar, como visto, para que não haja o desrespeito ao princípio da livre concorrência, que muitas vezes ocorre por intermédio do que se convencionou chamar de “guerra fiscal”, que acontece principalmente quando estados concedem benefícios fiscais do ICMS por ato unilateral, não obedecendo ao comando do art. 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea “g” da CF/88.

Tal dispositivo exige que a concessão e a revogação de incentivos fiscais do ICMS se deem por deliberação dos estados e do Distrito Federal. A Lei Complementar nº. 24/75 tratou de regulamentar a regra constitucional, tendo o seu art. 2º, parágrafo 2º, estabelecido que os convênios que autorizem os benefícios deverão ser aprovados pela unanimidade dos representados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Por outro lado, o mesmo dispositivo estabelece que a revogação dos benefícios ocorrerá por aprovação de quatro quintos, no mínimo, dos representantes presentes. Esse quórum qualificado objetiva uniformizar os efeitos da tributação do ICMS em âmbito nacional, tendo por finalidade minorar os efeitos da “guerra fiscal”, bem como interferir minimamente na livre concorrência.

Obviamente, a carga tributária é um importante fator a ser sopesado por ocasião da instalação de estabelecimentos empresariais nos diversos estados da Federação, de modo que a concessão indiscriminada de planos tributários diferenciados unilateralmente pelas unidades federadas incrementa o conflito federativo e vulnera o princípio da neutralidade tributária concorrencial, posto que deixou de ser estudado e aprovado pela unanimidade dos entes no CONFAZ.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem proferido decisões suspendendo incentivos fiscais do ICMS concedidos unilateralmente por entes federativos, por serem violadores da norma do art. 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea “g” da CF/88, já que fomentam a “guerra fiscal”<sup>25</sup>, como fez na ADI 2663/RS<sup>26</sup>.

Esse entendimento, na linha de pensamento que se defende neste trabalho, é correto, visto que, muito embora o ente estatal detenha discricionariedade para a concessão dos incentivos fiscais, tal prerrogativa deve ser exercida sob o cumprimento do ordenamento jurídico, tanto pela forma como conteúdo, de modo que os gestores públicos devem pautar a sua atuação pela legalidade.

---

<sup>25</sup> Breno Lobato Cardoso, “A necessária modulação dos efeitos na declaração de inconstitucionalidade de incentivos fiscais de ICMS decorrentes da guerra fiscal”, Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento Vol: 6 num 6 (2018): 02.

<sup>26</sup> Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno) Brasil, “ADI 2663/RS. [...] 4. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no art. 155, § 2o, XII, ‘g’, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar no 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 5. In casu, padece de inconstitucionalidade o art. 3o da Lei no 11.743/02, do Estado do Rio Grande do Sul, porquanto concessiva de benefício fiscal de ICMS sem antecedente deliberação dos Estados e do Distrito Federal, caracterizando hipótese típica de exoneração conducente à guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988. [...]”, Relator Ministro Luiz Fux, 29 de maio de 2017, <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28GUERRA+FISCAL%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jsbqebu>. Acesso em 01/11/2018.

Assim, não se pode admitir presunções legais, quanto aos incentivos fiscais, que não possam ser contestadas judicialmente, visto que devem ultrapassar toda a análise racional acima explicitada, somente se justificando, diante do princípio da igualdade, quando se fundamentam em fins externos previstos na CF/88, e desde que objetivamente motivadas com base no princípio da proporcionalidade, da neutralidade tributária concorrencial e na Análise Econômica do Direito, obedecendo ainda às formas exigidas pela CF/88.

Por fim, conquanto se reconheça a ilegalidade da concessão unilateral de incentivos fiscais do ICMS pelos estados, há estudos que comprovam uma melhora no Produto Interno Bruto (PIB) como decorrência desses incentivos nesses casos, produzindo efetivamente a redução das desigualdades regionais e sociais, de modo que o STF deve ficar atento ao fato para também sopesá-lo por ocasião do julgamento de ações que tratem desse tema, mormente analisando a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão<sup>27</sup>, posto que o Direito existe para regular o fato social e não deve ser visto de maneira isolada da economia.

A decisão a ser adotada num caso como esse, para além de legal, deve ser legítima e justa, e para o alcance destas qualidades é imprescindível a apreciação conjunta tanto da legalidade da concessão dos benefícios fiscais, quanto dos seus efeitos econômicos e sociais.

### **As subvenções estatais e as suas repercussões na base de cálculo do IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS**

Antes de adentrar os argumentos, é relevante lembrar que as subvenções são espécies de incentivos fiscais, consistentes em repasses financeiros efetuados pelo Estado, para que o beneficiário possa incrementar a sua atividade regulamentar, gerando resultados de interesse público, que consistirão na contrapartida ao auxílio recebido.

Dentre as espécies de subvenções estão as voltadas para o custeio e para o investimento. A relevância na diferenciação entre esses dois auxílios reside no fato das legislações - que tratam dos tributos federais IRPJ, CSLL, PIS e COFINS - atribuírem tratamento diferenciado para esses benefícios.

As subvenções para custeio são aquelas destinadas ao desenvolvimento regular das atividades do beneficiário, não tendo vinculação com despesas específicas. A Lei Federal nº. 4.506/64, que trata do Imposto de Renda, afirma, em seu art. 44, inciso IV, que serão tributadas “as subvenções correntes, para custeio ou operação, recebidas de pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou de pessoa natural”. Geralmente, são concedidas como meio para estimular determinadas atividades, como nos casos de isenção de exportações para o exterior, com o fito de aumentar a competitividade dos produtos nacionais; ou casos de auxílios concedidos para produtores de determinadas culturas, prejudicados por condições climáticas adversas de um determinado período temporal<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> José Roberto Rodrigues Afonso; Luciano Felício Fuck; Celso de Barros Correia Neto e Daniel Szelbracikowski, “Guerra fiscal do ICMS: organizar o desembarque.”, Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário Vol: 12 num 1 (2017): 416-443.

