



**Fabio Pereira da Silva
Fernando Dal-Ri Murcia
Gustavo G. Vettori
Alexandre Evaristo Pinto**
(Organizadores)



CONTROVÉRSIAS JURÍDICO-CONTÁBEIS

Volume 6

Autores:

Alexandre Evaristo Pinto	Flávia Cavalcanti	Maurício Pereira Faro
Bruno Fajersztajn	Gabriel Bez-Batti	Ramon Tomazela
Bruno Meirelles Salotti	Giampaolo Marzulli	Raphael Lavez
Diego Miguita	Gisele Sterzeck	Raquel Wille Sarquis
Diogo Olm Ferreira	Gustavo Lian Haddad	Ricardo Mariz de Oliveira
Edmar Oliveira Andrade Filho	Heron Charneski	Roberto Lucas Spínola Souto
Eduardo Alves de Oliveira	Isabella Almeida	Roberto Salles Lopes
Eduardo Flores	Jorge Ricardo da Silva Júnior	Rodrigo de Souza Gonçalves
Elidie Palma Bifano	Karolina Rosen	Rômulo Coutinho
Elionor Farah Jreige Weffort	Leonardo Aguirra de Andrade	Sergio André Rocha
Eliseu Martins	Livia Langhi	Thaís Abreu de Azevedo Silva
Emmanuel Garcia Abrantes	Luís Eduardo Schoueri	Thais de Barros Meira
Fabiana Carsoni Fernandes	Luís Flávio Neto	Thais Romero Veiga Shingai
Fabio Pereira da Silva	Marcelo Magalhães Peixoto	Thiago Lino
Fernando Aurelio Zilveti	Marcos Takata	Victor Borges Polizelli
Fernando Dal-Ri Murcia	Matheus da Cunha Silva	

FIPECAFI



IBDT

NSM Editora

5

PILLAR 2, EXCLUSÃO BASEADA NOS ATIVOS TANGÍVEIS E AS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Fabiana Carsoni Fernandes
Leonardo Aguirra de Andrade

INTRODUÇÃO

A Lei n. 15.079, de 27 de dezembro de 2024, introduziu no Brasil o chamado Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT), previsto no Pillar 2 recomendado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como um mecanismo para estabelecer um piso mínimo de 15% para a tributação da renda de companhias multinacionais, com faturamento superior a 750 milhões de euros anuais, submetidas às regras GloBE¹. Nessa lei, o QDMTT foi chamado de “Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido” (ACSL), a ser pago anualmente pelas referidas companhias multinacionais situadas no país².

O art. 21 dessa lei estabelece que, na apuração do lucro a ser tributado pelo ACSL, deve ser realizada uma “exclusão do lucro baseada na substância” (*substance-based income exclusion*). Essa “exclusão” é composta pela soma de dois montantes: (i)

¹ OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>. Acesso em: 22 set. 2025.

² Sobre o tema, os autores do presente artigo já tiveram oportunidade de escrever os seguintes trabalhos: FERNANDES, Fabiana Carsoni. Adicional de CSL: contribuição social sujeita aos princípios da realização, da capacidade contributiva, da solidariedade e da equidade no custeio da Seguridade Social. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; SANTOS, Ramon Tomazela; DESTRUTI, Paula Zugaib. *Adicional da CSL e o Pilar 2 da OCDE*. São Paulo: APET, 2025 (Série Cursos de Extensão da APET), p. 105-139; ANDRADE, Leonardo Aguirra de. A adoção do Pilar 2 no Brasil: particularidades brasileiras e questões constitucionais. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; SANTOS, Ramon Tomazela; DESTRUTI, Paula Zugaib. *Adicional da CSL e o Pilar 2 da OCDE*. São Paulo: APET, 2025 (Série Cursos de Extensão da APET), p. 57-87; ANDRADE, Leonardo Aguirra de. As regras recomendadas pelo Pillar Two e a sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Direito Tributário Internacional Atual*, n. 12, ano 6, p. 133-219. São Paulo: IBDT, 2º semestre 2023; ANDRADE, Leonardo Aguirra de. A recomendação do Pilar 2 para limitar a dedutibilidade de pagamentos intragrupo contraria injustificadamente os princípios da igualdade e da renda líquida. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; NETO, Luís Flávio; SILVEIRA, Rodrigo Maito da. *Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Internacional IBDT DEF/USP. A Tributação Internacional e a Recuperação Econômica: o papel dos países emergentes*. São Paulo, 2022, p. 547-573.

“exclusão baseada na folha de pagamento”; e (ii) “exclusão baseada nos ativos tangíveis”.

O art. 25 da Lei n. 15.079/2024 prevê que a “exclusão baseada nos ativos tangíveis” corresponde a “5% (cinco por cento) do valor contábil dos ativos tangíveis elegíveis” localizados no Brasil. Esse percentual é majorado no período de transição, na implementação do novo tributo, variando de 7,6% a 5,4%, entre os anos de 2025 e 2032, como indicado no anexo VII da referida lei.

O presente estudo avalia a aplicação do conceito de “exclusão baseada nos ativos tangíveis” para as concessionárias de serviços públicos.

O problema de pesquisa a ser enfrentado no presente trabalho decorre do fato de que, de acordo com as normas contábeis atualmente aplicáveis às concessionárias brasileiras de serviços públicos (Interpretação Técnica ICPC 01 (R1) – Contratos de concessão)³, os ativos vinculados a uma concessão pública não devem ser contabilizados como ativos imobilizados, ou seja, tangíveis, e sim como ativos financeiros ou ativos intangíveis.

Ou seja, embora existam ativos tangíveis empregados no exercício da atividade das concessionárias de serviços públicos, esses ativos não são evidenciados como tais na contabilidade dessas empresas. Com efeito, sendo os ativos tangíveis tratados contabilmente como intangíveis, não haveria direito à referida exclusão na apuração do ACSL.

Esse racional parece ter sido acolhido pela Receita Federal do Brasil (RFB) na disciplina do tema, por meio da Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024, cujo art. 77 limita o conceito de “Ativos Tangíveis Elegíveis”, para fins da referida exclusão, não abrangendo todo ativo intangível de concessionárias de serviços públicos, tampouco os ativos financeiros.

Essa interpretação, no entanto, nos parece equivocada, por dois motivos principais.

Primeiro, ela contraria o conceito de ativo tangível ditado pelo Direito Privado, além de contrariar a disciplina de Direito Administrativo relativa aos bens públicos empregados em concessões de serviços públicos. Parece-nos haver prevalência do conceito de ativo tangível do Direito Privado, na medida em que a Lei n. 15.079/2024 não definiu um conceito próprio para fins fiscais (diferente do Direito Privado) para ativo tangível. No entanto, cabe-nos examinar se, em alguma medida, a Lei n. 15.079/2024 teria encampado a conceituação dada pelas regras contábeis (IFRS), em detrimento da disciplina do Direito Privado e do Direito Administrativo.

Em segundo lugar, essa interpretação está em desacordo com as recomendações da OCDE no âmbito do Pillar 2. Isso porque a OCDE deixou claro que a exclusão da

³ CPC. *Interpretação Técnica ICPC 01 (R1) – Contratos de concessão*. Brasília: CPC. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Interpretacoes/Interpretacao?Id=10>. Acesso em: 17 jun. 2025.

folha de pagamento e dos ativos tangíveis, como exclusão na apuração da tributação mínima de 15%, se justificaria porque “geralmente se espera que esses fatores sejam menos móveis e menos propensos a levar a distorções induzidas por impostos”⁴. Ou seja, tratando-se de um bem desprovido de mobilidade para outras jurisdições, como é o caso dos ativos das concessionárias de serviços públicos, ele deveria integrar a exclusão autorizada na apuração do ACSL.

Há, portanto, uma potencial inconsistência entre o objetivo da OCDE (permitir a dedução dos ativos com baixa mobilidade) e a medida por ela recomendada e acolhida pelo Brasil, quando se examina a aplicação da Lei n. 15.079/2024 para as concessionárias de serviços públicos, uma vez que os ativos tangíveis empregados na sua atividade não geram uma exclusão, porque as normas contábeis brasileiras exigem a sua contabilização como ativos intangíveis ou ativos financeiros.

Nesse contexto, a pergunta que se mostra aqui pertinente é a seguinte: é juridicamente viável, de acordo com a legislação brasileira, incluir no cálculo da “exclusão baseada nos ativos tangíveis”, para fins da apuração de ACSL, os ativos tangíveis vinculados à concessão de serviços públicos, embora eles sejam tratados contabilmente como ativos intangíveis ou como ativos financeiros?

Esse é o objeto do presente artigo.

1. PILLAR 2 – NOÇÕES GERAIS E A EXCLUSÃO BASEADA EM SUBSTÂNCIA, EM PARTICULAR

Como dito acima, a Lei n. 15.079/2024 instituiu o “Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)”, ora chamado de ACSL, o que fez no processo de adaptação da legislação brasileira às regras GloBE com a finalidade de estabelecer tributação mínima efetiva de 15% (arts. 1º e 2º). Das modalidades de tributação mínima, o Brasil optou pelo QDMTT, conforme declara o art. 1º, § 4º, da Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024.

