

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

TAX NEUTRALITY OF IMPAIRMENT LOSSES AND CONTRIBUTORY
CAPACITY: THE SANEPAR CASE

Recebido em: 26.9.2022
Aprovado em: 17.4.2023

Marlon José Zanetti

Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas do Paraná (Facet) e especialista em Direito Tributário e Aduaneiro pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

E-mail: marlonjzanetti@gmail.com

Tiago Luis Brugnera

Graduado em Ciências Contábeis e mestre em Tecnologias e Gestão em Sustentabilidade pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

E-mail: tiagobrugnera@gmail.com

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

RESUMO

Quando da promulgação da Lei nº 11.638/2007, uma série de adaptações das normas internacionais de contabilidade aplicáveis às empresas brasileiras com a finalidade de elevar a qualidade das demonstrações financeiras a um padrão internacional teve sua implantação iniciada. Ainda que a convergência com as normas internacionais possa aumentar a confiabilidade e a comparabilidade da informação contábil, não se observa paridade entre a contabilidade internacional e a fiscal. Na mesma esteira, a Lei nº 12.973/2014 trouxe regras de neutralidade tributária, não permitindo que as perdas de valor recuperável, calculadas por meio do *impairment test*, sejam consideradas no cálculo dos tributos, causando distorções entre as regras contábeis e tributárias. Nesse diapasão, a Sanepar tem reconhecido perdas no segmento de resíduos sólidos desde 2015 e, ainda que acumule prejuízos contábeis nessa atividade, paga tributos sobre essas operações sem considerar os efeitos das perdas de recuperabilidade e sem possuir capacidade contributiva para imposição estatal, e a vedação da dedução das perdas de valor recuperável aumenta os tributos cobrados e reduz o lucro da companhia, podendo gerar um possível aumento da tarifa de outros serviços prestados pela Sanepar para financiar os serviços de tratamento e destinação de resíduos sólidos. As informações utilizadas neste ensaio foram coletadas das notas explicativas que constam nas demonstrações contábeis de 2015 a 2021 divulgadas pela companhia. No ensaio se assenta o entendimento de que a neutralidade tributária imposta pela lei, combinada com o princípio da continuidade do serviço público, e a não extensão da imunidade recíproca podem levar ao prejuízo na qualidade do serviço público e ameaçam sua sustentabilidade.

PALAVRAS-CHAVE

Impairment test. Neutralidade tributária. Capacidade contributiva. Continuidade dos serviços públicos. Imunidade recíproca. Sociedade de economia mista.

ABSTRACT

When Law nº 11,638/2007 was enacted, a series of adaptations of international accounting standards applicable to Brazilian companies with the purpose of raising the quality of financial statements to an international standard began to be implemented. Although convergence with international standards can increase the reliability and comparability of accounting information, there is no parity between international and tax accounting. In the same vein, Law nº 12,973/2014 brought tax neutrality rules, not allowing recoverable

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

value losses, calculated through the impairment test, to be considered in the calculation of taxes, causing distortions between accounting and tax rules. In this vein, Sanepar has recognized losses in the solid waste segment since 2015 and, although it accumulates accounting losses in this activity, it pays taxes on these operations without considering the effects of recoverability losses and without having the capacity to contribute to state imposition, and the prohibition the deduction of recoverable value losses increases the taxes charged and reduces the company's profit, which may generate a possible increase in the tariff of other services provided by Sanepar to finance solid waste treatment and disposal services. The information used in this essay was collected in the explanatory notes to the financial statements from 2015 to 2021 released by the company. The essay is based on the understanding that the tax neutrality imposed by law, combined with the principle of continuity of the public service, and the non-extension of reciprocal immunity, can lead to damage to the quality of the public service and threaten its sustainability.

KEYWORDS

Impairment test. Tax neutrality. Contributory capacity. Continuity of public services. Reciprocal immunity. Mixed economy society.

INTRODUÇÃO

A Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) presta serviços públicos de tratamento de água, esgoto e tratamento e destinação de resíduos sólidos, cujos serviços estão abarcados no Marco Regulatório do Saneamento, previsto na Lei nº 11.945, de 5 de janeiro de 2007. Esse marco estabelece que a titularidade dos serviços públicos de saneamento é dos municípios, do Distrito Federal (no interesse local) e dos estados (quando as instalações atendem a regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). Esses serviços podem ser prestados diretamente pela administração pública ou de forma descentralizada, por meio de concessão pública, na forma da lei. Segundo aponta o Relatório da Administração da Sanepar do exercício de 2021, a companhia opera em 345 dos 399 municípios pertencentes ao estado do Paraná, além de um município no estado de Santa Catarina. Desse universo, sete municípios paranaenses são atendidos com tratamento e

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

destinação de resíduos sólidos, e o *impairment test* dos ativos utilizados no atendimento desses municípios é objeto do presente ensaio.

Dentre as atividades exploradas, uma questão pode gerar desconforto aos *stakeholders* da entidade: por tratar-se de uma companhia de capital misto, há a incapacidade de recuperação dos investimentos em ativos vinculados às concessões no segmento de tratamento e destinação de resíduos sólidos, que é um segmento de negócio de menor expressão, mas ainda assim relevante. Como os serviços públicos prestados por sociedades de economia mista não podem deixar de ser executados, não lhes é estendida a imunidade recíproca, mantendo-se a tributação conformada pela capacidade contributiva. É sobre o tripé formado por esses princípios que se discute o impacto da neutralidade tributária aplicada ao *impairment test* nos casos em que o empreendimento não se revela recuperável.

A Sanepar vem registrando contabilmente perdas por ajuste de valor recuperável desde 2015 ao aplicar as regras previstas no Pronunciamento do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) nº 01 e fazer os ajustes para cálculo dos tributos. O problema é justamente a vedação para dedução dessa despesa para fins tributários, haja vista a necessidade do ajuste para atender à neutralidade tributária. Assim, tais perdas, embora impactem negativamente o resultado, passam a não ser consideradas para fins tributários. Em resumo, o resultado econômico acaba se afastando do tributário, o que acarreta uma superavaliação dos lucros.