<sup>28</sup> Heleno Taveira Torres, Guerra do ICMS está mantida nos casos de subvenções para investimento...”.

As subvenções para investimento, por sua vez, são despesas correntes do poder público, enquadrando-se como transferência de capital. Enquanto as subvenções correntes existem para cobrir despesas ordinárias da entidade beneficiária, sendo alcançadas pela tributação, as subvenções para investimento se destinam para proporcionar a expansão de atividades econômicas importantes para o Estado, de modo que a tributação não as alcança<sup>29</sup>.

As Leis Federais nº. 10.833/03 – que trata do COFINS –, em seu art. 1º, parágrafo 3º, inciso IX; nº. 10.637/02 – que trata do PIS –, em seu art. 1º, parágrafo 3º, inciso X; o Decreto-Lei nº. 1.598/77, em seu art. 38, parágrafo 2º, cominado com o art. 30, *caput*, da Lei Federal nº. 12.973/14 – que tratam do IRPJ e da CSLL – estabelecem que as subvenções para investimento não integram a base de cálculo dos referidos tributos, desde que haja o cumprimento de determinados requisitos<sup>30</sup>.

A Lei Federal nº. 12.973/14 promoveu importantes alterações na legislação tributária que trata do IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS. O seu art. 30, delimitando o âmbito de incidência da tributação aqui abordada, tratou de conceituar as subvenções para investimento, visando ao estabelecimento de segurança jurídica para a atividade administrativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Deduziu que as subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, para que não sejam computadas no lucro real, devem ser concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, devendo ainda ser registradas na reserva de lucros de que trata o art. 195-A da Lei Federal nº. 6.404/1976. Adicionalmente, a legislação exigiu que apenas sejam utilizadas para: a) a absorção de prejuízos decorrentes da atividade empresarial, sob o condicionamento de já terem sido completamente utilizadas as reservas de lucro, excepcionadas as reservas legais; ou b) o aumento do capital social.

Assim, as subvenções para investimento, nos moldes do art. 30 tratado, exigem uma contrapartida do particular, consistente na utilização da verba na implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, que pode implicar no investimento em determinada região do território do ente concedente, fabricação de determinado produto, ou estímulo a uma determinada região ou atividade econômica<sup>31</sup>; ou se destinam a absorver prejuízos financeiros da atividade da beneficiária, desde que as reservas de lucro, excepcionadas as reservas legais, já tenham sido integralmente utilizadas.

A Lei Federal nº. 11.638/2007 promoveu uma alteração na forma como as doações e as subvenções deveriam ser contabilizadas pela pessoa jurídica beneficiária. A referida legislação revogou as alíneas “c” e “d” do parágrafo 1º, do art. 182 da Lei das Sociedades por Ações. Tais dispositivos determinavam que as doações e as subvenções para investimento fossem consignadas em reservas de capital, obrigação que foi abolida com a edição do ato normativo, impondo que tais recursos, após a modificação, passem pela contabilização dos resultados<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Sacha Calmon Navarro Coêlho; Eduardo Junqueira Coelho e Valter de Souza Lobato, “Subvenções para investimentos...”

<sup>30</sup> Leandro Cara Artioli e Raphael Furtado e Silva, “Subvenção para investimento...”.

<sup>31</sup> Heleno Taveira Torres, “Guerra do ICMS está mantida nos casos de subvenções para investimento”, Consultor Jurídico. 2017.

<sup>32</sup> Sacha Calmon Navarro Coêlho; Eduardo Junqueira Coelho e Valter de Souza Lobato, “Subvenções para investimentos...”

Destaque-se, contudo, que esse fato não imporá a tributação destas verbas pelo imposto de renda ou pela contribuição social sobre o lucro. Entende-se que a referida lei trata de normas contábeis, de forma que se há regra contábil e ausência de norma tributária, vigora a contábil. Havendo norma contábil e tributária, prevalece a tributária. A Lei Federal nº. 11.638/2007 não modificou as normas dos tributos específicos que dispunham sobre a não tributação das subvenções sobre investimento, embora atualmente tenham que transitar pelo resultado.

É preciso evidenciar que a CF/88 impõe, em seu art. 146, inciso III, que as normas gerais em matéria de legislação só podem ser produzidas por lei complementar, de modo que não se pode compreender que, com o advento da lei ordinária citada, passou-se a tributar tanto doações estatais, quanto subvenções para investimento.

A Lei Federal nº. 11.638/07, ao revogar as alíneas “c” e “d” do parágrafo 1º, do art. 182 da Lei das Sociedades por Ações, adicionou o art. 195-A, criando a Reserva de Investimento Fiscais, a demonstrar que os valores provenientes de doações governamentais e subvenções para investimento não podem ser rateados entre os sócios, sendo tal regra harmônica com a norma constante do art. 38, parágrafo 2º, do Decreto-Lei nº. 1.598/1977, que já aduzia que essas benesses estatais apenas devem ser registradas como reservas de capital, apenas podendo ser utilizadas com finalidades específicas, dentre as quais não se incluem a repartição entre os sócios<sup>33</sup>.

Um benefício fiscal concedido a uma empresa, ainda que implicitamente, possui uma finalidade de interesse público que a sustente. Caso fosse admitida a contabilização desses recursos de modo a entrar na repartição de dividendos dos sócios, haveria um desvio de finalidade do ato, em decorrência de um desvirtuamento na aplicação dos recursos públicos. Portanto, a interpretação do art. 195-A da Lei Federal nº. 6.404/76 deve ser feita no sentido de que, os recursos advindos das doações estatais e das subvenções para investimentos, serão destinados para a reserva de incentivos fiscais e excluídos da repartição dos dividendos entre os sócios, para que não integrem a base de cálculo do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

A SRFB, em razão de divergências na interpretação do tema, editou o Parecer Normativo nº. 112/1978<sup>34</sup>, que possui normas importantes sobre o tema.