Tal como delineado nas regras GloBE, estão no escopo das normas que dispõem sobre o ACSL as entidades constituintes de grupo multinacional que tiver auferido receitas anuais de € 750.000.000,00 ou mais nas demonstrações financeiras consolidadas da entidade investidora final em pelo menos dois dos quatro anos fiscais imediatamente anteriores ao analisado (art. 4º da Lei n. 15.079/2024).

Em linhas gerais, a metodologia de verificação da alíquota efetiva do tributo incorrido pelas empresas localizadas em determinada jurisdição e o valor do tributo complementar a ser pago, quando for o caso, constam dos arts. 18 e seguintes da Lei n. 15.079/2024, e podem ser ilustrados em fórmulas, constantes dos anexos da mesma lei, quais sejam:

⁴ OECD. *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 95. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>. Acesso em: 3 jun. 2025.

(Fórmula – art. 18)

$$\text{Lucro Líquido GloBE} = \text{Lucro GloBE de todas as Entidades Constituintes} - \text{Prejuízo GloBE de todas as Entidades Constituintes}$$

(Fórmula – art. 20)

$$\text{Percentual do Adicional da CSLL} = 15\% - \text{Alíquota Efetiva}$$

(Fórmula – art. 21)

$$\text{Lucros Excedentes} = \text{Lucro Líquido GloBE} - \text{Exclusão do Lucro Baseada na Substância}$$

O tributo complementar, se devido, não recai sobre o lucro GloBE. Recai, como a fórmula descrita no art. 21 explica, sobre os lucros excedentes, apurados mediante a subtração do que se denomina lucro baseado em substância. Trata-se de redução da base de cálculo do ACSL em função dos investimentos que as entidades fazem no país. Quanto maior o investimento, menor a tributação complementar. Privilegiam-se, assim, as entidades que aportam recursos e fomentam empregos e negócios na jurisdição objeto de análise, com o propósito de diminuir a competição fiscal gravosa, pela qual jurisdições atraem grupos multinacionais por sua baixa tributação e por não exigirem investimentos substantivos⁵.

De acordo com o art. 23, a exclusão do lucro baseada na substância corresponde à soma da exclusão baseada na folha de pagamento com a exclusão baseada nos ativos tangíveis para cada entidade constituinte, exceto entidades de investimento.

A exclusão baseada na folha de pagamento, nos termos do art. 24, será igual a 5% dos custos elegíveis da folha de pagamento dos empregados elegíveis que realizem atividades para o grupo de empresas multinacional nessa jurisdição, exceto os custos elegíveis da folha de pagamento que sejam: capitalizados e incluídos no valor contábil dos ativos tangíveis elegíveis; ou atribuíveis a rendimentos do transporte marítimo internacional ou a rendimentos de atividades auxiliares a tal transporte que, de acordo com ato da RFB, sejam excluídos do cálculo do lucro ou prejuízo GloBE no ano fiscal.

Por sua vez, a exclusão baseada nos ativos tangíveis será igual a 5% do valor contábil dos ativos tangíveis elegíveis localizados nessa jurisdição, de acordo com o art. 25.

Os percentuais acima referidos de 5%, tanto para os custos de folha de pagamentos como para ativos tangíveis, serão aplicados a partir de 2033, devendo-se ado-

⁵ GUTMANN, Daniel. Some Reflections on the Prohibition of Collateral Benefits in the GLOBE Model Rules. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; NETO, Luís Flávio; SILVEIRA, Rodrigo Maito da (coord.). *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Desafios atuais da tributação internacional*. São Paulo: IBDT, 2024, p. 141-142.

tar percentuais superiores até tal ano, conforme arts. 26 e 27 e anexos VI e VII da Lei n. 15.079/2024.

A Lei n. 15.079/2024 não definiu um conceito próprio de ativos tangíveis. Esse é um ponto central do exame do tema, pois, não havendo uma definição própria para fins tributários de um conceito de Direito Privado, deve ser aplicado tal conceito de Direito Privado⁶. Há, no Direito Privado, um conceito de ativo intangível. Trata-se de bem corpóreo, bem esse que, nas concessões de serviços públicos, pertence aos concessionários enquanto perdurar a respectiva exploração.

Quando se diz que deve prevalecer o conceito de Direito Privado não se quer, com isso, sustentar primazia do Direito Privado sobre o Direito Tributário. Trata-se, na verdade, de mera decorrência da inter-relação entre os diversos ramos do Direito – separados que são apenas para fins didáticos – e da boa técnica legislativa, além da adequada interpretação das leis. Explica-se.

Quando o legislador infraconstitucional faz remissão, expressa ou implícita, a termo ou instituto próprio de outro ramo do Direito, sem lhe impor qualquer ajuste, o intérprete e aplicador da norma deve se socorrer da disciplina do Direito a que o termo ou o instituto se refere. Isso porque as palavras e as expressões devem ser compreendidas em seu sentido comum ou técnico, estejam elas empregadas no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional. Essa é a orientação transmitida pelo constituinte e pelo legislador infraconstitucional ao empregarem certas palavras ou expressões, o que fazem na busca por clareza do sistema e com vistas à redução das incertezas, dúvidas e controvérsias na compreensão das normas.

A propósito das técnicas de elaboração e redação das leis, inclusive de emendas constitucionais, é oportuno destacar que a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, em seu art. 11, I, a, e II, a, estabelece que, para a obtenção de clareza, o legislador deve utilizar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando; e para a obtenção de precisão, deve-se articular a linguagem, técnica ou comum, de tal sorte a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei, permitindo, também, que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma.

⁶ BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Atualização de Misabel de Abreu Machado Derzi. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 685: “O art. 109 autoriza o legislador tributário a atribuir a um instituto de Direito Privado – dentro dos limites constitucionais existentes – efeitos tributários peculiares. E se o legislador tributário não o fizer expressamente, não poderá o intérprete adaptar o princípio ou instituto de Direito Privado para aplicar-lhe efeitos tributários especiais”. No mesmo sentido, confira-se: AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 244-245: “A identidade do instituto, no direito privado e no direito tributário, dá-se sempre que o direito tributário não queira modificá-lo para fins fiscais, bastando, para que haja essa identidade, que ele se reporte ao instituto sem ressalvas. Se, porém, o direito tributário quiser determinar alguma modificação, urge que o diga de modo expresso. [...] Só quando queira é que a lei tributária irá, de modo expresso, modificar esses institutos ou conceitos (para fins tributários, obviamente)”.

As normas da Lei Complementar n. 95, embora veiculadas somente em 1998, apenas sedimentam as lições que sempre permearam a boa técnica legislativa. E não poderia ser de outro modo, pois, consoante ensina Humberto Ávila, como o Direito guia as pessoas, é necessário que elas tenham condições de saber o que ele significa, devendo haver clareza e precisão nas normas, assegurando-se, assim, sua inteligibilidade, porque a ambiguidade, a vaguezza, a obscuridade e a imprecisão enganam ou confundem aqueles que desejam ser guiados pelo Direito^{7,8}.

A técnica de remissão a conceitos e institutos de Direito Privado, adotada em alguns casos pelo legislador tributário, consiste em instrumento voltado a conferir clareza e precisão, conforme destaca Rubens Gomes de Sousa. Para o autor, o Direito Tributário utiliza-se, por vezes, de conceitos já definidos e regulados por outros ramos, a exemplo do Direito Civil e do Direito Comercial. O fato de o Direito Tributário referir-se ao que o autor chamou de “conceitos alheios” explica-se por uma questão de clareza e precisão, isto é, pela necessidade de evitar dúvidas na compreensão da lei. Assim, estando certos conceitos denominados e definidos por outros ramos jurídicos, cuja elaboração precedeu à do Direito Tributário, comprehende-se que o último, ao se referir àqueles mesmos conceitos, adote as mesmas definições já conhecidas⁹.

Daí o Código Tributário Nacional (CTN), em seus arts. 109 e 110, determinar que se observe a disciplina de Direito Privado quando a legislação tributária, sendo autorizada a fazê-lo, deixa de atribuir tratamento específico a instituto daquele ramo.

De maneira ilegal, a RFB criou um conceito próprio de ativo tangível, em contrariedade, em parte, ao Direito Privado e à disciplina de Direito Público dos contratos de concessão.

Nesse sentido, o art. 77 da Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024, em sua redação original, deixava claro que os ativos tangíveis vinculados a uma concessão de serviço público, e, como tais, tratados contabilmente como ativos intangíveis, não estão incluídos no conceito de “Ativos Tangíveis Elegíveis”:

Da Exclusão baseada nos ativos tangíveis

Art. 77. A exclusão baseada nos ativos tangíveis para uma Entidade Constituinte localizada na jurisdição será igual a 5% (cinco por cento) do valor contábil dos Ativos Tangíveis Elegíveis localizados em tal jurisdição.

§ 1º Em relação à localização do Ativo Tangível Elegível, caso o ativo esteja localizado na jurisdição da Entidade Constituinte que seja sua proprietária ou arrendatária, conforme o caso:

⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 339-340.

