

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

CLOEH WICHMANN ORIVE LUNARDI

A relação da concentração bancária brasileira na arrecadação tributária

Ribeirão Preto

2019

CLOEH WICHMANN ORIVE LUNARDI

A relação da concentração bancária brasileira na arrecadação tributária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Adolfo dos Santos Mendes.

Ribeirão Preto

2019

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L961r	Lunardi, Cloeh Wichmann Orive A relação da concentração bancária brasileira na arrecadação tributária / Cloeh Wichmann Orive Lunardi; orientador Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. -- Ribeirão Preto, 2019. 135 p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2019. 1. BANCOS. 2. ARRECADAÇÃO FEDERAL. 3. CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA. 4. TRIBUTOS. I. Mendes, Guilherme Adolfo dos Santos, orient. II. Título
-------	---

LUNARDI, C. W. O. **A relação da concentração bancária brasileira na arrecadação tributária**. 2019. 135 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Aprovado em: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Ao meu pai e minha vó materna, exemplos de dedicação, coragem, resiliência e minha saudade diária.

A minha mãe, Laure, exemplo de ser humano e carreira acadêmica invejável.

Aos meus irmãos, Claire, Clarissa e Jú, por todo os ensinamentos, e por todo o amor recebido ao longo da vida.

A minha esposa Lala, com amor, admiração e gratidão por sua compreensão, carinho e incansável apoio ao longo deste sonho realizado.

Ao Professor Gustavo Assed Ferreira, por todo o seu apoio e confiança.

Ao Professor Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, que me inspira e me incentivou incondicionalmente neste desafio.

AGRADECIMENTOS

O caminho desde o processo seletivo foi longo, e só foi possível de ser percorrido porque eu não estava sozinho. Gostaria, nesta oportunidade, de expressar meus agradecimentos para:

Minha mãe e meus irmãos, que são o centro da minha vida, meu ponto de equilíbrio e os primeiros a dividir comigo as alegrias e as angústias.

Meu orientador, Professor Guilherme, pela paciência, orientação, bem como as puxadas de orelha, quando necessárias. Obrigado pela rica experiência em tão pouco tempo.

Meu amigo e parceiro de angústias, alegrias e conquistas, Aluísio de Freitas Miele, sendo um privilégio acompanhar seu desenvolvimento acadêmico.

Todos os funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, pela receptividade e auxílio.

O parceiro de trabalho Wilson Maurin que, com sua fé e dedicação, ajudou tantas vezes a continuar a caminhada.

Por fim, minha esposa Laís que, com seu apoio, confiança e carinho me fez trilhar esse trabalho com leveza e diversão. Obrigado por estar sempre do meu lado.

“Uma nação que tenta prosperar à base de impostos é como um homem com os pés num balde tentando levantar-se puxando a alça.”

Sir Winston Churchill

RESUMO

LUNARDI, C. W. O. **A relação da concentração bancária brasileira na arrecadação tributária**. 2019, 135 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Idealmente, o Estado não deveria servir ao privilégio de poucos às custas da maioria de seus cidadãos que o sustenta via pagamento de tributos, entre outras formas. A legislação tributária é por vezes labiríntica e, por trás de discursos de defesa do livre mercado e da ampla concorrência, pode camuflar práticas e interesses perniciosos. O presente trabalho buscou identificar a relação entre a concentração bancária e a arrecadação tributária federal, no período pós-Plano Real (1995-2018), sob análise embasada no marco teórico crítico, visto que o oligopólio bancário resultou não só em aumento dos tributos nas Instituições financeiras, como também no lucro exorbitante dos bancos. Torna-se necessária a compreensão do papel desempenhado pelo Estado, pois este permitiu a existência de elevada rentabilidade bancária em um contexto nacional de relevante comprometimento da renda, devido ao pagamento de juros e amortizações. Trata-se de pesquisa exploratória que analisou os resultados financeiros dos cinco maiores bancos do país: Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Santander, Caixa Econômica Federal e Bradesco. Para isso, empregou-se uma abordagem qualitativa para analisar a formação da concentração bancária por meio de pesquisa bibliográfica, bem como dos tributos incidentes nas Entidades financeiras e nos correntistas. Foi traçada a relação do Estado com os bancos, tendo por base a pesquisa quantitativa dos dados da arrecadação federal e dos resultados financeiros dos bancos, disponibilizados nos Relatórios de Arrecadação da Receita Federal e nos balanços financeiros das instituições citadas. Os resultados indicaram a existência de uma relação da elevação da carga tributária nas Entidades financeiras após a concentração bancária, com crescimento na participação da arrecadação federal e aumento dos tributos incidentes aos correntistas, arrecadados via Instituições financeiras. Isso mostra que o Estado, com a finalidade de aumentar sua arrecadação de tributos, favoreceu a concentração bancária em detrimento da sociedade, cada vez mais apartada das possibilidades que uma maior concorrência proporcionaria, pagando mais juros, taxas, sustentando o alto *spread* bancário sem o devido retorno que a arrecadação deveria gerar. É preciso pensar criticamente o Direito Tributário com vistas a dirimir distorções deste tipo, encontrando caminhos mais claros, que não percam de vista ideais e objetivos maiores.

Palavras-chave: Bancos. Arrecadação federal. Concentração bancária. Tributos.

ABSTRACT

LUNARDI, C. W. O. **The relation of the Brazilian banking concentration in the tax collection.** 2019, 135 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Ideally, the state should not serve the privilege of a few at the expense of the majority of its citizens who support it through payment of taxes, among other forms. Tax legislation is sometimes labyrinthine, and behind free-market discourses and ample competition, it can camouflage pernicious practices and interests. The current study aimed at identifying the connection between bank accumulation and national tax collection, in the period after the Real Plan (1995-2018), under analysis based on the critical theoretical framework, since the banking oligopoly resulted not only in taxes increase in the institutions the exorbitant profits of banks. It is necessary to understand the role played by the State, since this allowed the existence of high banking profitability in a national context of significant income impairment, due to the payment of interest and amortizations. This is an exploratory research analyzing the economic outcomes of Brazil's five largest banks: Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Santander, Caixa Econômica Federal and Bradesco. For this, a qualitative approach was used to analyze the formation of the banking concentration through bibliographical research, as well as the taxes levied on financial entities and account holders. The relationship between the State and banks was drawn up based on the quantitative research of federal collection data and the financial results of the banks, made available in the Federal Revenue Collection Reports and in the financial statements of the aforementioned institutions. The results indicated the existence of a relation of the increase of the tax burden in the financial entities after the banking concentration, with growth in the participation of the federal collection and increase in taxes imposed on account holders by financial institutions. This shows that the State, in order to increase its tax collection, favored banking concentration to the detriment of society, increasingly separated from the possibilities that greater competition would provide, paying more interest rates, sustaining the high banking spread without the due return that the collection should generate. It is necessary to think critically about the Tax Law with a view to resolve distortions of this type, finding clearer paths, which do not lose sight of ideal and greater goals.

Keywords: Banks. Federal collection. Bank concentration. Taxes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.a.	ao ano
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BACEN	Banco Central do Brasil
BIS	Banco de Compensações Internacionais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNC	Confederação Nacional do Comércio
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
F&As	Fusões e Aquisições
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	Indicador de Custo de Crédito
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IHH	Índice Herfindahl-Hirschman
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA	Índice de Preço do Consumidor Amplo
IPMF	Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
p.p.	pontos percentuais
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
PROEF	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições financeiras Federais
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RAET	Regime de Administração Especial Temporária
RFB	Receita Federal do Brasil
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TVM	Títulos e Valores Mobiliários

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação das receitas inflacionárias na produção imputada dos bancos (1990-1995) em %	45
Gráfico 2 – Análise IHH - Depósitos Totais (1995-2007)	55
Gráfico 3 – Evolução da rentabilidade e da concentração no setor bancário nacional (1995-2007).....	57
Gráfico 4 – Volume de depósitos concentrados dos quatro maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco).....	58
Gráfico 5 – Participação dos quatro maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco)	59
Gráfico 6 – Relação de agências bancárias (2007-2016)	59
Gráfico 7 – Número de agências bancárias	60
Gráfico 8 – Lucro dos bancos – 1ª semestre 2017 para 1ª semestre 2018.....	61
Gráfico 9 – Taxa Selic (2007-2014)	64
Gráfico 10 – Taxa Selic (2016-2018)	64
Gráfico 11 – <i>Spread</i> bancário (2007-2014).....	65
Gráfico 12 – Evolução das taxas de juros (2011-2016).....	65
Gráfico 13 – <i>Spread</i> bancário no mundo.....	67
Gráfico 14 – Arrecadação do IRPJ incidente nos bancos (1995-2018).....	80
Gráfico 15 – Arrecadação do IOF (1995-2018)	93
Gráfico 16 – Série temporal alíquota IPMF/CPMF (1997-2007).....	98
Gráfico 17 – IHH (2008-2017).....	110
Gráfico 18 – Carga tributária absoluta (1995-2018)	113
Gráfico 19 – Carga tributária relativa (1995-2018).....	116
Gráfico 20 – Comportamento da arrecadação de tributos direto x lucro.....	117
Gráfico 21 – Arrecadação fazendária x lucros bancários x Selic	118
Gráfico 22 – CPMF x IOF.....	120
Gráfico 23 – Arrecadação fazendária IOF e IRRF	121

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Principais Fusões no Sistema Financeiro Nacional.....	50
Imagem 2 – Verticalização bancária	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fusões e aquisições com incentivos do PROER (1995-1997)	48
Quadro 2 – Principais fusões e aquisições dos bancos privados (1998-2004)	49
Quadro 3 – Comparativo legislativo.....	89
Quadro 4 – Alíquotas máximas de IOF	92
Quadro 5 – Análise histórica das alíquotas IPMF/CPMF	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultado dos cinco maiores bancos Brasil (1º semestre 2018).....	60
Tabela 2 – Receita de prestação de serviços dos cinco maiores bancos do Brasil (1º semestre 2017 para 1º semestre 2018).....	71
Tabela 3 – Incidência do IRRF conforme prazo de aplicação.....	94
Tabela 4 – Carga tributária absoluta (1995-1996 / 2004-2018)	112
Tabela 5 – Carga tributária relativa	115
Tabela 6 – Comparação do lucro bancário com o Produto Interno Bruto	119
Tabela 7 – Dados da arrecadação e lucro bancários	120
Tabela 8 – Relação dos tributos diretos e indiretos com arrecadação federal	122

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	29
1.1 Delimitação do tema, método, e desenvolvimento do trabalho.....	34
2 INSTITUIÇÃO FINANCEIRA.....	39
2.1 Definição e funções dos bancos.....	39
2.2 Breve contexto histórico <i>ante et post</i> Plano Real	41
2.3 Programas estatais: vetores da concentração bancária	46
2.3.1 Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)	46
2.3.2 Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).....	50
2.3.3 Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições financeiras Federais (PROEF)	52
2.4 Concentração bancária.....	53
2.5 <i>Spread</i> bancário	62
2.6 Tarifas bancárias	70
2.7 Verticalização	72
3 TRIBUTO.....	76
3.1 Conceito de tributo	76
3.2 Tributos diretos e indiretos	78
3.2.1 Tributos diretos.....	79
3.2.1.1 <i>Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)</i>	79
3.2.1.2 <i>Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSSL)</i>	81
3.2.2 Tributos indiretos.....	84
3.2.2.1 <i>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Programa de Integração Social (PIS/PASEP)</i>	84
3.2.2.2 <i>Incidência do PIS e da COFINS sobre receitas financeiras</i>	87
3.2.3 Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	89
3.2.4 Imposto sobre Renda Retido na Fonte (IRRF)	94
3.2.5 Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).....	95
3.3 Finalidade social dos tributos	98
3.4 Princípios tributários.....	100
3.4.1 Isonomia / Igualdade tributária.....	100
3.4.2 Capacidade contributiva	101
3.4.3 Não confisco	103
3.5 Considerações do autor.....	105

4	RELAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA COM A ARRECADAÇÃO FEDERAL.....	106
4.1	Considerações iniciais	106
4.2	Relação entre os tributos incidentes nos bancos e a arrecadação fazendária.....	109
4.3	Função arrecadatória dos bancos	119
5	CONSIDERAÇÕES.....	123
	REFERÊNCIAS.....	126

INTRODUÇÃO

Uma das características da sociedade contemporânea é a intensidade de uma dependência cada vez mais cotidiana em relação às Entidades financeiras, desde a utilização de cartões de créditos, empréstimos, financiamentos, investimentos, até na segurança em preservar as economias dos cidadãos.

O foco neste agente econômico justifica-se pela sua capacidade de (se) inovar constantemente e, por consequência, agir como um catalisador, acelerando o metabolismo econômico de um país, já que, além gerar o acesso da sociedade ao sistema financeiro, independente de classes sociais, este setor tem, também, um importante papel para o Estado: elevar a arrecadação de impostos.

Diversos teóricos de escolas do pensamento econômico enfatizam o papel dos bancos na economia capitalista (MCKINNON, 1973; SHAW, 1973; MINSKY, 1982; STIGLITZ, 1993). A teoria pós-keynesiana demonstra a dinâmica institucional dos bancos, como fomentadora do crescimento de uma nação e condução da vida econômica. Ao estabelecer as condições de financiamento, as Entidades financeiras influenciam diretamente nas variáveis reais da economia, bem como no volume da arrecadação de tributos. John Maynard Keynes, em seu livro “*A Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda*” ([1936] 1985), explorou a relação estabelecida entre bancos e autoridades, em seu caso para a formação de taxa de juros e sua influência sobre a determinação dos investimentos.

Por meio da mídia, os brasileiros são recorrentemente lembrados do setor bancário do país. Este foco aumenta principalmente na época de publicação dos relatórios contábeis, pois além de servirem como fonte de informações sobre bancos, também criam o momento ideal para a análise das informações a esse respeito.

É sob tal diapasão que se tem observado uma profusão do lucro bancário, mesmo quando o país encontrava-se em recessão econômica (2015-2016), isto é, com o Produto Interno Bruto negativo, além dos índices alarmantes de desemprego. Esta aparente contradição implica questionamentos sobre o papel do Estado no setor financeiro, sendo necessário compreender as razões que levam uma nação a apresentar elevada rentabilidade bancária e simultaneamente um alto comprometimento de renda do brasileiro com pagamento de juros e amortizações.

Sabe-se que, em razão das diversas crises financeiras registradas ao longo da história, que geraram insegurança em todo sistema bancário com o risco de falências generalizadas, os governos passados endureceram regras e intensificaram a fiscalização dos bancos.

O Estado fomentou a criação de três programas no período pós-Plano Real que impactaram diretamente a estrutura bancária, sendo inclusive considerados como vetores da concentração bancária, conforme demonstrado por pesquisas acadêmicas (MAIA, 2003; ARIENTI, 2007; BARBOSA, 2016), e quantificado pelo principal indicador de concentração, o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), analisado anualmente pelo Banco Central e pelo Fundo Monetário Internacional.

Recente relatório¹ publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) analisa o comprometimento de renda do brasileiro com pagamento de juros e amortizações. Sendo demonstrado que o endividamento corresponde à metade da renda anual (55%), o dobro da média registrada dentre 17 países desenvolvidos – 12 europeus, além de Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e Coreia do Sul. A partir de dados divulgados pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS), o estudo demonstra a composição do endividamento dos brasileiros e explica por que se compromete tanto a renda no país.

O relatório demonstrou que os brasileiros investem menos em aquisição de imóveis, em razão da ausência da garantia necessária, mas gastam demasiadamente com cartão de crédito, contribuindo para um aumento da taxa de juros (IPEA, 2019).

O Banco Central, no Relatório de Economia Bancária² (2017, p. 88), denota que o Brasil possui uma razão de concentração dos cinco maiores bancos nos ativos totais de 82%, enquanto na Alemanha essa razão foi de 35% e nos Estados Unidos foi de 43%. Em dezembro de 2016, de todos os bens e recursos das Instituições financeiras comerciais, 72,4% estavam nas mãos dos quatro maiores bancos do país: Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Caixa Econômica Federal e Bradesco.

Não obstante, o mesmo relatório afirma que o Banco Central está atento aos riscos da concentração ao sistema, bem como seus efeitos sobre o *spread* bancário e outros preços praticados pelas Entidades financeiras. Nesse mesmo diapasão, a Federação Brasileira dos Bancos, em recente livro publicado, propaga a inexistência da concentração bancária no país, justificando que os altos *spreads* são decorrentes da inadimplência dos clientes, bem como da falta de garantias e da insegurança jurídica ao cobrar os maus pagadores (FEBRABAN, 2018).

Por meio da decomposição do *spread* (BACEN, 2018) verifica-se a relevância dos tributos incidentes, de 15,6%, tais como o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), não sendo considerados aqueles incidentes

¹ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190204_cc_42_credito.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

² Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REB_2017.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ao correntista, a exemplo do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Renda Retido na Fonte (IRRF) e a antiga, porém sempre presente nos noticiários devido a sua possibilidade de retornar, Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

A tributação das Entidades financeiras apresenta relevância na arrecadação federal, pois, no início do Plano Real (1995), correspondia a 2,78% da arrecadação total, já em 2016 era de 6,61%, considerando somente IRPJ, CSLL, Programa Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), aumento de 58% em termos percentuais, segundo dados coletados nos Relatórios do Resultado da Arrecadação³ (RECEITA FEDERAL, 1995, 2016).

Ademais, as Entidades financeiras possuem a função arrecadatória do Estado, isto é, arrecadam os tributos dos correntistas e enviam ao Tesouro Nacional. Em 1995 essa arrecadação era de 3,84% do total federal, já em 2016 representava 9,57%, aumento de 149% (RECEITA FEDERAL, 1995, 2016).

E, aproximando-se um pouco mais do objeto deste estudo, observa-se uma correspondência entre a arrecadação fazendária federal incidente nos bancos e os resultados financeiros, pois, é justamente ponderando tais aspectos econômicos e tributários, que exsurtem os dois protagonistas da presente pesquisa: as Entidades financeiras e o Estado.

Colocam-se aqui a inquietação e a inconformidade relativas à estrutura jurídica brasileira que acaba incentivando a concentração bancária em prol do discurso do fortalecimento do sistema financeiro, mas com o objetivo de aumentar a arrecadação, ao custo de uma exploração injusta da sociedade, devido à ausência de concorrentes e de um comportamento indulgente do Estado.

Esta pesquisa buscou traçar a relação entre concentração bancária e arrecadação tributária, com vistas a fornecer subsídios para mudanças na política bancária e econômica do país, qual seja, o de sempre buscar uma democratização da sociedade. Isso significa dizer que se repele qualquer forma de proteção e manutenção de grupos econômicos a se sustentarem em sacrifícios de toda uma nação.

É justamente sob esse olhar crítico que se assentam as questões condutoras deste trabalho, que podem ser assim colocadas: Qual a relação da concentração bancária na arrecadação tributária no Brasil pós-Plano Real?; Qual a razão da formação e da manutenção pelo Estado da concentração bancária?

³ Disponíveis em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Portanto, o estudo teve como objetivo geral analisar e discutir, com base na Teoria Crítica, qual a relação da concentração bancária na arrecadação tributária no Brasil pós-Plano Real. Especificamente, para a consecução dessa proposta, foi necessário analisar a formação da concentração bancária, bem como analisar a arrecadação tributária bancária.

Justifica-se esta empreitada, pois as relações entre as Instituições financeiras e o Estado nos últimos séculos vêm se transformando em velocidade surpreendente, e entender a concentração bancária e sua relação com a arrecadação fazendária é tarefa precípua (e árdua) do cientista social. Eis que, tomando de empréstimo os termos cunhados por Émile Durkheim – sem, contudo, a pretensão de ser rigorosamente durkheimiano – o cientista social atua como um médico da sociedade ao analisar e diagnosticar o “*Corpus Social*” mas, como o médico, o tratamento fornecido pelo cientista social só poderá ser eficaz se o diagnóstico dos problemas for igualmente preciso.

Do mesmo modo, o Direito só possui condições de ser efetivo na sua ânsia pela justiça concatenando-se às novas realidades. Assim, entender os desafios das transformações contemporâneas é identificar as pedras que emperram o desenvolvimento social. Ademais, tal conhecimento revela-se primordial às ciências humanas, pois, ao compreender esses desafios, pode-se caminhar com maiores certezas aos rumos incertos do futuro.

O presente trabalho torna-se importante, pois analisa se há uma relação da concentração bancária no Brasil com a arrecadação fazendária, a partir da hipótese de que a concentração bancária resultou não só num aumento dos tributos nas Instituições financeiras, mas também em lucro exorbitante aos bancos.

