

**FGV DIREITO SP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL**  
**DIREITO TRIBUTÁRIO – TURMA 4 (2016)**

**NEUTRALIDADE FISCAL E A TRIBUTAÇÃO APLICÁVEL AOS BANCOS NO BRASIL:  
INFLUÊNCIAS NA PRECIFICAÇÃO DA ATIVIDADE DE CRÉDITO**

**Viviani Aparecida Bacchmi**

Projeto de dissertação de mestrado apresentado  
ao Mestrado Profissional da FGV Direito SP  
Orientadora: **Elidie Palma Bifano**

SÃO PAULO  
2016

## 1. Delimitação do tema e abordagem pretendida

O tema a ser desenvolvido no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Direito Tributário é intitulado “**NEUTRALIDADE FISCAL E A TRIBUTAÇÃO APLICÁVEL AOS BANCOS NO BRASIL: INFLUÊNCIAS NA PRECIFICAÇÃO DA ATIVIDADE DE CRÉDITO**”

O principal objetivo é analisar em que medida os tributos devem intervir nas escolhas econômicas das pessoas no sentido mais amplo (consumerista, de investimento) ou, até mesmo, no momento de busca de recursos, pelo cidadão, para financiar suas necessidades ou ampliar seus negócios, assim contraindo dívidas ou solicitando crédito junto aos Bancos. Ou seja, a questão a se examinar é em que medida os tributos devem ser neutros em relação a opção por um caminho econômico ou de mercado, especificamente no tocante a uma atividade essencial para o crescimento econômico de qualquer País: a disponibilidade de crédito (*funding*).

O maior custo de uma operação de crédito, para o tomador, e que representa o ganho do Banco concedente, é o *spread* bancário. Ao que parece, não são do conhecimento do público em geral os efetivos componentes do *spread* bancário, contudo, bem conhecer como este custo é formado é relevante, porquanto ele se irradia por todas as atividades financiadas pelo sistema bancário.

O *spread* bancário é internacionalmente utilizado como medida de custo da intermediação financeira, tornando possível medir a eficiência dessa operação. Brock e Rojas Suarez<sup>1</sup> dizem que o *spread* quantifica a diferença entre os valores que o banco cobra ao conceder empréstimo e os valores que são pagos como remuneração aos depositantes. Jantalia<sup>2</sup> entende empréstimo bancário como a diferença existente entre os preços de compra e de venda de moedas ou títulos. Para ele, o *spread* não se confunde com o lucro dos bancos, sendo a margem líquida apenas um dos componentes do *spread*.

---

<sup>1</sup> BROCK, P.L.; ROJAS-SUAREZ, L. Understanding the Behavior of Bank Spreads in Latin America. *Journal of Development Economics*, nº 63, 2000

<sup>2</sup> JANTALIA, F. Juros Bancários. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2012

Dentre as diversas teorias existentes sobre “neutralidade da tributação” ou “neutralidade fiscal”, muitas deles entendem que o tributo jamais deveria recair sobre a produção, mas deveria ser repassado ao preço final de determinado produto (consumo). A perspectiva que se pretende abordar é diferente dessa, inclusive porque as teorias de tributação estudadas são mais voltadas à atividade industrial e comercial do que ao negócio financeiro. A visão pretendida refere-se a estudar a escolha do Constituinte Brasileiro que concedeu, ao mercado, a prerrogativa de se auto organizar e de se desenvolver (livre iniciativa e livre concorrência) com interferência estatal suficiente a lhe permitir desenvolvimento sustentável, ou seja, evitando que o custo fiscal solape sua capacidade de geração de emprego e de rentabilidade condizente com seu porte e com os demais custos e verificar se esta escolha é respeitada, juntamente com outros princípios norteadores da atividade empresária no caso da tributação corporativa dos Bancos.

Outro viés importante a se considerar está previsto no art. 146-A de nosso Diploma Constitucional, ao dispor que: *“Lei Complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios de concorrência, sem prejuízo de a competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.”* Tributos que causem distorções na livre concorrência deveriam ser submetidos a ajustes que reestabelessem o equilíbrio, mediante a competência tributária outorgada pela própria CF ao ente público.

No presente trabalho, pretende-se abordar em que medida a política fiscal brasileira, notadamente a tributação aplicada aos bancos<sup>3</sup>, torna a escolha dos tomadores de crédito neutra em relação à incidência fiscal que interfere no custo das operações de crédito.