Nesse sentido, o ensaio tem como objetivo central discutir se o tratamento tributário aplicável atende ao princípio da capacidade contributiva no caso da Sanepar, em razão de a não recuperabilidade de ativos ligados às concessões de tratamento e destinação de resíduos sólidos não ser tributariamente considerada, e se o entendimento perfilhado pelas autoridades competentes é colocado em detrimento do princípio da continuidade do serviço público em consonância com a indisponibilidade do interesse público.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Lei nº 11.638/2007, que alterou a Lei nº 6.404/76, mais conhecida como Lei das Sociedades Anônimas, introduziu a exigência do atendimento às normas internacionais

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

de contabilidade trazidas pelo International Accounting Standards Board (Iasb). Ela não promoveu nenhuma alteração na legislação tributária brasileira, fazendo com que a contabilidade societária se afastasse ainda mais dos conceitos perpetuados pelo fisco. Em 2008, a Medida Provisória (MP) nº 449 introduziu mais algumas alterações importantes, como a formalização da neutralidade tributária com a instituição do chamado Regime Tributário de Transição (RTT). Esse regime perdurou até 2014, quando a Lei nº 12.973/2014 substituiu o regime de transição por regras permanentes.

Moraes *et al.* (2015) apontam que a adoção inicial das normas internacionais de contabilidade, em linhas gerais, acarretou um aumento na carga tributária para as empresas brasileiras e recomendam que o impacto da adoção das normas internacionais seja analisado de forma isolada para itens como valor justo, valor presente e *impairment test*. Os autores relatam em sua pesquisa que as diferenças entre os lucros apurados com a aplicação das normas das *International Financial Reporting Standards* (IFRS) e as fiscais são relevantes no Brasil. Para eles, haveria uma urgência na instituição de um regime tributário que se posicionasse sobre o tema, mas não apenas neutralizando as normas contábeis para fins fiscais.

Voltando às principais normas que merecem ser detalhadas neste estudo, é importante destacar que elas passaram a ser efetivamente aplicadas com a tradução e adaptação das normas internacionais de contabilidade realizadas pelo CPC. Esse comitê é formado um grupo seletivo de autoridades, como a Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca), a Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais do Brasil (Apimec Brasil), a B3 S/A – Brasil, Bolsa, Balcão, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon) e a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi).

Além dos membros permanentes, sempre são convidados a participar das atividades do CPC instituições como a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep), demonstrando a importância do comitê. Seus pronunciamentos passaram a ser obrigatórios a partir da sua conversão em norma do agente regulador competente (CFC, CVM, RFB, Susep, entre outros).

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

Da então nova perspectiva contábil, surgiram mais de 50 normas adaptadas ao contexto internacional, das quais se destacam a estrutura conceitual para demonstrações financeiras, a Norma Brasileira de Contabilidade – Técnica Geral nº 27 (NBC TG 27), que trata dos imobilizados, e a NBC TG 01, que fixa as regras aplicáveis ao *impairment test*. Antes de mergulhar no tratamento tributário aplicável ao teste de recuperabilidade, é preciso compreender o conceito de ativo, sua mensuração inicial e subsequente. Isso é importante porque não há como discutir o tratamento tributário aplicado ao *impairment test* sem entender que se trata de uma ferramenta para avaliação subsequente de ativos. Conhecer o conceito de ativo e sua mensuração inicial e subsequente é indispensável para alcançar a verdadeira razão que levou à exigência do teste na contabilidade.

A estrutura conceitual define o ativo como um recurso econômico presente controlado pela entidade e do qual se espera que fruem benefícios econômicos. É importante destacar que a propriedade do recurso não é essencial para que ele seja considerado como um ativo, mas é imprescindível que ele seja dotado de três atributos: representar um direito de uso, ter potencial de produzir benefícios econômicos e estar sob o controle da entidade que reporta a informação contábil. Essas são características importantes na hora de projetar os fluxos de caixa futuros que podem fluir do uso ou da venda do imobilizado.

Um ativo será reconhecido como um imobilizado quando a sua utilização estiver intrinsecamente ligada à atividade-fim da entidade. Em outras palavras, a sua utilização é imprescindível para a geração dos resultados operacionais da entidade. A NBC TG 27 destaca que se trata de um item tangível, corpóreo, mantido para o uso na produção, no fornecimento de mercadorias ou na prestação de serviços que pode ser utilizado por mais de um período. Na Sanepar, os principais ativos vinculados às concessões são as estações de tratamento de água e esgoto e os ativos necessários para a coleta, o tratamento e a destinação de resíduos sólidos.

Identificado um ativo nos moldes descritos, é preciso mensurá-lo e reconhecê-lo nas demonstrações financeiras da entidade que reporta a informação. Nesse sentido, mensurar um ativo é atribuir valor econômico a ele de forma segura e confiável. A sua mensuração inicial deve corresponder ao seu custo de aquisição que, conforme estabelece o item 16 da NBC TG 27, deve conter: 1. preço de aquisição, considerando os tributos

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

não recuperáveis e deduzidos os descontos incondicionais e abatimentos; 2. custos diretamente atribuíveis para colocar o imobilizado em condições de uso; e 3. estimativa de custos de desmontagem e remoção e de restauração do local de instalação, com base no prazo em que se pretende utilizar o bem.