O marco teórico utilizado assenta-se na abordagem crítica, tal qual proposta por Horkheimer no artigo “Teoria Tradicional e Teoria Crítica⁴” de 1937 (HORKHEIMER, 1975, p. 125-162), com princípios distintos de um diagnóstico do capitalismo moderno bastante diverso do de Marx. O conceito de Teoria Crítica só surgiu no momento em que componentes teóricos centrais do marxismo pareciam invalidados.

Numa época de acelerada reestruturação capitalista, considera-se imprescindível investigar as normas jurídicas que estabelecem tratamento diferenciado aos atores econômicos em razão do seu porte empresarial sob um enfoque transformador e não como observadores passivos diante de uma realidade posta numa contínua reprodução.

A Teoria Crítica pretende evitar a redução empregada pela lógica formal, dominante no paradigma de ciência construído na modernidade, substituindo-o por uma concepção dialógica,

⁴ Teoria Crítica é uma abordagem teórica que, contrapondo-se à teoria tradicional, de matriz cartesiana, busca unir teoria e prática, ou seja, incorporar ao pensamento tradicional dos filósofos uma tensão com o presente.

dinâmica, dialética e recursiva, como elementos descritivos de sua abordagem. Isto é, busca compreender os fenômenos sociais em sua multiplicidade e complexidade, considerando a intrincada rede de relações entre o Direito, a sociedade, a mídia, os conflitos emergentes, os sujeitos, os elementos políticos implicados, seus antagonismos, suas consequências (RUSH, 2008).

Não foi descartada a validade das investigações descritivas, que relatam o Direito positivo como se coloca no presente. No entanto, foi considerado que tais abordagens proporcionam uma visão parcial e inadequada ao campo/objeto de estudo ora proposto. É no hoje que encontramos as sementes transformadoras do amanhã. A análise crítica possui não só um adequado arsenal metodológico para identificar essas sementes, mais que isso, busca desvelar os obstáculos à sua germinação para modelos econômicos de maior eficiência e equidade (MENDES; LUNARDI, 2017).

O recorte temporal desta pesquisa inicia-se pós-Plano Real até 2018. Tal critério foi fundamentado na estabilidade do plano econômico, em vigor desde 1994, importante fator tendo em vista que a pesquisa analisou a relação entre a concentração bancária e a arrecadação tributária brasileiras. O período de 24 anos possibilitou uma análise com uma menor variação de critérios – inflação, conversão de moeda entre outros –, sendo que nos sete anos anteriores ao Plano Real sucederam-se quatro diferentes planos econômicos (Bresser, Verão, Color I e Color II).

O recorte pelo Direito Tributário teve como finalidade demonstrar o comportamento dos tributos incidentes nas Instituições financeiras sobre o seu resultado (carga tributária relativa), bem como analisar a participação destes quanto ao total arrecadado (carga tributária absoluta) e, por fim, traçar a relação entre concentração bancária e arrecadação tributária federal, utilizando análises quantitativas com os dados da arrecadação federal, não só os incidentes nas Entidades, como também os tributos por elas arrecadados.

O trabalho foi organizado da seguinte forma:

Primeiro, e ainda sob o título desta introdução, são apresentadas as delimitações do tema, a metodologia empregada na elaboração da pesquisa, bem como as técnicas de investigação e o desenvolvimento do trabalho.

A seguir é apresentada uma pesquisa da história das Instituições financeiras. Realizou-se a contextualização do período inflacionário, antecedente ao Plano Real, a fim de demonstrar

o impacto do plano econômico nos bancos públicos e privados, como também a criação dos programas econômicos promovidos⁵ pelo Estado, e suas consequências.

Então, apresenta-se o recorte do Direito Tributário, sendo aplicado o seu conceito, apresentação dos tributos incidentes nas Entidades financeiras e os arrecadados pelo Estado, com suas alterações. São apresentados gráficos dos dados quantitativos da arrecadação fazendária sobre os quais se assentam as análises.

Por fim, é apresentada a relação da concentração bancária com a arrecadação fazendária, correlacionando os dados apurados quantitativamente com a pesquisa qualitativa e, assim, apresentando análises que possibilitaram responder às questões aqui levantadas.

1.1 Delimitação do tema, método, e desenvolvimento do trabalho

A pesquisa limitou-se aos cinco maiores bancos brasileiros, durante o período analisado, para apuração do lucro bancário, sendo eles: Banco do Brasil, Santander, Itaú Unibanco, Bradesco e Caixa Econômica Federal, pois representam 82% do mercado nacional, na modalidade crédito, incluindo também Instituições financeiras não bancárias atuantes no mercado nacional⁶. Não foram utilizadas outras Entidades do setor devido à baixa expressividade de participação no mercado, sendo que são 152 a compor os 18% restantes, conforme observado no relatório “Relação de Instituições em Funcionamento no País”⁷.

Foram encontradas algumas limitações relativas à (não) disponibilidade de certos dados.

Quanto aos dados da arrecadação federal, disponibilizados no sítio eletrônico da Receita Federal, estes não apresentam uma padronização e organização segregada dos dados sobre tributos nos “Relatórios do Resultado da Arrecadação”⁸, por isso, tiveram de ser excluídos da análise os anos de 1997 a 2003. Da mesma forma, não foi analisado o Imposto de Renda Retido na Fonte, nos períodos de 1995 e 1996, 2004 a 2010 e 2018, pois os relatórios apresentaram o mesmo problema. Não foram compostas as receitas previdenciárias nesses dados.

⁵ PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional; PROES: Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária; PROEF: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições financeiras Federais.

⁶ Relatório de Economia Bancária (BACEN, 2017, p. 90-91). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REB_2017.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁷ Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Ffis%2Finfo%2Finstituicoes.asp%3Fidpai%3DINFCAD>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

⁸ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Por fim, não foram utilizados os dados sobre tributos informados nos relatórios financeiros publicados pelos cinco bancos devido à falta de padronização das informações, apresentadas sem separação entre federais, estaduais e municipais, sendo todos englobados na conta contábil tributos. Por isso, nesta pesquisa foram utilizados os “Relatórios do Resultado da Arrecadação”, publicados pela Receita Federal, por albergarem toda a arrecadação nacional.

A adequação da pesquisa aos fins propostos demanda o cumprimento do método científico, definido por Bittar (2007) como a escora para o alcance das respostas a determinados problemas de modo cientificamente formado, de maneira a afastar a pesquisa e seus resultados do subjetivismo do autor. Dessa forma, o método científico do resultado depende da cientificidade do caminho a ser percorrido para relacionar o ponto de partida ao ponto de chegada de uma pesquisa.

A pesquisa acadêmica deve se pautar por uma postura de honestidade intelectual que exige posicionamentos claros e fundamentos em hipóteses igualmente claras e previamente estabelecidas, permitindo a continuidade dos debates e a evolução do pensamento (DEMO, 1987). O autor não deve esconder os fundamentos de sua pesquisa e raciocínio de maneira a dificultar quaisquer indagações e a consequente evolução do conhecimento.

Para tanto, é preciso indicar os métodos escolhidos para dirigir o trabalho, visto que toda pesquisa científica deve construir um processo de investigação. Apenas quando há indicação desse caminho certo, definido, pode se falar em pesquisa científica.

Dessa forma, a presente pesquisa é estruturada em um caminho lógico indutivo. Valem-se de dados quantitativos (por meio da coleta de dados da arrecadação federal e resultados financeiros das Entidades financeiras) e da análise qualitativa (com base na Teoria Crítica) para, ao olhar para Instituições financeiras específicas e a legislação tributária incidente em determinado período, delinear a existência de uma relação entre os dois protagonistas da pesquisa: as Entidades financeiras e o Estado.

Além disso, de acordo com Gerhardt e Silveira (2009), uma pesquisa pode ser classificada quanto aos objetivos, à natureza, à abordagem e aos procedimentos técnicos. Recorreu-se aqui ao modelo de pesquisa explicativa, buscando identificar os fatores que contribuem para a relação entre a concentração bancária e o Estado, por meio da arrecadação federal. De acordo com Fonseca (2002, p. 20), “a pesquisa possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar, como um processo permanentemente inacabado. Ele se processa através uma aproximação sucessivas da realidade, fornecendo subsídios para uma intervenção no real”.

Por sua vez, a pesquisa teórica revela-se como aquela que visa investigar a discussão sobre conceitos. Conforme explicado por Tachizawa e Mendes, 2006 (2010, p. 64): “Ela busca, em geral, compreender ou proporcionar um espaço para discussão de um tema ou uma questão intrigante da realidade”. Dessa forma, esta pesquisa foi realizada a partir de uma análise bibliográfica da literatura, nacional e estrangeira, nas áreas de Direito, Economia, Contabilidade entre outras, bem como do estudo do arcabouço legislativo e dos relatórios financeiros existentes quanto aos temas principais deste trabalho.

A abordagem qualitativa da legislação deu-se com base nos diplomas legais concernentes à disciplina das Entidades financeiras e foram enfocadas a tributação e as leis nacionais que historicamente ocuparam-se da matéria. O levantamento de tais leis foi feito por meio de buscas no sítio eletrônico da Receita Federal⁹. De modo a complementar a pesquisa bibliográfica, diversos documentos a respeito da problemática investigada, como relatórios de centros de pesquisas nacionais e internacionais, entre outros, foram levantados.

Frente às análises realizadas por meio de pesquisas qualitativas e quantitativas, a Teoria Crítica pretende duas coisas. A primeiro lugar, mostrar a relação interna entre o conhecimento e experiência. Os fatos são construídos socialmente, tanto no modo como os percebemos e por direito próprio, isto é, na medida que os fatos sociais não são acontecimentos naturais, mas produtos da atividade humana – impulso do Estado para a concentração bancária. Em segundo, utilizar a interconexão entre conhecimentos e experiência para ultrapassar o dado e projetar fins e metas normativas. Desse modo, a Teoria Crítica é vista como ‘política’ no sentido de abarcar a inevitável natureza política de toda teoria e procurar apontar em direção a fins racionalmente escolhidos.

A Teoria Crítica possui uma agenda normativa, seu interesse declarado é a emancipação da humanidade em relação à injustiça. Identificando as contradições na sociedade, é possível afastar-se delas ou tentar minorar a contradição. Como diagnosticado por Horkheimer e Adorno, a contradição começou a tomar proporções cada vez maiores e mais extensas, tornou-se cada vez mais difícil imaginar alguém romper a lógica da dominação¹⁰ (RUSH, 2008).

A análise da relação fazendária com tributação das Entidades financeiras foi realizada por meio de uma abordagem quantitativa, por meio de pesquisas documental e bibliográfica (FONSECA, 2002) dos balanços financeiros dos cinco maiores bancos do país, como já

⁹ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

¹⁰ Dialética dos Esclarecimentos.

nomeados: Santander¹¹, Itaú Unibanco¹², Bradesco¹³, Caixa Econômica Federal¹⁴ e Banco do Brasil¹⁵, bancos estes que apresentam maior concentração bancária, bem como publicam anualmente balanços financeiros minuciosamente analisados por auditores independentes. Ademais, foram analisados dados da arrecadação federal, especificamente das Entidades financeiras.

Todavia, há de ser superada a visão obsoleta de que as abordagens qualitativa e quantitativa são opostas, que não podem coincidir. Como demonstrado por Silva (2005), é desejável que a relação entre quantitativo e o qualitativo seja complementar. Ou seja, a pesquisa quantitativa oferece resultados quantificados, a qualitativa apresenta a interpretação de tais resultados e daqueles não quantificáveis. Assim, no presente trabalho, a pesquisa qualitativa analisou as alterações legislativas dos tributos incidentes e os arrecadados pelos bancos e, por meio da pesquisa quantitativa, buscou demonstrar numericamente, por meio de recursos e técnicas estatísticas (porcentagem, média) a relação do Estado com as Entidades financeiras.

Para melhor análise e interpretação dos dados apurados, foram elaborados gráficos, originados dos dados compilados, bem como as seguintes fórmulas:

I) Carga Tributária Relativa:

$$\frac{\sum \text{Tributos I.F.}}{\sum \text{Resultado I.F.}}$$

II) Carga Tributária Absoluta:

$$\frac{\sum \text{Tributos I.F.}}{\sum \text{Arrecadação I.F.}}$$

Para ambas as fórmulas foram utilizados dados da arrecadação fazendária federal, no campo dividendo da divisão, os quais se encontram segregados por tributo, bem como por natureza, nos relatórios da Receita Federal, assim tendo sido possível analisar aqueles referentes às Entidades financeiras.

¹¹ Disponível em: <<https://www.ri.santander.com.br>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

¹² Disponível em: <<https://www.itaubank.com.br/relacoes-com-investidores>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

¹³ Disponível em: <<https://www.bradesco.com.br>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/relacoes-com-investidores>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

¹⁵ Disponível em: <<https://ri.bb.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

O divisor, no caso da *carga tributária relativa*, foi a somatória dos resultados dos bancos, publicados nos Balanços Financeiros. No caso da *carga tributária absoluta*, foi utilizada a arrecadação total pela fazenda federal, a fim de possibilitar a análise do comportamento dos tributos incidentes nas Instituições frente ao seu impacto na arrecadação federal.

Ao resultado encontrado em cada fórmula, corresponde um percentual inserido em um gráfico, possibilitando realizar análises temporais, resultando em reflexões com vistas a confirmar/refutar a hipótese aventada.

Ademais, foram utilizados os dados coletados para análises específicas de tributos incidentes nas entidades, bem como os não incidentes nos bancos, mas dos quais as entidades exercem a função de arrecadar para o Estado. Não obstante, analisou-se em conjunto com os dados, o comportamento do Produto Interno Bruto e a taxa básica de juros, Selic.

Valendo-se dos métodos acima indicados, pretende-se ter contribuído com a elaboração de ferramental importante para orientar a produção e interpretação legislativa, que possa servir então para instrumentalizar políticas econômicas e tributárias, notadamente para o setor financeiro, tendo em vista que a relação que se busca construir tem grande importância para o desenvolvimento de uma sociedade.

2 INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

2.1 Definição e funções dos bancos

Dom João VI, em 1808, criou o primeiro Banco do país, o Banco do Brasil, com a finalidade de movimentar a economia da colônia, sendo a primeira agência aberta em 11 de dezembro de 1809. O Banco do Brasil teve papel importante no fomento da economia da colônia, a exemplo de financiar a sede da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro em 1819¹⁶.

No entanto, não havendo fiscalização, o banco foi utilizado para financiar os gastos da nobreza do país (CARDOSO, 2010). Os diretores da instituição fugiram para a Inglaterra após apropriarem-se de grande parte do dinheiro do banco, não restando outra opção a Dom Pedro I senão fechar o banco. O Banco do Brasil dos tempos atuais foi fundado apenas em 1905 por meio do Decreto nº 1.455 (BRASIL, 1906).

As inúmeras crises financeiras ocorridas ao longo da história levaram os governos a enrijecer as regras e intensificar a fiscalização dos bancos a fim de evitar seu fechamento de forma generalizada. O Acordo da Basiléia¹⁷ foi uma das regras mais conhecidas, sendo um conjunto de medidas que exige que as instituições tenham reservas mínimas de capital para fazer frente ao volume de empréstimos. O primeiro acordo foi firmado no ano de 1988 na referida cidade. Outras duas versões que aprimoraram o acordo foram feitas em 2004 (Basiléia II) e 2008 (Basiléia III).

Todos os bancos do país são obrigados a seguir o Acordo da Basiléia, assim como todas as determinações do Banco Central do Brasil (BACEN). A padronização exigida implica aos bancos manterem rígidos sistemas de controle interno e gestão de riscos, bem como a realização frequente de auditorias para conferir se todas as regras estão sendo cumpridas.

Devido ao fato de existirem diversos tipos de bancos, não há definição unânime a seu respeito. Existem, por exemplo, bancos comerciais, de investimento, múltiplos, entre outros. Segundo a Teoria Econômica, as Instituições financeiras que possuam autorização para receber depósitos à vista, bem como criar ou anular meios de pagamento, são denominados “bancos comerciais” (CARVALHO; VIDOTTO, 2007, p. 71).

¹⁶ História do Banco do Brasil. Disponível em: <<https://www45.bb.com.br/docs/ri/ra2010/port/ra/02.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

¹⁷ O Acordo de Capital da Basiléia é um conjunto de medidas proposta pelo Comitê que têm como principal objetivo reforçar a confiabilidade e estabilidade do Sistema Financeiro Internacional. Sua ideia central seria garantir a liquidez (solvência) do sistema financeiro, definindo o mínimo de reservas internas que um banco deve manter para cumprir suas atividades num nível de risco aceitável. (Capital Regulatório).

Os bancos comerciais também são exemplos de Instituições financeiras monetárias – têm como finalidade suprir recursos para financiamentos de curto e médio prazo –, além das Caixas Econômicas, Bancos Cooperativos e as Cooperativas de Crédito. O que difere essas instituições das não-monetárias é que estas realizam a intermediação financeira por meio de títulos (FORTUNA, 2002).

Compõem o sistema financeiro brasileiro: as Autoridades Monetárias (Banco Central e Conselho Monetário Nacional), as Autoridades de Apoio (CVM¹⁸, BNDES¹⁹, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e as demais Instituições financeiras.

O agente normativo máximo desse sistema é o Conselho Monetário Nacional²⁰ (CMN), composto pelos Ministros da Fazenda, Planejamento e pelo Presidente do Banco Central.

Por outro lado, o responsável pela regulação das diretrizes definidas pelo CMN é o Banco Central. Suas principais funções²¹ definem-se em:

- i. Garantidor da estabilidade de preços, evitando a perda do poder de compra da moeda;
- ii. Banqueiro dos Bancos, atuando como depositário das reservas bancárias mantidas pelos bancos comerciais, sejam elas compulsórias ou espontâneas. Além de socorrer os bancos com problemas de liquidez ao efetuar as operações de redesconto;
- iii. Emissor de Papel-Moeda e Controlador de Liquidez, sendo responsável pela emissão de papel-moeda e cunhagem de moedas metálicas. Por meio da operacionalização da política monetária definida pelo órgão máximo do sistema financeiro brasileiro, efetua o controle da liquidez no país (CARVALHO; VIDOTTO, 2007);

¹⁸ A Comissão de Valores Mobiliários é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil, instituída pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 que disciplina o funcionamento do mercado de valores mobiliários e a atuação de seus protagonistas.

¹⁹ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é uma empresa pública federal, cujo principal objetivo é o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira. Foi criado pela Lei nº 1.628/52.

²⁰ O Conselho Monetário Nacional é um conselho, criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 como poder deliberativo máximo do sistema financeiro do Brasil, sendo responsável por expedir normas e diretrizes gerais para seu bom funcionamento. Ademais, compete ao Conselho regulamentar as operações de crédito das Instituições financeiras brasileiras, regular a moeda do país, supervisionar suas reservas em ouro e cambiais, determinar suas políticas de poupança e investimento e regulamentar os mercados de capitais brasileiros.

²¹ Funções do Banco Central. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/Pre/bcUniversidade/Palestras/Palestra%20sobre%20Origem%20e%20Fun%20E7%F5es%20do%20BCB%20-%202009%20-%20ATUALIZADO.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2019.

- iv. Depositário das Reservas Internacionais, sendo o responsável pelo controle das reservas mantidas pelo país em moeda estrangeira e podendo, por meio do ajuste dos níveis dessa moeda, efetuar o controle cambial;
- v. Regulador do Sistema Monetário e Financeiro, definindo critérios de abertura e funcionamento das Instituições financeiras, permitindo ou restringindo certas operações ou realizando inspeções a essas instituições, o BACEN regula o funcionamento do sistema monetário financeiro (CARVALHO; VIDOTTO, 2007).

Feitos os breves esclarecimentos acerca do sistema financeiro, apresenta-se a seguir o contexto histórico do Brasil antes e depois do Plano Real, com o intuito de possibilitar a compreensão da legislação regulatória e subsidiar a análise aqui empreendida.

2.2 Breve contexto histórico *ante et post* Plano Real

As Instituições financeiras nacionais, no período da alta inflação (1980-1994), demonstraram alta perspicácia na administração dos seus ativos e passivos, dado que conseguiram atingir expressivos resultados mesmo com a grande instabilidade na economia brasileira. Foram arquitetadas significativas inovações financeiras, permitindo variar as fontes de captação de recurso diante do acirramento da concorrência e da grande preferência pela liquidez do público, que demandavam opções capazes de proteger, ao menos em parte, os recursos da desvalorização monetária (PAULA, 1997).