## **2. Formato do trabalho de conclusão**

O trabalho terá formato de uma dissertação que vai analisar a influência de determinada política fiscal (a tributação dos Bancos) no preço das operações de crédito (o *spread*), com o objetivo de verificar se a intervenção do Governo no mercado, mediante a carga

---

<sup>3</sup> Restringiremos nossa análise aos “Bancos”, que, para os fins desse trabalho, abrangem as seguintes entidades: banco comercial, banco múltiplo, sociedade de crédito, financiamento e investimento, todas entidades autorizadas pelo Banco Central do Brasil (“BACEN”) a conceder crédito, na forma de mútuo ou de financiamento, a pessoas físicas e jurídicas em geral.

tributária atual dessas instituições financeiras tem sido efetiva no sentido de fomentar o crédito.

### **3. Objetivos pretendidos, perspectivas de análise e resultados esperados**

O trabalho busca compreender se a política tributária eleita para a tributação corporativa sobre o lucro dos Bancos acaba por influenciar nos custos das atividades bancárias necessárias à economia brasileira, seja para o financiamento da atividade econômica das empresas, seja para a concessão de crédito a pessoas físicas.

Ao final dos estudos, pretende-se demonstrar se o Estado Brasileiro, ao adotar a atual matriz de tributação dos Bancos, majorando reiteradamente a carga e tornando-a cada vez mais elevada em relação aos demais contribuintes, levou em consideração os conceitos de “política fiscal como forma de intervir no mercado” e de “neutralidade fiscal” de modo a proporcionar mais acesso das pessoas e das empresas ao crédito bancário.

A hipótese sobre a qual o estudo recairá é se o potencial arrecadatório foi o fator influenciador mais determinante para as escolhas do legislador brasileiro do que os incentivos e desestímulos que podem ser causados a partir dos efeitos dessas escolhas.

O estudo também visa analisar se os preceitos constitucionais relativos à forma como o Estado intervém na ordem econômica são respeitados e se tributação dos Bancos, nos moldes atuais, contribuirá para o acesso consciente e sustentável dos tomadores do crédito concedido por esses agentes financeiros.

Será avaliado, ainda, como os tributos interferem na concessão do crédito e se o Estado fez a escolha fiscal correta, considerando a política econômica que intenta fomentar.

### **4. Justificação da relevância prática e do potencial inovador**

Em uma economia voltada para propiciar o acesso ao crédito ao maior número de pessoas e de empresas possível, analisar se a tributação atual das operações de crédito

induz a um maior ou menor interesse em acessar o crédito, pode levar a conclusões relevantes e, inclusive, a uma revisão do modelo atual de tributação dos Bancos. Nesse sentido, espera-se responder se a carga atualmente imposta a essas entidades é adequada, ao recair, substancialmente, sobre lucro e receita, gerando reflexos diretos no *spread* bancário.

Em um país onde a taxa de juros é uma das mais elevadas do mundo, o custo tributário pode interferir, de maneira indevida, na distribuição do crédito entre os potenciais tomadores e, em um efeito extremo, contribuir para o aumento da inadimplência, por falta de capacidade de pagamento, dada a maximização do custo do empréstimo (juros e *spread*).

O exame mais profundo dos efeitos do tributo na concessão de crédito pode trazer nova visão das atividades bancárias, de seus ganhos e do crédito. A avaliação detalhada dos impactos tributários no *spread* pode permitir o questionamento da política atual de tributação dos Bancos, e, a depender dos resultados, levar a outras possíveis alternativas de tratamento fiscal aplicáveis a essas instituições, permitindo, por exemplo, o aumento na concessão de crédito, atingindo mais pessoas e empresas, a diminuição da inadimplência, o fomento das atividades comerciais, industriais e de serviços dos tomadores de crédito, o que, em última instância, poderia ocasionar o aumento da arrecadação de tributos.

É esse o foco do trabalho: verificar se a carga tributária atual é adequada aos objetivos dos agentes arrecadadores e, simultaneamente, dos agentes que regulam a economia, ou seja, se as decisões tomadas nas duas esferas pelo Ministério da Fazenda levarão o Brasil ao crescimento pretendido. Além disso, com base no modelo atual, propor, se for o caso, uma nova política fiscal que se mostre mais apropriada, porque neutra, aos objetivos econômicos do Governo.