O parecer mencionado repete alguns conceitos já trazidos neste trabalho, sobre subvenção para custeio e para investimento. Contudo, alguns pontos devem ser destacados para esclarecer o posicionamento da Administração Pública Federal quanto às subvenções para investimento não tributadas.

O primeiro ponto que merece atenção é aquele previsto no item "2.10" do parecer que, ao incluir a isenção e a redução do imposto como forma de subvenção, encaixou os incentivos tributários como espécies de subvenção para investimento, de modo que essa deverá ser sempre proveniente de uma pessoa jurídica de direito público.

---

<sup>33</sup> Sacha Calmon Navarro Coêlho; Eduardo Junqueira Coelho e Valter de Souza Lobato, “Subvenções para investimentos à luz das Leis 11.638/2007 e 11.941/2009”, Sacha Calmon Misabel Derzi Consultores e Advogados, 2010, 22. Acessado em 04/11/2018.

<sup>34</sup> “Parecer Normativo CST no 112 de 29/12/1978” (1978), acessado em 06/11/2018.

Os incentivos fiscais do ICMS como Subvenção para Investimento, nos termos da Lei Complementar Nº. 160/17. Uma... pág. 72

O item "2.12" exige que tenha uma perfeita sintonia entre a intenção do subvencionador com a ação do subvencionado em aplicar efetivamente os recursos na expansão ou implantação do empreendimento econômico, sendo tal posicionamento ainda hoje aplicado no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), nos termos do que se percebe do Acórdão n. 1402-002.520<sup>35</sup>.

Esse não é o sentido que se extrai do art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14, que prevê que as subvenções para investimento sejam concedidas como um estímulo à expansão de empreendimento, só podendo ser utilizadas para absorção de prejuízos ou aumento de capital, preenchidos os outros requisitos legais já citados.

Não há a exigência legal desta integral sincronia entre a intenção do subvencionador com a ação do subvencionado, pois a norma mencionada afirma que o auxílio só será utilizado para a absorção de prejuízo ou aumento de capital, desde concedida como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos.

Ou seja, menciona a finalidade do incentivo, tornando objetiva a interpretação da norma ao vincular os gastos a finalidades específicas, que são a absorção de prejuízos ou o aumento de capital social, obviamente com o cumprimento dos demais requisitos legais. A legislação presumiu que o beneficiário que utiliza os recursos num dos gastos referidos promove a expansão do empreendimento econômico, não podendo as empresas ainda sofrerem nova avaliação das autoridades fiscais no sentido de ter ou não a efetivação de investimentos em expansão, por violar a praticidade que deve ser exigida da atividade administrativa tributária.

Como se percebe, o item "2.12" do Parecer Normativo nº. 112/1978 extrapola a norma do art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14, de modo que não deve ser aplicada nessa parte, já que não se limitou a mera regulamentação, violando os termos do art. 84, inciso IV da CF/88, segundo se defende neste trabalho.

O item "2.13" aduz que o beneficiário do incentivo deve ser a pessoa jurídica titular do empreendimento econômico. Tal exigência é coerente e harmônica com os termos da nova legislação citada, posto que somente aquele que exerce a atividade empresarial pode utilizar o auxílio para a absorção de prejuízos ou aumento do capital social. Desse modo, o parecer normativo apenas permanece em vigor naquilo que não contrariar o disposto no art. 30 da Lei nº. 12.973, nos termos do que aqui já foi explicitado.

---

<sup>35</sup> Conselho Administrativo de Recursos Fiscais Brasil, "Acórdão n. 1402-002.520. Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ Ano-calendário: 2008, 2009, 2010 SUBVENÇÃO. INVESTIMENTO. VINCULAÇÃO. SINCRONIA. Os recursos fornecidos pela Administração Pública às pessoas jurídicas somente são classificados como subvenção para investimento se houver vinculação e sincronia entre o fornecimento dos recursos e a aquisição de bens e direitos referentes à implantação ou expansão do empreendimento econômico projetado. SUBVENÇÃO. INVESTIMENTO. REALIZAÇÃO. Os valores correspondentes ao benefício fiscal de isenção ou redução de ICMS que não possuam vinculação com a aplicação específica dos recursos em bens ou direitos referentes à implantação ou expansão de empreendimento econômico não se caracterizam como subvenção para investimento, devendo ser computados na determinação do lucro real. [...]", 17 de maio de 2017, <https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/listaJurisprudenciaCarf.jsf>. Acesso em 09/11/2018.

## Os incentivos fiscais do ICMS e as modificações da Lei Complementar nº. 160/17

Na presente seção, abordam-se os incentivos fiscais do ICMS e o seu enquadramento como subvenção para investimento, dentre outras alterações promovidas pela Lei Complementar nº. 160/17.

### A presunção legal dos benefícios fiscais do ICMS como subvenção para investimento e a segurança jurídica

Quanto aos incentivos fiscais do ICMS concedidos pelos estados e o Distrito Federal, a SRFB, editou atos normativos exigindo outros requisitos, além daqueles previstos no art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14 - como a existência de completa sincronia entre a concessão do benefício e o seu efetivo emprego pela pessoa subvencionada na expansão de empreendimentos<sup>36</sup> - para que fossem entendidas como subvenções para investimento e, conseqüentemente, não tributadas.

A Solução de Divergência nº. 13, de 28 de abril de 2011 da SRFB, determinou a inclusão de créditos presumidos do ICMS de estados e do Distrito Federal na base de cálculo da contribuição do PIS/PASEP; enquanto a de nº. 188, de 31 de julho de 2015, tributou com o IRPJ e a CSLL o crédito presumido do ICMS concedido pelo estado de Santa Catarina, por intermédio do Decreto nº. 2.870/01, todos entendidos como subvenção para custeio pelo órgão administrativo e, portanto, tributáveis<sup>37</sup>.