Além disso, a NBT TG 27 traz uma lista, não exaustiva, de gastos que podem ser diretamente atribuíveis ao imobilizado. Entre eles, estão os custos de benefícios aos empregados ligados à construção ou aquisição do imobilizado, a preparação do local, o frete e manuseio de materiais, a instalação e montagem, os testes de funcionamento (as vendas líquidas de produtos fabricados nos testes devem ser deduzidas do custo) e os honorários profissionais. Após a mensuração inicial, ele fica sujeito à mensuração subsequente que, via de regra, representará o consumo desse recurso ao longo da sua vida útil. A partir do momento em que o ativo está pronto para uso, ele passa a ter seu valor reduzido pela taxa de depreciação que deve corresponder ao seu consumo no prazo de vida útil determinado pela companhia. Nesse momento, surge a primeira colisão entre as normas contábeis e fiscais. Isso ocorre porque o fisco predeterminou no anexo II da Instrução Normativa nº 1.700/2017 as taxas admissíveis para o reconhecimento das despesas de depreciação que são dedutíveis para o cálculo do imposto de renda. Acontece que nem sempre as taxas de depreciação estabelecidas pelo fisco representam de forma adequada o consumo do imobilizado.

A NBC TG 27 define ainda que o método de depreciação utilizado deve refletir o padrão de consumo dos recursos em consonância aos benefícios econômicos futuros que o ativo pode proporcionar. É possível extrair da leitura da norma que a vida útil do ativo, bem como o seu consumo, depende das peculiaridades específicas do seu uso, não sendo adequada a utilização de uma taxa de depreciação fixa, preestabelecida, porque, em nenhum momento, a norma contábil estabelece uma taxa, um percentual, mas deixa a cargo do julgamento da companhia a forma como o recurso será consumido.

Esclarecida essa primeira divergência de entendimento entre o fisco e a contabilidade, o ativo imobilizado será representado nas demonstrações contábeis pelo seu valor de custo de aquisição diminuído da depreciação acumulada no período e pelas possíveis perdas de valor recuperável que ocorram.

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

Conforme o texto trazido pela NBC TG 01, o *impairment test* é um procedimento cuja finalidade é assegurar que os ativos da entidade que reporta a informação não estejam registrados por um valor que supere aquele possível de ser recuperado pelo seu uso ou valor justo. Nesse diapasão, o valor recuperável de um ativo ou unidade geradora de caixa será o maior valor entre seu valor justo e o em uso. O valor recuperável é comparado ao valor contábil do ativo, e haverá a necessidade de reconhecimento de uma perda sempre que o primeiro for menor que o último. É de se imaginar que, quando uma empresa realiza um investimento em maquinário, por exemplo, ela espere benefícios econômicos que superem aquele valor investido e ainda lhe reste algum lucro. Esse é o aspecto que dá sentido a qualquer empreendimento. No entanto, ocorre que nem sempre isso é possível, seja por questões de má administração, estratégia de negócios ou até mesmo eventos externos inesperados, como a pandemia de Covid-19.

Na aplicação do teste, definir quais ativos devem ser testados pode não ser uma tarefa fácil, porque nem todo ativo gera fluxos de caixa de forma independente, mas a NBC TG 01 previu isso e determinou que os ativos podem ser testados isoladamente ou em conjunto, surgindo o conceito de unidade geradora de caixa.

A definição trazida pela NBC TG 01 esclarece que uma unidade geradora de caixa é o menor grupo identificável de ativos capaz de gerar entradas de caixa independentemente de outros grupos. No caso da Sanepar, pode não ser possível observar de forma direta as entradas de caixa que devem ser atribuídas a uma bomba utilizada para captação de água numa estação de tratamento, mas ela faz parte de um grupo de ativos que, em conjunto, são capazes de entregar água potável à população, e esse grupo de ativos que reunidos geram entradas de caixa pode ser definido como uma unidade geradora de caixa.

Definir quais grupos de ativos fazem parte de uma unidade geradora de caixa é uma tarefa que depende de julgamento, e, por esse motivo, é possível que duas ou mais pessoas cheguem a conclusões diferentes sobre um mesmo grupo de ativos. A Sanepar (2022), por exemplo, entende que cada segmento de atividade econômica desenvolvida pela companhia (água, água industrial, esgoto e resíduos sólidos) é uma unidade geradora de caixa. Já a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan (2022), como exemplo

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

comparativo, entende que o os ativos relacionados a cada superintendência regional de negócios é uma unidade geradora de caixa.

Percebe-se que, embora as estações de tratamento de água e esgoto possam ser similares nas duas companhias, a interpretação da norma diverge no que diz respeito à definição de unidade geradora de caixa. Isso ocorre porque o modelo de negócio e a estratégia de cada empresa são fatores relevantes para identificar o ativo ou conjunto de ativos que representam a unidade mínima para a geração de caixa. No que diz respeito à sua realização, o teste deve ser aplicado aos ativos ao menos uma vez a cada exercício social, de preferência na mesma época do ano, ou quando houver evidência de que existiu perda de valor recuperável. Algumas evidências, como a redução significativa do valor de mercado de um ativo imobilizado, acima do que se esperaria, dano ou obsolescência podem ser sinais de que o ativo perdeu valor (Gelbeck *et al.*, 2018). Esses são exemplos que justificam a realização do teste em períodos diferentes e repetidos dentro de um único exercício.

Como destacado na NBC TG 01, o valor recuperável de um ativo ou uma unidade geradora de caixa é o maior valor encontrado entre o seu valor justo líquido das despesas de venda e o seu valor em uso, enquanto o valor justo é aquele pelo qual participantes de um mercado negociariam um ativo ou um passivo numa operação não forçada na data da sua mensuração (CFC, 2022d). Por sua vez, o valor em uso é representado pela estimativa futura do fluxo de caixa descontado que se espera receber com a sua utilização nas atividades operacionais da entidade que reporta a informação (CFC, 2022b).

Ocorre o reconhecimento de uma perda do valor recuperável sempre que os dois testes, valor em uso e o valor justo, indiquem que o valor contábil do ativo é maior que o valor que pode ser produzido pelo seu uso ou pelo seu valor justo diminuído das despesas de venda. Não deve ser reconhecida qualquer perda se um dos dois testes demonstrar que o ativo recupera o seu valor contábil. A NBC TG 01 sugere que cada ativo – ou unidade geradora de caixa – seja testado para recuperabilidade com a utilização dos dois métodos citados, entretanto existem hipóteses nas quais pode não ser possível identificar o seu valor justo por ausência de mercado ativo. É o que parece acontecer com as estações de

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

tratamento de água ou esgoto e com os ativos vinculados ao tratamento e à destinação de resíduos sólidos.