## **5. Fontes de pesquisa e métodos de investigação**

As fontes de pesquisa serão:

- Legislação;

- Bibliografia: livros e textos extraídos de livros, de periódicos, de jornais, das páginas na internet de órgãos públicos e de pesquisa, como BACEN, DIEESE, IPEA, FIPECAFI etc;
- Banco de Dados da Receita Federal do Brasil, do BACEN e de outras entidades sobre tributação e mercado financeiro.

As fontes acima, a meu ver, são as mais adequadas para trazer os elementos teóricos, doutrinários, legais e os dados necessários a responder às questões formuladas no trabalho.

Também pretende-se desenvolver pesquisa empírica visando avaliação do impacto especificamente da majoração da alíquota de CSL nos últimos 20 anos e os custos da atividade bancária. Para tanto, os seguintes procedimentos podem ser desenvolvidos:

- a. Identificação do período da majoração;
- b. Verificação de dados sobre o custo do crédito no período de 12 meses anteriores e 24 meses posteriores à majoração;
- c. Verificação de outros eventos que possam ter influenciado o custo;
- d. Processo de entrevistas (semi-estruturadas ou survey) com profissionais da área de crédito que definem a taxa de juros, se necessário;
- e. Apresentação de tabelas e dados bancários, de crédito, fiscais para demonstrar a influência da tributação no *spread* e as possíveis consequências para o crédito.

## **6. Familiaridade com o objeto, acessibilidade de informações e envolvimento pessoal**

A aluna trabalha há quase 20 anos com tributação em geral, com maior foco em Instituições Financeiras, desde seu ingresso na Auditoria PwC, em 1997. Desde 2009, atua como advogada no Departamento Jurídico de um Banco, controlador de outras empresas financeiras e não financeiras. Não raro, vê-se diante de questionamentos relacionados aos impactos dos tributos no spread no momento da concessão de crédito a pessoas físicas e jurídicas e, por isso, começou a pensar se a carga tributária dos Bancos era adequada para atender ao seu objetivo como fomentador de crédito.

A despeito da complexidade do tema, a experiência em tributação de instituições financeiras e de operações financeiras e a familiaridade com as demais questões regulatórias e legais aplicadas a essas entidades, tende a facilitar o acesso aos dados e às informações necessárias para concluir o trabalho. Mesmo reconhecendo a multidisciplinariedade da escolha, já que as análises invadirão a seara econômica (*spread* e crédito) a proximidade do tema à atuação profissional auxiliarão na compreensão e tradução dos conceitos e dados que serão trazidos para o trabalho.

Há especial interesse na questão, visto que o mercado financeiro deveria ser visto de forma diferente pela sociedade, como segmento gerador de empregabilidade e progresso. Para isso, seria necessário dar maior transparência aos reais custos e ganhos dos Bancos, assim como conscientizar as pessoas das formas pelas quais podem obter recursos de maneira menos onerosa, atendendo os interesses de cada tomador de crédito de forma personalizada, educativa, maximizando ganhos para ambas as partes e minimizando riscos, inclusive de inadimplência. Mais especificamente, mitigar riscos e custos fiscais, ao que parece, seria uma das formas de desenvolver o mercado de crédito no País. Custos fiscais aqui, não se traduziriam apenas em carga tributária, mas, também, as inúmeras obrigações acessórias a que estão sujeitos os Bancos.

## **7. Literatura especializada e obras de referência**

ABRÃO COSTA, A.C.; NAKANE, M.I. Revisitando a Metodologia de Decomposição do Spread Bancário no Brasil. Departamento de Estudos e Pesquisa do Banco Central do Brasil. Brasília. Documento não publicado, 2004

AFANASIEFF, T.S., LHACER, P.M., NAKANE, M.I. The Determinantes of Bank Interest Spread in Brazil. In Working Paper Series nº 46. Brasília, 2002

AFONSO, J.R., KOHLER, M.A.; FREITAS, P.S. Evolução e Determinantes do Spread Bancário no Brasil. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Textos para Discussão 61. Brasília, 2009

ARAÚJO, L.A.D, JORGE NETO, P.M., Risco e Competição Bancária no Brasil. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, V 61, nº 2, abril/julho 2007