No período anterior ao Plano Real, houve um aumento da quantidade de Instituições financeiras devido às oportunidades de ganho com a economia inflacionária. Os bancos possuíam ativos em operações com títulos e valores mobiliários nas quais os títulos da dívida pública detiveram participação significativa. Ademais, priorizavam os empréstimos a curto e a curtíssimo prazo, especialmente para o financiamento de consumo das famílias e de capital de giro das empresas, principalmente das públicas. Também houve crescimento no volume das operações cambiais, devido à captação de recursos no exterior para equilibrar a carência do depósito compulsório²² à vista na estrutura de passivos bancários (BARBOSA, 2016).

²² O depósito compulsório é uma determinação legal, obrigando os bancos comerciais e outras Instituições financeiras a depositarem, junto ao Banco Central, parte de suas captações em depósitos à vista ou outros títulos contábeis.

Dessa forma, obtiveram resultados expressivos com as receitas inflacionárias, ou seja, passivos sem encargos, chamados de *float*²³, tais como os depósitos à vista e recursos com passagem rápida pelo sistema bancário, aplicados com rendimento real²⁴. De acordo com Paula (1997), esse método deu origem às fontes mais características de receitas e lucro durante o período de alta inflação.

Carvalho e Oliveira (2002, p. 70) esclarecem:

As receitas inflacionárias dos bancos têm origem nos recursos de obrigações não remuneradas (depósitos à vista e valores de trânsito, por conta de transferências, cobranças de títulos e recolhimento de impostos). Excluída a parcela recolhida compulsoriamente sem remuneração ao BC, a taxas de juros que incluem a inflação esperada.

As receitas derivadas das operações de crédito em razão da elevação do *spread*²⁵ possuem a finalidade de criar proteção aos bancos a fim de evitar possíveis perdas de capital no cenário inflacionário. Por consequência, os juros sobem acompanhando a evolução da taxa básica.

A diversificação de produtos e serviços bancários ampliou a base de captação de recursos, levando ao aumento também dos lucros com o *float* e com as operações de crédito. Vale ressaltar que a diversificação patrimonial para área não financeira, por meio de participação em empresas não financeiras coligadas e controladas, contribuiu com os resultados dos bancos no ambiente inflacionário.

Nesse cenário, com o “lucro inflacionário” e a reforma bancária de 1988, sucedeu a conglomeração e expansão da rede bancária (BARBOSA, 2016). De acordo com Costa (2008, p. 143), “a grande motivação desse processo foi a busca de economia de escala na conquista de floating, bem como a procura por economia de escopo, uma vez que a Reforma Bancária institucionalizou os bancos múltiplos”, isto é, Instituições financeiras públicas ou privadas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento (COSTA, 2001).

²³ A operação consiste no banco receber o valor de uma guia de pagamento, porém ele segura esse valor por alguns dias antes de repassar ao portador. Em troca, o banco oferece taxas menores ao titular da conta.

²⁴ Apesar de parte dos depósitos à vista constituírem reservas compulsórias e voluntárias, os bancos contavam com porção majoritária para fins de aplicações.

²⁵ Refere-se tanto a captação do público no mercado doméstico ou realizadas com instituições no mercado externo para fins de intermediação financeira. Este diferencial visa cobrir as despesas administrativas, os impostos diretos e indiretos e a inadimplência, conformando lucro para os bancos.

O resultado foi o elevado crescimento do número de instituições no país. Conforme o BACEN, em 1988 o país tinha 104 bancos, já em 1993 eram 244. Nesse quadro, as Instituições financeiras privadas reforçaram a estratégia de segmentação do mercado, ampliaram as inovações no setor com a finalidade de captar mais recursos, diversificaram os produtos e serviços, como também adotaram posturas mais especulativas, ampliando o grau de alavancagem e lucratividade (BARBOSA, 2016).

Naquele momento, criaram-se as condições de fragilização de alguns bancos privados nacionais que esmoreceram ao novo cenário econômico, o Plano Real.

Este, em seu início (1994), afetou diretamente uma das fontes de receita do sistema bancário, o lucro inflacionário, ocasionando um rápido ajuste para diversificar o modelo operacional e manter a lucratividade. Todavia, foi observada a incapacidade de inúmeras Instituições em desenvolver o dinamismo necessário, a fim de promover ajustes para a sobrevivência no ambiente de baixa inflação. Nesse aspecto, vários bancos enfraqueceram, ora públicos ora privados, necessitando de um ajuste estrutural no setor, conduzido pela intervenção governamental (BARBOSA, 2016).

O aumento do crédito de forma incentivada colaborou com o aumento da exposição ao risco. Segundo dados do BACEN, o indicador de progresso (capital de terceiros/capital próprio) registrou em 1994 percentual de 9,58% (pré-Plano Real) atingindo 11,98% em 1997 no agregado dos bancos (BARBOSA, 2016). Ademais, ocorreu aumento de inadimplência, passando de 5% em 1994 para 15% em 1997, em razão do expressivo crescimento das taxas de juros bancários e menor crescimento econômico, em função inclusive da política limitante do Plano Real, quando mesmo os grandes e médios passaram a enfrentar sérios problemas de solvência e liquidez (PUGA, 1999; ARIENTI, 2007).

Devido à mudança ocorrida no cenário macroeconômico e institucional, houve enfraquecimento de diversos bancos, inclusive grandes e médios, que foram impactados pela má qualidade de seus ativos. Além disso, também contribuíram nessa situação a sustentação de elevada estrutura operacional; a elevada quantidade de passivos em razão da maior captação no mercado aberto e no mercado interbancário; o acréscimo de compulsórios e desenvolvimento da regulamentação bancária (BARBOSA, 2016).

A maior crise bancária brasileira ocorreu em 1995, Arienti (2007, p. 579-80) aborda os fatores internos e externos que desencadearam a crise:

A partir de 1995, observou-se um cenário de crescente fragilidade macroeconômica, marcado por um brutal aperto de liquidez, juros altos e recorrentes choques externos – a partir da crise mexicana – e elevado grau de inadimplência dentro do setor

bancário. Diante da forte ameaça de uma crise bancária em 1995 e 1996, iniciou-se a reestruturação do setor bancário brasileiro, baseada em duas grandes alterações: o aumento da concentração bancária e a internacionalização do setor, ambas interligadas. Além disso, paralelamente ao processo de reestruturação, o sistema bancário brasileiro buscou ajustar seu funcionamento aos condicionamentos impostos pela adesão do Acordo da Basileia, ocorrido em 1994.

O Plano Real impactou diretamente os índices de inflação do país e, por consequência, atingiu diretamente as receitas inflacionárias dos bancos, bem como a arrecadação federal, a ser apresentada no capítulo quarto. O impacto da redução da inflação alterou a forma de eles operarem.

De forma a ilustrar a referida queda, Barbosa (2016) utilizou o Índice de Preço do Consumidor Amplo (IPCA), mensurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual contabilizou, no período de 1988 a 1993, inflação de 1440%. Após o início do Plano Real, de julho a dezembro de 1994, o IPCA registrou 18,57%, sendo o menor nível em 1998, de 1,65%.

O IBGE, em 1997, conduziu a pesquisa “Sistema Financeiro: Uma análise a partir das Contas Nacionais, 1990-1995”²⁶, em que demonstra o declínio da receita inflacionária nas instituições bancárias pós-Plano Real, de 35,7% para 0,6% em 1995. Em resumo:

A participação das receitas inflacionárias na produção imputada das instituições bancárias e no PIB, no período de 1990/1994, foi, em média, de 35% e 3,7%, respectivamente [...]. Considerando os anos em estudo, observa-se que para o período 1990/1993 o peso dessas receitas na produção imputada foi elevado e permaneceu em um intervalo de 35 a 50%. Em 1994 essa relação cai significativamente e, em 1995, aproxima-se de um percentual nulo (IBGE, 1997, p. 44).

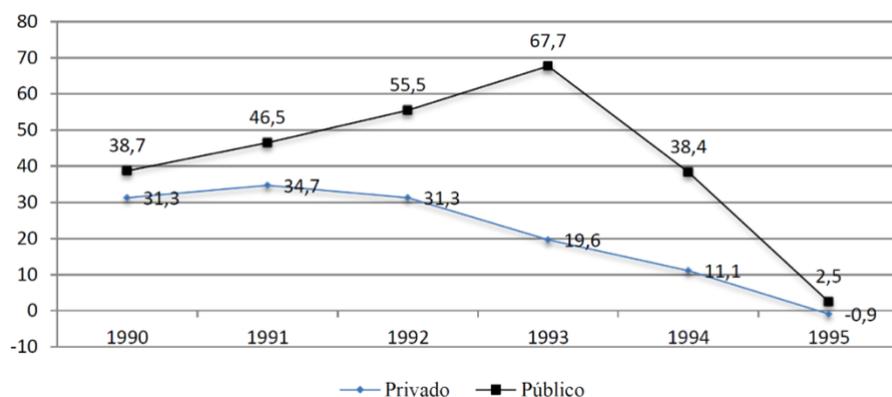
No mesmo contexto, os bancos públicos possuíam a maior participação referente à receita inflacionária no período de 1990-1994, em torno de 50% contra 26% dos privados (BARBOSA, 2016). Por isso, os primeiros foram mais afetados com a redução dessas receitas, em 1995 a receita caiu para 2,5%, redução aproximada de 45%, ao passo que os privados reduziram 26%.

No entanto, a redução das margens de lucro, advinda da diminuição dessa receita, levou a um cenário de crise que abateu fortemente tanto as Instituições públicas quanto as privadas. A autora Flávia Felix Barbosa, em sua dissertação de mestrado sob título “Concentração, Operacionalização e Rentabilidade Bancária no Brasil: Ensaio sobre o período Pós-Real”

²⁶ Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv26014.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

apresenta um gráfico que permite observar de forma mais apurada a perda de receita inflacionária das Instituições financeiras:

Gráfico 1 – Participação das receitas inflacionárias na produção imputada dos bancos (1990-1995) em %



Fonte: Barbosa (2016, p. 41), a partir de dados do IBGE.

O sistema bancário passou a enfrentar sérios problemas com a perda dos lucros inflacionários e as políticas restritivas. Nesse período os bancos estaduais enfrentaram sucessivas crises de liquidez, inclusive muitos deles sofrendo intervenção²⁷ do BACEN ou ficando sob o Regime de Administração Especial Temporária (RAET)²⁸ a partir de fins de 1994, “dando início a uma longa negociação para dar soluções aos recorrentes problemas dessas instituições” (LUNDBERG, 1999, p. 61).

Quanto aos privados, houve falência de três grandes bancos: Banco Nacional, Econômico e Bamerindus, os quais ficaram sob o comando de intervenção do BACEN, sendo os dois primeiros em 1995 e o terceiro em 1997.

Devido à crise que se propagava, foi publicada a Medida Provisória nº 1.182, de 17 de novembro de 1995, que aumentou o poder de intervenção do BACEN sobre as Instituições financeiras que apresentassem constantes problemas de liquidez e solvência, entre outras providências, tais como privatizações, conforme reproduzido a seguir: “no tratamento de assuntos relacionados com a responsabilidade civil dos acionistas controladores, na adoção de

²⁷ Durante o processo de intervenção, o Banco Central nomeia interventor com amplos poderes pelo período máximo de um ano, com a finalidade de evitar agravamento da situação patrimonial, as operações ordinárias e obrigações podem ser suspensas, com o Fundo Garantidor de Crédito reembolsando os credores segurados.

²⁸ Regime de Administração Especial Temporária – RAET (Decreto-Lei nº 2.321, de 25.2.1987). Ulhoa (2007, p. 400) leciona que o objetivo deste regime é o mesmo que o da intervenção judicial, qual seja, “possibilitar a recuperação econômico-financeira e a reorganização da instituição financeira, evitando-se a sua liquidação extrajudicial [...]”.

medidas saneadoras de natureza preventiva e passíveis de adoção pelo próprio mercado e na flexibilização de regras para privatizações” (BACEN, 1995).

Segundo Fernando Nogueira da Costa (2001), especificamente em relação ao Banco Econômico, a gestão arriscada e fraudulenta foram fatores decisivos para seu declínio, com diversos procedimentos irregulares e ilegais referentes à concessão de empréstimos, em especial para empresas não financeiras aliadas ao banco. Também eram práticas corriqueiras: análise insuficiente de crédito, fraudes contábeis para camuflar prejuízos e criar falsos lucros.

O BACEN constatou que ocorreram empréstimos irregulares e fraudulentos no Banco Nacional, bem como carteira de péssima qualidade, pois detinham incontáveis créditos impagáveis e de liquidação questionável. Foram identificadas concessões de empréstimos sem análise de risco, até mesmo para pessoas físicas e jurídicas inexistentes. O balanço patrimonial da empresa apresentava lucro em razão de um contínuo refinanciamento de créditos de forma fictícia apenas para gerar receita.

Por fim, o resultado do Banco Bamerindus se deu pela lentidão dos gestores em não se adaptarem ao novo cenário macroeconômico resultante do Plano Real. O banco foi se fragilizando com a perda inflacionária, redução expressiva do volume de depósito em função da repercussão negativa sobre a sua frágil situação financeira.

Nesse contexto, com a eminente situação de iliquidez e insolvência de importantes Instituições bancárias e a falência de dezenas de bancos menores, as autoridades governamentais e monetárias passaram a implementar programas e medidas para fortalecer e reestruturar as Instituições do sistema financeiro com vistas a eliminar a possibilidade de crise generalizada. Tais programas são apresentados a seguir.

2.3 Programas estatais: vetores da concentração bancária

2.3.1 Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, conhecido como PROER²⁹, foi colocado em prática em novembro de 1995, com a missão de recuperar as Instituições financeiras que estavam com relevantes problemas de caixa

²⁹ Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtms%2Fproer.asp>>
. Acesso em: 01 out. 2018.

– o que poderia gerar uma crise econômica sistêmica. O programa vigorou até 2001, sendo encerrado devido à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, que proibiu aportes de recursos públicos para saneamento do Sistema Financeiro Nacional (BRASIL, 2000).

Uma possível falência de vários bancos, poderia ocasionar uma onda de desconfiança dos investidores nacionais e internacionais no sistema bancário nacional, afetando aqueles ainda saudáveis, provocando saída de capitais e, possivelmente, gerando uma crise econômica.

O Programa foi instituído pela Medida Provisória nº 1.179 e da Resolução nº 2.228, com medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional destinadas ao saneamento de bancos privados em dificuldades através da viabilização de operações de fusão e incorporação por parte dos mais sólidos.

O programa possuía uma linha especial de assistência financeira a fim de financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias, que resultaram na transferência de controle ou modificação de objeto social, na desmobilização de ativos e outras possibilidades no âmbito da Resolução nº 2.208 (PUGA, 1999; VIDOTTO, 2005).

Por outro lado, as medidas incentivadoras para a incorporação das Entidades insolventes/falidas por sólidas, por meio de incentivos fiscais e estímulos aos processos de fusão, incorporação e transferência, resultaram em elevado custo ao Banco Central, “destinado a absorver a ‘parte ruim’ dos ativos bancários para que a ‘parte boa’ pudesse ser passada a uma outra instituição” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 392; BARBOSA, 2016).

Os dois princípios do PROER eram a proteção da estabilidade do sistema de pagamentos e repressão a más políticas bancárias, a fim de evitar a quebra de confiança no sistema financeiro (MAIA, 2003). Antes de 1995, as políticas do Banco Central se resumiam à função de poder intervir e liquidar aquelas que haviam quebrado a confiança no/do sistema bancário, sendo que, para Maia (2003), tal comportamento deveria ser aplicado às de pequeno e médio porte que apresentassem dificuldades. No entanto, em Instituições como os Bancos Econômico e Nacional, de grande porte, as alternativas de intervenção eram insuficientes para conter uma crise no sistema bancário.

O Banco Central impulsionou diretamente a concentração bancária ao liquidar ativos podres com passivo a descoberto³⁰ (*bad bank*³¹) e financiava a compra dos ativos bons,

³⁰ O montante da soma de bens e direitos não cobre o valor da soma das obrigações, ou seja, Passivo > Ativo.

³¹ *A bad bank is a corporate structure to isolate illiquid and high risk assets held by a bank or a financial organization, or perhaps a group of banks or financial organizations*, ou seja, Instituições financeiras com ativos de qualidade ruim, alto risco ou mesmo sem liquidez.

acompanhados por passivos em igual montante (*good bank*) por parte dos compradores, com recursos provenientes da reserva monetária, constituída em parte pelos compulsórios e pelo Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Em casos de necessidade, utilizava-se também recursos do Fundo Garantidor de Crédito³² (FGC) (VIDOTTO, 2005).

O PROER foi tão significativo que representou aquisições de grandes bancos da época e consolidou o início da concentração bancária, conforme observado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Fusões e aquisições com incentivos do PROER (1995-1997)

Instituição financeira	Comprador	Data
Banco Nacional	Unibanco	18.11.1995
Banco Econômico	Banco Excel	30.04.1995
Banco Mercantil	Banco Rural	31.05.1996
Banco Banorte	Banco Bandeirantes	17.06.1996
Banco Martinelli	Banco Pontual	23.08.1996
Banco United	Banco Antônio Queiroz	30.08.1996
Banco Bamerindus do Brasil	HSBC	01.04.1997

Fonte: Barbosa (2016, p. 50).

A dimensão financeira das operações do PROER totalizou o valor de R\$20,4 bilhões, ou seja, 2,7% do PIB médio do período de 1995 a 1997. Os débitos totais dos bancos que participavam do Programa junto ao BACEN correspondiam à quase R\$27,7 bilhões em 2002 (BARBOSA, 2016).

No mesmo ano, o “Banco Central transferiu para a União o saldo de R\$8,9 bilhões mantido junto aos ‘bancos ruins’, isto é, às instituições incorporadas ao amparo do programa, recebendo em contrapartida títulos federais em igual montante” (VIDOTTO, 2005, p. 2).

Em consonância à concentração bancária, o PROER incentivou a desnacionalização bancária por encorajar a entrada dos bancos estrangeiros. Além da entrada do HSBC com a incorporação do Banco Bamerindus em 1997, o Banco Bilbao Viscaya (BBV) adentrou no setor bancário nacional após receber a transferência compulsória do controle acionário do Banco Excel Econômico em 1998 (BARBOSA, 2016).

³² O FGC, é uma entidade que administra uma proteção aos correntistas e investidores, que permite recuperar até R\$ 250 mil em depósitos ou créditos em Instituições financeiras em caso de falência, intervenção ou liquidação. Essa entidade é uma instituição privada, sem fins lucrativos. Os associados são a Caixa Econômica Federal, os bancos, sociedades de crédito, financiamento, investimento e crédito imobiliário, companhias hipotecárias e associações de poupança. Para o investidor, o FGC representa a segurança de que suas aplicações estão seguras mesmo em eventos extremos, como a falência de uma instituição financeira.

Além de abrir as fronteiras para a entrada de bancos estrangeiros, o PROER fomentou o fortalecimento das grandes corporações privadas e varejistas nacionais, tais como Bradesco, Itaú e Unibanco, e bancos de controle estrangeiro, ABN Amro, Santander e HSBC. Esses bancos detinham maior solidez e dinamismo, tiveram condições de realizar as operações de fusões e aquisições, inclusive com recursos do PROER (Quadro 2).

O Quadro abaixo demonstra os principais atos de concentração realizados por estes bancos, com incentivo e autorização do Governo Federal.

Quadro 2 – Principais fusões e aquisições dos bancos privados (1998-2004)

Instituição Compradora	Instituição Comprada	Data	Instituição Compradora	Instituição Comprada	Data
Bradesco	BCN	Jun.98	Unibanco	Dibens	Jun.98
Bradesco	Real MG	Dez.97	Unibanco	Credibanco	Jun.00
Bradesco	Pontual	Dez.99	Unibanco	Bandeirantes	Dez.00
Bradesco	Baneb	Dez.99	Unibanco	BNL	Jun.04
Bradesco	Boa Vista	Dez.00	Santander	Bco. Geral do Comércio	Dez.97
Bradesco	Mercantil de SP	Mar.02	Santander	Bonzano, Simosen	Jun.98
Bradesco	Bilbao Vizcaya	Jun.03	Santander	Meridional	Set.00
Itaú	Banerj	Dez.96	Santander	Banespa	Mar.01
Itaú	Bemge	Dez.98	Santander	Banco real	Jun.99
Itaú	Banestado	Dez.00	ABN Amro	Sudameris	Dez.03
Itaú	BEG	Mar.02	ABN Amro	Bamerindus	Jun.98
Itaú	BBA Creditanstalt	Set.02	HSBC	Lloyds Bank	Set.02

Fonte: Barbosa (2016, p. 51).