⁸ Referindo-se ao emprego da linguagem corrente, Karl Larenz afirmou que o legislador serve-se dela “porque e na medida em que se dirige ao cidadão e deseja ser entendido por ele”, ou seja, trata-se de técnica de obtenção de clareza e precisão. (LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 6. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 451.)

⁹ SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975, p. 58.

I – por mais de 50% (cinquenta por cento) do tempo do período analisado, o valor contábil total do ativo poderá ser considerado pela referida Entidade Constituinte na apuração da exclusão baseada nos ativos tangíveis; ou

II – por 50% (cinquenta por cento) ou menos do tempo do período analisado, somente a parcela proporcional a esse tempo do valor contábil do ativo poderá ser considerada pela referida Entidade Constituinte na apuração da exclusão baseada nos ativos tangíveis.

§ 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, consideram-se Ativos Tangíveis Elegíveis:

I – ativos imobilizados localizados na jurisdição;

II – recursos naturais localizados na jurisdição;

III – direito de uso do arrendatário sobre ativos tangíveis localizados na jurisdição; e

IV – licença ou acordo similar com o governo para uso de bens imóveis ou exploração de recursos naturais que implique investimentos significativos em ativos tangíveis.

§ 3º O disposto no inciso IV do § 2º:

I – aplica-se às autorizações para uso de radiofrequência e prestação de serviços de telecomunicações; e

II – não se aplica a ativo intangível reconhecido em decorrência do direito de exploração recebido do poder concedente pela concessionária em um contrato de concessão de serviços públicos.

A leitura isolada do § 2º, II, do art. 77 parece indicar que os investimentos significativos em ativos tangíveis feitos no bojo de contratos administrativos, inclusive os de concessão de serviço público, são ativos tangíveis elegíveis para efeito de exclusão baseada em substância.

Ocorre que o § 3º, II, em sua redação original, contrariando essa ideia, afastava da noção de ativo tangível elegível o ativo intangível reconhecido em decorrência do direito de exploração. A norma, nesse contexto, parecia não admitir que ativos tangíveis, quando contabilizados como intangível por força da ICPC01, compusessem o cálculo da exclusão baseada em substância. Dúvida poderia surgir em relação aos ativos tangíveis contabilizados como ativo financeiro. Não tendo havido menção a eles no § 3º, II, poder-se-ia entender que prevalecia, nesse caso, o disposto no § 2º, II, do art. 77, ou seja, os bens integrantes do ativo financeiro seriam considerados ativos tangíveis elegíveis. Contudo, não há clareza sobre isso no texto normativo.

A redação do § 3º, II, foi alterada em dezembro de 2024. A norma passou a dispor que, para fins de equiparação a ativo tangível elegível, na hipótese em que a Entidade Constituinte venha a tratar o direito de cobrar pedágios ou tarifas relacionadas com a operação do bem imóvel subjacente à licença ou direito similar como um ativo separado do direito de usar o bem imóvel, a exemplo de um contrato de serviço separado, tal ativo não será considerado um Ativo Tangível Elegível. Confira-se:

Art. 77. [...]

§ 3º [...]

II – na hipótese em que a Entidade Constituinte venha a tratar o direito de cobrar pedágios ou tarifas relacionadas com a operação do bem imóvel subjacente à licença ou direito similar como um ativo separado do direito de usar o bem imóvel, a exemplo de um contrato de serviço separado, tal ativo não será considerado um Ativo Tangível Elegível.

A norma, novamente, peca pela falta de clareza. Quando ocorreria a contabilização em separado? O direito de cobrar pedágio ou tarifa, a rigor, pela ICPC01, sobre a qual falaremos a seguir, é um ativo intangível. O ativo intangível não seria um ativo tangível elegível? E quanto ao ativo financeiro, relacionado ao direito contratual do concessionário de receber caixa ou outro ativo financeiro do poder concedente? Veja-se que a norma não esclarece suficientemente o tratamento do tema. Pelo contrário, adotam-se critérios não previstos em lei.

A norma tornou a ser alterada, o que ocorreu em 2 de outubro de 2025 pela Instrução Normativa RFB n. 2.282¹⁰. Contudo, as mesmas dúvidas acima apontadas ou a mesma falta de clareza persistem, na medida em que a Instrução Normativa RFB n. 2.228 segue não tratando do ativo financeiro e, quando menciona a contabilização em ativo intangível, parece não alcançar toda e qualquer modalidade de concessão, tampouco todo e qualquer ativo tangível. De fato, a norma alude ao setor de telecomunicações, às concessões remuneradas por tarifas ou pedágio, ao direito de uso de bens imóveis e à exploração de recursos naturais, deixando de lado uma série de outras atividades e de bens públicos empregados em contratos de concessão de serviços públicos, como se nota a partir da nova redação do art. 77, §§ 2º e 3º:

Art. 77. [...]

§ 2º Incluem-se no disposto na alínea *b* do inciso I do *caput*:

I – as autorizações para uso de radiofrequência e a prestação de serviços de telecomunicações; e

II – o direito semelhante a direito de uso de bens imóveis ou de exploração de recursos naturais decorrente de licença ou acordo similar com o governo, tal como arrendamento ou concessão, que implique investimentos significativos em ativos tangíveis, independentemente de ser registrado como ativo intangível nas demonstrações financeiras a que se refere o art. 10.

¹⁰ A mesma instrução normativa alterou o art. 53 da Instrução Normativa RFB n. 2.228, relativo ao passivo fiscal diferido não recapturável, para dispor que: "Art. 53. Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se: I – Passivo Fiscal Diferido Não Recapturável o passivo fiscal diferido relacionado: [...] *b*) ao custo de uma licença ou acordo similar com o governo para uso de bens imóveis ou exploração de recursos naturais, que implique investimentos significativos em ativos tangíveis; [...] § 2º Incluem-se no disposto na alínea *b* do inciso I do *caput*: I – as autorizações para uso de radiofrequência e a prestação de serviços de telecomunicações; e II – o direito semelhante a direito de uso de bens imóveis ou de exploração de recursos naturais decorrente de licença ou acordo similar com o governo, tal como arrendamento ou concessão, que implique investimentos significativos em ativos tangíveis, independentemente de ser registrado como ativo intangível nas demonstrações financeiras a que se refere o art. 10. § 3º Na hipótese em que a Entidade Constituinte venha a tratar o direito de cobrar pedágios ou tarifas relacionadas com a operação do bem imóvel subjacente à licença ou direito similar como um ativo separado do direito de usar o bem imóvel, a exemplo de um contrato de serviço separado, tal ativo não será incluído no disposto na alínea *b* do inciso I do *caput*".

§ 3º Na hipótese em que a Entidade Constituinte venha a tratar o direito de cobrar pedágios ou tarifas relacionadas com a operação do bem imóvel subjacente à licença ou direito similar como um ativo separado do direito de usar o bem imóvel, a exemplo de um contrato de serviço separado, tal ativo não será incluído no disposto na alínea *b* do inciso I do *caput*.

O escopo limitado da norma não tem guarida na Lei n. 15.079, tampouco naquilo que orienta a OCDE. Certo é que o ativo intangível ou o ativo financeiro reconhecidos contabilmente no contexto de exploração de concessões de serviços público envolvem, não raro, investimentos substantivos em ativos tangíveis, ativos esses que não são retratados nas demonstrações financeiras por determinação de normas contábeis, como será demonstrado abaixo.

A RFB assim o fez, provavelmente, porque as normas contábeis dão tratamento (contábil) aos ativos tangíveis (atrelados a contratos de concessão pública) como se eles fossem intangíveis. Ocorre que, ao fazê-lo, a RFB contraria normas de Direito Privado e a disciplina de Direito Administrativo dos contratos de concessão, assim como subverte a lógica da exclusão baseada em substância, em desrespeito à finalidade da norma. E isso tudo decorre do descompasso entre a contabilidade e a natureza jurídica de bens empregados nas concessões de serviços públicos.

Esse confronto entre o tratamento contábil e o tratamento jurídico a ser dado aos ativos tangíveis vinculados a contratos de concessão de serviços públicos merece um exame aprofundado, como se pretende a seguir.

2. OS CONTRATOS DE CONCESSÃO NA PERSPECTIVA CONTÁBIL

Sabe-se que, em 2007, o Brasil passou por um processo de remodelagem e internacionalização contábil. Esse movimento teve início com a edição da Lei n. 11.638/2007, seguida da Lei n. 11.941/2009, as quais modificaram a Lei n. 6.404/1976, introduzindo no país os padrões internacionalmente aceitos de contabilidade, estabelecidos pelo International Accounting Standards Board (IASB), órgão responsável pela convergência das normas contábeis em nível internacional, veiculados por meio de International Accounting Standards (IAS) e International Financial Reporting Standards (IFRS).