Via de regra, se a condição do ativo ou da unidade geradora de caixa mudar e um novo teste demonstre que ele passou a recuperar o valor provisionado como perda, ela deve ser revertida num movimento contrário da sua constituição. Há um caso em que a reversão da perda não é permitida: perda de *goodwill* (expectativa de rentabilidade futura), pois, nesse caso, a NBC TG 01 entende que tal reversão equivaleria a uma reavaliação de ativos, instituto que não é permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Embora as técnicas de mensuração subsequente dos ativos tenham como objetivo fazer com que as informações contábeis reflitam a realidade do patrimônio das entidades que reportam a informação, a legislação tributária as recepcionou. A Lei nº 12.973/2014 estabelece a já conhecida neutralidade tributária aos registros de perda e reversão da perda de valor recuperável dos ativos, e, nesse contexto, o reconhecimento da perda de valor recuperável não pode influenciar na apuração do *lucro real* das companhias, sendo este o tratamento tributário dispensado pela lei:

Art. 32. O contribuinte poderá reconhecer na apuração do lucro real somente os valores contabilizados como redução ao valor recuperável de ativos que não tenham sido objeto de reversão, *quando ocorrer a alienação ou baixa do bem correspondente.*

Parágrafo único. No caso de alienação ou baixa de um ativo que compõe uma unidade geradora de caixa, o valor a ser reconhecido na apuração do lucro real deve ser proporcional à relação entre o valor contábil desse ativo e o total da unidade geradora de caixa à data em que foi realizado o teste de recuperabilidade (grifo nosso).

Trata-se de uma questão temporal porque permitir que se reconheça a perda apenas quando o ativo for realizado (alienado ou baixado) é levar a um momento futuro uma perda que já foi observada no passado. Pode parecer irrelevante, mas os efeitos inflacionários do dinheiro no tempo podem ser a diferença entre manter um negócio ou encerrá-lo. A neutralidade, além do imposto de renda e da contribuição social, também se aplica a tributos como PIS e Cofins, já que a Lei nº 12.973/2014 fez questão de ratificar

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

nas Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003 que é a depreciação que gera direito a créditos. Assim, o impacto das perdas de valor recuperável no valor depreciável dos ativos deve ser neutralizado também. A Secretaria da Receita Federal também já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o assunto na Solução de Consulta nº 672 da Coordenação-Geral de Tributação impossibilitando utilização das perdas de valor recuperável para aproveitamento de créditos de PIS e Cofins.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), que é constituído por representantes do Estado e da sociedade (contribuintes), também já se posicionou sobre o *impairment test* no Acórdão 1401-004.122 – 1ª Seção de Julgamento/4ª Câmara/1ª Turma Ordinária –, no sentido de que não há previsão legal permitindo a utilização das perdas de valor recuperável como despesas dedutíveis para o imposto de renda e da contribuição social. Em outra oportunidade no Carf, ainda que não estivesse julgando um caso que abordasse especificamente o *impairment*, mas sim sobre o tratamento contábil adotado pela Lei nº 11.638/2007 sobre reservas de reavaliação, o relator deixou claro no seu voto que a referida lei não tem o condão de modificar a lei tributária e as regras trazidas pelo RTT, instituído pela MP nº 449/2008, prevalecendo a aplicação da neutralidade fiscal (Acórdão nº 1302-002.395 – 3ª Câmara/2ª Turma Ordinária).

No Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 606.107, a relatora, Dra. Rosa Weber, asseverou que a receita, sob o aspecto contábil, não contém natureza idêntica daquela perfilhada na norma tributária. A ministra destacou no seu voto que não se deve buscar equivalência entre os dois conceitos e que as receitas “fiscais” independem da denominação e classificação contábil. Embora não haja uma discussão mais aprofundada sobre as IFRS no RE 606.107, é possível verificar o posicionamento da Corte na mesma linha da Fazenda Nacional e do Carf. Não se verifica dissenso, mas sim um maior consenso de que o caminho é anular os efeitos da contabilidade internacional em favor da manutenção da norma tributária.

A disparidade entre o conceito econômico e o fiscal para receitas e lucro pode trazer dificuldades na hora de analisar se existe capacidade contributiva do contribuinte para determinados tributos. A capacidade contributiva é uma verdadeira limitação ao poder de tributar, revelando-se como princípio constitucional de direito tributário previsto no

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

artigo 145 da Carta Magna. Ávila (2012) assevera que os impostos devem ser graduados de forma a respeitar a capacidade econômica do contribuinte. Para o autor, o princípio tem como premissa assegurar ao contribuinte uma vida digna, a livre iniciativa e a propriedade. Dessa forma, fere o princípio da capacidade contributiva o imposto que usurpa tais valores do contribuinte de forma desproporcional. Para Sabbag (2019), o princípio está ligado à justiça fiscal e distributiva embasado na progressividade, proporcionalidade e seletividade.

Como a Sanepar é uma sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos, a capacidade contributiva deve ser analisada em conjunto com outros princípios constitucionais de direito tributário e administrativo. O primeiro deles diz respeito às imunidades constitucionais, notadamente sobre a extensão da imunidade recíproca às sociedades de economia mista. Isso deve ocorrer porque há o entendimento assentado de que ela não se estende a esse tipo de estatal acostado na justificativa de que, se assim fosse, acarretaria o enriquecimento do particular em desequilíbrio aos demais participantes do mercado, ferindo o princípio da isonomia. Para Baleeiro e Derzi (2018), a imunidade recíproca não pode beneficiar particulares, ainda que prestem serviços públicos, pois sua participação no capital da estatal pressupõe atividade econômica em sentido estrito e finalidade lucrativa.

