

Carf estabelece baliza sobre ‘distribuição disfarçada’ de subvenções

22/10/2025

Recentemente, o Carf (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) proferiu uma decisão de grande impacto no processo 10380.730875/2018-01 (Acórdão 1402-007.098), reacendendo o debate sobre a interpretação das normas que regem as subvenções para investimento e a distribuição de dividendos, especialmente em estruturas societárias complexas como as holdings. A controvérsia, que envolveu um montante significativo, sublinha a crescente atenção do Fisco e dos órgãos julgadores administrativos à substância econômica das operações, desafiando arranjos que, embora formalmente válidos, podem desvirtuar o propósito de benefícios fiscais.

A decisão serve como um importante balizador para empresas e administradores, não apenas no que tange à conformidade tributária, mas também, e talvez principalmente, no âmbito da governança corporativa e da gestão de riscos.

Cenário da controvérsia: subvenções, MEP e dividendos por empréstimo

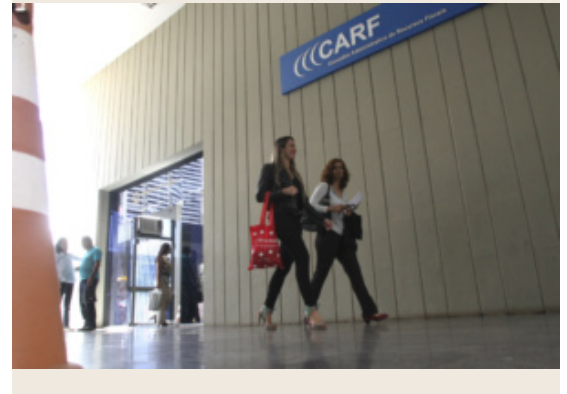
O caso analisado pelo Carf envolveu uma empresa beneficiária de subvenções para investimento — incentivos concedidos pelo poder público para estimular a implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, controlada em 99,9% por uma holding, cujo único investimento relevante era justamente essa participação.

A holding distribuiu dividendos a seus sócios, sendo que os lucros que lastreavam essa distribuição eram, em grande parte, reflexo dos resultados da investida apurados por meio do Método de Equivalência Patrimonial (MEP). O ponto principal é que, para efetivar o pagamento desses dividendos, a holding recorreu a um empréstimo bancário.

A fiscalização autuou a holding, argumentando que a distribuição de dividendos, com base em ganhos de MEP oriundos das subvenções, configurava uma “destinação diversa” daquela permitida pelo artigo 18 da Lei nº 11.941/09. Esse dispositivo legal estabelecia as condições para que as subvenções não fossem tributadas, sendo uma delas a sua manutenção em reserva de lucros específica e a vedação de qualquer uso que desvirtuasse sua finalidade incentivadora. A Receita Federal entendeu que a holding funcionou como um “veículo” para o que classificou como “distribuição disfarçada de lucros” derivados das subvenções.

Substância econômica prevalece

André Corrêa/Agência Senado



O Carf, por voto de qualidade, negou provimento ao recurso do contribuinte no tocante à tributação das subvenções. O colegiado administrativo alinhou-se à tese da Fazenda Nacional, fundamentando que a **essência econômica da operação** se sobrepôs à sua forma jurídica.

Para o Carf, a despeito de a subvenção ter sido formalmente recebida pela controlada e o lucro distribuído pela holding, a cadeia de eventos revelou que os recursos incentivados, que deveriam permanecer na empresa subvencionada para fins de reinvestimento, foram indiretamente repassados aos sócios da controladora.

A manobra de tomar um empréstimo para viabilizar a distribuição de dividendos — cujos lucros contábeis tinham origem nas subvenções — foi vista como uma tentativa de elidir a regra de “destinação diversa” imposta pelo artigo 18 da Lei nº 11.941/09. A decisão reforça que a interpretação das condicionantes de isenção deve ser literal e restritiva (artigo 111, II, CTN), impedindo que a interposição de uma holding esvazie o propósito da norma.