Com isso, revitalizou-se o princípio da primazia da essência econômica sobre a forma jurídica¹¹, de modo a viabilizar a representação fidedigna, considerada, nos

¹¹ O princípio da essência econômica sobre a forma jurídica já permeava a ciência contábil no Brasil, antes mesmo das modificações trazidas pela Lei n. 11.638/2007. Realmente, José Luiz Bulhões Pedreira, um dos autores do anteprojeto que deu origem à Lei n. 6.404/1976, afirmou, em 1989, que a contabilidade brasileira era informada pelo princípio da “prevalência da substância econômica” por “considerar os fatos admitindo a prevalência da substância econômica sobre a forma jurídica. Em regra, a forma se ajusta à substância econômica, mas quando diferem, as informações fornecidas devem destacar a substância, e não a forma do fato” (PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Finanças e demonstrações financeiras das empresas: conceitos e fundamentos*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 557). Cite-se, ainda, o art. 1º, § 2º, da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n. 750, de 1993, que destacou que: “Na aplicação dos Princípios Fundamentais de Contabilidade a essência das transações deve

dizeres de Eduardo Flores, a “pedra angular para elaboração das demonstrações contábeis”¹². É que, para serem úteis, as informações financeiras devem representar fenômenos relevantes, retratando de forma fidedigna a essência dos fenômenos que pretendem representar¹³. Assim, se a natureza jurídica de certo fenômeno não for compatível com sua essência econômica, a última deve prevalecer nos assentamentos contábeis da entidade.

Em decorrência do movimento de remodelagem e internacionalização contábil, do qual resultou descompasso entre a essência econômica e a natureza e regime jurídicos de certos fatos econômicos, a escrituração comercial de diversas concessionárias de serviços públicos deixou de registrar uma série de bens corpóreos adquiridos ou produzidos pelas concessionárias para passar a contabilizá-los como ativos financeiro ou intangível. Isso é objeto da Interpretação Técnica ICPC 01 (R1) – Contratos de concessão¹⁴.

O item 2 da ICPC 01 estabelece que

[o]s contratos dentro do alcance da presente Interpretação geralmente envolvem uma entidade privada (concessionário) que constrói a infraestrutura usada para prestar os serviços públicos ou melhorá-la (por exemplo, aumento da capacidade), além de operá-la e mantê-la durante prazo específico. [...] Tal contrato pode ser descrito como “construir-operar-transferir” ou “recuperar-operar-transferir” ou contrato de concessão de serviço público a entidades do setor privado.

De acordo com o item 3 da ICPC 01, “o concessionário é responsável ao menos por parte da gestão da infraestrutura e serviços relacionados, não atuando apenas como mero agente, em nome do concedente”, sendo que, ao final do contrato, “o concessionário fica obrigado a entregar a infraestrutura ao concedente em determinadas condições previamente especificadas”.

Conforme o seu item 5, esse tratamento contábil é aplicável a concessões de serviços públicos a entidades privadas caso:

- (a) o concedente controle ou regulamente quais serviços o concessionário deve prestar com a infraestrutura, a quem os serviços devem ser prestados e o seu preço; e (b) o concedente controle – por meio de titularidade, usufruto ou de outra forma – qualquer participação residual significativa na infraestrutura no final do prazo da concessão.

prevalecer sobre seus aspectos formais”. A despeito disso, na prática, tal princípio não era observado antes da convergência das normas brasileiras ao padrão internacional de contabilidade.

¹² FLORES, Eduardo. À contabilidade o que é da contabilidade, e ao direito o que é do direito. In: PINTO, Alexandre Evaristo *et al.* (org.). *Controvérsias jurídico-contábeis*. São Paulo: Atlas, 2023, v. 4, p. 185-205.

¹³ CPC. *Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro*. Brasília: CPC, item 2.12. Disponível em: [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00\(R2\).pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00(R2).pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

¹⁴ CPC. *Interpretação Técnica ICPC 01 (R1) – Contratos de concessão*. Brasília: CPC. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Interpretacoes/Interpretacao?Id=10>. Acesso em: 17 jun. 2025.

De acordo com o item 12 da ICPC 01 (RI), os ativos tangíveis construídos ou aprimorados pelo concessionário recebem tratamento de ativo intangível, vinculado à prestação de serviço público. Ou seja, toda a infraestrutura utilizada ou construída na execução do contrato de prestação de serviço público recebe o tratamento contábil de ativo intangível.

Essa interpretação fica ainda mais clara no item 11 da ICPC 01 (RI), que dispõe que:

a infraestrutura dentro do alcance desta Interpretação não será registrada como ativo imobilizado do concessionário porque o contrato de concessão não transfere ao concessionário o direito de controlar o uso da infraestrutura de serviços públicos. O concessionário tem acesso para operar a infraestrutura para a prestação dos serviços públicos em nome do concedente, nas condições previstas no contrato.

Na mesma linha, o item 27 repete a conclusão do item 11, ao assim estabelecer:

O concedente também pode fornecer outros ativos ao concessionário, que pode retê-los ou negociá-los, se assim o desejar. Se esses outros ativos fizerem parte da remuneração, a ser paga pelo concedente pelos serviços, não constituem subvenções governamentais, tais como são definidas no CPC 07 – Subvenção e Assistência Governamentais. Em vez disso, eles devem ser contabilizados como parte do preço de transação, conforme definido no CPC 47.

Para rematar o exame contábil, os itens 16 e 17 da ICPC 01 (RI) definem o tratamento contábil a ser dado aos ativos tangíveis vinculados a um contrato de concessão de serviço público:

16. O concessionário deve reconhecer um ativo financeiro à medida em que tem o direito contratual incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro do concedente pelos serviços de construção; o concedente tem pouca ou nenhuma opção para evitar o pagamento, normalmente porque o contrato é executável por lei. O concessionário tem o direito incondicional de receber caixa se o concedente garantir em contrato o pagamento (a) de valores preestabelecidos ou determináveis ou (b) insuficiência, se houver, dos valores recebidos dos usuários dos serviços públicos com relação aos valores preestabelecidos ou determináveis, mesmo se o pagamento estiver condicionado à garantia pelo concessionário de que a infraestrutura atende a requisitos específicos de qualidade ou eficiência.

17. O concessionário deve reconhecer um ativo intangível à medida em que recebe o direito (autorização) de cobrar os usuários dos serviços públicos. Esse direito não constitui direito incondicional de receber caixa porque os valores são condicionados à utilização do serviço pelo público.

Em resumo, a concessionária deve reconhecer ou um ativo financeiro decorrente do direito de receber valores pela prestação de serviço ou um ativo intangível conectado ao direito de explorar os ativos tangíveis utilizados na prestação do serviço público.

Esse tratamento contábil do ativo tangível e do ativo financeiro se diferencia do tratamento verificado no Direito Civil, como exposto abaixo.

3. OS BENS PÚBLICOS: DEFINIÇÃO E REGIME JURÍDICO

O Código Civil dedica um capítulo aos bens públicos. Diz, no Livro II (“bens”), em seu Capítulo III (“bens públicos”), em seu art. 98, que os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno são públicos, sendo todos os outros particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Em complemento, o art. 99 considera serem três as classificações de bem público, a saber: (i) os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; (ii) os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; e (iii) os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Ser o bem público, e não privado, significa que lhe foi atribuído um regime jurídico específico, isto é, um regime jurídico de direito público. Assim, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, nos termos do art. 100. Já os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei, de acordo com o art. 101. Qualquer que seja a categoria do bem público, não pode haver sua expropriação por usucapião, conforme declara o art. 102. Trata-se, portanto, como se disse, de um regime jurídico específico.

Muito embora o Código Civil contenha algumas diretrizes sobre a classificação e sobre o regime jurídico dos bens públicos, ele é insuficiente – e até mesmo inadequado, em alguma medida – para disciplinar a matéria.

Basta ver que o art. 99, parágrafo único, considera dominicais “os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”, o que juridicamente não existe, dado que aquelas pessoas, sendo de direito público, não têm estrutura privada. Com efeito, se a entidade, em alguma medida, está submetida a regime jurídico de direito privado, sua personalidade jurídica, fatalmente, será de direito privado¹⁵. Por isso, a norma deve ser compreendida no sentido de que certos bens públicos podem pertencer a pessoas jurídicas de direito privado, notadamente sociedades de economia mista e empresas públicas dedicadas ao exercício de atividade econômica¹⁶. Essa afirmação evidencia que a norma estampada no art. 98 também não é adequada, afinal, o que orienta a classificação do bem, se público ou privado, não é somente a identificação de sua titularidade (i.e., se detido por pessoa

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1190.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 814.

jurídica de direito público ou de direito privado), devendo-se, em certas circunstâncias, analisar sua vocação (se atrelada à satisfação de interesses coletivos) ou seu uso (destinado que pode estar à prestação de serviço público, inclusive por particular).

A natureza jurídica dos bens, se públicos ou privados, nesse contexto, está muito mais relacionada à sua funcionalidade do que à sua propriedade¹⁷. Com efeito, os bens públicos, segundo Ruy Cirne Lima, são bens integrantes do domínio público, na medida em que participam da atividade administrativa, não sendo determinante, para efeito de definição de sua natureza, se pública ou privada, verificar a quem pertencem, mas sim verificar a quais atividades estão alocados, se pública ou privada¹⁸.

Teria sido mais adequado, portanto, se o Código Civil tivesse dito que são públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, assim como os bens que, embora a estas não pertencentes, estejam afetados a uma atividade ou serviço público.