No RE nº 1320054 (STF, 2021a), que julgou a extensão da imunidade recíproca à Companhia Metropolitana de São Paulo (Metrô-SP), o STF fixou tese de repercussão geral no sentido de que as sociedades de economia mista prestadora de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados e não ofereçam riscos ao equilíbrio concorrencial, são beneficiadas com a imunidade recíproca. No julgamento da Ação Cível Originária (ACO) nº 3410, em audiência virtual realizada em 20 de abril de 2022, o plenário do STF decidiu estender a imunidade recíproca à Companhia de Saneamento de Sergipe (Deso). O relator Luís Roberto Barroso citou no seu voto a exigência de três requisitos: prestação de serviço público, não existir intuito de lucro e não atuar em regime concorrencial. É importante destacar que a Deso é uma sociedade de economia mista, em que 99% do capital social é de titularidade do estado do Sergipe. Por fim, o Tema 508 do STF dispôs que as sociedades de economia mista com ações negociadas em Bolsas

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

de Valores e que estão voltadas para remuneração do capital dos seus acionistas não são beneficiadas pela imunidade recíproca prevista no artigo 150 da Constituição Federal.

Apesar dos julgados citados, Sales (2019) entende que as prestadoras de serviço de saneamento básico detêm o monopólio natural da atividade e, por isso, não participam de um ambiente concorrencial, não fazendo sentido falar em desequilíbrio da livre concorrência. Além disso, assevera o autor que as estatais de saneamento não deveriam fazer exceção à imunidade recíproca, mas destaca o posicionamento da Corte Suprema no sentido de não estender o benefício àquelas estatais cuja participação do particular é expressiva. Depreende-se do que foi dito que o obstáculo à extensão da imunidade recíproca à Sanepar é o fato de que ela negocia ações em Bolsas de Valores e distribui dividendos aos sócios privados, como se observa nas notas explicativas das demonstrações contábeis da empresa. De qualquer forma, o fato é que a não extensão da imunidade reflete de forma negativa no consumo e, conseqüentemente, na recuperabilidade do empreendimento.

Por último, o princípio da continuidade do serviço público estabelece que, enquanto houver interesse público, os serviços, sejam prestados de forma direta ou indireta pela administração pública, devem ser continuados. Para Araújo (2018), o princípio da continuidade do serviço público deriva da indisponibilidade do interesse público. Em outras palavras, trata-se de um poder-dever da administração pública na busca do bem-estar social. Nesse sentido, os serviços de saneamento básico não podem ser interrompidos, ainda que prestados por meio de particulares na forma de concessão pública. Do contrário, restaria ferido o princípio da continuidade do serviço público em prejuízo da sociedade. Resende (2017), ao tratar especificamente sobre o princípio da continuidade do serviço público no serviço de saneamento, adverte que, nem mesmo pela inadimplência, eles podem ser suspensos integralmente.

Extrai-se o seguinte do que foi dito: os serviços públicos prestados por sociedades de economia mista não podem deixar de ser fornecidos, não lhes sendo estendida a imunidade recíproca, mantendo-se a tributação conformada pela capacidade contributiva. É sobre o tripé formado por esses princípios que se discute o impacto da neutralidade

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

tributária aplicada ao *impairment test* nos casos em que o empreendimento não se revela recuperável.

A Sanepar opera aterros sanitários em Apucarana, Cornélio Procópio e Cianorte, atendendo a cerca de sete municípios, contando com mais quatro contíguos. Segundo o Relatório da Administração (Sanepar, 2022), a empresa trata cerca de 64,2 mil toneladas de resíduos sólidos por ano, e seus investimentos no segmento ultrapassam os 14 milhões de reais. Para análise do impacto do *impairment test* nos resultados da Sanepar, foram extraídas informações das demonstrações financeiras dos exercícios sociais de 2015 a 2021. A escolha do período não foi por acaso, mas sim a partir do reconhecimento da primeira perda de valor recuperável de ativos em 2015. Considerando que a unidade geradora de caixa pode ser um ativo isolado ou o menor grupo identificável de ativos capaz de gerar entradas de recursos, a Sanepar (2022) informa nas notas explicativas às demonstrações financeiras que utiliza como unidade geradora de caixa o grupo de ativos de cada um dos segmentos em que atua (água, água industrial, esgoto e resíduos sólidos). Contudo, conforme detalhado na nota 13 das demonstrações de 2021, para as concessões de serviços de tratamento e destinação de resíduos sólidos, cada contrato firmado com o ente concedente foi testado isoladamente. Assim, embora cada segmento seja considerado uma Unidade Geradora de Caixa (UGC) em linhas gerais, percebe-se que, para o segmento de resíduos sólidos, o teste foi aplicado de forma mais restrita.

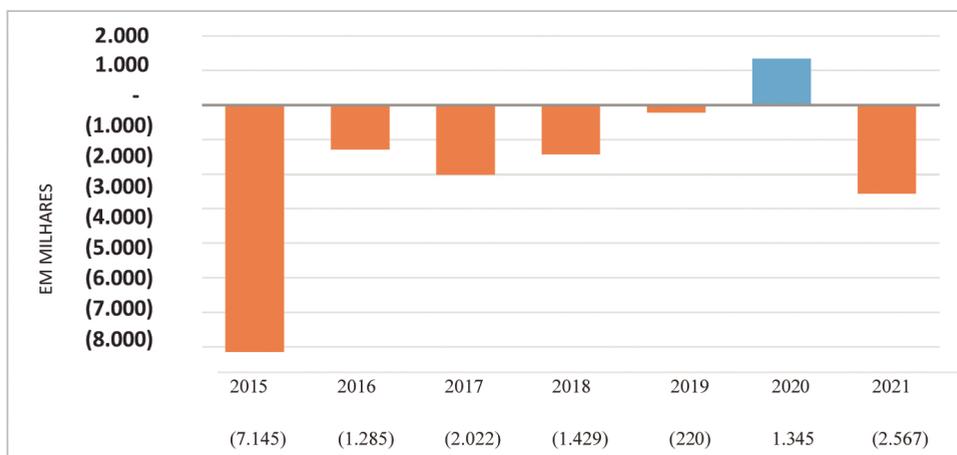
Haja vista não haver mercado ativo observável para o segmento, a companhia testa o valor recuperável dos seus ativos utilizando a metodologia de *valor em uso*. O prazo utilizado para estimar os fluxos de caixa futuros foi de cinco anos (em conformidade com o previsto na NBC TG 01). Marion e Rios (2020) destacam que os fluxos de caixa não devem ultrapassar o prazo de cinco anos, mesmo que a vida útil dos ativos testados ultrapasse esse prazo, haja vista que é muito difícil realizar previsões confiáveis com prazos tão longos.