BACEN. Concorrência e Spread Bancário: Uma Revisão da Evidência para o Brasil. Departamento de Estudos e Pesquisas, BACEN, 2003

BACEN. Economia Bancária e Crédito. Avaliação de Cinco Anos do Projeto Juros e Spread Bancário. Banco Central do Brasil. Departamento de Estudos e Pesquisa, 2004

BACEN. Banco Central do Brasil – Diretoria de Política Econômica – Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais. Juros e Spread Bancário – Informações até Março de 2014. Perguntas Mais Frequentes (PMF) ao Departamento de Relação com os Investidores do BACEN, 2014

BASILIO, F.A.C; OREIRO, J.L. da C; PAULA, L.F.R. A Estrutura do Setor Bancário Brasileiro e o Ciclo Recente de Expansão do Crédito. Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 2011

BELAISCH, A. Do Brazilians Bank Compete? In IMF Working Paper, Washington, 2003

BIGNOTTO, F.; RODRIGUES, E. Fatores de Risco e Spread Bancário no Brasil. Trabalhos para Discussão do Banco Central do Brasil, nº 110, 2006

BRAZUNA, José Luiz Roberto. Defesa da Concorrência e Tributação à Luz do Art. 146-A da Constituição. São Paulo: Quartier Latin, 2009

BROCK, P.L.; ROJAS-SUAREZ, L. Understanding the Behavior of Bank Spreads in Latin America. Journal of Development Economics, nº 63, 2000

BROCK, P.L.; ROJAS-SUAREZ, L. Interest Rate Spreads in Latin America. In P. Brock & L. Rojas-Suarez (Eds.). Why So High? Understanding Interest Rate Spreads in Latin America. Washington, DC: Inter American Development Bank, 2000



CARVALHO, F.C. Economia Monetária e Financeira: Teoria e Prática. Rio de Janeiro, Campus, 2012

COSTA, A.C; NAKANE, M. (2005a). Revisiting the Methodology for the Bank Interest Spread Decomposition in Brazil: an Application of the Theory of Cost Allocation, 2005

DERZI, Mizabel Abreu Machado. Não-cumulatividade, Neutralidade, PIS e COFINS e a Emenda Constitucional nº 42/2003. In ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.) Grandes Questões Atuais do Direito Tributário. 8º Volume. São Paulo: Dialética, 2004

DIEESE. Spread Bancário e Juros. Nota Técnica nº 109. Abril/2012

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. Obrigação Tributária Acessória e Limites da Imposição: Razoabilidade e Neutralidade Concorrencial do Estado. In FERRAZ, Roberto (Coord.). Princípios e Limites da Tributação. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2005

FIPECAFI. Estudo sobre a Estrutura da taxa de Juros no Brasil, Apuração do Spread da Indústria Bancária. Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, 2004

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003

HO, T.S.Y; SAUNDERS, A. The Determinants os Bank Interest Margins: Theory and Empirical Evidence. The Journal of Financial and Quantitative Analysis, V. 16, nº 4, jun/81

HORVATH, Estevão. Orçamento Público e Planejamento. In MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Coord.). Direito Tributário, Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba, Vol.1. São Paulo: Malheiros, 1997

JANTALIA, F. Juros Bancários. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2012

MACIEL, Everardo. Polêmica sobre a Tributação de Bancos. In <http://www.idtl.com.br/artigos/340.pdf>

MANHIÇA, F.A.; JORGE, C.T. O Nível da Taxa Básica de Juros e o Spread Bancário no Brasil: Uma Análise em Dados de Painel. Texto de Discussão do IPEA nº 1710. Rio de Janeiro, fev/2012

MATTOS, Miguel Ragone de. Políticas Públicas de Inclusão pelo Consumo: Uma Análise dos seus Custos e de sua Justificativa. In GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; BORGES, Antônio de Moura (Coord.). Intervenção do Estado no Domínio Econômico: Temas Atuais. São Paulo: Lex Editora e Aduaneiras, 2006

NAKAME, M.; COSTA, A. Spread Bancário: Os Problemas da Comparação Internacional. Risk Update, Ano 1, nº 3, Maio/2005

NEUMARK, Fritz. Principios de La Imposicion. 2ª edição. Coleção Obras Básicas de Hacienda Pública. Madrid: Editora Instituto de Estudios Fiscales, 1994