Nas concessões de serviços públicos operadas por particulares, os bens explorados podem pertencer a pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. Pode haver bens públicos de uso comum, como uma via pública, cuja posse é entregue ao concessionário para sua exploração econômica em concessão rodoviária, por exemplo. Há, ainda, bens reversíveis e bens não reversíveis. Os primeiros são aqueles adquiridos ou construídos pelo concessionário, os quais são direcionados à prestação do serviço público, assegurando sua continuidade. Justamente por isso, ao final da concessão, tais bens são vertidos ao patrimônio público. Há, porém, bens não reversíveis, os quais, não estando intimamente relacionados à manutenção do serviço público, não são objeto de indenização pelo poder concedente ao término da concessão, mesmo quando não amortizados integralmente, permanecendo com o concessionário¹⁹.

Em decorrência dessa afetação de certos bens ao serviço público, discute-se a quem pertencem os bens empregados na concessão, notadamente aqueles adquiridos ou produzidos pelo concessionário. Osvaldo Aranha Bandeira de Melo disse haver três correntes sobre a propriedade de bens integrados no serviço público, a saber: (a) propriedade do concedente, tendo o concessionário apenas o direito de uso e gozo durante a concessão, recebendo compensação, ao fim, segundo o pactuado; (b) propriedade do concessionário e, se o concedente os quiser, terá de encampar a empresa ou desapropriar os bens, salvo disposição em contrário; ou (c) propriedade do concessionário com reversão para o concedente ao fim do prazo da concessão, salvo se existir cláusula diferente²⁰.

¹⁷ Nesse sentido: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 157-160.

¹⁸ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 78-79.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 777-779.

²⁰ BANDEIRA DE MELO, Osvaldo Aranha. Aspecto jurídico-administrativo da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, 1951, p. 16. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v26.1951.12144>. Acesso em: 30 jun. 2025.

A primeira concepção, segundo o autor, é inadequada ao modelo de concessão pública e à forma de exploração dos serviços públicos. Justificava-se, antigamente, no contexto de concessões de obras públicas, muito em uso no passado, porque alguns entreviam nesse contrato que o concessionário procedia como se fosse um empreiteiro que houvesse acordado pagamento pela obra a ser levada a efeito. Contudo, essa noção não se amolda às características das concessões de serviço público de há muito contratadas. Como apontou o jurista, dada a importância que tomaram os serviços públicos e o vulto das suas explorações, foi sendo delineada a figura da concessão de serviço público, em substituição à simples execução de obra pública, pelo que esta passou a ser elemento integrante da concessão de serviço público²¹.

Na concessão de serviços públicos, os concessionários adquirem e produzem bens, que se integram, a só tempo, a seu patrimônio e ao serviço público a que se dirige a concessão. Em decorrência, esses bens, enquanto perdurar a concessão, ficam sujeitos a regime especial, é dizer, a regime público, não se submetendo a medidas de execução forçada, como penhora e expropriação, enquanto empregados no serviço público, pois a eficiência e a continuidade do serviço público não podem ser prejudicadas ou interrompidas. Enquanto utilizados no serviço público, conforme pontua Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, tais bens ficam em situação jurídica análoga à dos de “*res extra commercium*”, sujeitos que estão a regime especial²².

Por esses motivos, não nos parece adequado afirmar que os bens adquiridos ou investidos pelo concessionário são bens privados. Parece-nos mais adequado enquadrá-los como bens públicos, em decorrência de seu uso especial, direcionado que tal uso é à consecução de um serviço público. Trata-se, portanto, de bens públicos de propriedade do concessionário, ainda não incorporados ao domínio público, dando-se sua natureza pública em decorrência de sua integração à prestação de serviço público²³, é dizer, em decorrência de sua funcionalidade.

Nesse sentido, Eros Grau afirma que os investimentos feitos pelo concessionário, ou as aquisições de novos bens, realizados com a finalidade de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, constituem bens públicos **de propriedade do concessionário**. Os investimentos e as aquisições do concessionário, sendo de sua propriedade, são vertidos, e não propriamente revertidos, ao poder concedente no término da concessão. A propriedade, nesses casos, é resolúvel. Já os bens que ante-

²¹ BANDEIRA DE MELO, Osvaldo Aranha. Aspecto jurídico-administrativo da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, 1951, p. 17. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v26.1951.12144>. Acesso em: 30 jun. 2025.

²² BANDEIRA DE MELO, Osvaldo Aranha. Aspecto jurídico-administrativo da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, 1951, p. 17-18. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v26.1951.12144>. Acesso em: 30 jun. 2025.

²³ GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, 2012, p. 37-38. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v261.2012.8850>. Acesso em: 30 jun. 2025.

riamente pertenciam ao poder público, mas que foram entregues ao concessionário para viabilizar a concessão, são – estes, sim – revertidos ao poder concedente²⁴.

O Ministro Orosimbo Nonato, em sintonia com essas considerações, afirmou que o fato de a coisa, nas concessões, ser destinada ao serviço público não faz com que o concessionário perca sua propriedade. A reversão, ao fim do contrato, mostra-se necessária de tal modo que não haja hiato no serviço público que desempenhava o concessionário. E, com esteio nas lições de Francisco Campos, o Ministro pontuou que, com a afetação de instalações e materiais a um fim público, há uma aparência de mudança de propriedade de tais bens. Mas, juridicamente, a propriedade é do concessionário²⁵.

Portanto, do ponto de vista jurídico, os bens adquiridos ou produzidos pelos concessionários são bens públicos sujeitos a regime igualmente público, **mas cuja propriedade permanece com os concessionários até o encerramento da concessão.**

Do ponto de vista econômico, ou melhor, do ponto de vista da essência econômica sobre a forma, a contabilidade considera que os referidos bens, devendo ser vertidos ao poder concedente no término da concessão, pertencem a este, e não aos concessionários, porque ele é quem tem o controle, os riscos e os benefícios sobre tais bens. É o que estabelece a ICPC 01, analisada no tópico anterior.

Contabilidade e direito, nesse particular, divergem. Divergem porque a contabilidade desconsidera a natureza e o regime jurídico desses bens. Tais elementos – natureza e regime jurídico – cedem frente à essência econômica dos fatos retratados na escrituração comercial, em nome da representação fidedigna, que busca prover aos usuários das demonstrações financeiras informações de maior relevância e qualidade. Não há absolutamente nenhum problema nisso, afinal, o objetivo de ambas as ciências é distinto.

Acontece que, em regra, o direito dá relevância não à essência econômica dos fatos, mas à sua qualificação ou aos seus aspectos jurídicos. Quando esses dados são relevantes, eles é que devem nortear o intérprete na análise dos regimes jurídicos disciplinados em lei. Não há, portanto, um confronto, e sim finalidades diferentes.

Tomemos alguns exemplos. Sabe-se que a Lei Complementar n. 214, de 2025, instituiu IBS e CBS. Na disciplina de ambos os tributos, a legislação fez referência, em alguns de seus dispositivos, aos bens incorporados ao ativo imobilizado. O conceito de ativo imobilizado, para a Lei Complementar n. 214, é aquele contido no art. 179, IV, da Lei n. 6.404/1976, segundo o qual no ativo imobilizado devem ser registrados os direitos que tenham por objeto **bens corpóreos** destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade. Nesse conceito,

²⁴ GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, 2012, p. 39-40. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v261.2012.8850>. Acesso em: 30 jun. 2025.

²⁵ STF. Recurso Extraordinário n. 19.135, Relator: Sr. Ministro Orosimbo Nonato, 2^a Turma, Rio de Janeiro, j. 22-8-1952. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 40, 2012, p. 321.

como se nota, inserem-se somente os bens corpóreos, e não os incorpóreos – já que estes são registrados, em regra, no ativo intangível, referido no inciso VI do mesmo art. 179. Mais, nesse conceito, inserem-se bens corpóreos de titularidade da pessoa jurídica.

Mas, atento ao fato de que, em algumas situações, bens corpóreos de titularidade (jurídica) do contribuinte deixam de ser contabilizados no ativo imobilizado, o legislador inseriu na lei complementar, em ao menos cinco dispositivos, determinações no sentido de que também se consideram bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado aqueles que tenham a mesma natureza, mas que estejam registrados em ativo intangível ou financeiro por força de normas contábeis a que concessionárias de serviços públicos se sujeitam. Eis o que se colhe do art. 40, § 4º, norma essa semelhante às dos arts. 107, § 5º; 111; 381, § 5º; e 406, § 8º:

Art. 40. Aplicam-se os prazos de ressarcimento previstos nos incisos I ou II do § 3º do art. 39 desta Lei Complementar para:

I – os créditos apropriados de IBS e de CBS relativos à aquisição de bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado do contribuinte;
[...]

§ 4º Para os fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, também serão considerados como bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado aqueles com a mesma natureza que, em decorrência das normas contábeis aplicáveis, forem contabilizados por concessionárias de serviços públicos como ativo de contrato, intangível ou financeiro.