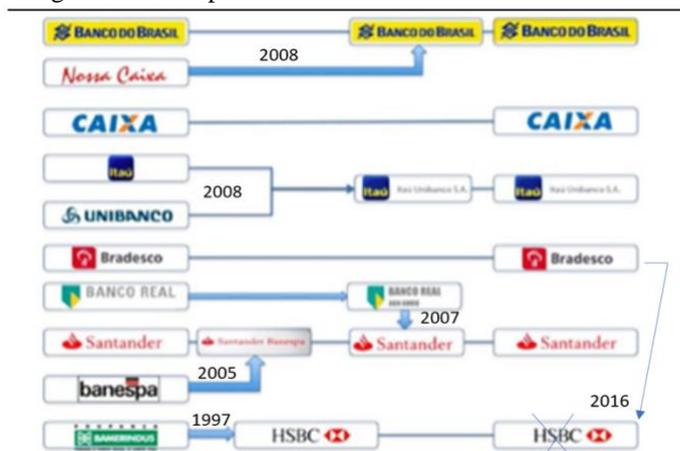
Nesse momento é possível aplicar o marco teórico crítico para “ler” tais fatos, pois a ‘intenção’ do PROER era a proteção e fortalecimento do sistema financeiro nacional por meio de incentivo a aquisições de outros bancos, por meio de financiamentos do próprio Estado.

Os quadros 1 e 2 demonstram a consolidação de bancos que se tornaram os maiores do país e, por consequência, reduziram a livre concorrência com o aval e patrocínio do próprio Estado, pois a Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.228 não estabelecem os critérios sobre quem seria “beneficiado” pela linha de crédito, ou mesmo quem não seria, assim, favorecendo a concentração bancária, uma vez que as instituições com melhor organização administrativa, jurídica e *lobby* político, poderiam ser beneficiadas com os empréstimos de baixo juro e com elevado prazo.

Não resta dúvida de que as Fusões e Aquisições (F&As), proporcionaram um aumento na eficiência de intermediação nos bancos nacionais, em decorrência do aprimoramento no

gerenciamento dos custos operacionais, por meio de corte nos custos administrativos e operacionais e de pessoal. A imagem abaixo demonstra a sequência de fusões no sistema financeiro nacional.

Imagem 1 – Principais Fusões no Sistema Financeiro Nacional



Fonte: Schimidt (2018), CADE, AC 08700.010790/2015-41³³

Sob o olhar da Teria Crítica, pode-se inferir que a forma de crescimento alavancado por recursos do Governo Federal, as autorizações discricionárias, tinham como objetivo a concentração bancária, por um lado justificada como fortalecimento do Sistema Financeiro para eventuais crises, mas por outro lado, proporcionando elevado controle da população ao estabelecer tarifas, juros, altos *spreads* sem a possibilidade de alternativas à sociedade.

2.3.2 Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)

O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), criado pela Medida Provisória nº 1.514, em agosto de 1996 (BRASIL, 1996a), pretendeu o refinanciamento dos Estados brasileiros endividados com a falência ou venda de Bancos Estaduais Públicos (a exemplo o Banespa de SP ou o Banerj do RJ) que funcionavam como emissores de moeda para seus governadores, por meio de empréstimos sem lastro, o que provocava inflação (SALVINO JUNIOR, 2004).

³³ Imagem retirada da apresentação da Conselheira do CADE, Cristiane Alkmin Junqueira Schimidt, referente ao Acordo em Controle de Concentração, entre o Bradesco e o CADE, apresentada a Comissão do Senado. A imagem está reproduzida aqui exatamente como apresentada. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/3a60149b-43a7-4ce9-b371-cb96014b281e>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

Dos 35 bancos estaduais existentes em 1996, 10 foram liquidados e 15 foram privatizados até o ano de 2002, segundo dados do BACEN. Vários incentivos foram propostos de forma a viabilizar a privatização dos bancos estaduais, a saber, a abertura à participação de Instituições financeiras estrangeiras nos leilões; a flexibilização no cumprimento de normas prudenciais referentes ao Acordo de Basileia; o compromisso em manter nos bancos privatizados as contas de administrações públicas e folhas de pagamentos de órgãos e empresas estaduais por determinado prazo; além dos longos prazos para sanar os débitos das reestruturações junto ao Banco Central (SALVIANO-JUNIOR, 2004).

A privatização não visava exclusivamente ao saneamento e fortalecimento do sistema bancário e financeiro nacional, mas também, a um ajuste fiscal, tendo em vista que os bancos estaduais contribuía para o déficit público dos Estados e da União, o que colocava importantes entraves para a execução de uma política de estabilização monetária. O socorro a essas Instituições bancárias acabava injetando liquidez na economia (PUGA, 1999). A esse respeito, Salviano-Junior (2004, p. 133) observa:

[...] a memória da experiência dos anos 80 e início dos anos 90, quando o Banco Central encetou diversas tentativas de salvamento e redirecionamento destas instituições, com elevado custo fiscal para o governo federal (também pouco transparente), e sem conseguir que elas alcançassem uma situação autossustentável. O apoio creditício constante e quase compulsório do Banco Central afetava negativamente dois dos pilares do Plano Real: a política monetária e, na medida em que permitia aos estados adiar seu ajuste fiscal e ainda gerava despesas para a União, a política fiscal.

A participação dos bancos estaduais no total do setor, considerando o número de ativos e o patrimônio líquido, reduziu cerca de dois terços em cinco anos do Programa. Ademais, o PROES custou à União a emissão de títulos no valor de R\$ 61.922,68 bilhões para saneamento dos bancos estaduais e arrecadou com as privatizações somente R\$11,4 bilhões. Estima-se que seu custo foi equivalente a 5,7% do PIB (BARBOSA, 2016).

Cabe ressaltar a forte competição entre os bancos privados na compra dos bancos estaduais como meio de ampliar ou não perder participações no mercado. Os grandes bancos nacionais privados varejistas participaram mais ativamente e lideraram os processos de privatizações, de modo que os dois maiores bancos privados, o Bradesco e o Itaú, conseguiram aumentar suas participações no mercado de 18,68% para 30,7%, segundo o CR2 no período de 1994 a 2000 (FARIA; PAULA; MARINHO, 2006). Como afirmam Paula e Marques (2006, p. 250): “a reação dos grandes bancos privados nacionais - em particular, Bradesco, Itaú e

Unibanco - à penetração dos bancos estrangeiros, participando do processo de F&As bancárias é uma das características mais distintas do processo de consolidação bancária no Brasil”.

De fato, o PROES viabilizou o aumento da participação de bancos com controle estrangeiro no setor bancário nacional, cujo *market share*³⁴, no total de ativos do setor, passou de 8,4% em 1995 para 30,0% em 2001. Os bancos privados apresentaram pequena redução no *market share* no período de 1996 a 1999, revertendo a tendência no período de 2000 a 2003, quando alcançou o percentual de 40,8% no total de ativos, contra 20,7% dos bancos estrangeiros e 31,0% dos bancos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) no mesmo ano (PAULA; MARQUES, 2006).

2.3.3 Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições financeiras Federais (PROEF)

Os bancos federais foram impactados com a crise fiscal-financeira do governo, operando com baixa rentabilidade e violando frequentemente as exigências de capital e as normas de provisionamento instituídas pelo Banco Central em circunstância da adesão do Brasil ao Acordo de Basileia. Nesse sentido, gestou-se em 2001, a partir da edição da Medida Provisória nº 2.196, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições financeiras Federais (PROEF) para a adequação patrimonial e capitalização dos principais bancos públicos federais (BARBOSA, 2016).

O PROEF buscou fundamentalmente reestruturar o perfil dos ativos dos bancos públicos federais de acordo com as regulamentações prudenciais, por meio da troca de ativos ilíquidos por líquidos e aumentos de capital social. O MF (BRASIL, 2001a) afirma que o governo estava determinado a impor aos bancos públicos a mesma disciplina a que estão submetidos os privados. Assim, aqueles deveriam estar preparados para a competição, com metas de rentabilidade e estratégias para manutenção ou o aumento de participação de mercado.

Ademais, buscava imprimir um carácter eminentemente privado à gestão desses bancos, com foco na governança corporativa, na lucratividade e na competitividade. Estima-se que o PROEF custou à União R\$24 bilhões, custo equivalente a 2,1% do PIB em 2001 (MOLINA, 2004).

A nova gestão teve impacto no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, que passaram a competir com os demais em segmentos como financiamento de bens de consumo

³⁴ O grau de participação de uma empresa no mercado.

duráveis e gestão de recurso de terceiros por meio de fundos de investimentos, além de participar mais ativamente de captações de recursos junto ao mercado.

Destaque-se que as empresas acima estão entre os cinco maiores bancos do país atualmente, inclusive com altos spreads e tarifas, impulsionando maior lucro bancário.

O Estado financiou a troca de passivos dos bancos públicos federais, para fortalecer o mercado nacional, bem como reestruturando a gestão administrativa. No entanto, acarretou a concentração bancária, pois, ao competir com Instituições privadas, desvirtuou-se a missão de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

2.4 Concentração bancária

Por meio da mídia local, os brasileiros são recorrentemente lembrados do setor bancário do país. O foco para o setor aumenta principalmente na época de publicação de seus números contábeis, pois, além de servirem como fonte de informações sobre bancos, também criam o momento ideal para a dispersão de informações a esse respeito.

A Federação Brasileira de Bancos (Febraban), em recente livro publicado³⁵, afirma que o aumento da concentração no Brasil foi reflexo do endurecimento das regras do setor após a crise de 2008 e do intenso processo de fusões e aquisições provocado pela crise, que atingiu principalmente os Estados Unidos e a Europa, com bancos saudáveis absorvendo instituições problemáticas, com apoio dos governos locais.

O crescimento da concentração no setor bancário brasileiro está relacionado aos objetivos dos programas PROER, PROES e PROEF, que viabilizaram as incorporações, a venda de ativos bancários, transferências de controle societário, liquidações e privatizações, resultando em redução significativa do número de bancos em funcionamento.

No período de 1994 a 2007, houve redução de 60% no número de bancos públicos e de 32% dos bancos privados. Entretanto, desde meados da década de 1990 até os dois primeiros anos da década de 2000, a somatória de elementos internos e externos concorreu para a ampliação do número de bancos com estrangeiros no setor bancário nacional (BARBOSA, 2016).

Em 1995 havia 21 bancos com controle estrangeiro no Brasil, chegando a 61 bancos em 2001. A partir de 2002 inicia-se uma redução desse tipo de controle, totalizando 49 bancos em

³⁵ Livro publicado pela Federação Brasileira dos Bancos: “Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade”. São Paulo, 2018.

2007 (BACEN)³⁶. Os determinantes dessa redução serão tratados no quarto capítulo, quando outros determinantes da concentração bancária serão analisados.

O número de bancos em operação no setor bancário nacional foi de 242 em 1995 para 156 em 2007, uma redução da ordem de 35%. A entrada de capital estrangeiro no setor bancário nacional e a reação dos bancos privados nacionais ensejaram essa redução por meio do aditamento das fusões e aquisições visando manter ou aumentar a participação no mercado (MOLINA, 2004).

O principal indicador de concentração, o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)³⁷, que varia entre 0 e 1, é utilizado pelas autoridades nacionais e internacionais de defesa da concorrência como instrumento acessório na avaliação de níveis de concentração econômica. Com base no “*Guia para análise de atos de concentração*” divulgado pelo Comunicado 22.366/2012 do Banco Central, mercados que registram valores correspondentes ao IHH situados entre 0 e 0,100 são considerados de baixa concentração; acima de 0,100 até 0,180, de moderada concentração; e acima de 0,180 até 1, de elevada concentração.

Analisando os Relatórios de Economia Bancária do Banco Central, observa-se que de 1995 a 2007 os parâmetros de média de concentração saíram do intervalo de 0,098 para 0,114, conforme observado no gráfico a seguir. (BACEN, 2008³⁸). Os índices do IHH demonstram a elevação da concentração bancária após a efetivação dos programas estatais.

³⁶ Relatório da Economia bancária, disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 30 out. 2018.

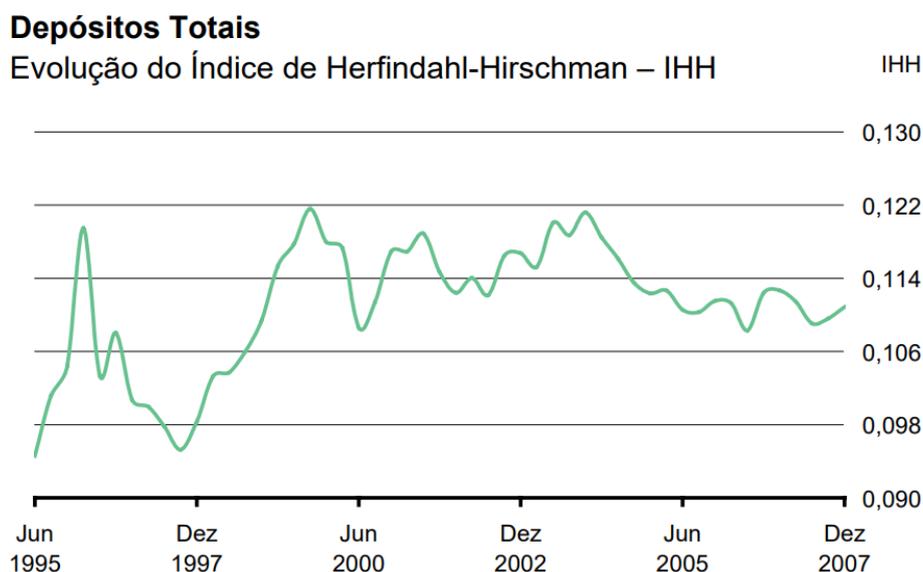
³⁷ Este índice considera todas as empresas e sua fórmula eleva ao quadrado a parcela de mercado de cada uma, de forma a atribuir peso maior às empresas maiores. Assim:

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

Conforme o comunicado nº 22.366, de 27 de abril de 2012, o BCB considera que mercados que registraram valores para o IHH situados entre 0 e 1.000 são considerados de baixa concentração; entre 1.000 e 1.800, de moderada concentração; e acima de 1.800, de elevada concentração. O IHH é obtido pelo somatório do quadrado da participação de cada Instituição financeira (IF) no mercado considerado: $IHH = (IF1)^2 + (IF2)^2 + \dots + (IFn)^2$.

³⁸ Relatório de Estabilidade Financeira (BACEN, 2008). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htmls/estabilidade/2008_05/ref20085p.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

Gráfico 2 – Análise IHH - Depósitos Totais (1995-2007)



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira (Banco Central, 2008, p. 124)

Um dos importantes aspectos que marcam as alterações estruturais no setor bancário nacional a partir de meados da década de 1990 é o aumento da participação de bancos estrangeiros. A abertura econômica, a estabilização monetária e os incentivos à entrada com os programas de reestruturação PROER e PROES trouxeram o interesse dos grupos bancários estrangeiros em colher novas oportunidades de lucro em face do movimento de liberalização financeira.

Não só os bancos estrangeiros reforçaram o processo de ajuste e de concentração no setor bancário brasileiro, sobretudo por meio de fusões e aquisições, a exemplo da compra do Banespa pelo Santander, mas também os nacionais, como ocorrido com a aquisição do Banco do Estado do Rio de Janeiro pelo Banco Itaú. Nos anos de 1997 a 2000, 12 bancos estaduais foram privatizados (BARBOSA, 2016).

Portanto, a concentração e a internacionalização estiveram entrelaçadas ao longo do processo de reconfiguração bancária no Brasil na segunda metade de na década de 1990. De acordo com Arienti (2007, p. 582-583):

[...] a concentração bancária não é, em si, uma novidade no País. A grande novidade na década de 90 está no fato de que ela vem se realizando a partir de uma mudança de propriedade dos bancos, com maior participação dos bancos estrangeiros em detrimento da participação dos bancos estaduais. Pode-se, portanto, constatar que o aumento da participação do setor privado e, principalmente, de bancos estrangeiros,

paralelamente à redução da participação dos bancos públicos, é, de fato, uma mudança estrutural na configuração do sistema bancário operante no Brasil.

A reformulação do sistema de bancos públicos na década de 1990 não foi o fim das fusões e aquisições. Nos anos seguintes, Bradesco e Itaú compraram instituições como Bank de Boston e Mercantil do Brasil. A maior fusão ocorreu em 2008, quando o Itaú e Unibanco uniram-se. O Relatório Anual de Sustentabilidade³⁹ informa que a negociação foi avaliada em R\$575 bilhões à época, representando 14,5 milhões de contas correntes, 18% do mercado, contemplando quatro empresas de cartões de crédito (Itaucard, Unicard, Hipercard e Redecard).

O então ministro da fazenda, Guido Mantega (2006-2014), manifestou-se positivamente à fusão em entrevista⁴⁰:

A fusão entre o Itaú e o Unibanco me parece um fato importante, pois vem a solidificar os dois bancos. É normal que em um momento de turbulência, de problemas internacionais no setor financeiro você tenha um movimento de fusões. Como estes são dois bancos tradicionais, dois bancos sólidos, que têm atuação importante para a atividade econômica, acredito que é um fato importante neste momento em que eles se unem, de modo a continuar cumprindo o papel de liberar crédito.

Observa-se a perspectiva do Estado, representado pelo ministro da fazenda, sobre o apoio à solidificação dos bancos a fim de se evitar crises do sistema financeiro de forma generalizada. Na mesma entrevista, o então ministro assume a existência da concentração bancária:

Temos cerca de 10 a 15 bancos relevantes, depois bancos menores que também cumprem uma determinada função. Vai mudar um pouco, mas não muito, pois já é um setor concentrado. Mas o importante que esta concentração vem no sentido de fortalecer o sistema financeiro (O GLOBO, 2008).

Importante contextualizar que nesse período a sociedade se orgulhava de empresas nacionais bancárias estarem em crescimento, a mídia divulgava que, enquanto os bancos norte-americanos encontravam-se em falência devido à crise de 2008, os bancos brasileiros estavam cada vez mais resistentes a crises. Tal situação vem ao encontro do texto clássico escrito em 1947, “Dialética do Iluminismo”, em que Adorno e Horkheimer definiram a indústria cultural como um sistema político e econômico que tem por finalidade produzir bens de cultura – tais

³⁹ Relatório Anual de Sustentabilidade, Itaú Unibanco Holding S.A, 2009. Disponível em:

<<https://www.itaubank.com.br/relacoes-com-investidores/Download.aspx?Arquivo=+sAIM6y1/pH9CK7uKXEarA==>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

⁴⁰ Jornal O Globo, em 03 nov. 2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/mantega-diz-que-fusao-entre-itaunibanco-deve-dar-mais-liquidez-ao-sistema-bancario-3820079>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

como filmes, livros, música popular, programas de TV etc. – como estratégia de controle da sociedade.

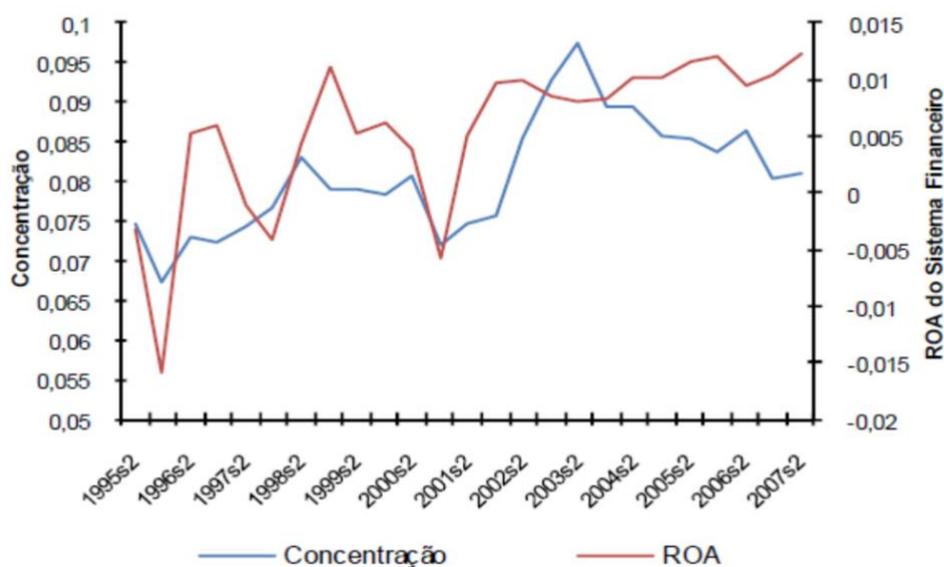
Como demonstrado por Horkheimer e Adorno (1947), a ignorância, com uma roupagem científica e racional, domina as esferas da vida e não é nem mesmo percebida. Inclusive sendo incentivada e apoiada pelas massas, incapazes de perceberem que o avanço científico trouxe consigo a permanente exploração de seus corpos e de suas almas.