No mesmo sentido, decisões judiciais foram proferidas descaracterizando benefícios fiscais do ICMS como subvenção para investimento. Na AP 2005.71.00.010278-9/RS<sup>38</sup>, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, entendeu-se que o pagamento diferido do ICMS não se configura como subvenção para investimento. Na Apelação Cível 0106012-15.2013.4.02.5101, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>39</sup>, compreendeu-se que o benefício fiscal de um tributo concedido por um ente não poderia surtir efeitos tributários em outros entes, por violação ao princípio do princípio federativo.

<sup>36</sup> Marcus Furlan, “Subvenções para investimento: a (des)necessária sincronia de investimentos e a LC 160/17, Jus Navigandi, 2018, acessado em 19/08/2018.

<sup>37</sup> Pedro Cavalcanti Amarante, “A tributação do incentivo fiscal de ICMS após a LC 160/17”, JOTA Info, 2018, acessado em 03/11/2018.

<sup>38</sup> Tribunal Regional Federal (1ª Região - Segunda Turma) Brasil, “AP 2005.71.00.010278-9/RS. TRIBUTÁRIO. IRPJ. CSLL. SUBVENÇÃO PARA INVESTIMENTO. ICMS. PAGAMENTO DIFERIDO. IMPOSSIBILIDADE. 1. O pagamento diferido do ICMS não equivale a subvenção para investimento. 2. Os juros e as atualizações monetárias sujeitos à condição suspensiva, como no caso do pagamento diferido do ICMS, configuram-se em incentivo sujeito à condição resolutive, pelo que há de aplicar o Ato Declaratório interpretativo SRF no 22/2003.”, Relator Ministro Otávio Roberto Pamplona, 11 de novembro de 2009, <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6932884/apelacao-civel-ac-10278-rs-20057100010278-9/inteiro-teor-12731501?ref=serp>. Acessado em 07/11/2018.

<sup>39</sup> Tribunal Regional Federal (2ª Região - Quarta Turma Especializada) Brasil, “Apelação Cível 0106012-15.2013.4.02.5101. TRIBUTÁRIO. EXCLUSÃO DO CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS DA BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO FEDERALISMO [...]”, Relator: Luiz Antônio Soares, 19 de junho de 2015, [http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=benef%C3%ADcios+do+icms+subven%C3%A7%C3%A3o+para+investimento&adv=1&site=v2\\_jurisprudencia&client=v2\\_index&proxystylesheet=v2\\_index&lr=lang\\_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF](http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=benef%C3%ADcios+do+icms+subven%C3%A7%C3%A3o+para+investimento&adv=1&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF). Acessado em 07/11/2018.

Tais posicionamentos prejudicam a segurança jurídica e a celeridade que são exigidas dos participantes da iniciativa privada, vez que obrigam o particular a cumprir determinações não previstas em lei para que os benefícios fiscais do ICMS concedidos possam ser não tributados, dando ensejo à subjetividades, bem como impondo que o empresário gaste mais tempo e recursos para cumprir obrigações tributárias acessórias, ao invés de estar aperfeiçoando a atividade inerente ao seu objeto social.

A Lei Complementar nº. 160/2017 incluiu o parágrafo 4º, no art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14, que aduz que os benefícios fiscais do ICMS se consideram subvenção para investimento, “vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstas nesse artigo”. Assim, a referida norma tornou objetiva a interpretação do art. 30, privilegiando a segurança jurídica, minorando as exigências *ultra legem* trazidas pela legislação tributária infralegal, bem como por autoridades tributárias. Para serem subvenção em investimento, devem cumprir os requisitos do *caput* do art. 30 da lei aqui citada.

Serão subvenção para investimento quando concedidas com a finalidade de proporcionar o estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, não sendo computadas no lucro real, devendo ser registradas, para tanto, na reserva de lucros de que trata o art. 195-A, Lei Federal nº. 6.404/76, apenas podendo serem utilizadas para a absorção de prejuízos ou aumento do capital social.

Aqui se defende que não é necessária a comprovação da efetiva aplicação na implantação ou expansão do empreendimento, já que a própria norma afirmou que basta que sejam concedidas com essa finalidade, havendo uma presunção legal de que o gasto foi feito com tal intento, caso se destine a aumentar o capital social ou absorver prejuízo, limitando-se a atividade comprobatória do particular em comprovar tais despesas, oportunidade em que se deve presumir que houve a utilização do incentivo com a expansão ou implementação do empreendimento econômico, em posicionamento que consagra a segurança jurídica, a praticidade tributária e a celeridade da atividade empresarial.

Entende-se que a praticidade tributária consiste no emprego de técnicas de fiscalização e arrecadação, embasadas em presunções, possibilitando a tributação em massa com celeridade e com a menor onerosidade possível ao particular. Tal princípio também impõe a simplificação de exigências da tributação para o alcance de realidades mais complexas, como é o caso ora tratado<sup>40</sup>.

Assim, sendo também uma meta do poder público favorecer o desenvolvimento econômico, consagrando a livre concorrência, deve o Estado intervir o mínimo possível na vida dos atores do mercado, retirando, através de tributos, os recursos financeiros necessários para a implementação de seus objetivos, mas o fazendo de forma simples, com a exigência do cumprimento do mínimo de obrigações acessórias possível, para que o particular possa dedicar os seus esforços na implementação do seu objeto social, de modo que a presunção destacada neste tópico caminha no sentido da simplificação da tributação, sendo uma tendência do mundo moderno.