Note-se que o dispositivo diz que “serão considerados como bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado aqueles com a mesma natureza”. Que natureza seria essa? Trata-se do conceito acima enunciado, ou seja, bens corpóreos de titularidade da pessoa jurídica. O legislador, não há dúvida, quis, por exemplo, conceder crédito de IBS e CBS sobre bens corpóreos empregados na manutenção da atividade da pessoa jurídica. É irrelevante, para esses fins, como a contabilidade interpreta e registra esses bens. Importa, apenas, sua natureza jurídica. É dizer, importam, somente, suas características ou qualidades essenciais, a saber: serem corpóreos e de titularidade do concessionário de serviços públicos. O conceito foi posto pelo legislador, não estando implícito nas entrelinhas da norma. O legislador agiu desse modo para evitar qualquer controvérsia que poderia existir em torno da extensão dos dispositivos legais – controvérsia que levaria à quebra da razoabilidade, por falta de individualização do caso específico das concessionárias, além de contrariedade à finalidade das respectivas normas.

E no ACSL? Há um conceito semelhante para os ativos tangíveis?

Como se explicou linhas atrás, o ACSL, se devido, recai sobre os chamados lucros excedentes, apurados mediante a subtração do que se denomina lucro baseado em substância. Trata-se de redução da base de cálculo do ACSL em função dos investimentos que as entidades fazem no país. Quanto maior o investimento, menor a tributação complementar. Privilegiam-se, assim, as entidades que aportam recursos e

fomentam empregos e negócios na jurisdição objeto de análise, com o propósito de diminuir a competição fiscal gravosa, pela qual jurisdições atraem grupos multacionais por sua baixa tributação e por não exigirem investimentos substantivos²⁶.

De acordo com o art. 23, a exclusão do lucro baseada na substância corresponde à soma da exclusão baseada na folha de pagamento com a exclusão baseada nos ativos tangíveis para cada entidade constituinte, exceto entidades de investimento. Quanto à exclusão baseada em ativos tangíveis, o que acontece se a entidade registra parte expressiva dos bens corpóreos de sua titularidade em ativo financeiro ou intangível, em virtude do que dispõe a ICPC 01? Haveria na Lei n. 15.079/2024 um conceito de ativo tangível, semelhante àquele da Lei Complementar n. 214, quando aludiu às concessionárias de serviço público?

Parece-nos que a melhor interpretação para essa questão é aquela que privilegia o tratamento dado pelo Direito Privado e pelo Direito Administrativo e pela finalidade das normas do Pillar 2.

4. ATIVO TANGÍVEL É ATIVO CORPÓREO CONFORME A DISCIPLINA DO DIREITO PRIVADO, ATIVO ESSE DETIDO PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, DE ACORDO COM O DIREITO ADMINISTRATIVO

O texto do art. 25 da Lei n. 15.079/2024 sugere que o conceito contábil de ativo tangível deveria prevalecer, ao utilizar a expressão “valor contábil”:

Da Exclusão Baseada nos Ativos Tangíveis

Art. 25. A exclusão baseada nos ativos tangíveis para uma entidade constituinte localizada na jurisdição será igual a 5% (cinco por cento) do valor contábil dos ativos tangíveis elegíveis localizados nessa jurisdição.

Ou seja, nessa linha de pensamento, a exclusão em questão não faria referência aos ativos tangíveis, e sim ao “valor contábil dos ativos tangíveis”.

No entanto, não nos parece que essa seja a melhor interpretação a ser dada ao dispositivo. O “valor contábil” deveria ser entendido como um mero índice de referência para realização do cálculo. O que importa, na realidade, é o conceito de ativo tangível.

Nesse ponto, é relevante ressalvar, mais uma vez, que a Lei n. 15.079/2024 não definiu um conceito próprio de ativo tangível ou intangível. A partir disso, por força do art. 109 do CTN, é correto afirmar que cabe uma investigação no Direito Privado e no Direito Público sobre esse conceito.

Como visto acima, o Direito Civil e o Direito Administrativo permitem-nos dizer que os bens adquiridos ou produzidos pelos concessionários são bens públicos sujeitos

²⁶ GUTMANN, Daniel. Some Reflections on the Prohibition of Collateral Benefits in the GLOBE Model Rules. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; NETO, Luís Flávio; SILVEIRA, Rodrigo Maito da (coord.). *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Desafios atuais da tributação internacional*. São Paulo: IBDT, 2024, p. 141-142.

a regime igualmente público, e a sua propriedade permanece com os concessionários até o encerramento da concessão.

Trata-se de interpretação extraída dos arts. 98 a 109 do Código Civil, acompanhada de doutrina especializada. Vale dizer: trata-se de disposição constante de lei, em sentido estrito.

O Código Civil não alude nominalmente aos bens tangíveis e intangíveis, tampouco aos bens corpóreos ou incorpóreos, embora reconheça sua existência, ao tratar, por exemplo, das edificações (corpóreas), no art. 81, I, e dos direitos pessoais de caráter patrimonial (incorpóreos), na forma do art. 83, III.

Mas a lei societária, como se disse anteriormente, distingue os bens corpóreos dos incorpóreos, dispendo que os primeiros devem ser contabilizados no ativo imobilizado, enquanto os segundos devem ser registrados no intangível. Quer dizer, o Direito Privado reconhece e disciplina ativos tangíveis e ativos intangíveis, dispendo sobre a forma de sua evidenciação contábil.

Essa consideração sobre o plano legal é pertinente, porque demonstra que a ICPC 01 (R1) – diga-se, que não tem *status* de lei, em sentido estrito – está desalinhada daquilo que disciplinam o Direito Privado e o Direito Administrativo em matéria de bens públicos vinculados às concessões de serviços públicos.

Sabe-se que a base legal da ICPC 01 (R1) é a Lei n. 6.404/1976. Ocorre que o art. 179, VI, da referida lei estabelece uma definição para os ativos intangíveis, qual seja, “os direitos que tenham por objeto bens incorpóreos destinados à manutenção da companhia ou exercidos com essa finalidade, inclusive o fundo de comércio adquirido”.

Ou seja, conforme o texto da Lei n. 6.404/1976, somente os “bens incorpóreos” seriam passíveis de registro contábil como ativo intangível. No caso dos ativos tangíveis vinculados à concessão, por serem corpóreos, seu tratamento deveria ser de ativo imobilizado, se relacionado a direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens (art. 179, IV).

Por outro lado, de acordo com o racional da ICPC 01 (R1), os ativos tangíveis (vinculados a concessões públicas) deveriam ser contabilizados como ativos intangíveis ou como ativo financeiro, porque a concessionária somente teria a titularidade de direitos de exploração do ativo, não controlando a infraestrutura.

Se, do ponto de vista contábil, o tratamento acima está alinhado à essência econômica dos contratos de concessão em geral, do ponto de vista jurídico, tal tratamento não é adequado.

Primeiro, como visto acima, de acordo com o Código Civil e com a disciplina de Direito Administrativo, juridicamente, a propriedade dos ativos tangíveis é da concessionária e, ao final do contrato, ela a transfere para o poder concedente.

Em segundo lugar, ainda que seja oportuno evidenciar na contabilidade o direito de exploração de um ativo, isso não obsta o reconhecimento de que a concessionária é sim, em determinados casos, proprietária, para fins jurídicos, do bem atrelado

à concessão. Se proprietária de bens corpóreos, esses bens devem ser registrados em ativo imobilizado, quando destinados à manutenção da pessoa jurídica. Essa é a disciplina de Direito Privado, constante da Lei n. 6.404/1976.

Esse reconhecimento é relevante, na medida em que muitas concessionárias (por exemplo, de energia elétrica) são obrigadas, por contrato, a realizar vultosos investimentos em infraestrutura ao longo do contrato, além de adquirirem imóveis, registrados em cartório e para fins de IPTU em seu nome. Ou seja, para todos os fins jurídicos, elas são proprietárias desses ativos.

Nesse ponto, vale lembrar que está em disputa no Supremo Tribunal Federal a cobrança de IPTU sobre imóveis de concessionárias de serviços públicos, à luz da imunidade tributária recíproca sobre bens afetados à concessão de serviço público (Tema 1297 da Repercussão Geral, ainda em julgamento). Nesse caso, a premissa adotada para o julgamento é que os imóveis são de propriedade da concessionária, enquanto bens passíveis de reversão para o poder concedente ao final do contrato.

Em terceiro lugar, não se pode desconsiderar que as leis, se adotam termos técnicos ou comuns, devem ser interpretadas de acordo com o significado, técnico ou comum, dos respectivos termos, por imperativo de clareza e precisão, conforme visto linhas atrás. Ativo tangível, nos termos do art. 179 da Lei n. 6.404/1976, contrapõe-se ao ativo intangível, sendo aquele corpóreo, representativo, portanto, de investimento em bens materiais, sem fácil mobilidade. Ativo tangível, para efeito da Lei n. 15.079/2024, é bem corpóreo, o que se deduz da interpretação sistemática da legislação e, mais, da acepção técnico-jurídica da expressão, derivada da Lei n. 6.404/1976.