Assim, a sociedade não observava que a concentração bancária traria resultados drásticos no cotidiano, desde o aumento de tarifas, taxas de juros elevadas de cheque especial, habitacional, entre outros. Por consequência, diminuição da renda do brasileiro, cada vez mais onerado pelos custos da concentração bancária.

Os números indicam que a concentração do sistema bancário contribuiu para a elevação da rentabilidade dos bancos. Pesquisa desenvolvida por Martins e Alencar (2009), investigou o impacto da concentração do sistema bancário brasileiro sobre a correlação dos retornos de bancos a partir das informações semestrais do balanço patrimonial das 50 maiores Instituições bancárias e do consolidado do Sistema Financeiro Nacional, no período de 1995 a 2007.

A rentabilidade (ROA⁴¹) foi calculada pela razão do lucro líquido sobre o ativo total, descontada a intermediação no semestre, em virtude de esta constituir ativo de propriedade de terceiros. A concentração bancária foi mensurada pelo IHH para o total de ativos.

Gráfico 3 – Evolução da rentabilidade e da concentração no setor bancário nacional (1995-2007)



Fonte: Barbosa (2016, p. 62); Martins Alencar (2009). Com base em dados do BACEN.

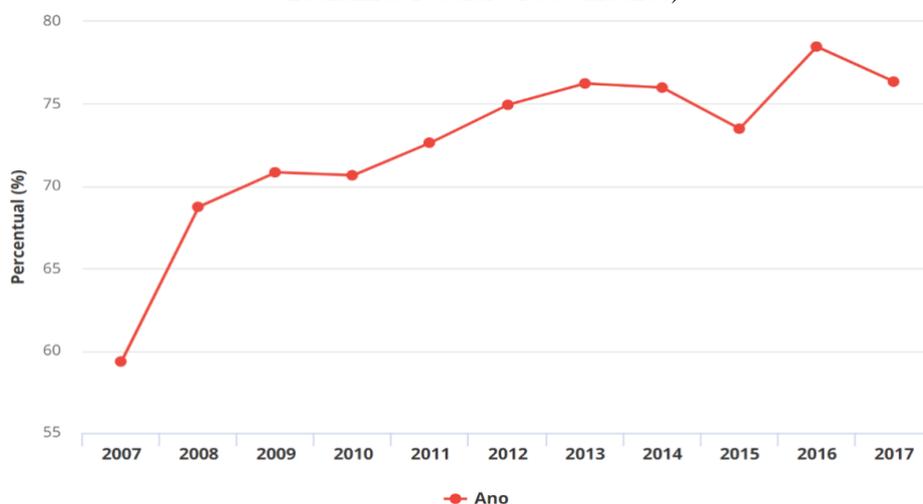
⁴¹ Retorno sobre Ativos: representa a capacidade de uma empresa em gerar lucro com os ativos que possui.

O gráfico 3 demonstra a tendência elevada do nível da concentração e rentabilidade bancária no período considerado. Conforme já apresentado, a partir de 1996, os Programas de Reestruturação, e, por conseguinte, a entrada de bancos estrangeiros e a reação dos bancos nacionais contribuíram para a elevação da concentração.

Diante da instabilidade financeira internacional, do aumento da aversão ao risco e da preferência pela liquidez dos bancos, sobrevieram sucessivos casos de fragilização de bancos pequenos e médios, inclusive de bancos com controle e participação estrangeira, inaugurando uma nova onda de fusões e aquisições por parte dos grandes bancos nacionais (COSTA, 2014). Este processo, em curso, está imprimindo novos contornos à concentração bancária no Brasil, resta saber sua magnitude e seus desdobramentos em termos da operacionalização e rentabilidade dos bancos, que perfazem o objeto de investigação do quarto capítulo.

O Brasil, em 2017, possuía em média 159 bancos autorizados a funcionar. O relatório do BACEN de outubro de 2017 demonstra que a concentração bancária estava em seu maior nível. Juntos, o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco detinham 73% do total de ativos⁴² do sistema financeiro nacional. O gráfico 4 demonstra o crescimento da concentração bancária após a crise de 2008.

Gráfico 4 – Volume de depósitos concentrados dos quatro maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco)



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira (BACEN, 2018).

⁴² Ativo é tudo que uma empresa tem, podendo ser um bem ou direito a receber algum bem ou recurso.

A concentração bancária não está somente nos produtos financeiros, empréstimos, financiamentos e outros diversos produtos, mas também nos serviços, o mesmo relatório apresenta que, a cada R\$10,00 depositados em um banco no país, R\$7,67 irão para uma das quatro instituições apresentadas. No serviço de crédito, a concentração ainda é maior, pois o Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco emprestam R\$4 de cada R\$5. Vale ressaltar que o relatório do Banco Central não incluiu o Banco Santander (BACEN, 2018). O gráfico 5 abaixo traz a participação dos quatro maiores bancos, demonstrando a alta concentração bancária.

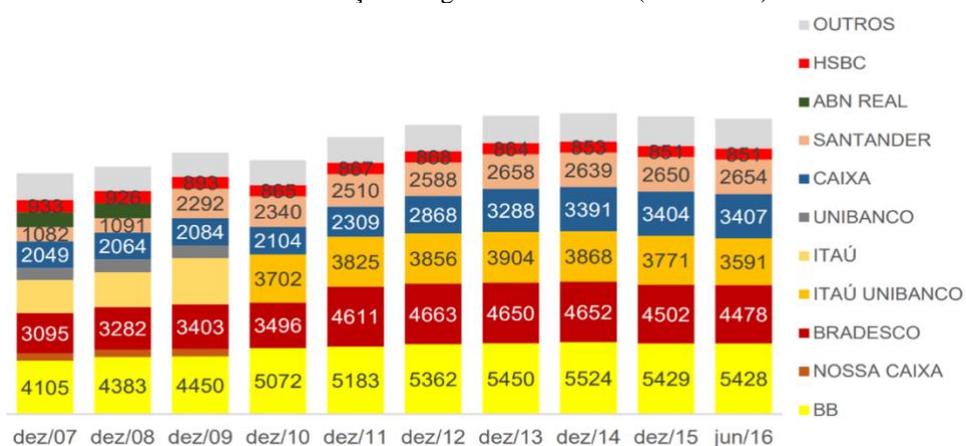
Gráfico 5 – Participação dos quatro maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco)



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira (BACEN, 2018).

Em que pese o aumento de serviços utilizando a internet, tais como aplicativos no celular ou mesmo *home banking*, os quatro maiores bancos mais o Santander, em quinto colocado na lista, são proprietários de mais de 19 mil agências do total de 21 mil no país (BACEN, 2017).

Gráfico 6 – Relação de agências bancárias (2007-2016)



Fonte: Elaborado por Boanerges (BCB, 2016)

Sob outro enfoque, a pesquisa realizada pela empresa de consultoria Boanerges⁴³, especializada em varejo financeiro, apresenta a expansão de abertura de agências bancárias, segregada por bancos e por ano, possibilitando observar a desproporcionalidade entre as Instituições financeiras, por fim, comprovando que o mercado nacional é dominado por cinco bancos.



Fonte: BACEN (2017).

Pode-se observar na tabela 1 abaixo que, em junho de 2018, o total de ativos das cinco maiores Instituições bancárias do país alcançou R\$ 6,2 trilhões, com evolução média de 3,8% em relação a junho de 2017. As operações de crédito cresceram 2,5% no período, num montante de R\$ 2,9 trilhões, enquanto o patrimônio líquido teve alta de 8,8%, atingindo R\$ 480,3 bilhões. (DIEESE, 2018).

Tabela 1 – Resultado dos cinco maiores bancos Brasil (1º semestre 2018)

Indicadores	1º semestre de 2018	Varição (%) Doze meses
Ativos Totais	6,2 trilhões	3,8%
Patrimônio Líquido	480,3 bilhões	8,8%
Operações de Crédito	2,9 trilhões	2,5%
Receita com as Operações de Crédito	184,5 bilhões	-1,7%
Resultado com Títulos e Valores Mobiliários (TVM)	86,5 bilhões	-21,7%
Despesas com Captação no Mercado	121,0 bilhões	-26,7%
Despesas com Empréstimos e Repasses	44,8 bilhões	123,2%
Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa	40,8 bilhões	-25,6%
Resultado Bruto da Intermediação Financeira	80,5 bilhões	-7,5%
Receita de Prestação de Serviços e Tarifas	66,0 bilhões	7,6%
Despesas de Pessoal + PLR	47,7 bilhões	1,0%
Resultado Operacional	44,3 bilhões	-4,7%
Lucro Líquido Total	41,9 bilhões	17,8%
Número de Agências	18.638	-507
Número de Funcionários	415.934	-6.861

Fonte: DIEESE (2018, p. 3).

⁴³ Disponível em: <http://www.boanergesecia.com.br/wp-content/uploads/2016/07/Estudo-ag%C3%AAsncias-banc%C3%A1rias_jul16_3.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

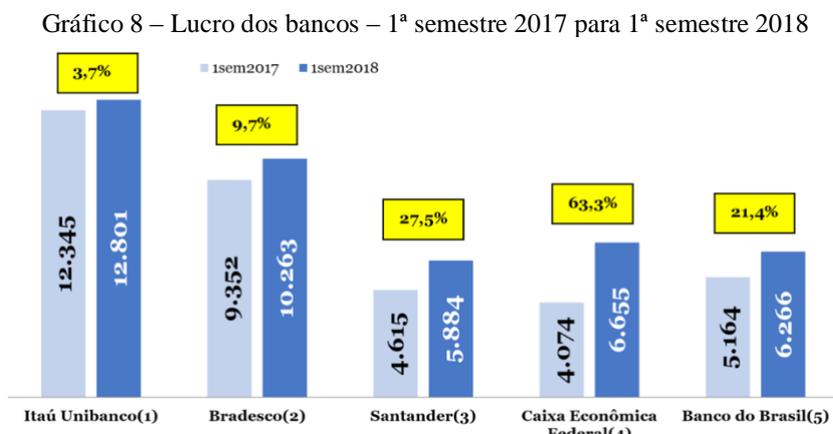
De acordo com o relatório apresentado pelo DIEESE⁴⁴, o banco Itaú Unibanco é a maior Instituição financeira “do país, com ativos totais de R\$1,54 trilhão - alta de 6,5% em 12 meses. Os ativos do Banco do Brasil ficaram praticamente estáveis, totalizando R\$1,45 trilhão. No Bradesco, os ativos cresceram 4,2%, chegando a R\$1,24 trilhão”.

O Banco Santander foi o que apresentou o maior crescimento (13,2%), atingindo R\$739,1 bilhões. Já a Caixa Econômica Federal, apresentou queda nos ativos, sendo a única instituição nessa situação, em relação a junho de 2017, sofrendo variação de -0,4% e com o total de ativos de R\$ 1,27 trilhão.

As operações de crédito compõem quase metade dos ativos dos cinco maiores bancos (mais de 46%). No total, o saldo dessas carteiras aumentou 2,5%, atingindo R\$2,9 trilhões. Novamente, o Santander foi o banco que registrou a maior alta, chegando a R\$368,2 bilhões, alta de 13,3%. O Bradesco e o Itaú Unibanco também apresentaram alta de 4,5% e 6,1%, respectivamente, totalizando R\$515,6 bilhões e R\$623,3 bilhões.

Por outro lado, também houve operações de crédito com queda, por exemplo, a da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, com 2,9% e 1,5%, somando R\$695,3 bilhões e R\$685,5 bilhões, respectivamente.

“Desde 2015, o Brasil passa por uma das maiores e mais longas recessões, com reflexo negativo no nível dos investimentos no país, crescimento do desemprego e queda da renda da população e, conseqüentemente, significativa redução na demanda por crédito” (DIEESE, 2018).



Fonte: DIEESE (2018, p. 3).

⁴⁴ Relatório Desempenho dos Bancos, 2018. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2018/desempenhoDosBancos1semestre2018.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

O Relatório *Brazilian technical note on stress testing the banking sector*⁴⁵ divulgado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴⁶ em 2013, demonstra que o movimento recente de consolidação do setor bancário no país levou o Brasil a ficar próximo aos países com maior concentração no mundo (FMI, 2013).

Uma das consequências diretas da concentração bancária é o elevado *spread* bancário, pois a manutenção da concentração possibilita estabelecer taxas de juros maiores, haja vista a ausência de concorrência, gerando, assim, maiores resultados financeiros aos bancos.

2.5 *Spread* bancário

Spread é a diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles exigem ao conceder um empréstimo para uma pessoa física ou jurídica. No valor do *spread* bancário estão embutidos também impostos como o IOF e a CPMF (1997-2007) bem como IRPJ e a CSLL (CARDOSO; KOYAMA, 2000). Nesse contexto, o termo inglês “*spread*” significa “margem”. Em operações financeiras com recursos livres, as taxas de juros são acordadas entre os bancos e seus captadores. Colocado em uma fórmula simples, o cálculo é:

$$\textit{Spread bancário} = \textit{taxa de aplicação} - \textit{taxa de captação}$$

Por exemplo, se uma instituição captou recursos por meio de Certificado de Depósito Bancário com custo de 10% a.a. (ao ano), e concedeu um empréstimo com taxa de 23% a.a., então o *spread* bancário dessa operação é de 13 p.p. (pontos percentuais):

$$\textit{Spread bancário} = 23\% - 10\% = 13 \textit{ p.p.}$$

O *spread* deve ser entendido como a diferença da captação e do dinheiro emprestado, ou seja, não corresponde ao lucro líquido apurado pelas Entidades financeiras. O lucro da Instituição financeira é o que resta após serem deduzidas as despesas administrativas, tributárias e provisão de inadimplência, entre outros.

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Brazil-Technical-Note-on-Stress-Testing-the-Banking-Sector-40589>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁴⁶ O Fundo Monetário Internacional é uma organização financeira que possui a função de oferecer ajudas financeiras pontuais e temporárias aos seus países-membros.

A exemplo dessas operações estão as modalidades cheque especial, crédito pessoal, cartão de crédito, capital de giro e aquisição de bens. Nas operações com recursos direcionados, que compreendem os créditos rurais, imobiliários e com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as taxas de juros estão sujeitas a limites.

O crédito habitacional à taxa de juros não pode exceder o previsto de 12% ao ano + Taxa Referencial. Já no caso do crédito rural, bem como nos financiamentos do BNDES, são definidos limites específicos para cada programa ou linha de crédito. As taxas de juros das operações de crédito consignado para beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) também estão sujeitas a limites definidos em regulamentação do próprio INSS.

O cliente que deposita dinheiro no banco, em poupança ou outra aplicação, está de fato fazendo um empréstimo ao banco, ou seja, este está captando crédito e, além disso, realiza a cobrança de tarifas bancárias.

O *spread* é formado por:

- i. Custo de captação: custo do dinheiro para entidade financeira, utilizando a taxa básica de juros Selic como referência;
- ii. Os tributos e o compulsório, tanto a prazo quanto à vista;
- iii. Despesas operacionais: manutenção das agências e funcionários;
- iv. Custo do risco: previsão de perda;
- v. Margem líquida ou receita da entidade financeira.

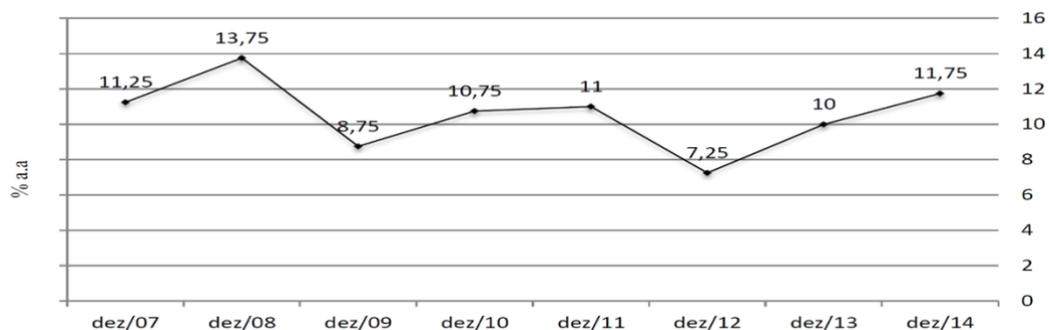
A taxa Selic é a média de juros que o governo brasileiro paga por empréstimos tomados dos bancos. O governo usa essa taxa como instrumento para controlar a inflação. Se a Selic é alta, há menos dinheiro circulando e menos procura por produtos e serviços à venda. Se a demanda é menor, os preços caem. Isso é o que o discurso oficial defende, no entanto, em um cenário de recessão econômica, com baixa pressão da demanda do consumo, o aumento de juros pode não só diminuir a inflação, como aumentar, visto o encarecimento do custo do produto, repassado ao consumidor final (RESENDE, 2015). Poder-se-ia dizer, então, que o aumento de juros beneficia a transferência de renda para os rentistas⁴⁷.

A Selic é parâmetro para outras taxas de juros usadas no país, de composição do spread, do cheque especial, do crediário, dos cartões de crédito, da poupança. Em tese, é a partir dela que os bancos calculam quanto cobrarão de juros para conceder um empréstimo. Quanto menor

⁴⁷ Modo de vida de quem vive exclusivamente de renda.

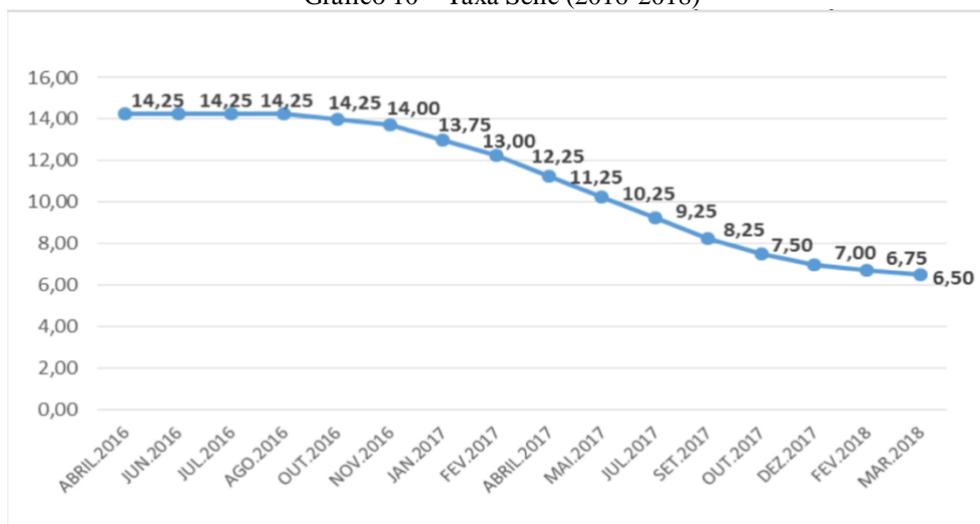
a Selic, menor a taxa de juros incidentes ao consumidor para fazer um empréstimo ou comprar a prazo. O gráfico 9 representa o comportamento dessa taxa no período de dezembro de 2007 a dezembro de 2014 e o gráfico 10 de abril de 2016 a março de 2018.

Gráfico 9 – Taxa Selic (2007-2014)



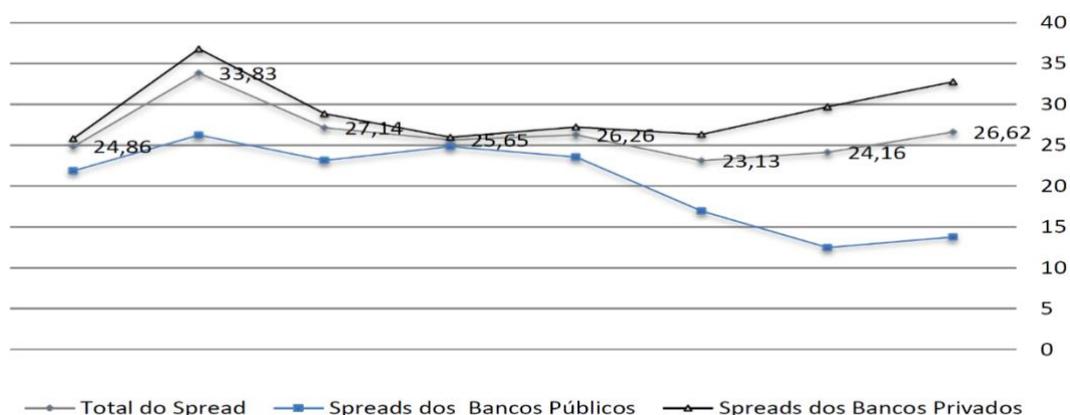
Fonte: BARBOSA (2016, p. 120). Com base nos dados do BACEN.