Nesse sentido, o STJ, por ocasião do julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº. 1.517.492/PR, de 01/02/2018, já se posicionou no sentido de

---

<sup>40</sup> Eduardo Maneira, “O princípio da praticidade no direito tributário (substituição...)”, Revista Internacional de Direito Tributário Vol: 1 num 2 (2004), acessado em 11/11/2018.

que os créditos presumidos do ICMS não são renda ou lucro para fins de incidência do IRPJ e CSLL, não integrando a base de cálculo desses tributos, sob pena de indevida interferência na política fiscal adotada pela unidade federativa, sendo esse entendimento harmônico com o posicionamento que se defende neste trabalho<sup>41</sup>.

### **A presunção legal dos benefícios fiscais do ICMS como subvenção para investimento e a sua aplicação aos processos administrativos e judiciais pendentes: uma análise sob a ótica do princípio da segurança jurídica e da irretroatividade das normas tributárias**

O art. 9º da Lei Complementar nº. 160/2017 incluiu o parágrafo 5º no art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/2014, aduzindo que o entendimento de que os incentivos fiscais do ICMS são subvenção para investimento se aplicam aos processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados, desde que cumpridos os demais requisitos legais. Tal disposição se enquadra no conceito de norma expressamente interpretativa, nos moldes previstos no art. 106, inciso I, do Código Tributário Nacional (CTN), incidindo sobre ato ou fato pretérito, já que não há aplicação de penalidade à violação dos dispositivos interessados, não se cogitando, conseqüentemente, violação à garantia do ato jurídico perfeito, previsto no art. 5º, inciso XXXVI da CF/88.

Via de regra, nosso ordenamento jurídico tributário impede que uma norma incida retroativamente no tempo, com base no postulado da irretroatividade das leis, sendo esse um corolário do princípio da segurança jurídica, previsto nos art. 5º, inciso XXXVI e 150, inciso III, alínea “a”, ambos da CF/88, da mesma forma que se impede que o aumento ou a instituição de tributo regule ato ou fato pretérito<sup>42</sup>.

Sabe-se que a segurança jurídica, bem como os seus demais vetores normativos, mormente na área tributária, tem por finalidade resguardar a confiança que os contribuintes devem possuir em relação ao Poder Público, para que permaneça presente o sentimento colaborativo que deve pautar o comportamento dos integrantes de uma sociedade. Nesse sentido, é imperativo que o ente instituidor de tributos evite surpresas e trate igualmente os particulares que se encontrem em situações semelhantes.

As leis que tratam da imposição de penalidades tributárias, caso sejam benéficas e desde que aborde ato ainda não definitivamente julgado, sempre irão retroagir, nos moldes do que dispõe o art. 106, inciso II do CTN. As demais normas tributárias não devem retroagir, como regra, excepcionados os casos em que são mais favoráveis ao contribuinte e em que haja expressa disposição normativa nesse sentido. Frise-se, pois, que a aplicação da norma sobre fatos pretéritos, nesse último caso, depende da vontade do legislador<sup>43</sup>. Esse entendimento vigora não apenas para as legislações editadas, mas também para os posicionamentos jurídicos adotados pelos atos administrativos e pela jurisprudência dos tribunais pátrios.

---

<sup>41</sup> Superior Tribunal de Justiça, “Embargos de Divergência em Recurso Especial no 1517492/PR. TRIBUTÁRIO. [...]. ICMS. CRÉDITOS PRESUMIDOS CONCEDIDOS A TÍTULO DE INCENTIVO FISCAL. INCLUSÃO NAS BASES DE CÁLCULO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA JURÍDICA - IRPJ E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL. INVIABILIDADE. [...]”, relator Ministro OG Fernandes e Ministra Regina Helena Costa, 1º de fevereiro de 2018, acessado em 03/11/2018.

<sup>42</sup> Roque Antonio Carrazza, Curso de direito constitucional tributário...

<sup>43</sup> Roque Antonio Carrazza, Curso de direito constitucional tributário...

Desse modo, caso a Administração Tributária altere a sua concepção sobre uma matéria, apenas poderá aplicá-la aos lançamentos futuros, não podendo abranger situações passadas para prejudicar os contribuintes, vez que deve preservar a confiança desses em relação a posicionamentos estatais, sendo a atividade empresarial sensível em mudanças abruptas na área da tributação, devendo haver a divulgação da nova regra para que possa ter o planejamento prévio e a incidência respectiva aos fatos futuros. Tal entendimento também se aplica as mudanças jurisprudenciais desfavoráveis ao particular, que devem reger apenas fatos futuros<sup>44</sup>.

No caso em destaque, consoante se expôs, existia forte controvérsia administrativa e jurisprudencial, sobre a caracterização dos incentivos fiscais do ICMS como subvenção para investimento, desde que cumpridos apenas os requisitos legais do art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14. O posicionamento favorável ao contribuinte é adotado pela 1ª turma do STJ ainda antes da promulgação da Lei Complementar nº. 160/2017, nos termos do que restou decidido no AgRg no REsp 1227519/RS<sup>45</sup>, julgado em 13/10/2015, quando se entendeu que os créditos presumidos do ICMS não devem integrar a base de cálculo do IRPJ e CSLL.

O art. 9º, da Lei Complementar nº. 160/17, incluindo o parágrafo 5º, no art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14, determinou a aplicação do entendimento destacado neste parágrafo aos processos administrativos e judiciais pendentes, aparentemente excluindo a possibilidade de ajuizamento da ação de repetição de indébito para os contribuintes que não estejam discutindo o assunto na via administrativa ou judicial. Tal posicionamento viola a irretroatividade da lei tributária prejudicial ao contribuinte.

O novo dispositivo, ao se posicionar aparentemente como norma interpretativa, prejudicou uma classe específica de empresários, qual seja, aqueles que tiveram incluídos os benefícios fiscais do ICMS na base de cálculo do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS e não discutiram ainda a matéria na via administrativa ou judicial, e acabou retroagindo para prejudicá-los, o que não é permitido pelo ordenamento pátrio.