Em quarto lugar, há um elemento relacionado ao contexto normativo da Lei n. 15.079/2024 que confirma tudo o que foi dito até aqui. Sabe-se que todo texto tem um contexto. Para que se possa compreender um texto, deve-se contextualizá-lo, como decorrência do brocado hermenêutico *noscitur a sociis*, pelo qual o texto é conhecido mediante a análise de seus companheiros – *i.e.*, de seu contexto²⁷. Por isso, é fundamental que se identifique o contexto em que a Lei n. 15.079/2024 emprega a expressão “ativo tangível”. Esse contexto evidencia que todos os bens corpóreos, mesmo que não contabilizados como tal, devem integrar o cálculo da exclusão baseada em substância.

Com efeito, ativo intangível da Lei n. 15.079/2024 corresponde a investimentos em bens materiais, o que se extrai da finalidade da norma, de vez que a exclusão baseada em substância foi concebida para mitigar o impacto do ACSL aos grupos multinacionais que invistam de modo relevante em bens corpóreos e em mão de obra na respectiva jurisdição. Pouco importa, para esses fins, como a contabilidade reconhece, mensura e evidencia tais fatos. Importa, apenas, se a entidade, na jurisdição, faz investimentos substantivos em bens materiais, de menor mobilidade, e em pessoas.

²⁷ Sobre o tema da compreensão de texto a partir do contexto linguístico em que as respectivas palavras são empregadas, *vide*: ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 56, 2024, p. 702-703. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.31.2024.2542P>. Acesso em: 3 jun. 2025.

Poder-se-ia afirmar, em contrariedade ao que se disse, que no contexto normativo da Lei n. 15.079/2024 dá-se prevalência às normas contábeis, dado que o lucro ou prejuízo GloBE corresponde ao lucro ou prejuízo líquido determinado de acordo com as normas contábeis expedidas pelos órgãos normatizadores brasileiros no uso de sua competência legal, conforme nossa legislação comercial (art. 11, §§ 1º e 2º). Essa premissa, no entanto, não é verdadeira. A contabilidade, para efeito do ACSL, é ponto de partida. Sobre esse ponto de partida, aplicam-se diversos ajustes. Um desses ajustes é relacionado à exclusão baseada em substância, cujo conceito não é contábil, mas legal. Por esse conceito legal, quer-se capturar tudo quanto for investimento substantivo em bens ou pessoas. Ativo tangível, nessas condições, é – e só pode ser – todo e qualquer bem corpóreo empregado na atividade empresarial. É o que se pressupõe do contexto em que a norma está inserida.

Com base nessas considerações, entendemos que as concessionárias de serviços públicos têm o direito de realizar as exclusões de substância, nos termos do art. 25 da Lei n. 15.079/2024, considerando os ativos tangíveis atrelados ao contrato de concessão e contabilizados como ativos intangíveis ou ativo financeiro.

Essa conclusão está alinhada com os objetivos da OCDE na recomendação dessa regra, como se verá a seguir com mais vagar.

5. A FINALIDADE DA RECOMENDAÇÃO DA OCDE NA EXCLUSÃO DE ATIVOS TANGÍVEIS

A escolha dos ativos tangíveis e da folha de pagamento como fatores que reduzem a apuração do tributo complementar (no caso do Brasil, do ACSL) é justificada sob o argumento de que “geralmente se espera que esses fatores sejam menos móveis e menos propensos a levar a distorções induzidas por impostos”²⁸.

Em um contexto de combate à erosão de base tributária e transferência de lucros (BEPS), a OCDE buscou privilegiar atividades com baixa mobilidade de capital e pessoas, permitindo uma redução de carga tributária a partir de uma exclusão de substância. Nesse passo, ativos intangíveis representam maior risco de perda de arrecadação no contexto do BEPS²⁹.

A dificuldade da escolha dos ativos intangíveis como *proxys* para essa exclusão está atrelada ao fato de que o conceito de ativo intangível pode decorrer da exploração de um ativo tangível, como ocorre com os contratos de concessão. Uma licença de

²⁸ OECD. *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 95. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>. Acesso em: 3 jun. 2025.

²⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. Some Considerations on the Limitation of Substance-Based Carve-Out in the Income Inclusion Rule of Pillar Two. *Bulletin of International Taxation*, v. 75, n. 11/12, 2021, p. 547, Journal Articles & Opinion Pieces IBFD: “The Pillar Two Blueprint presents a practical argument for such election: these factors would be ‘generally expected to be less mobile and less likely to lead to tax induced distortions’, which would allow GloBE to focus on ‘excess income’, such as ‘intangible-related income’, deemed to be “most susceptible to BEPS risks”.

exploração de recursos minerais, um contrato de utilização e uso de rede e linhas de transmissão de energia elétrica, uma concessão de atividade aeroportuária são exemplos de ativos intangíveis umbilicalmente conectados com um ativo tangível.

Isto é, redes de transmissão de energia, jazidas minerais, aeroportos, estradas e quaisquer outros ativos objeto de concessão pública não representam risco de transferência de atividades para outras jurisdições com baixa ou nenhuma carga tributária sobre a renda. Tais ativos, por sua natureza, estão fora do escopo do BEPS.

Essa dificuldade não passou despercebida pela OCDE.

Em 2022, dois anos após a divulgação das Regras Modelo do Pillar 2, a OCDE publicou comentários sobre o tema no documento intitulado *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), First Edition: Inclusive Framework on BEPS*³⁰, apresentando considerações importantes para o tratamento do assunto, aqui traduzidas de maneira livre:

44. Licenças e acordos semelhantes concedidos pelo governo, como arrendamentos ou concessões, para o uso de bens imóveis ou a exploração de recursos naturais, são incluídos nos Ativos Tangíveis Elegíveis quando o uso do bem implicar investimento significativo em bens tangíveis. Esses acordos conferem direitos semelhantes aos direitos de uso de bens tangíveis. Consequentemente, na medida em que representem direitos de uso de bens imóveis ou de exploração de recursos naturais de propriedade de um governo, **esses ativos são incluídos na definição de Ativos Tangíveis Elegíveis para fins de desmembramento de ativos tangíveis, independentemente de serem registrados ou tratados como um ativo intangível nas contas contábeis ou de acordo com a norma contábil financeira utilizada nas Demonstrações Financeiras Consolidadas.** No entanto, na medida em que uma Entidade Constituinte trata o direito de cobrar pedágios ou taxas relacionadas à operação do bem que fundamenta a licença ou direito semelhante como um ativo separado do direito de uso do bem imóvel, por exemplo, como um contrato de serviço separado, tal ativo não é incluído nos Ativos Tangíveis Elegíveis.

45. Governos nacionais ou subnacionais podem conceder direitos a uma Entidade Constituinte para usar bens imóveis de sua propriedade em conexão com os negócios da Entidade ou para explorar recursos naturais de sua propriedade. Isso pode ocorrer, por exemplo, em situações em que o governo não esteja autorizado por lei a vender os bens ou esses recursos a pessoas ou empresas privadas, embora não se limite a essas situações. Esse é frequentemente o caso em relação a ativos de infraestrutura. Por exemplo, um governo pode contratar uma Entidade Constituinte para construir ativos de infraestrutura, como uma estrada, uma ponte, um hospital ou um aeroporto, que serão de sua propriedade quando concluídos, e conceder à Entidade Constituinte uma licença de concessão para usar esses ativos de infraestrutura em conexão com os negócios de rodovia ou ponte com pedágio, hospital ou aeroporto da Entidade Constituinte por um período

³⁰ OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), First Edition: Inclusive Framework on BEPS*. Paris: OECD Publishing, 2002, p. 123. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1e0e9cd8-en>. Acesso em: 11 set. 2025.

de anos. O imóvel que fundamenta a licença de concessão de infraestrutura já é de propriedade do governo ou será de propriedade do governo após sua construção ou melhoria. Da mesma forma, um governo pode permitir que uma Entidade Constituinte extraia e venda recursos naturais, como minerais, madeira ou petróleo e gás de um depósito, floresta ou reserva, que sejam de sua propriedade, e esses direitos estão incluídos nos Ativos Tangíveis Elegíveis. A terra sob a qual o depósito, floresta ou reserva se encontra continuará sendo de propriedade do governo após o término dos direitos de exploração do recurso natural. Por fim, uma licença ou acordo similar do governo para o uso de parte de um espectro de comunicações é um direito de uso de propriedade imóvel incluído no escopo dos Ativos Tangíveis Elegíveis. Em todos esses casos, a Entidade Constituinte incorre em custos para adquirir a licença ou direito similar e precisará fazer investimentos significativos em ativos tangíveis para fazer uso produtivo dos direitos adquiridos. Consequentemente, nesses casos, a licença de concessão de infraestrutura, os direitos minerais e a licença para uso de um espectro de comunicações serão considerados Ativos Tangíveis Elegíveis, independentemente de serem registrados ou tratados como um ativo intangível nas contas contábeis ou de acordo com a norma contábil financeira utilizada nas Demonstrações Financeiras Consolidadas. Entretanto, se o titular da licença ou acordo do governo não utilizar o direito em seu próprio negócio e não fizer investimentos significativos em propriedade tangível para explorar os direitos concedidos, mas, em vez disso, relicenciar os direitos para outra pessoa ou Entidade, a licença ou acordo semelhante não será um Ativo Tangível Elegível.