Gráfico 10 – Taxa Selic (2016-2018)



Fonte: DIEESE (2018, p. 8). Com base nos dados do BACEN.

No entanto, o *spread* bancário, nesse mesmo período, apresentou comportamento diverso do da Selic, conforme se vê no gráfico abaixo.

Gráfico 11 – *Spread* bancário (2007-2014)

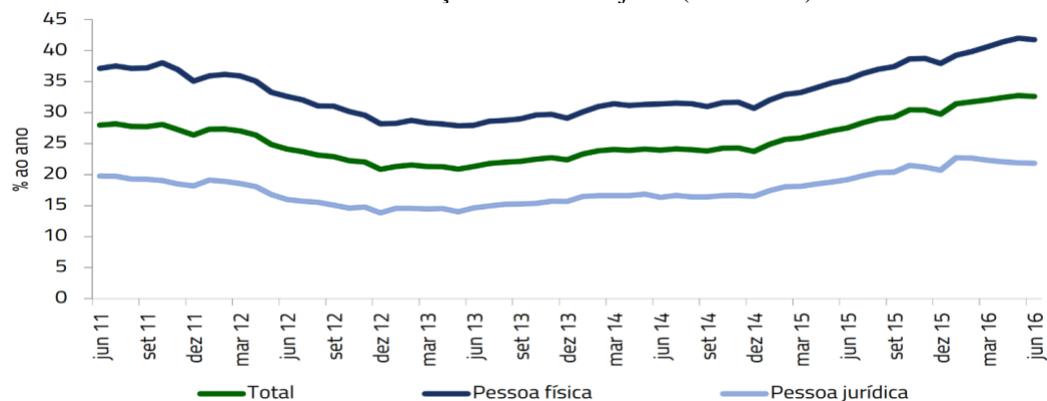
Fonte: BARBOSA (2016, p. 120). Com base nos dados do BACEN.

O BACEN, em 2016, apresentou um relatório, “Juros e *Spread* Bancário”⁴⁸, com informações até junho 2016, o qual esclarece dúvidas para sociedade em relação aos altos juros do sistema bancário.

O documento apresenta diversos dados que demonstram a redução da taxa de juros da Selic, no entanto afirma que, no período de 2011 a 2016, a taxa média de juros subiu 4,6 pontos percentuais, passando de 28% a.a. em junho de 2011 para 32,6% a.a. em junho de 2016. O aumento dos juros ocorreu tanto nas linhas de crédito para pessoas físicas (de 32,7% a.a. para 41,8% a.a.) quanto nas linhas de crédito para empresas (de 19,8% a.a. para 21,8% a.a.) (BACEN, 2016, p. 9).

O gráfico elaborado pelo BACEN reproduz a evolução dos juros no período.

Gráfico 12 – Evolução das taxas de juros (2011-2016)



Fonte: Relatório Juros e *Spread* bancário (BACEN, 2016, p. 10).

⁴⁸ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2001-Juros%20e%20Spread%20Banc%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

No ano de 2017, o setor bancário registrou maior lucro entre as empresas com ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo, entre as empresas listadas, das cinco de capital aberto em 2017, quatro foram bancos:

1. Itaú Unibanco: R\$23,96 bilhões
2. Bradesco: R\$14,66 bilhões
3. Banco do Brasil: R\$11,01 bilhões
4. Santander: R\$8 bilhões

Em uma análise setorial, o setor bancário aparece disparado na liderança⁴⁹:

1. Bancos: R\$63,12 bilhões
2. Mineração: R\$17,42 bilhões
3. Energia: R\$9,9 bilhões
4. Alimentos e bebidas: R\$8,49 bilhões
5. Seguradoras e corretoras de seguros: R\$6,94 bilhões

A revista Exame, especializada em economia e negócios, realizou análise⁵⁰ sobre o comportamento dos bancos em 2017, constatando que as 33 empresas do setor financeiro listadas na Bolsa de Valores representaram lucro de R\$70,8 bilhões no ano, contra R\$64,3 bilhões em 2016, crescimento de 10,06%, sendo o setor com maior lucratividade do ano, em segundo ficando o setor de mineração.

O relatório anual de 2018 “*Global Financial Stability Report*⁵¹”, apresentado pelo Fundo Monetário Internacional, afirma que o setor bancário é concentrado e integrado verticalmente, com os cinco maiores bancos respondendo por 82% do crédito.

A Febraban publicou livro em 2018, “Como fazer os juros mais baixos no Brasil”, apresentando o gráfico abaixo, no qual demonstra o *spread* no mundo e no Brasil, nos anos de 2012 a 2016. Se comparado com a Selic do período (gráficos 9 e 10), observa-se que a queda

⁴⁹ Fonte: Economatica – CVM.

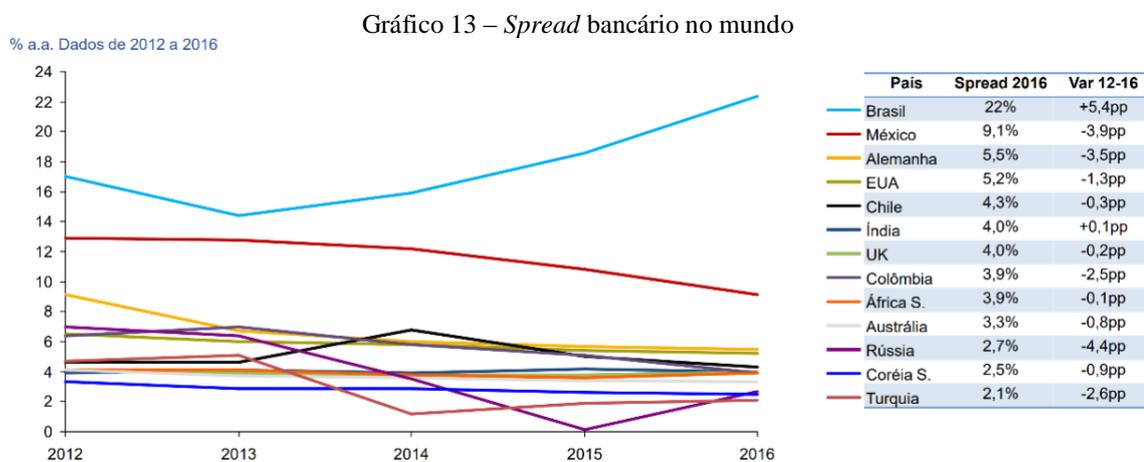
⁵⁰ Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/as-20-empresas-que-tiveram-os-maiores-lucros-de-2017/>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁵¹ Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

da Selic não impactou da mesma forma o comportamento do *spread* bancário. Em períodos anteriores, o aumento da Selic impactava diretamente o *spread*, porém o contrário não ocorre.

A pesquisa realizada pela empresa de consultoria de tecnologia da informação, Accenture, patrocinada pela Febraban, sob título “Estudo do *Spread* Bancário⁵²”, demonstra que, no Brasil, o *spread* bancário é superior a consideráveis países emergentes e desenvolvidos. O livro aborda quanto se paga no Brasil pelo crédito, apresentando pesquisa realizada em outubro de 2017, na qual se comparou a situação dos cinco bancos mais expressivos no Brasil com a dos cinco maiores de outros 12 países: África do Sul, Alemanha, Austrália, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Estados Unidos, Reino Unido, Índia, México, Rússia e Turquia.

Conforme demonstrado no gráfico 13 abaixo, no intervalo de 2012 a 2016 – a curva isolada no alto do gráfico pertence ao Brasil e o *spread* bancário aqui praticado –, utilizando dados dos bancos centrais dos países listados, o Brasil possuía um *spread* em torno de 22% ao ano em 2016, sendo o único país na casa dos dois dígitos. Em segundo lugar, bem mais distante, figura o México com 9,1%. Os demais países constituem um grupo com *spreads* abaixo de 5,5% ao ano. Ademais, apenas o Brasil registrou significativa curva ascendente do *spread*, com variação de 5,4 pontos percentuais nos cinco anos.



Fonte: Febraban⁵³ (2017, p. 02).

⁵² Disponível em:

<https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Estudo%20do%20Spread%20Banc%C3%A1rio_out_17.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁵³ Estudo do *spread* bancário. Disponível em:

<https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Estudo%20do%20Spread%20Banc%C3%A1rio_out_17.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2019.

A Febraban justifica que o alto *spread* no país está relacionado com as despesas envolvidas na intermediação financeira, tais como os tributos incidentes diretamente (a serem abordados no próximo capítulo), a alta inadimplência e custos de manutenção da estrutura operacional, argumentos utilizados para legitimar a manutenção de altos juros e, por consequência, a conservação dos elevados lucros.

O Banco Central passou a divulgar o Indicador de Custo de Crédito (ICC), que basicamente divulga o peso dos juros na economia, cobrados tanto em contratos recentes quanto em mais antigos, que ainda estejam em vigor. Baseado no ICC, constatou-se que o peso médio do custo de captação foi de 39,2% no custo final do crédito, nos últimos três anos. Levando em consideração todos os coeficientes, o volume de inadimplentes foi de mais de um terço para cerca de um quinto (22,7%) (BACEN, 2017)⁵⁴.

As despesas administrativas, 15,2%; tributos e fundo garantidor de crédito, 13,8%; margem financeira (que indica o lucro dos bancos), 9,0% do custo total do crédito.

O custo de captação é dado pela taxa Selic, pelo prazo em que a captação é feita e pelo risco de crédito do banco que está captando o dinheiro. Entre 2015 e 2017, caiu o peso do custo de captação na formação dos juros, o que foi um reflexo da política monetária comandada pelo Banco Central, que reduziu a Selic graças à manutenção da inflação dentro da meta estabelecida pelo governo. Conforme a Selic caiu, ela passou a representar uma fatia cada vez menor da taxa final de juros. Ao mesmo tempo, em decorrência da recessão no período, aumentou a participação da inadimplência no custo do dinheiro. Quando se deixa de lado o custo de captação (mais influenciado pela Selic, que, por sua vez, resulta da política do Banco Central) e se foca o *spread* (cobrado pelos bancos no crédito que fornecem), fica mais claro o custo da inadimplência para o país: entre 2015 e 2017, de acordo com o ICC do Banco Central, o peso médio da inadimplência no *spread* bancário foi de 37,4%, seguido de longe por itens como despesas administrativas (25,0%) e tributos e fundo garantidor de crédito (22,8%). Por último, veio a margem financeira dos bancos, de 14,9% (FEBRABAN, 2018).

Em 2007, mesmo com a manifestação da crise financeira internacional, houve o maior resultado de lucro líquido da série. O que desencadeou a crise foi a falta de regulamentação dos mercados financeiros e das inovações financeiras, ampliando padrões especulativos e práticas perigosas dos bancos e demais Instituições financeiras. Naquele cenário de crise, devido às grandes hesitações econômicas e agravamento das expectativas, a maior predileção pela liquidez dos bancos resultou na contenção de crédito no segmento bancário privado.

Nesse sentido, a pesquisa que aqui se apresenta procura evidenciar as consequências da concentração bancária, assim listadas de forma epítome:

⁵⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/ICC%20divulga%C3%A7%C3%A3o%2020_4_2017.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

- i. *Spread* elevado, sendo analisado por diversas fontes, nacionais e internacionais;
- ii. Lucros exorbitantes, liderança entre as 344 empresas listadas⁵⁵ na Bolsa de Valores em 2017;
- iii. Redução da taxa básica de juros, sem reflexo nas taxas de juros, tanto bancos públicos quanto privados;
- iv. 90% das agências são de apenas cinco bancos;
- v. Ausência do Estado em permitir ou mesmo evitar a concentração bancária, quando não se demonstra publicamente favorável à existência, justificando maior solidez contra crises.

A Febraban, ao publicar o livro citado acima, tenta justificar os altos *spreads* bancários, de uma normalidade crível, pois, ao justificar a inadimplência, altas despesas operacionais como agências, bem como alta tributação, fundamenta que a queda da Selic não reduziria os altos *spreads*. Tal posicionamento fica claro no seguinte trecho do livro:

Bancos fortes e bem capitalizados são uma necessidade. Caso contrário, aumenta o risco de instabilidade e crises financeiras. Além disso, se assim não fosse, não teriam capacidade de investir e acompanhar as rápidas mudanças nas plataformas tecnológicas.

Todos queremos um nível de juros e de spread mais baixo, semelhante ao dos países desenvolvidos. Os bancos também. Conceder crédito é sua razão de ser. Com taxas menores, eles emprestariam mais e a um maior número de clientes, com diluição do risco (FEBRABAN, 2018, p. 9).

A Teoria Crítica vislumbra os meios de comunicação de massa como propagandas publicitárias. Horkheimer afirmava que, nas mãos de um poder econômico e político, a tecnologia e a ciência seriam empregadas para impedir que as pessoas tomassem consciência de suas condições de desigualdade (HORKHEIMER, 1975), uma perversão dos ideais iluministas do século XVIII. Isto porque, para o Iluminismo, o progresso da razão e da tecnologia libertaria o homem das crenças mitológicas e superstições, resultando numa sociedade mais livre e democrática. A publicação da Febraban parece cumprir a função conforme o olhar crítico do filósofo e sociólogo diagnosticou, aparenta ser uma tentativa de influenciar a sociedade, pois apresenta parcialidade nos argumentos e dados apresentados com o intuito de legitimar os altos *spreads* no Brasil.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-variavel/empresas-listadas.htm>. Acesso em: 13 dez. 2019.

Indo mais além, um trabalhador, ao assistir uma propaganda publicitária durante um jogo de futebol, será exposto a uma publicidade oferecendo uma linha de crédito, para a qual não necessitaria possuir cadastro positivo no SCPC⁵⁶, e que aquele dinheiro faria não só ele, mas toda a família feliz. É dessa forma que as Entidades financeiras exerceriam controle sobre a massa, bem como não havendo opções de escolha, visto que cinco bancos possuem 82% do mercado de crédito no país. Como resultado, em vez de cidadãos conscientes, teríamos apenas consumidores passivos.

2.6 Tarifas bancárias

As tarifas bancárias são um objeto de receita dos bancos múltiplos e caracteriza-se pela cobrança de serviços agregados à intermediação financeira por eles promovida (ex.: manutenção de cadastro, abertura de crédito, etc.) e possuem a finalidade principal de cobrir as despesas administrativas (SILVA, 2016).

Segundo o DIEESE (2006, p. 05⁵⁷):

[...] são cobradas de forma avulsa ou mediante uma mensalidade fixa. No primeiro caso, a cobrança ocorre sempre que o cliente utiliza determinados serviços e/ou produtos bancários. No segundo, a cobrança é fixada previamente com base na disponibilidade de um pacote fechado de serviços e produtos, independentemente de sua plena utilização. Além disso, o cliente não está isento do pagamento avulso pela utilização de qualquer item extra pacote.

Na prática, os clientes bancários possuem vinculados a suas contas-correntes, cestas ou pacotes de serviços englobando franquias de uso de determinados serviços como extratos, saques, depósitos e etc. Os bancos são livres para determinar que serviços e quantidade estão englobados na franquia.

A receita pela prestação de serviço e tarifas passou a representar, em 2005, 12,7% das receitas do setor bancário, frente a 6,94% em 1994 (DIEESE, 2006). No relatório de 2018, apurou-se que:

⁵⁶ Serviço Central de Proteção de Crédito, fornece informações sobre inadimplência de pessoa jurídica e pessoa física a fim de garantir que o sistema de vendas a crédito possa tomar melhores decisões durante vendas.

⁵⁷ Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosetorial/2006/servicosBancarios.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

Apesar de ser fonte secundária de receitas, já que a principal são as de intermediação financeira, os serviços bancários e renda de tarifas representam parcela importante da receita total dos bancos. Nos primeiros seis meses do ano de 2018, as receitas com prestação de serviços, somadas às tarifas bancárias, cresceram 7,6% e atingiram cerca de R\$ 66 bilhões. O Santander apresentou a maior alta, 12,1% no período. No Itaú, o crescimento foi de 8,9%. Bradesco e Caixa tiveram crescimento de 6,1% e 6,5%, respectivamente, enquanto no Banco do Brasil, a alta foi de 5,5%. A tabela abaixo demonstra os montantes auferidos por cada banco, os quais variaram entre R\$ 8,4 bilhões e R\$ 18,8 bilhões (DIEESE, 2018, p. 9).

Tabela 2 – Receita de prestação de serviços dos cinco maiores bancos do Brasil (1º semestre 2017 para 1º semestre 2018)

Instituição financeira	Junho		Variação (em%)
	2017	2018	
Itaú Unibanco	17.297	18.849	8,90%
Bradesco	11.656	12.365	6,10%
Banco do Brasil	12.645	13.346	5,50%
Santander	7.501	8.409	12,10%
Caixa Econômica Federal	12.230	13.024	6,50%
Total	61.329	65.993	7,60%

Fonte: DIEESE (2018, p. 9).

As tarifas bancárias não são adicionadas no *spread* bancário, porém as receitas conforme apresentadas de prestação de serviços são extremamente relevantes, totalizando o valor de R\$65,98 bilhões no período de 1º semestre de 2017 para o 1º semestre de 2018.

Ao analisar este objeto de receita dos cinco maiores bancos do país, em 2017, o recordista foi o Banco do Brasil abaixo demonstrado:

1. Banco do Brasil: R\$6.956 bilhões
2. Banco do Itaú Unibanco: R\$6.761 bilhões
3. Banco do Bradesco: R\$6.658 bilhões
4. Banco do Caixa Econômica Federal: R\$4.106 bilhões
5. Banco do Caixa Santander: R\$2.901 bilhões

A concentração bancária afeta diretamente o valor dessas taxas, visto que os maiores bancos possuem cobranças semelhantes, porém de alto valor, reflexo nas receitas de tarifas crescentes.

Estudo⁵⁸ realizado pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), divulgado em 2018, demonstra que os preços dos serviços bancários (pacote de serviços e tarifas) dos bancos acima, aumentaram acima da inflação no período de outubro de 2016 a novembro de 2017. A pesquisa pormenorizou que, entre os 58 pacotes oferecidos pelos cinco maiores bancos, 81% sofreram aumento de preços (47). A exemplo da Caixa Econômica Federal, o reajuste foi entre 10,71% e 78,88%, sendo a inflação acumulada do período (IPCA) de 2,70%.

Portanto, é possível traçar correlação temporal entre a concentração bancária e o aumento do *spread*, bem como da elevação das tarifas bancárias. Isso se torna mais claro por meio da verticalização do sistema financeiro, exposto a seguir.

2.7 Verticalização

Oligopólio é um termo utilizado que deriva do grego (*oligo*, poucos – *polens*, comércio) termo esse utilizado para caracterizar uma estrutura de mercado de concorrência imperfeita, na qual existem poucos ofertantes para muitos demandantes. Devido à existência de empresas dominantes, elas têm o poder de fixar preços de venda inflexíveis, em que os consumidores possuem baixo poder de reação a alteração de preço, e dificultar a entrada de novas empresas no setor dominado.

A concentração bancária no Brasil é verificada quando os cinco maiores bancos reúnem 85% de todos os depósitos em 2017, dados disponíveis no Relatório de Estabilidade Financeira, Banco Central⁵⁹. Isto é, a cada R\$100,00 depositados, R\$85,00 estavam sob a gestão da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Santander e Bradesco (BACEN, 2018).

O poder de mercado dos bancos brasileiros tem relação direta com a falta de alternativas à disposição dos poupadores/tomadores. Um exemplo disso é o mercado acionário brasileiro ainda em desenvolvimento em que a intermediação fica concentrada nos bancos, quando comparado com países desenvolvidos. Como em muitos mercados com estrutura oligopolista, as margens de intermediação serão tanto maiores quanto maior o poder de mercado de seus agentes (FAJARDO; FONSECA, 2008).

Dessa forma, a concentração bancária favoreceu as respectivas Instituições financeiras a controlar diversos segmentos, ou seja, os bancos não ficaram só nas atividades básicas e avançam para setores como meios de pagamentos, seguros e serviços de corretagem.