É necessário o esclarecimento dos fatos para se vislumbrar a violação aqui defendida. A 1ª Turma do STJ já possuía um entendimento favorável ao contribuinte, sendo outros posicionamentos benéficos adotados também por Tribunais Regionais Federais, como se demonstrou.

Portanto, para a classe de contribuintes aqui destacada, estava aberta a via da ação da restituição do indébito, dentre outras, para novamente discutir a questão, ainda que já apreciada em sede administrativa. Contudo, com a vigência da norma interpretativa do art. 30, parágrafo 5º, Lei Federal nº. 12.973/14, o que se fez foi vedar a aplicação do entendimento favorável para quem não estava discutindo a questão na via administrativa ou judicial.

---

<sup>44</sup> Roque Antonio Carrazza, Curso de direito constitucional tributário...

<sup>45</sup> Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma) Brasil, “AgRg no REsp 1227519/RS .TRIBUTÁRIO. AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS. INCLUSÃO NA BASE DE CÁLCULO DO IRPJ E DA CSLL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Recurso especial que discute a possibilidade, ou não, de inclusão do crédito presumido de ICMS na base de cálculo do IRPJ e da CSLL.”, Relator Ministro Benedito Gonçalves, 24 de março de 2015.

Ou seja, na prática, determinou que, para essas pessoas, o posicionamento que possibilita a inclusão de outros requisitos, além dos previstos no *caput* do art. 30 citado, para que os incentivos fiscais do ICMS fossem considerados subvenção para investimento, vigorasse de maneira retroativa, impossibilitando a sua discussão judicial, violando a irretroatividade prejudicial em matéria tributária, consoante se previu.

Ainda nesse sentido, tal interpretação viola também o princípio da neutralidade tributária concorrencial, previsto no art. 146-A da CF/88, visto que a União Federal, com tal regra, prejudicou uma classe específica de contribuintes sem um fundamento válido, prejudicando a livre concorrência do mercado, posto que esses sujeitos não poderão se valer dos recursos financeiros perdidos para o incremento da atividade empresarial, enquanto os demais poderão, tendo se criado um desequilíbrio não admitido pelo Sistema Constitucional Tributário.

Diante da ponderação de valores, da igualdade material e da segurança jurídica, não há uma razão plausível para a diferenciação implementada pela norma citada, visto que tanto os contribuintes que já discutiam a situação na via administrativa ou judicial, quanto os que não discutiam, se encontram exatamente na mesma posição jurídica, devendo haver uma correção na interpretação do dispositivo, de modo a não violar a irretroatividade das normas em matéria tributária.

A segurança jurídica, como um princípio superior na área constitucional tributária, acabou por ser lesada, visto que essa violação sempre ocorrerá quando um de seus vetores, como a irretroatividade das normas, não for respeitado<sup>46</sup> (CARVALHO, 2003, p. 175 e 178).

Portanto, com base no exposto, propõe-se que todos os contribuintes que possam ser beneficiados com a nova interpretação dos incentivos fiscais do ICMS possam manejar as ações judiciais respectivas para revisar o lançamento anteriormente efetuado, que considerou esses valores como parcela tributável.

## Conclusão

Este estudo analisa as repercussões tributárias das modificações introduzidas pela Lei Complementar nº. 160/17 no art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/17, que considerou subvenção para investimento os incentivos fiscais do ICMS que cumpram os requisitos do *caput* desse dispositivo.

Traçam-se conceitos gerais das subvenções, fazendo-se uma análise dos incentivos fiscais à luz dos princípios da neutralidade tributária concorrencial, previsto no art. 146-A da CF/88 e da igualdade material, bem como da Análise Econômica do Direito.

Neste primeiro ponto, conclui-se que os incentivos fiscais devem possuir um fundamento constitucional, mormente buscando o desenvolvimento econômico e social de determinada região do território nacional, com a produção de emprego e renda.

Contudo, no que tange à caracterização dos incentivos fiscais do ICMS como subvenção para investimento, tais objetivos devem respeitar o princípio da neutralidade

---

<sup>46</sup> Paulo de Barros Carvalho, “O princípio da segurança jurídica em matéria tributária”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo Vol: 98 (2003): 175-148.

tributária concorrencial, intervindo minimamente na determinação do comportamento dos atores do mercado, primando pela livre concorrência, de modo que a atuação estatal não deve provocar um desequilíbrio injustificado na livre competição da iniciativa privada. Apenas se permitirá a intervenção diante das falhas do mercado, e na estrita medida necessária para o restabelecimento da normalidade concorrencial.

A análise da legitimidade dos incentivos do ICMS deve ser feita perante o princípio da igualdade e da Análise Econômica do Direito, avaliando se o fundamento utilizado para a promoção da discriminação é válido e se houve uma proporcionalidade em sentido estrito entre os benefícios proporcionados e as restrições acarretadas, sendo, em regra, legítima a caracterização como subvenção para investimento perante a CF/88, desde que cumpridos os requisitos do *caput* do art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/14, apreciada a eventual inadequação com base nos casos concretos e diante dos efeitos verificados em cada hipótese individualizada.

Verifica-se que a configuração dos incentivos do ICMS como subvenção para investimento, cumpridos os requisitos legais aqui destacados, é benéfica para a segurança jurídica, porquanto proporciona a simplificação da legislação tributária, evitando a imposição de requisitos não previstos na legislação respectiva, possibilitando que o contribuinte dedique seus esforços na sua atividade empresarial, concretizando o princípio da praticidade tributária e tornando mais eficaz o exercício da atividade econômica empresarial no Brasil, diante da previsibilidade dos requisitos necessários para o planejamento tributário das empresas.