Utilizando essas premissas, em 2015, a Sanepar reconheceu pela primeira vez uma perda de valor recuperável que representa a totalidade dos investimentos realizados no segmento de resíduos sólidos. Com base nas demonstrações financeiras divulgadas ao longo dos anos, é possível concluir que os investimentos realizados no segmento de

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

resíduos sólidos não são recuperáveis e o empreendimento não é economicamente viável, pois há prejuízos acumulados nos últimos sete exercícios sociais (2015-2021). Em resumo, a Sanepar vem estocando perdas ao longo dos anos, e, em virtude dos prejuízos recorrentes, a maior parte dos investimentos realizados se converte em perda. A exceção fica por conta da UGC do município de Cianorte, cujas perdas reconhecidas em exercícios anteriores foram revertidas em 2020. A Figura 1 detalha o comportamento das perdas de valor recuperável reconhecidas ao longo dos anos.

FIGURA 1 – Perda de valor recuperável por exercício (2015-2021)

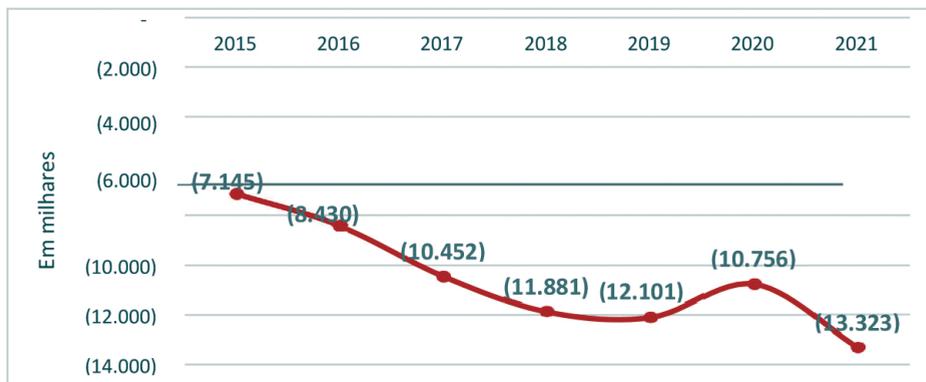


Fonte: Elaborada pelos autores.

Considerando o prazo de cinco anos decorridos das projeções, é possível interpretar que os fluxos de caixa negativos projetados nos exercícios de 2015 e 2016 podem ter se realizado deixando de ser apenas uma previsão. A reversão da perda de valor recuperável de 2020 amenizou as perdas em um nível baixo, e o segmento continua mostrando sinais de que o empreendimento não é viável. Isso pode ser observado na Figura 2, que demonstra a evolução das perdas acumuladas ao longo dos anos.

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

FIGURA 2 – Perda de valor recuperável acumulada (2015-2021)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Para fins de publicação de resultados por segmento, a companhia apresenta o segmento de tratamento de resíduos sólidos somado com os resultados de tratamento de esgoto, mas, a partir de 2018, passou a divulgar os valores dos prejuízos do segmento de resíduos sólidos de forma isolada, apresentando (em milhares) os montantes de R\$ 2.566 (2018), R\$ 1.990 (2019), R\$ 1.822 (2020) e R\$ 4.431 (2021), conforme constam nas notas 12 e 13 (notas explicativas das demonstrações financeiras), alínea d.2.

Apesar de não divulgar os valores dos prejuízos calculados isoladamente em todos os exercícios abordados por este ensaio, a companhia divulgou desde 2015 um texto na mesma nota de imobilizado e intangível, esclarecendo que os resultados econômicos do segmento demonstram histórico de prejuízos e que não há evidência de mudança de tendência. Cabe lembrar que as demonstrações contábeis da Sanepar, bem como suas notas explicativas, são auditadas regularmente por empresas independentes cujo parecer acompanha as demonstrações, sendo essa a melhor evidência sobre o assunto disponível aos usuários externos da informação contábil.

Considerando o que foi dito e o nível de perda reconhecida no segmento por um período tão longo e com perspectivas altamente desfavoráveis, é possível que não exista interesse privado em prestar esse serviço à sociedade. De sorte, esse serviço é prestado por uma estatal que compõe a administração pública indireta. Se existisse apenas finalidade

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

lucrativa, haveria a possibilidade de um encerramento das atividades do segmento nas condições apontadas. Mas, por se tratar de serviço público de competência dos municípios, em atendimento ao princípio da continuidade do serviço público, a Sanepar não deixa de prestar os serviços fazendo as vezes do poder público mediante contratos de concessão regulados pela Lei nº 11.445/2007 (Marco Regulatório do Saneamento) e pela Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para dificultar ainda mais a viabilidade econômica do empreendimento, a companhia sequer dispõe de discricionariedade para estabelecer uma tarifa que comporte essas perdas, pois trata-se de serviço regulado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná (Agepar). Esse discurso não tem como finalidade julgar se a fatura cobrada é justa ou não para a sociedade, mas tão somente de evidenciar a sua incompatibilidade com a viabilidade econômica do empreendimento.