⁵⁸ Disponível em: <https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_tarifas.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁵⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2018_10/refPub.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2019.

A verticalização é o domínio de um grande conglomerado em diferentes setores de uma mesma atividade econômica. Os bancos brasileiros, dentro dessa lógica, atuam desde a conta bancária básica, manipulando cartões e cheque especial, até o mercado de corretagem de valores mobiliários, financeiras e seguradoras, todas estas atividades de algum modo subordinadas ou vinculadas aos grandes grupos.

A verticalização pode trazer prejuízos e desestimular a competição, porque as Instituições financeiras passam a ter posição dominante no mercado. Com isso, praticam preços e tarifas de juros elevados, que são repassados para o valor dos produtos e serviços. O oligopólio bancário possibilita a ocorrência do fenômeno da verticalização, e ambos contribuem para impulsionar os lucros exorbitantes do setor.

Em novembro de 2018, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) promoveu audiência⁶⁰ pública para analisar como as atividades do setor financeiro são impactadas pela verticalização. Os representantes das Entidades financeiras apresentaram argumentos de que não há uma comprovação que há ganhos de eficiência com a verticalização do setor, mesmo associada à concentração bancária.

Em contrapartida, na audiência foi apresentado que o *spread* bancário brasileiro é sete vezes maior que a média mundial, ao comparar com o Chile, pode se pagar 23 vezes mais *spread*, e 57 vezes mais que o Japão. O economista chefe do Santander, ex-presidente do CADE, argumentou que o alto *spread* no país está relacionado ao alto índice de inadimplência.

No entanto, foi destacado pelo representante da UNECS - União Nacional de Entidades do Comércio e Serviços que, no caso do Santander, seja a mesma no Brasil e na Espanha, os juros aqui são 10 vezes mais altos.

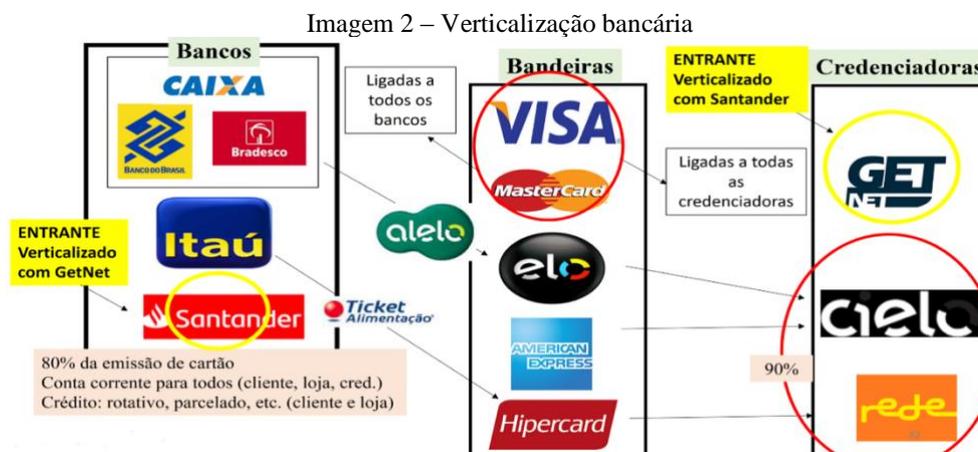
Não houve uma resposta para a indagação, e por fim o presidente do CADE, Alexandre Barreto, disse que o Conselho e o BACEN estão trabalhando para aumentar a competitividade. Barreto citou casos nos quais os órgãos atuaram nesse sentido, como o processo que culminou no fim da exclusividade, em 2010, entre bandeiras de cartões e empresas credenciadoras.

O ex-presidente do CADE, Ruy Coutinho, declarou⁶¹ que a verticalização está presente em diversos setores da economia global. Bem como a conselheira do CADE Cristiane A. J. Schimidt, apresentou a audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos no Senado,

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-realiza-audiencia-publica-para-discutir-impactos-concorrenciais-da-verticalizacao-do-setor-financeiro>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.abrasel.com.br/component/content/article/7-noticias/6815-522019-entenda-o-que-e-verticalizacao-e-como-ela-afeta-juros-e-precos.html>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

sob o tema “Debate a redução de *spreads* bancários”⁶², em 05 de junho de 2018, a seguinte imagem:



Fonte: Relatório Banco Central/ CADE (2009) (SCHIMIDT, 2018)⁶³.

A imagem acima demonstra a verticalização do sistema bancário, especificamente relacionado ao mercado de cartões de crédito. A fim de exemplificar, o Banco do Brasil, ao possuir a bandeira Elo e Alelo, bem como a credenciadora Cielo, possui todas as etapas do cartão de crédito, possuindo, portanto, informações importantes. A elevada concentração do mercado não está restrita ao mercado de crédito (empréstimos bancários, cheque especial, juros de cartão de crédito, habitacional e outros).

Importante frisar que as análises do Banco Central nos relatórios citados do *spread* bancário, não consideram o custo/tarifa de toda a cadeia do sistema financeiro, bem como o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH). Também não considera, portanto, as análises do FMI e deixam de analisar importante impacto da verticalização na concentração bancária no Brasil.

Nesse sentido, o pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia, FGV, Fernando Veloso⁶⁴, argumenta que nos bancos o segmento em que os problemas de concorrência mais se destacam é o de meios de pagamento, em que os principais elos – bandeira do cartão, emissor e credenciadora – estão fortemente verticalizados, com grandes bancos sendo donos ou tendo operações acionárias nos demais segmentos.

⁶² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=13734>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

⁶³ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/3a60149b-43a7-4ce9-b371-cb96014b281e>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

⁶⁴ Disponível em: <<https://portalivre.fgv.br/navegacao-superior/noticias/noticias-1328.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

Algumas medidas estão sendo tomadas pelo Banco Central, a exemplo da Resolução nº 4.649/18, a qual impede que bancos neguem acesso de instituições de pagamentos a uma série de produtos e serviços.

Numa época de acelerada concentração bancária, considera-se imprescindível investigar tributos incidentes nos bancos, apresentados no capítulo seguinte, bem como as alterações pós-Plano Real a fim de demonstrar que a concentração foi potencializada pelo Estado com a intenção de aumentar a eficiência tributária arrecadatória.

3 TRIBUTO

3.1 Conceito de tributo

No estudo histórico da tributação, observou-se que o tributo acompanhou a própria evolução da civilização,

como instrumento de opressão e preço de liberdade dos antigos até nos instrumentos da liberdade coletiva do Estado Fiscal, houve por certo uma mudança nas relações entre soberanos e seus súditos. O que no passado se achava legítimo, como decorrência das conquistas da guerra, hoje seria intolerável. O surgimento do Estado de Direito definitivamente exigiu que o poder de tributar se conformasse aos ditames constitucionais, dando origem ao Direito Tributário (SCHOUERI, 2016, p. 133).

Este é uma obrigação de pagar, criada por lei, impondo aos indivíduos o dever de entregar parte de suas rendas e patrimônio para a manutenção e desenvolvimento do Estado.

Em outras palavras, os tributos são a principal fonte de Receita do estado de Direito, formando a Receita Derivada⁶⁵, pois utilizando do seu poder de império, o Estado “deriva” para os cofres públicos uma parcela do patrimônio das pessoas sujeitas à sua jurisdição (NOGUEIRA, 1995).

O professor Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 45-46) apresenta seis definições para o termo, quando utilizado nos textos do Direito Positivo, nas lições da doutrina e nas manifestações da jurisprudência. São elas:

- i. **“tributo” como quantia em dinheiro:** Uma das mais populares proporções semânticas da palavra “tributo” é justamente aquela que alude a uma importância pecuniária. Indicando um volume de montante de notas, ou seja, fica acentuado o objeto da prestação ou conteúdo do dever jurídico cometido ao sujeito passivo, indicado por dinheiro;
- ii. **“tributo” como prestação correspondente ao dever jurídico do sujeito passivo:** o comportamento de uma certa pessoa física ou jurídica, que se constitui no pagamento de determinada importância pecuniária. Neste caso, a ênfase não incide no dinheiro em si, antes recai no proceder de conduzi-lo ao lugar preestabelecido para solver-se o débito;

⁶⁵ Receitas Derivadas são as que provêm do constrangimento sobre o patrimônio particular. São os tributos (com exceção dos empréstimos compulsórios, pois estes constituem entradas provisórias) e as penalidades (pecuniárias - multa - ou não - perdimento e apreensão de bens etc.).

- iii. **“tributo” como direito subjetivo de que é titular o sujeito ativo:** conforme a lição de Ernest Blummenstein⁶⁶: são prestações pecuniárias que o Estado, ou um ente por ele autorizado, em virtude de sua soberania territorial, exige dos sujeitos econômicos que lhe são submetidos;
- iv. **“tributo” como termo da relação jurídica tributária:** o termo “tributo” comporta uma significação que, em vez de partir de indicação do conteúdo patrimonial do objetivo (dinheiro), ou do dever jurídico cometido ao sujeito passivo, ou do direito subjetivo de que é titular o sujeito ativo, cogita do vínculo como um todo, isto é, “tributo” como equivalente a obrigação tributária, relação jurídica tributária. A carga significativa não repousa mais em qualquer dos tópicos do laço obrigacional, mas nele como uma entidade integral. Com o relato em linguagem competente do evento descrito na hipótese de incidência da regra tributária, instala-se por força da imputação deôntica, um liame de conteúdo patrimonial, pois seu objeto é expresso em termos econômicos. Dessa forma, numerosas construções doutrinárias empregam “tributo” para designar a relação jurídica que se instaura por virtude do acontecimento daquele fato previsto no antecedente da norma;
- v. **“tributo” como norma jurídica tributária:** equivale a afirmar “tributo” como regra de Direito, como preceito normativo, ou seja, em cumprimento ao Art. 153, III, da Constituição Federal, compete à União instituir impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza;
- vi. **“tributo” como norma; fato e relação jurídica:** o símbolo “tributo” admite ainda uma outra significação, sobre medida ampla. Nesse derradeiro sentido, quer exprimir toda a fenomenologia da incidência, desde a norma instituidora, passando pelo evento concreto, nela descrito, até o liame obrigacional que surge à luz com a ocorrência daquele fato (CARVALHO, 2013, p. 45-46).

É uma forma obrigatória de contribuir, financeiramente, para uso do Estado em suas atividades e gastos, o que se corrobora com a definição legal do Art. 3º do Código Tributário Nacional: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

⁶⁶ *Sistema di diritto dele imposta*, trad. It. F. Forte, Milano, 1954.

A definição não pode prescindir de sua finalidade precípua de ser uma receita do Estado para financiar suas atividades. De acordo com Ricardo Lobo Torres (2010, p. 158):

O tributo, como item da receita pública, é impensável sem as categorias correspondentes da despesa pública. Receita e Despesa formam um conjunto inseparável no Estado Social Fiscal, que atua dialeticamente. [...] O conceito jurídico de tributo se constituirá com a referência à destinação pública do ingresso, que poderá até ser subsidiária quando aparecer uma finalidade extrafiscal preponderante; mas a destinação pública terá que existir, sob pena de perecer o próprio conceito de tributo, que é categoria básica do Estado Social Fiscal.

Ele existe fundamentalmente para financiar as despesas governamentais gerais, autorizadas pelo Orçamento Público, em conformidade com decisão política adotada pelos congressistas⁶⁷.

Assim como as demais receitas públicas, visam financiar atividades governamentais, mas é possível distinguir a destinação especial que lhes é dada, desde que observados alguns princípios, como o da isonomia e o da capacidade econômica. Todos os cidadãos têm o dever de contribuir para manter o Estado Democrático de Direito, mas não em igual proporção, cabendo a cada um contribuir na medida de sua capacidade econômica.

3.2 Tributos diretos e indiretos

Os principais a incidir nas Instituições financeiras são: IRPJ, CSLL, PIS, COFINS e IOF, classificados como diretos ou indiretos. Schoueri (2016, p. 152) ensina que é muito comum que se tente segregar os tributos em diretos e indiretos, de acordo com sua incidência.

Isso ocorreu, especialmente no séc. XIX, em que se desenvolveram critérios de “translação econômica”, o de acordo com a qual o direto seria aquele cuja incidência atingisse o contribuinte definido pelo legislador como sujeito passivo da obrigação tributária. Indireto seria o aquele cujo ônus se transferisse a um contribuinte de fato na relação tributária e não ao sujeito passivo direto da obrigação.

De acordo com o critério financeiro, que considera o fluxo de riquezas, indireto seria o que incide sobre a renda consumida, sendo os demais considerados diretos (renda produzida, distribuída ou poupada).

Serão considerados como tributos que impactam nos bancos: o IRPJ e a CSLL, incidentes sobre o lucro; o PIS e a COFINS, incidentes sobre a receita; o IOF, incidente sobre

⁶⁷ Aurélio Pitanga Seixas Filho apud Brito e Rosas (2003, p. 158).

o valor do crédito concedido; e os efeitos fiscais do reconhecimento da perda no recebimento do crédito, que também majoram a carga fiscal dos Bancos e, certamente, têm efeitos no custo do crédito.

Os bancos possuem o Regime de Tributação⁶⁸ pelo Lucro Real, conforme no Art. 14 da Lei nº 9.718/98, portanto, tributos como IRPJ e CSLL são apurados com base no lucro líquido apontado pela empresa. Dessa forma, os cálculos destes por parte do lucro contábil sofrem ajustes (adições e exclusões) previstas na legislação tributária, o que, dependendo das adições efetuadas, pode majorar muito – ou mesmo diminuir, dependendo das exclusões – a base de cálculo em relação ao lucro líquido do banco.

O IRPJ e a CSLL são tributos diretos mencionados na composição do *spread* e pode-se concluir que têm um peso relevante nesse fator que influencia nos juros bancários que afetarão o crédito e, conseqüentemente, encarecerão o custo ao tomador.

Nesse aspecto, é interessante observar a relação do Estado arrecadatório com os maiores bancos do país, pois da mesma forma que a pesada tributação encarece seus produtos, por outro lado, em razão do oligopólio existente, os consumidores não possuem opções senão adquirir produtos dessas instituições. Observando que cada a vez mais a concentração avança em consonância com a arrecadação fazendária.

3.2.1 Tributos diretos

3.2.1.1 Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)

O IRPJ é de competência privativa da União, previsto na Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988a) e no Código Tributário Nacional que em seu Art. 43 dispõe: “o imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, tem como fato gerador, a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica”.

São contribuintes do IRPJ, as pessoas jurídicas e pessoas físicas a elas equiparadas, domiciliadas no país, e devem apurar o imposto com base no lucro que pode ser real, presumido

⁶⁸ O Regime de Tributação: Lucro Real, é baseado no faturamento mensal ou trimestral da empresa e o cálculo dos impostos incide sobre o lucro efetivo da mesma. A apuração dos resultados se baseia no cálculo das receitas subtraindo as despesas e custos. Para alguns tipos de empresas a opção por este regime se torna obrigatória em razão da atividade exercida, negócios como: bancos comerciais, sociedades de créditos, corretoras de Títulos, *factoring*, investimentos e financiamentos. Incluindo também aquelas empresas cujo Faturamento Bruto Anual seja superior a R\$ 78 milhões.

ou arbitrado. Desde 1996, as alíquotas em vigor são as mesmas, 15% sobre o lucro real presumido ou arbitrado apurado pelas pessoas jurídicas em geral.

A parcela do lucro real que exceder ao resultado da multiplicação de R\$20.000,00 (vinte mil reais) pelo número dos meses do respectivo período de apuração sujeita-se à incidência do adicional, à alíquota de 10%. Inclusive às pessoas jurídicas que optarem pela apuração do lucro presumido ou arbitrado, o adicional incide sobre a parcela que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração. A alíquota do adicional é única para todas as pessoas jurídicas, inclusive Instituições financeiras, sociedades seguradoras e assemelhadas.

O gráfico a seguir demonstra a arrecadação do IRPJ incidente nas Entidades financeiras nos anos de 1995/1996. Após essa data, houve uma limitação na análise, pois a Receita Federal, fonte dos dados utilizados, não disponibiliza informações dos anos de 1997 a 2003. Dessa forma, a análise foi retomada de 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Receita Federal⁶⁹.

O gráfico 14 demonstra a arrecadação do IRPJ dos bancos, sendo possível verificar como era nos anos de 1995/1996 para pós-2004⁷⁰, tal fato ocorreu devido ao aumento dos lucros bancários. Ao analisar o relatório de “Desempenho dos bancos 2016”⁷¹(DIEESE), compreende-se que a redução do IRPJ dos anos de 2014/2015 deu-se devido à intensa reestruturação

⁶⁹ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁷⁰ Os dados do período de 1997 a 2003 não estão disponibilizados nos Relatórios de Arrecadação da Receita Federal, separados por Entidade financeira, como ocorreu nos períodos de 1995/96 e 2004/2018.

⁷¹ Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2016/desempenhoDosBancos2016.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

realizada, com fechamento de agências, demissões, bem como programas de demissão voluntária, reduzindo a tendência de alta dos lucros. A trajetória de alta foi retomada em 2017.

Ademais, o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os rendimentos de aplicações financeiras de rendas fixa e variável ou pago sobre os ganhos líquidos mensais, contribui para arrecadação federal, sendo regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 1.720, de 24 de abril de 2017, que dispõe sobre o imposto sobre os rendimentos e ganhos líquidos auferidos nos mercados financeiros e de capitais revogou a Instrução Normativa nº 1.585, de 31 de agosto de 2015.

O gráfico 14 possibilita visualizar o elevado crescimento do IRPJ das Instituições financeiras no período de 1995, correspondendo a 1,38%⁷² da arrecadação federal, já em 2018, o imposto corresponde a 1,85%. A União, ao aumentar a carga tributária dos bancos, não se valeu do IRPJ como meio de aumento da arrecadação, haja vista a obrigatoriedade de repartir a receita fiscal com os Estados e Municípios. Os dados numéricos demonstram a elevação da carga tributária CSLL, como será demonstrado no próximo tópico.

3.2.1.2 Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL)

A CSLL foi instituída pela Lei nº 7.689/1988 (BRASIL, 1988c) e passou por diversas alterações ao longo do tempo. O objetivo é financiar a Seguridade Social, por sua vez, é, segundo o Art. 194 da Constituição Federal: um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988a). Logo, a Seguridade Social envolve três programas: Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

Todas as empresas domiciliadas no Brasil estão obrigadas ao pagamento da CSLL. Inclusive, devem fazer o recolhimento dessa contribuição, empresas equiparadas às empresas domiciliadas no país, conforme a legislação do IRPJ. As formas de calcular a CSLL variam conforme o regime de tributação.

A alíquota da CSLL para as empresas em geral é de 9%, ao passo que nas Instituições financeiras e de seguros privados, a alíquota atualmente é de 15%⁷³ sobre o lucro, sendo

⁷³ A alíquota da CSLL variou ao longo dos anos: até abr./99 era de 8% (MP 2.158/01); de mai./99 a jan./2000 passou a 12% (MP 2.158/01); de fev./2000 a abr./2008 foi a 9% (Lei nº 10.637/02); de mai./2008 a ago./2015 era de 15% (IN 810/2008); de set./15 a dez./2018, a alíquota em vigor é de 20%, retornando a 15% a partir de jan./2019 (Lei nº 13.169/15), de acordo com a regra atual, o que pode não ocorrer, se o Congresso decidir prorrogar a norma e manter a alíquota majorada.

aplicadas as mesmas normas estabelecidas para apuração e pagamento do IR de pessoas jurídicas, mantidas a base de cálculo e as alíquotas previstas na legislação em vigor (Lei nº 8.981/1995, Art. 57). Assim, se uma empresa optar por recolher o IRPJ pelo regime de tributação do lucro real, não poderá optar por pagar a CSLL pelo lucro presumido (BRASIL, 1995).

A diferenciação de alíquotas das Instituições financeiras vai ao encontro da hipótese de que o Estado beneficia-se dos lucros exorbitantes decorrentes da concentração bancária para fins de impulsionar a arrecadação federal.

As alterações das alíquotas da CSLL das Entidades financeiras ocorreram ao longo do período, no início do Plano Real a incidência era de 8%, Lei nº 7.689/88, porém após a efetivação dos Programas Estatais a alíquota foi majorada para 12% por meio da MP nº 2.158/01.