Ou seja, a OCDE reconhece, em seus comentários ao Pillar 2, que os ativos tangíveis atrelados a contratos de concessão públicos, embora contabilizados como intangíveis, devem ser considerados tangíveis para fins da exclusão de substância, no cálculo do tributo complementar.

Na mesma toada, a OCDE reconhece que o descompasso entre contabilidade e direito não pode resultar em prejuízo para as companhias inseridas no escopo do Pillar 2, vale dizer, não pode significar a perda da exclusão de substância baseada em ativos tangíveis.

Essas orientações da OCDE compõem a legislação do ACSL. De fato, a Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024 textualmente dispõe que “Esta Instrução Normativa contempla o Modelo de Regras – Model GloBE Rules, o Comentário – Commentary to the GloBE Rules, as Orientações Administrativas – Agreed Administrative Guidance e as demais regras, orientações e procedimentos, denominados Documentos de Referência, aprovados pelo Quadro Inclusivo da OCDE até dezembro de 2023” (art. 1º, § 1º). O comentário acima, como se disse, foi divulgado em 2022, estando, pois, abrangido pela normatização que sustenta o ACSL.

A partir disso, pode-se dizer que, ao restringir o conceito de ativo tangível, sem levar em consideração os comentários da OCDE às Regras GloBE, o art. 77 da Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024, além de ferir a Lei n. 15.079/2024 pelos motivos analisados no tópico anterior, é contraditório, porquanto está desalinhado com a política daquela organização.

Melhor seria se o referido art. 77 contivesse uma ressalva no sentido de que as concessionárias de serviços públicos que realizem investimentos em infraestrutura tangível necessária para execução do contrato de prestação de serviços públicos podem computar tais investimentos como ativos tangíveis para fins da exclusão de substância.

Como se observa, resta claro que a finalidade da política da OCDE (no sentido de combater a erosão de base tributária e transferência de lucros) não é contrária ao reconhecimento do direito de excluir ativos tangíveis vinculados a contratos de concessão pública e tratados contabilmente como intangíveis na apuração do tributo complementar. Resta claro, portanto, que a realidade fático-jurídica prevalece sobre a contabilidade. Por outros termos, resta claro que a natureza (corpórea, tangível) do bem prevalece sobre sua essência econômica.

CONCLUSÃO

Foi visto neste estudo que, na apuração da base de cálculo do ACSL, a Lei n. 15.079/2024 autoriza a exclusão do que se denominou “exclusão baseada em substância”, a qual compreende “ativos tangíveis” e folha de pagamento.

O problema de pesquisa aqui enfrentado decorre do fato de que, de acordo com as normas contábeis atualmente aplicáveis às concessionárias brasileiras de serviços públicos, os ativos vinculados a uma concessão pública não devem ser contabilizados como ativos imobilizados, ou seja, tangíveis, e sim como ativos financeiros ou ativos intangíveis.

Demonstrou-se que, embora a Instrução Normativa RFB n. 2.228/2024 pareça não autorizar a exclusão, pelas concessionárias de serviços públicos, de gastos com bens corpóreos por elas registrados como ativos intangíveis ou ativos financeiros, a Lei n. 15.079/2024 permite que tal exclusão ocorra.

Para tanto, constatou-se:

Em primeiro lugar, de acordo com o Código Civil e com a disciplina de Direito Administrativo, juridicamente, a propriedade dos ativos tangíveis é da concessionária e, ao final do contrato, ela a transfere para o poder concedente.

Em segundo lugar, ainda que seja oportuno evidenciar na contabilidade o direito de exploração de um ativo, isso não obsta o reconhecimento de que a concessionária é sim, em determinados casos, proprietária, para fins jurídicos, do bem atrelado à concessão. Se proprietária de bens corpóreos, esses bens devem ser registrados em ativo imobilizado, quando destinados à manutenção da pessoa jurídica. Essa é a disciplina de Direito Privado, constante da Lei n. 6.404/1976.

Em terceiro lugar, não se pode desconsiderar que as leis, se adotam termos técnicos ou comuns, devem ser interpretadas de acordo com o significado, técnico ou comum, dos respectivos termos, por imperativo de clareza e precisão. Ativo tangível, nos termos do art. 179 da Lei n. 6.404/1976, contrapõe-se ao ativo intangível, sendo aquele corpóreo, representativo, portanto, de investimento em bens materiais, sem

fácil mobilidade. Ativo tangível, para efeito da Lei n. 15.079/2024, é bem corpóreo, o que se deduz da interpretação sistemática da legislação e, mais, da acepção técnico-jurídica da expressão, derivada da Lei n. 6.404/1976.

Em quarto lugar, há um elemento relacionado ao contexto normativo da Lei n. 15.079/2024. Esse contexto evidencia que todos os bens corpóreos, mesmo que não contabilizados como tal, devem integrar o cálculo da exclusão baseada em substância. Com efeito, ativo intangível da Lei n. 15.079/2024 corresponde a investimentos em bens materiais, o que se extrai da finalidade da norma, de vez que a exclusão baseada em substância foi concebida para mitigar o impacto do ACSL aos grupos multinacionais que invistam de modo relevante em bens corpóreos e em mão de obra na respectiva jurisdição. Pouco importa, para esses fins, como a contabilidade reconhece, mensura e evidencia tais fatos. Importa, apenas, se a entidade, na jurisdição, faz investimentos substantivos em bens materiais, de menor mobilidade, e em pessoas. É o que, inclusive, orienta a OCDE em comentário incorporado às normas de regência do ACSL.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ANDRADE, Leonardo Aguirra de. A adoção do Pillar 2 no Brasil: particularidades brasileiras e questões constitucionais. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; SANTOS, Ramon Tomazela; DESTRUTI, Paula Zugaib. *Adicional da CSLL e o Pilar 2 da OCDE*. São Paulo: APET, 2025. (Série Cursos de Extensão da APET). p. 57-87.
- ANDRADE, Leonardo Aguirra de. A recomendação do Pilar 2 para limitar a dedutibilidade de pagamentos intragrupo contraria injustificadamente os princípios da igualdade e da renda líquida. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; NETO, Luís Flávio; SILVEIRA, Rodrigo Maito da. *Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Internacional IBDT DEF/USP. A Tributação Internacional e a Recuperação Econômica: o papel dos países emergentes*. São Paulo, 2022. p. 547-573.
- ANDRADE, Leonardo Aguirra de. As regras recomendadas pelo Pillar Two e a sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Direito Tributário Internacional Atual*, n. 12, ano 6, p. 133-219. São Paulo: IBDT, 2º semestre 2023.
- ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 56, p. 701-730, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.31.2024.2542P>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Atualização de Misabel de Abreu Machado Derzi. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BANDEIRA DE MELO, Osvaldo Aranha. Aspecto jurídico-administrativo da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, 1951, p. 1-18. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v26.1951.12144>. Acesso em: 30 jun. 2025.

- CPC. *Interpretação Técnica ICPC 01 (R1) – Contratos de concessão*. Brasília: CPC. Disponível em: <https://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Interpretacoes/Interpretacao?Id=10>. Acesso em: 17 jun. 2025.
- CPC. *Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro*. Brasília: CPC. Disponível em: [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00\(R2\).pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00(R2).pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.
- FERNANDES, Fabiana Carsoni. Adicional de CSL: contribuição social sujeita aos princípios da realização, da capacidade contributiva, da solidariedade e da equidade no custeio da Seguridade Social. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; SANTOS, Ramon Tomazela; DESTRUTI, Paula Zugaib. *Adicional da CSLL e o Pilar 2 da OCDE*. São Paulo: APET, 2025. (Série Cursos de Extensão da APET). p. 105-139.
- FLORES, Eduardo. À contabilidade o que é da contabilidade, e ao direito o que é do direito. In: PINTO, Alexandre Evaristo *et al.* (org.). *Controvérsias jurídico-contábeis*. São Paulo: Atlas, 2023. v. 4. p. 185-205.
- GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, 2012, p. 33-46. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v261.2012.8850>. Acesso em: 30 jun. 2025.
- GUTMANN, Daniel. Some Reflections on the Prohibition of Collateral Benefits in the GLOBE Model Rules. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; NETO, Luís Flávio; SILVEIRA, Rodrigo Maito da (coord.). *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Desafios atuais da tributação internacional*. São Paulo: IBDT, 2024. p. 135-142.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 6. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), First Edition: Inclusive Framework on BEPS*. Paris: OECD Publishing, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1e0e9cd8-en>. Acesso em: 11 set. 2025.
- OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>. Acesso em: 22 set. 2025.

OECD. *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>. Acesso em: 3 jun. 2025.

PEDREIRA, José Luiz Bulhões. *Finanças e demonstrações financeiras das empresas: conceitos e fundamentos*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Some Considerations on the Limitation of Substance-Based Carve-Out in the Income Inclusion Rule of Pillar Two. *Bulletin of International Taxation*, v. 75, n. 11/12, 2021, p. 543-548, Journal Articles & Opinion Pieces IBFD.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

STF. Recurso Extraordinário n. 19.135, Relator: Sr. Ministro Orosimbo Nonato, 2^a Turma, Rio de Janeiro, j. 22-8-1952. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 40, p. 313-324, 2012.