NIYAMA, Jorge Katsumi; GOMES, Amaro L. Oliveira. Contabilidade das Instituições Financeiras, 4ª ed. São Paulo: Atlas,

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. Moeda, Juros e Instituições Financeiras. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009

OREIRO, J.L.; PAULA, L.F.R.; SILVA, G.J.C.; ONO, F.H. Determinantes Macroeconômicos do Spread Bancário no Brasil: Teoria e Evidência Recente. Revista de Economia Aplicada, V. 10, 2006

PAGOTTO, Leopoldo U.C.. Defesa da Concorrência no Sistema Financeiro. São Paulo: Singular, 2006

PEREIRA NETO, J.B.; PAULI, R.C. O Setor Bancário no Brasil: Transformações Recentes, Rentabilidade e Contribuição à Atividade Econômica. Economia & Tecnologia. Ano 4, Vol 12, Jan/Mar de 2008

REALE, Miguel. Constituição e Economia. *Jornal O Estado de São Paulo*, 24.1.89

REALE, Miguel. Inconstitucionalidade de Congelamentos. *Jornal o Estado de São Paulo*, 19.10.88

ROCHA, Sérgio André; FARO, Maurício Pereira. Livre Concorrência e Neutralidade Tributária. In

MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário comparado. Estudos em Homenagem a Eusebio Gonzalez Garcia*. São Paulo: Saraiva, 2014

SAUNDERS, A. *Administração de Instituições Financeiras*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007

SILVA, G.J.C; OREIRO, J.L.C.; PAULA, L.F. Spread Bancário no Brasil: Uma Avaliação Empírica Recente. In *Sistema Financeiro: Uma Análise do Setor Bancário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsever, 2007

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A utilização do Tributo como Instrumento de Políticas Públicas. In MANEIRA, Eduardo; TORRES, Heleno Taveira (Coord.). *Direito Tributário e a Constituição. Homenagem ao Professor Sacha Calmon Navarro Coelho*. São Paulo: Quartier Latin, 2012

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Volume II. Rio de Janeiro: Renovar, 2005

ZILVETI, Fernando Aurélio. Variações no Princípio da Neutralidade no Direito Tributário Internacional. In COSTA, Alcides Jorge; SCHOUERI, Luís Eduardo e BONILHA, Paulo Celso Bergstrom (Coord.). Direito Tributário Atual nº 19. São Paulo: Dialética IBDT, 2005

## 9. Sumário preliminar

### 1. Introdução

### 2. O Estado e a Atividade da Administração

### 3. Atividade Financeira do Estado

#### 3.1. Entrada, Receita e Despesa Pública

#### 3.2. Política Fiscal - Tributo

#### 3.3. Liberalismo x Intervencionismo

### 4. Ordem Econômica na Constituição Federal

#### 4.1. Intervenção do Estado na Ordem Econômica

#### 4.2. Livre Iniciativa

#### 4.3. Propriedade Privada

#### 4.4. Livre Concorrência

### 5. Limites do Poder do Estado de Tributar

#### 5.1. Equidade

#### 5.2. Capacidade Contributiva

#### 5.3. Justiça Distributiva

### 6. Neutralidade Fiscal

### 7. Instituições Financeiras

#### 7.1. Forma de organização

#### 7.2. Operações e Serviços

##### 7.2.1. Operações de Crédito – Spread Bancário

###### 7.2.1.1 Componentes do Spread Bancário

### 8. Tributação sobre o Lucro dos Bancos

#### 8.1 Das alterações promovidas nas alíquotas desde a década de 19XX

#### 8.2 Da arrecadação de tributos no Setor em comparação com outros

#### 8.3 Das questões constitucionais enfrentadas no STF: isonomia CSL

#### 8.4. Dos efeitos no *spread* causados pela majoração: observação no período da majoração introduzida pelas Leis xxx.

9. Política Econômica de Concessão de Crédito – Estímulos Governamentais
  - 9.1 Neutralidade Fiscal na Concessão de Crédito pelos Bancos
  - 9.2. Impactos dos Tributos Aplicados aos Bancos na Concessão de Crédito
10. Adequação da Política Fiscal Aplicada aos Bancos ao Mercado de Crédito Brasileiro
11. Conclusão