Quanto à caracterização de um benefício como subvenção para investimento, entende-se que a obrigação prevista no item "2.12" do Parecer Normativo nº. 112/1978 da SRFB, que impõe a perfeita sincronia entre intenção do subvencionador com a ação do subvencionado, não encontra amparo no art. 30, *caput*, da Lei Federal nº. 12.973/14, uma vez que este dispositivo apenas prevê que as subvenções para investimento serão concedidas com a finalidade de expansão e implementação de empreendimentos econômicos, devendo ainda serem registradas na reserva de incentivos fiscais e utilizadas, ou para o aumento do capital social, ou para a absorção dos prejuízos dos beneficiários, desde que já utilizados todos os recursos das Reservas de Lucros.

Cumpridos esses requisitos, serão considerados subvenção para investimento, ainda que não haja a sincronia entre a intenção do subvencionador e a ação do subvencionado, visto que há uma presunção legal de que foram destinados à implementação ou expansão do empreendimento econômico, caso, dentre outros, sejam utilizados apenas em gastos relacionados com a absorção de prejuízos da empresa ou aumento do seu capital social.

Tal interpretação simplifica as obrigações acessórias dos contribuintes, primando pela segurança jurídica e a praticidade da arrecadação tributária, além de exigir apenas os requisitos previstos na legislação, obedecendo ao art. 84, inciso IV da CF/88, que determina que os decretos e regulamentos apenas existirão para a fiel execução das leis, não podendo criar obrigações não previstas nos atos normativos primários. Por fim, avalia-se o art. 30, parágrafo 5º da Lei Federal nº. 12.973/14, acrescentado pelo art. 9º da Lei Complementar nº. 160/17, que aduziu o novo entendimento acerca dos incentivos fiscais do ICMS como subvenção para investimento, havendo o cumprimento dos requisitos legais, serão aplicados aos processos administrativos e judiciais em curso.

Com o estudo do princípio matriz da segurança jurídica, bem como dos seus vetores da igualdade e da irretroatividade da norma tributária prejudicial ao contribuinte, verifica-se que há uma retroatividade prejudicial neste dispositivo.

Observa-se que, mesmo antes da Lei Complementar nº. 160/17, o STJ, por intermédio da sua 1ª Turma, já possuía entendimento no sentido de que os créditos presumidos do ICMS não seriam incluídos na base de cálculo do IRPJ e da CSLL, de modo a ser dado tratamento equivalente ao da caracterização de um dos incentivos fiscais do ICMS como subvenção para investimento.

Ao limitar a incidência do parágrafo 4º do art. 30 da Lei Federal nº. 12.973/17 apenas aos processos judiciais e administrativos em curso, o legislador acabou por não considerar os benefícios fiscais do ICMS como subvenção para investimento exclusivamente para os contribuintes que não questionaram tal enquadramento na seara administrativa ou judicial, mesmo contra o entendimento já existente do STJ, que determina a retroatividade prejudicial ao contribuinte da norma tributária nesse ponto.

Para a correção desta inconformidade constitucional, sugere-se que o entendimento previsto no art. 30, parágrafo 4º da Lei Federal nº. 12.973/14, deve ser aplicado para todos os contribuintes, ainda que não estejam questionando esse tema, sendo cabível a revisão dos lançamentos já efetuados e a repetição dos pagamentos tributários feitos contra o entendimento desse dispositivo.

## Referências

Afonso, José Roberto Rodrigues, Luciano Felício Fuck, Celso de Barros Correia Neto, e Daniel Corrêa Szelbracikowski. “Guerra fiscal do ICMS: organizar o desembarque.” Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário Vol: 12 num 1 (2017): 416–443.

Almeida, Rogério Cannizzaro. “Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre os Estados”. Universidade Federal de Pernambuco, 2010. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3943>.

Amarante, Pedro Cavalcanti. “A tributação do incentivo fiscal de ICMS após a LC 160/17”. JOTA Info. 2018. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tributacao-do-incentivo-fiscal-de-icms-apos-lc-160-17-05022018>.

Artioli, Leandro Cara, e Raphael Furtado e Silva. “Subvenção para investimento – uma nova perspectiva? Contribuintes poderão ser beneficiados por equivalência dos conceitos de subvenção para investimento e de custeio”. JOTA Info. Acessado 4 de novembro de 2018. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/subvencao-para-investimento-uma-nova-perspectiva-05022018>.

Ávila, Humberto. Sistema Constitucional Tributário. 5ª. São Paulo: Saraiva. 2012.

Brasil. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. “Acórdão n. 1402-002.520. Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ Ano-calendário: 2008, 2009, 2010 SUBVENÇÃO. INVESTIMENTO. VINCULAÇÃO. SINCRONIA. Os recursos fornecidos pela Administração Pública às pessoas jurídicas somente são classificados como subvenção para investimento se houver vinculação e sincronia entre o fornecimento dos recursos e a aquisição de bens e direitos referentes à implantação ou expansão do

empreendimento econômico projetado. SUBVENÇÃO. INVESTIMENTO. REALIZAÇÃO. Os valores correspondentes ao benefício fiscal de isenção ou redução de ICMS que não possuam vinculação com a aplicação específica dos recursos em bens ou direitos referentes à implantação ou expansão de empreendimento econômico não se caracterizam como subvenção para investimento, devendo ser computados na determinação do lucro real. [...]”, 17 de maio de 2017. <https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/listaJurisprudenciaCarf.jsf>.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. “Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1517492/PR. TRIBUTÁRIO. [...] ICMS. CRÉDITOS PRESUMIDOS CONCEDIDOS A TÍTULO DE INCENTIVO FISCAL. INCLUSÃO NAS BASES DE CÁLCULO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA JURÍDICA - IRPJ E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL. INVIABILIDADE. [...]” Organizado por Ministro OG Fernandes e Ministra Regina Helena Costa, 1º de fevereiro de 2018. <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1517492&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). “AgRg no REsp 1227519/RS. TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS. INCLUSÃO NA BASE DE CÁLCULO DO IRPJ E DA CSLL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Recurso especial que discute a possibilidade, ou não, de inclusão do crédito presumido de ICMS na base de cálculo do IRPJ e da CSLL.” Organizado por Relator Ministro Benedito Gonçalves, 24 de março de 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). “ADI 2663/RS. [...] 4. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no art. 155, § 2º, XII, ‘g’, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar nº 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 5. In casu, padece de inconstitucionalidade o art. 3º da Lei nº 11.743/02, do Estado do Rio Grande do Sul, porquanto concessiva de benefício fiscal de ICMS sem antecedente deliberação dos Estados e do Distrito Federal, caracterizando hipótese típica de exoneração conducente à guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988. [...]” Organizado por Ministro Luiz Fux, 29 de maio de 2017. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28GUERRA+FISCAL%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jsbqebu>.