Como já exposto, a legislação tributária não permite que essas perdas sejam utilizadas como dedutíveis para fins tributários, exigindo-se a neutralidade. Sendo assim, o valor que é utilizado como dedução do lucro tributável e outros tributos, como PIS e Cofins, é a depreciação nos moldes fixados pela Receita Federal do Brasil. A companhia divulga apenas o quadro geral de composição de imobilizado, não sendo possível, apenas com base nas demonstrações contábeis, inferir qual o valor depreciado dos ativos vinculados às concessões de tratamento de resíduos sólidos. Não obstante, é possível verificar nas notas de imobilizado que os ativos, em linhas gerais, não estão completamente depreciados. A Figura 3 traz informações gerais divulgadas sobre o imobilizado em 2021.

FIGURA 3 – Composição do imobilizado e intangível por conta

Por Contas			2021	2020
Descrição	Custo	Depreciação Acumulada	Valor Líquido	
Bens de Uso Administrativo	372.680	(148.304)	224.376	222.921
Outras Imobilizações	4.255	(2.904)	1.351	1.430
Direito de Uso em Arrendamento	148.485	(61.533)	86.952	61.656
Totais	525.420	(212.741)	312.679	286.007

Fonte: Nota 13.a da DFP 2021 (SANEPAR, 2022).

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

É possível observar que, em linhas gerais, os ativos da companhia não estão depreciados por completo. Isso reforça a hipótese de que os ativos vinculados às concessões de tratamento de resíduos sólidos podem não estar completamente depreciados também. Lembrando que os tributos são calculados levando em consideração o resultado consolidado de todos os segmentos em que a empresa atua, a utilização da perda apurada no *impairment test* poderia representar uma economia tributária significativa para a empresa no cálculo dos tributos. A empresa apresenta lucro nas demonstrações contábeis ao considerar os segmentos de água e esgoto, e é possível inferir que eles suportam os prejuízos acumulados pelo segmento de tratamento de resíduos sólidos.

É preciso analisar o princípio da capacidade contributiva nesse ambiente no qual se percebem a desidratação do capital investido e a impossibilidade da companhia de interromper a prestação de serviços. Quando se analisam as demonstrações contábeis da Sanepar, considerando os segmentos de tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos, constata-se que a companhia apresenta lucros consecutivos, conforme se observa no exercício de 2015 a 2021. Esse seria um indício de que poderia haver capacidade contributiva. Mas a análise dos resultados econômicos isolados para o segmento de tratamento de resíduos sólidos pode sim levar à interpretação diversa. Seria razoável inferir que, se não fosse o resultado agregado das demais atividades da companhia, não haveria sequer lucro a ser tributado pelo imposto de renda e pela contribuição social.

Outro ponto importante é a questão relacionada às aquisições de novos ativos. Como pode ser observado, desde 2015, todos os valores adicionados no imobilizado para o segmento de tratamento de resíduos sólidos são reconhecidos como perda nas demonstrações contábeis. Nessa esteira, considerando a tabela de vida útil dos ativos divulgada na nota explicativa de imobilizado e intangível, sugere-se que a depreciação desses ativos são apropriados ao resultado em períodos que excedem um exercício financeiro.

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

FIGURA 4 – Taxa de depreciação e amortização por natureza

Por Natureza				2021	2020
Descrição	Taxa de Depreciação Anual	Custo	Depreciação Acumulada	Valor Líquido	
Terrenos	-	2.922	-	2.922	2.932
Construções Civas	*1,84%	115.980	(21.343)	94.637	92.112
Benfeitorias	*2%	2.616	(832)	1.784	1.662
Instalações	*5,83%	9.842	(3.646)	6.196	7.804
Equipamentos	*6,23%	94.856	(35.867)	58.989	56.552
Móveis e Utensílios	*7,14%	52.207	(23.245)	28.962	30.688
Equipamentos de Informática	*19,82%	43.844	(28.188)	15.656	13.478
Veículos	*13,05%	28.490	(17.417)	11.073	11.859
Máquinas, Tratores e Similares	*19,35%	24.104	(20.054)	4.050	5.064
Ferramentas	*6,67%	1.582	(616)	966	949
Bens Patrimoniais a Incorporar	-	492	-	492	1.251
Direito de Uso em Arrendamento	*27,88%	148.485	(61.533)	86.952	61.656
Totais		525.420	(212.741)	312.679	286.007

Fonte: Nota 13.a das demonstrações financeiras de 2021.

Nessa condição, a companhia aproveitaria a depreciação para fins tributários em um prazo superior ao qual reconhece suas perdas. A questão do valor do dinheiro no tempo pode repercutir de forma negativa nos fluxos de caixa futuros por exigir o recolhimento de tributos maiores do que aqueles que, provavelmente, seriam exigidos se fosse possível a utilização da estimativa para perdas de valor recuperável como dedutíveis.

Oliveira (2017), ao falar de ganhos *fair value* (valor justo), destaca que, se utilizado como base de cálculo na tributação da renda, traria uma maior justiça tributária. Ao assumir essa premissa como verdadeira, se é razoável oferecer ajuste a valor justo como renda tributável, não se poderia negar o mesmo tratamento à perda de valor recuperável reduzindo a base de cálculo dos mesmos tributos. Por fim, se o valor recuperável tem duas bases de mensuração, o mesmo tratamento aplicável ao valor justo deveria ser aplicado ao valor em uso. O reconhecimento da perda como dedutível no momento do *impairment test* aumenta o disponível da companhia ao passo que reduz os tributos devidos. Cabe ressaltar que o reconhecimento da estimativa de perdas de valor recuperável pode ser entendido como um indício de período frágil para empresa. Entretanto, quando as expectativas de mercado mudam ao ponto que os fluxos de caixa futuro estimados revelam que a unidade geradora de caixa voltou a ser recuperável, supõe-se que a companhia