Além do cerne da subvenção, a decisão do Carf também manteve a glosa de despesas financeiras (juros e IOF) decorrentes do empréstimo para pagamento de dividendos, reafirmando que tais gastos não se enquadram nos requisitos de “necessidade, usualidade e normalidade” (artigo 299 RIR/99) para serem dedutíveis. A base para essa conclusão é a ausência de vínculo direto com a atividade produtiva da holding, que se valeu do empréstimo para uma finalidade societária (distribuição de dividendos) sem geração de caixa própria para tal. Por fim, o acórdão ratificou a tributação reflexa da CSLL, seguindo as regras do IRPJ, e, em um ponto bastante debatido, confirmou a possibilidade de concomitância entre multa isolada (por falta de recolhimento de estimativas) e multa de ofício (por recolhimento a menor do tributo), prevalecendo o voto de qualidade.

Spacca



Dever de diligência do administrador

Ainda que a decisão do Carf tenha focado na questão tributária, ela levanta questões profundas sobre a gestão empresarial e a governança. A estratégia de utilizar um empréstimo para distribuir dividendos baseados em lucros de MEP derivados de subvenções, com o objetivo implícito de contornar regras fiscais, impõe riscos à companhia.

Conforme abordado em outro artigo — [“Carf reacende debate sobre tributação na distribuição de dividendos”](#) —, mesmo que uma operação fosse considerada fiscalmente lícita em um primeiro momento, as implicações financeiras e de governança podem ser severas. A decisão de distribuir dividendos sem lastro em geração de caixa própria da holding, exigindo um empréstimo oneroso para cobrir essa lacuna, expõe a empresa a riscos de liquidez e de

endividamento desnecessário.

Essa prática, ao desvirtuar a finalidade de um incentivo público e onerar a empresa com dívidas para fins de distribuição, coloca em xeque o **dever de diligência** dos administradores. O artigo 153 da Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/76) exige que o administrador empregue, no exercício de suas funções, *“o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios”*. Tomar um empréstimo para pagar dividendos derivados de subvenções, em um contexto de questionamento fiscal, poderia configurar uma falha nesse dever, caracterizando imprudência ou negligência.

A responsabilização dos administradores (artigo 158 LSA) surge quando há prejuízo à companhia causado por culpa ou dolo, ou por violação da lei ou do estatuto. A decisão do Carf, ao declarar a inobservância das condições para a manutenção do benefício fiscal, já apontaria para uma possível violação legal que resultou em autuação e, conseqüentemente, prejuízo à companhia. Ações que criam passivos para financiar distribuições controversas estão distantes da gestão prudente que se espera de um “bom administrador de empresas”.

Planejamento integrado e responsabilidade ampliada

A decisão do Carf no caso das subvenções reforça uma tendência clara: a prevalência da substância econômica sobre a forma jurídica em planejamentos tributários que buscam otimizar benefícios. Para as empresas, o recado é direto: benefícios fiscais têm uma finalidade, e estruturas que tentam desviar essa finalidade estão sob forte escrutínio.

Para os administradores e consultores, o caso é um lembrete contundente de que a análise de uma operação não pode se restringir ao seu aspecto tributário isolado. É imperativo um **planejamento integrado**, que considere as implicações contábeis, societárias e, fundamentalmente, as de governança. A prudência na gestão do caixa, a justificação econômica das despesas e a transparência na utilização de incentivos fiscais são elementos fundamentais para mitigar riscos e garantir a perenidade do negócio.

No caso, a “distribuição disfarçada de subvenções”, invocada pelo fisco, não seria apenas uma violação fiscal; seria, sob a ótica da governança, um indicativo de fragilidades na gestão que podem ter consequências amplas, incluindo a responsabilização dos gestores e a exposição do patrimônio da empresa a riscos desnecessários. O desafio é caminhar com sabedoria, garantindo que as estratégias empresariais estejam alinhadas não apenas com a letra da lei, mas também com seu espírito e com os princípios de uma boa governança.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-out-22/carf-estabelece-baliza-sobre-distribuicao-disfarcada-de-subvencoes/>