Brasil. Tribunal Regional Federal (1ª Região - Segunda Turma). “AP 2005.71.00.010278-9/RS. TRIBUTÁRIO. IRPJ. CSLL. SUBVENÇÃO PARA INVESTIMENTO. ICMS. PAGAMENTO DIFERIDO. IMPOSSIBILIDADE. 1. O pagamento diferido do ICMS não equivale a subvenção para investimento. 2. Os juros e as atualizações monetárias sujeitos à condição suspensiva, como no caso do pagamento diferido do ICMS, configuram-se em incentivo sujeito à condição resolutiva, pelo que há de aplicar o Ato Declaratório interpretativo SRF nº 22/2003.” Organizado por Relator Ministro Otávio Roberto Pamplona, 11 de novembro de 2009. <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6932884/apelacao-civel-ac-10278-rs-20057100010278-9/inteiro-teor-12731501?ref=serp>.

Brasil. Tribunal Regional Federal (2a Região - Quarta Turma Especializada). “Apelação Cível 0106012-15.2013.4.02.5101. TRIBUTÁRIO. EXCLUSÃO DO CRÉDITO PRESUMIDO DE ICMS DA BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO FEDERALISMO [...]”. Organizado por Relator: Luiz Antônio Soares, 19 de junho de 2015. [http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=benef%C3%ADcios+do+icms+subven%C3%A7%C3%A3o+para+investimento&adv=1&site=v2\\_jurisprudencia&client=v2\\_index&proxystylesheet=v2\\_index&lr=lang\\_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF](http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=benef%C3%ADcios+do+icms+subven%C3%A7%C3%A3o+para+investimento&adv=1&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF).

Cardoso, Breno Lobato. “A necessária modulação dos efeitos na declaração de inconstitucionalidade de incentivos fiscais de ICMS decorrentes da guerra fiscal”. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento Vol: 6 num 6 (2018). doi:10.12957/rfptd.2018.27365.

Carrazza, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 31º ed. São Paulo: Saraiva. 2017.

Carvalho, Paulo de Barros. “O princípio da segurança jurídica em matéria tributária”. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo num 98 (2003): 159–80.

Coelho, Sacha Calmon Navarro, Eduardo Junqueira Coelho, e Valter de Souza Lobato. “Subvenções para investimentos à luz das Leis 11.638/2007 e 11.941/2009”. Sacha Calmon Misabel Derzi Consultores e Advogados, 2010. <https://sachacalmon.com.br/publicacoes/artigos/subvencoes-para-investimentos-a-luz-das-leis-11638-2007-e-11941-2009/>.

Elali, André. “Incentivos fiscais, neutralidade e desenvolvimento econômico”. In Incentivos Fiscais, organizado por Ives Gandra da Silva Martins, André Peixoto, e Marcelo Magalhães. São Paulo: MP. 2007.

Furlan, Marcus. “Subvenções para investimento: a (des)necessária sincronia de investimentos e a LC 160/17”. Jus Navigandi, 2018. <https://jus.com.br/artigos/66726/subvencoes-para-investimento-a-des-necessaria-sincronia-de-investimentos-e-apontamentos-acerca-da-lei-complementar-n-160-17>.

Gonçalves, Oksandro Osdival, e Marcelo Miranda Ribeiro. “Incentivos Fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito/Tax Incentives: an Economic Analysis of Law perspective - ProQuest”. Economic Analysis of Law Review Vol: 4 num 1 1 (2013): 79–102.

Maneira, Eduardo. “O princípio da praticidade no direito tributário (substituição...)”. Revista Internacional de Direito Tributário Vol: 1 num 2 (2004). <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/11/Principio-da-Praticidade-no-Direito-Tributario-Substituicao.pdf>.

Matheus Carneiro, Assunção. “Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros”. Revista da PGFN num 1 (2011): 99–121.

Parecer Normativo CST nº 112 de 29/12/1978 (78). [https://www.normasbrasil.com.br/norma/parecer-normativo-112-1978\\_92493.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/parecer-normativo-112-1978_92493.html).

Os incentivos fiscais do ICMS como Subvenção para Investimento, nos termos da Lei Complementar Nº. 160/17. Uma... pág. 82

Schoueri, Luis Eduardo. Direito Tributário. 8º ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.

Stival, Juliane. “A exegese do Princípio da Neutralidade Fiscal no Sistema Tributário Nacional, sobretudo no regime da substituição tributária, na concessão de incentivos fiscais e na elisão fiscal”. *Âmbito Jurídico*, 1º de agosto de 2011. <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/a-exegese-do-principio-da-neutralidade-fiscal-no-sistema-tributario-nacional-sobretudo-no-regime-da-substituicao-tributaria-na-concessao-de-incentivos-fiscais-e-na-elisao-fiscal/>.

Torres, Heleno Taveira. “Guerra do ICMS está mantida nos casos de subvenções para investimento”. *Consultor Jurídico*. 2017. <https://www.conjur.com.br/2017-set-20/consultor-tributario-guerra-icms-mantida-casos-subvencoes-investimento>.

## CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.

DR. CARLOS CÉSAR SOUSA CINTRA / MG. SAULO GONÇALVES SANTOS