teria maior capacidade contributiva para suportar os tributos devidos, parecendo justo adicionar a reversão da perda na base de cálculo dos tributos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio discutiu se o tratamento tributário vigente atenderia ao princípio da capacidade contributiva no caso da Sanepar, em razão da exploração do segmento de tratamento e destinação de resíduos sólidos. O ensaio não considerou o controle temporal das adições e exclusões de tributos diferidos, haja vista que seria necessário acesso a documentos internos, como a Declaração de Rendimentos de Pessoa Jurídica – DIPJ e os demais controles específicos. Dessa forma, os estudos se restringiram às demonstrações divulgadas pela companhia na CVM. Nesse contexto, considerando os prejuízos acumulados divulgados ao longo dos anos e a ausência de uma mudança nesse cenário para os próximos exercícios, o segmento de coleta e tratamento de resíduos sólidos parece não revelar capacidade contributiva se analisado isoladamente em relação às demais atividades da companhia. No caso em tela, a não extensão da imunidade recíproca apenas aumenta a dificuldade de manter o serviço público de tratamento e destinação de resíduos sólidos. Isso ocorre porque se tributam a renda e o faturamento onde não há retorno econômico. Além disso, a Sanepar sequer pode encerrar as atividades do segmento, durante a vigência dos contratos de concessão, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público.

Em resumo, se não fossem os recursos gerados pelas atividades de tratamento de água e esgoto, a Sanepar provavelmente não poderia manter os serviços de tratamento e destinação de resíduos sólidos nos moldes analisados neste ensaio. A vedação da dedução das perdas de valor recuperável aumenta os tributos cobrados e reduz o lucro da companhia, podendo gerar um possível aumento da tarifa de outros serviços prestados pela Sanepar para financiar os serviços de tratamento e destinação de resíduos sólidos. É possível considerar que a tributação de atividade economicamente inviável pode colocar em risco uma renovação de contrato com os municípios, podendo ocasionar interrupção dos serviços públicos e a redução da qualidade de vida dos cidadãos.

MARLON JOSÉ ZANETTI E TIAGO LUIS BRUGNERA

Se, por um lado, a arrecadação de tributos visa trazer recursos financeiros suficientes para garantir o bem-estar social, por outro, a neutralidade tributária defendida pela RFB, pelo STF e pelo CARF, no caso da Sanepar, colide com esse fim, podendo prejudicar a qualidade de vida da população. Nesse contexto, uma mudança na legislação aplicável ou no posicionamento jurídico fixado pelas entidades nominadas poderia significar uma melhoria nos fluxos de caixa com origem de serviços de tratamento e destinação de resíduos sólidos prestados pela Sanepar. Essa mudança poderia impactar de forma positiva a qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

- Araújo, E. N. (2018). *Curso de direito administrativo* (8a ed.). Saraiva Educação.
- Ávila, H. (2012). *Sistema constitucional tributário* (5a ed.). Saraiva.
- Baleiro, A., & Derzi, M. (2018). *Direito tributário brasileiro: CTN comentado* (14a ed.). Forense.
- Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (2022). Demonstrações financeiras padronizadas. <https://ri.casan.com.br/documentos-divulgados/demonstracoes-financeiras/>
- Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR (2022). Demonstrações financeiras padronizadas. <https://ri.sanepar.com.br/divulgacao-e-resultados/central-de-resultados/>
- Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (2022). Acórdão 1401-004.122 – 1ª Seção de Julgamento/4ª Câmara/1ª Turma Ordinária. <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut-2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=89119>
- Conselho Federal de Contabilidade (2022a). NBC TG Estrutura conceitual – Estrutura conceitual para relatório financeiro. <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTGEC.pdf>
- Conselho Federal de Contabilidade (2022). NBC TG 01 (R4) – Redução ao Valor Recuperável de Ativos. [NBCTG01\(R4\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG01(R4).pdf) ([cfc.org.br](https://www1.cfc.org.br))
- Conselho Federal de Contabilidade (2022c). NBC TG 27 (R4) – Ativo imobilizado. [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG27\(R4\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG27(R4).pdf)
- Conselho Federal de Contabilidade (2022d). NBC TG 46 (R2) – Mensuração do valor justo. [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG46\(R2\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG46(R2).pdf)

NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA DAS PERDAS POR RECUPERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: O CASO SANEPAR

- Gelbeck, E. R., Santos, A. dos, Iudícibus, S., & Martins, E. (2018). *Manual de contabilidade societária* (3a ed.). Atlas.
- Lei n. 12.973, de 13 de maio de 2017. Altera a legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, à Contribuição para o PIS/Pasep e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e outras disposições. L12973 (planalto.gov.br) Marion, J. C. & Rios, R. P. (2020). *Contabilidade avançada* (2a ed.). Atlas.
- Moraes, M. V. M., Sauerbronn, F. F., & Macedo, M. A. S. (2015). E se as normas internacionais fossem adotadas para fins fiscais? Evidências empíricas a partir dos ajustes do Regime Tributário de Transição (RTT). *Revista Universo Contábil*, 11(4), 107–127.
- Oliveira, E. A. (2017). *Disponibilidade econômica do fair value*. [Tese de doutorado não publicada]. Universidade de São Paulo.
- Resende, A. C. L. (2017). O acesso à água potável como parcela do mínimo existencial: Reflexões sobre a interrupção do serviço público de abastecimento de água por inadimplemento do usuário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 7(2), 267–284.
- Sabbag, E. (2019). *Direito Tributário* (2a ed.). Forense.
- Sales, S. S. A. (2019). Imunidade tributária das companhias estaduais de saneamento básico. *Revista Direito Tributário Atual*, 41, 416–435.
- Secretaria da Receita Federal do Brasil (2022). Solução de Consulta nº 672 – Cosit. https://acordaos.economia.gov.br/acordaos2/pdfs/processados/10120730937201412_6159576.pdf
- Supremo Tribunal Federal (2021a). Recurso Extraordinário (RE) 1320054. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6146137>
- Supremo Tribunal Federal (2021b). STF reafirma que empresas estatais sem lucro são beneficiárias de imunidade tributária recíproca. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465866&ori=1>
- Supremo Tribunal Federal (2022). Companhia de Saneamento de Sergipe tem imunidade recíproca reconhecida pelo STF. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486080&ori=1>