No entanto, em 2008, durante a crise bancária americana e fortalecimento da concentração bancária no Brasil, a alíquota já era de 15%. A tensão entre os protagonistas tornou-se constante, ora o Estado aumentando a carga tributária por um período, ora reduzindo em posteriores. Em 2015, por meio da MP nº 675, a alíquota da CSLL para Instituições financeiras aumentou de 15% para 20%. Esse aumento foi feito para compensar a queda de arrecadação prevista devido a alterações promovidas pelo Congresso Nacional no pacote de ajuste fiscal proposto pelo governo no começo de 2015. A MP nº 675 foi convertida na Lei nº 13.169/15, a qual estabeleceu aumento para 20% da alíquota durante o período de setembro/2015 a dezembro/2018, retornando a alíquota de 15% em janeiro/2019.

Em recentes discussões no país sobre a Reforma da Previdência, (PEC 06/19, fev./2019) o relator na comissão especial da Câmara dos Deputados, Samuel Moreira (PSDB-SP), apresentou um novo parecer com alterações à proposta original enviada⁷⁴, entre eles está o aumento da CSLL de 15% para 20% para os bancos e Instituições financeiras. Pela projeção apresentada, isso resultaria numa arrecadação próxima de R\$50 bilhões em 10 (dez) anos. Mais uma vez ocorre a demonstração de tensão entre os dois protagonistas, Estado e Instituições financeiras, poderes hegemônicos.

A Carta Magna (BRASIL, 1988a) estabelece de forma detalhada a discriminação das competências tributárias e a partilha dos recursos carreados aos cofres públicos, inclusive

⁷⁴ Apresentação de parecer sobre o tema, 13 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/578251-RELATOR-APRESENTA-PARECER-A-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-NESTA-MANHA.html>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

elevando o percentual de recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No entanto, no Art. 149, a Constituição estabeleceu que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais como instrumento de atuação no campo social (BRASIL, 1988a). Aos Estados, Distrito Federal e Municípios permitiu-se somente a criação de contribuição para o custeio do regime previdenciário de seus servidores, conforme o Art. 149, § 1º, incluído pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

Dessa forma, possibilitou-se à União expandir suas receitas por meio criação e majoração das contribuições sociais que não são compartilhadas com os outros entes federados. A União deixou em segundo plano o aumento da carga tributária por meio de impostos, os quais por determinação constitucional têm seu produto dividido com Estados e Municípios (BRASIL, 1988a). Tal fato ocorreu com o aumento da carga tributária das Instituições financeiras por meio da CSLL, e não do IRPJ, restringindo essa receita ao Governo Federal.

Este, portanto, valeu-se da CSLL para fins arrecadatários, como ocorrido nas alíquotas incidentes no passado, o Estado possui uma relação constante com os bancos, ora realizando aumento e redução de alíquotas, bem como auxiliando por meio de Programas Financeiros favoráveis aos bancos, conforme apresentado no capítulo anterior.

No entanto, os bancos utilizam do discurso legitimador de que o aumento dos tributos afeta o *spread* e o aumento das tarifas, porém os dados numéricos não indicam isso. Pois, ao analisarem-se as oscilações de carga tributária incidente nas Instituições, observa-se que não houve alteração do *spread*, ou seja, mesmo em períodos de redução de CSLL de 12% para 9% e de 20% para 15%, não se alterou o *spread* bancário. Não obstante, os lucros bancários permaneceram crescentes. Assim confirmando a hipótese da existência de uma relação do Estado com as Instituições financeiras, contrariando as narrativas apresentadas pelos protagonistas que justificam a existência dos oligopólios (segurança do mercado financeiro), bem como altos *spreads* (devido às inadimplências e tributos).

Nesse contexto, pode-se aplicar o marco teórico crítico, pois a Teoria Crítica visa criticar e mudar a sociedade como um todo, em contraposição com a teoria tradicional que visa somente entender e explicar a sociedade. Analisar pela lupa da Teoria Crítica é tornar-se livre, buscar criar uma sociedade racional e desprendida, que atenda às necessidades de todos. É nesse aspecto que reside o caráter “crítico” da Teoria. Ela objetiva revelar como a sociedade contemporânea capitalista controla e domina a Economia e a Cultura (HORKHEIMER; ADORNO, 1947).

A alteração da alíquota da CSLL a fim de promover aumento na arrecadação e, assim, justificar que a possibilidade de o Estado abdicar do corte de despesas da Reforma da Previdência por meio da compensação do aumento do tributo irá resultar em impacto direto na sociedade, pois, não se vinculou o não aumento dos juros bancários, bem como das tarifas.

A Teoria Crítica procura entender as diversas formas por meio das quais vários grupos sociais são oprimidos. Ela examina as condições sociais a fim de revelar estruturas ocultas que auxiliam na opressão (HORKHEIMER; ADORNO, 1947). As Entidades financeiras irão repassar o aumento para a sociedade e, assim, a renda das famílias brasileiras será reduzida, caso aprovado o aumento da alíquota.

3.2.2 Tributos indiretos

3.2.2.1 Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Programa de Integração Social (PIS/PASEP)

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incide sobre a receita bruta das empresas em geral, abrange a previdência social, a saúde e a assistência social e teve seu nascimento na Lei Complementar nº 70 de 1991 (BRASIL, 1991b).

O Programa de Integração Social (PIS) é uma contribuição social devida pelas pessoas jurídicas, com objetivo de financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados, sendo criado em 1970, durante o governo militar, mais precisamente, por Emílio Garrastazu Médici, em 7 de setembro. Já o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foi instituído por meio da Lei Complementar nº 08, em 03 de dezembro de 1970 (BRASIL, 1970a). A recepção das Leis Complementares instituidoras do PIS e do PASEP se deu por meio do Art. 239 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

[...]

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas

individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição (BRASIL, 1988a).

São contribuintes do PIS/PASEP as pessoas jurídicas de direito privado e as que lhes são equiparadas pela legislação do imposto de renda, inclusive empresas prestadoras de serviços, empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias, inclusive as microempresas e as empresas de pequeno porte submetidas ao regime do SIMPLES⁷⁵.

O regime de apuração cumulativa da COFINS foi estabelecido pelo § 1º do Art. 22 da Lei nº 8.212/91 (BRASIL, 1991a). O regime não permite a apropriação de créditos relativos à aquisição de mercadorias e insumos, bem como referentes a encargos e despesas que serão, em momento futuro, deduzidos dos débitos apurados da aludida contribuição.

Unificou-se a legislação da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre o faturamento com a edição da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998 (BRASIL, 1998). A Lei determinou que a base de cálculo da contribuição é a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevante o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas (BRASIL, 1998). Com essa modificação, todas as receitas, exceto as textualmente excluídas, integram a base de cálculo da COFINS e do PIS, sejam operacionais ou não operacionais.

O outro aspecto determinado pela Lei nº 9.718/98, foi que as instituições financeiras e as companhias seguradoras ficaram cumulativamente sujeitas à COFINS, regime este em que não há desconto de créditos, calculando-se, regra geral, o valor das contribuições devidas diretamente sobre a base de cálculo.

No caso do “cumulativo”, as pessoas jurídicas, incluindo os bancos, estão autorizadas legalmente a excluir determinadas receitas da base de cálculo das referidas contribuições, quais sejam: despesas incorridas nas operações de intermediação financeira; obrigações por empréstimos para repasse de recursos de instituições de direito privado; deságio na colocação de títulos; perdas com títulos de renda fixa e variável, exceto com ações; perdas com ativos financeiros e mercadorias, em operações de *hedge*, nos termos da Lei nº 9.718/98 (BRASIL, 1998).

Posteriormente, com a instituição das Leis nº 10.637/02 (PIS/PASEP), e nº 10.833 (COFINS), surgiu a não-cumulatividade para a cobrança do PIS/PASEP e da COFINS. Em

⁷⁵ Segundo o site da Fazenda: “O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

2003, a não-cumulatividade das contribuições fora constitucionalizada, por meio da Emenda Constitucional nº 42/2003, que inseriu o § 12 no Art. 195 da Constituição, com o seguinte teor: “A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não-cumulativas” (BRASIL, 1988a).

PIS e COFINS aplicam-se à alíquota combinada de 4,65% atualmente. A COFINS incide a 4% e o PIS a 0,65%, sendo que, para as empresas não financeiras sujeitas ao mesmo regime de apuração dos bancos, o chamado regime cumulativo de apuração do PIS/COFINS, as contribuições incidem a 3,65%.

Insta salientar que o PIS e a COFINS estão intimamente ligados às melhorias proporcionadas nas áreas de saúde, educação, assistencial social, cultura e demais áreas correlatas. Nesse contexto, Barros (2017, p. 37-38) assevera que:

As contribuições sociais são, por excelência, a espécie tributária que mais se identifica com o conceito de Estado Social e Democrático de Direito, pois visam custear, justamente, a intervenção do Estado na garantia do mínimo existencial para os cidadãos, de modo a proporcionar a todos uma existência digna desde o nascimento até a morte, inclusive em momento de fragilidade ou até de incapacidade.

Assim, as referidas contribuições possuem um caráter solidário, pois as empresas sobre as quais incidem tais tributos contribuem para melhorias em diversos setores da sociedade, sem que recebam diretamente as vantagens daí advindas. Nesse aspecto, a União criou em 1994 o Fundo Social de Emergência, o qual desvinculava a receita de contribuições para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi alterado para Desvinculação de Receitas da União.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao Governo Federal usar livremente 30%⁷⁶ das receitas das contribuições sociais e domínio econômico, bem como taxas da União. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Ou seja, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário, bem como possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

⁷⁶ Proposta de Emenda à Constituição 31/2016, prorrogou a DRU até 2023, ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. Cria mecanismo semelhante para estados, Distrito Federal e municípios - a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM) -, ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não aplicado às receitas destinadas à saúde e à educação. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/proposta-de-fim-da-dru-pode-ser-inocua-avalia-diretor-do-ifi>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

Um dos questionamentos daqueles que são contrários à DRU está baseado na excessiva concentração de poder financeiro nas mãos da União, o que já vinha se desenvolvendo com o aumento progressivo da carga tributária das contribuições sociais e econômicas, e no fato de que a DRU potencializa essa concentração, fenômeno que traz reflexos negativos ao pacto federativo e ao necessário equilíbrio distributivo entre recursos e atribuições dos entes. Outro argumento contrário é que a DRU reduz os recursos disponíveis destinados ao atendimento dos direitos sociais e fundamentais do cidadão.

3.2.2.2 Incidência do PIS e da COFINS sobre receitas financeiras

A incidência do PIS e da COFINS envolve uma controvérsia oriunda da publicação da Lei nº 9.718/98, a qual ampliou em seu Art. 3º o conceito de Receita Bruta:

Art.3º O faturamento a que se refere o art. 2º compreende a receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977.

§ 1º Entende-se por receita bruta a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevante o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil por ela exercida (BRASIL, 1998).

A Lei mencionada foi publicada antes da Emenda Constitucional nº 20/98⁷⁷, que modificou o Art. 195 da CF, a qual outorga a competência à União para a instituição de contribuição social sobre a receita. Portanto, diversas ações judiciais foram ingressadas pelas Instituições financeiras, a fim de não se submeterem às contribuições em relação a leis anteriores à Emenda.

As duas contribuições possuem a mesma base de cálculo, sendo que a COFINS ao ser instituída pela Lei Complementar nº 70/91, estabeleceu em seu Art. 2º que “incidirá sobre o faturamento mensal, assim considerando a receita bruta das vendas e serviços”. Sendo que a definição de receita bruta se encontrava no Art. 12 do Decreto Lei nº 1.598/77.

Portanto, o conceito de “faturamento” não englobava a totalidade das receitas contabilizadas pelas pessoas jurídicas, a exemplo da presente pesquisa, a receita financeira não seria passível de tributação, na medida em que não resulta da venda de bens ou da prestação de serviços (TORRES, 2017).

⁷⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 18 jul. 2019.

A Lei nº 9.718/98 determinou que a receita bruta passaria a compreender a totalidade das receitas das empresas, e não somente as receitas de vendas de produtos e de prestação de serviços. Portanto, haveria incidência sobre receita financeira.

No mês seguinte a esta Lei, foi publicada a Emenda Constitucional nº 20/98, 15 de dezembro de 1998, que incluiu no Art.195 da Constituição Federal, inciso I, “b”:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento (BRASIL, 1988a).

O Supremo Tribunal Federal, em 2005, no julgamento do RE nº 346.084⁷⁸, analisou a extensão jurídica do conceito “faturamento” e por consequência a ampliação conceitual proposta pelo § 1º do Art. 3º da Lei nº 9.718/98, reconhecendo a inconstitucionalidade desta ampliação e sua revogação expressa ocorreu pelo Art.79, XII, da Lei nº 11.941/2009.

Conforme se apresenta no voto do Ministro Gilmar Mendes no RE 574706⁷⁹ / PR reproduzido abaixo:

Dessa forma, o advento da EC/1998 superou qualquer polêmica quanto à incidência da COFINS sobre outras formas de receita, além daqueles provenientes da venda de mercadorias e da prestação de serviço, subsumidos no conceito de faturamento.

Assim, nos julgamentos concluídos em 9.11.2005, o Plenário confirmou o entendimento de que o faturamento e receita bruta são sinônimos e que, até a edição da Emenda Constitucional 20/1998, limitavam-se ao produto da venda de mercadorias e serviços, ou de mercadorias e serviços.

No Recurso Extraordinário nº 609096 RG/RS, com Repercussão Geral, as Instituições financeiras discutem a exigibilidade do PIS e da COFINS sobre suas receitas, por entenderem que tais valores não estariam incluídos no conceito de faturamento.

A Lei nº 12.973/14 (conversão da Medida Provisória) tentou pacificar a controvérsia existente sobre a base de cálculo da incidência do PIS e da COFINS (BRASIL, 2014), visto o Decreto-Lei nº 1.598/77 (BRASIL, 1977), o qual determina expressamente a definição de Receita Bruta, e a ampliação da definição pela Lei nº 9.718/98 (BRASIL, 1998), pela

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re346084.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

⁷⁹ Voto RE 574706 / PR em fls.43-44. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/re-icms-pis-cofins-voto-gilmar.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

sistemática da apuração cumulativa. No entanto, a controvérsia não foi pacificada, pois não ocorreu o julgamento definitivo pelo STF.

Quadro 3 – Comparativo legislativo

Art. 12 Decreto Lei nº 1.598/77	Lei nº 12.973/14
<p>Art. 12. A receita bruta das vendas e serviços compreende o produto da venda e de bens nas operações de conta própria e o preço dos serviços prestados.</p>	<p>Art. 12. A receita bruta compreende:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. O produto da venda de bens nas operações de conta própria; ii. O preço da prestação de serviços em geral; iii. O resultado auferido nas operações de conta alheia; e iv. As receitas de atividades ou objeto principal da pessoa jurídica, não compreendidos nos incisos I a III.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Lei nº 12.973/14 (MP nº 627/2013), ampliou o conceito de faturamento bruto, incluindo todos os resultados da empresa, não somente o de venda ou/e prestação de serviço (BRASIL, 2014). Portanto, uniformizou-se o conceito de Receita Bruta na legislação tributária, abrangendo a base de cálculo do PIS e da COFINS, especialmente na sistemática cumulativa (TORRES, 2017)⁸⁰.

Ao se lançar o olhar crítico sobre a disputa gerada pela ampliação do conceito de faturamento, é possível depreender o jogo de interesses envolvido na relação entre os protagonistas da pesquisa. Por um lado, o Estado quer ampliar sua fatia de arrecadação, incluindo a incidência dos tributos na Receita Financeira. Por outro lado, as Instituições financeiras, após se fortalecerem devido à concentração bancária possibilitada/incentivada pelo primeiro, como visto anteriormente, começam a resistir às tributações.

3.2.3 Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)

O IOF, criado durante o regime militar, na reforma tributária de 1966, por meio da Lei nº 5.143/1966, foi planejado como instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial na perseguição dos objetivos econômicos determinados pela União. O imposto apresenta dupla função, arrecadador, de caráter fiscal, e indutor, de caráter extrafiscal/regulatório.

⁸⁰ III Seminário CARF, prof. Dr. Heleno Torres, PIS e COFINS Instituições financeiras. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/noticias/2017/apresentacoes-seminario-2017/iii-seminario-carf_ce3-heleno-torres-pis-cofins-instituicoes-financeiras.pdf/view>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Os fatos geradores do imposto estão normatizados no Código Tributário Nacional, Seção IV, Art. 63:

O imposto, de competência da União, sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários tem como fato gerador:

I - quanto às operações de crédito, a sua efetivação pela entrega total ou parcial do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado;

II - quanto às operações de câmbio, a sua efetivação pela entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por este;

III - quanto às operações de seguro, a sua efetivação pela emissão da apólice ou do documento equivalente, ou recebimento do prêmio, na forma da lei aplicável;

IV - quanto às operações relativas a títulos e valores mobiliários, a emissão, transmissão, pagamento ou resgate destes, na forma da lei aplicável.

Parágrafo único. A incidência definida no inciso I exclui a definida no inciso IV, e reciprocamente, quanto à emissão, ao pagamento ou resgate do título representativo de uma mesma operação de crédito (BRASIL, 1966).

Inicialmente em 1966, o Art. 1º da Lei nº 5.143 previa a incidência do IOF apenas sobre as operações de crédito e seguro realizadas por Instituições financeiras e seguradoras. No entanto, com o Decreto-Lei nº 1.783 de 1980 (BRASIL, 1980), a base de incidência do imposto passou a incluir operações de câmbio, transações com títulos e valores mobiliários, seguros de vida, de bens e de valores, empréstimos de qualquer natureza, abertura de crédito e descontos de títulos (BRASIL, 1980).

Entre os diversos decretos que regulamentaram o IOF, para o presente trabalho é importante destacar o Decreto nº 6.306/2007, que dispõe sobre operações de crédito, câmbio, seguro e transações com Títulos e Valores Mobiliários (TVM), estabelece a incidência do IOF/Crédito em operações de crédito realizadas por Instituições financeiras, bem como por empresas de *factoring*⁸¹ e entre pessoas jurídicas ou entre pessoas jurídicas e físicas⁸² (BRASIL, 2007).

O fato gerador do IOF/Crédito é a entrega de recursos ou a sua colocação à disposição do interessado, sendo que o tomador (interessado) é o contribuinte e o banco (no caso estudado) é o responsável tributário pela retenção e recolhimento do imposto.

O Código Tributário Nacional, em seu Art. 67, determina que a receita líquida do IOF seja direcionada para a formação de reservas monetárias. Não obstante, desde setembro de

⁸¹ É uma operação financeira pela qual uma empresa vende seus direitos creditórios – que seriam pagos a prazo – por meio de títulos a um terceiro, que compra estes à vista, mas com um desconto.

⁸² O Decreto nº 6.306/2007 regulamenta as Leis nº 5.143/1966, 5.172/1966, 8.894/1994, 9.249/1995 (Art. 15); 9.532/1997 (Art. 58) e 9.779/1999 (Art. 13) que introduziram o IOF e trata da sua incidência sobre operações de crédito realizadas por IFs, por empresas de *factoring* e entre pessoas jurídicas ou entre pessoas jurídicas e físicas.

1988, com a edição do Decreto-Lei n° 2.471 (BRASIL, 1988b), o IOF passou a ser administrado pela Secretaria da Receita Federal – atual Receita Federal do Brasil (RFB) –, substituindo o BACEN, sendo que o produto de sua arrecadação passou a integrar as receitas públicas federais.

Se o empréstimo for concedido na modalidade em que o valor de principal está definido, o IOF/Crédito incide à alíquota de 0,0041% ao dia, no caso de mutuário pessoa jurídica; e 0,0082%⁸³ para mutuário pessoa física, limitado à multiplicação das alíquotas por 365 dias. Será acrescido ao valor base da tributação, alíquota adicional de 0,38% de IOF.

Para operações de crédito concedidas sem valor de principal definido (cheque especial, crédito rotativo) o IOF incide às mesmas alíquotas acima, só que diariamente, sem a limitação dos 365 dias.

Em situações de envio de dinheiro para o exterior, varia de acordo com a natureza da remessa, podendo ser entre 0,38% e 1,1%. Para compra de moeda estrangeira, a porcentagem cobrada é de 1,1%. No caso de cartão de crédito, débito, pré-pago ou cheques de viagem é de 6,38%.

Existem operações com alíquota zero e isenção, porém, para os fins do presente trabalho, não se tratou de cada caso, pelo fato de esse tributo impactar no *spread* de forma direta, sem essa distinção de modalidade de operação.

Em casos de empréstimos ou financiamentos em geral, há incidência do IOF/Crédito, o que *per se* encarece o custo da operação para o tomador.

Por ser também extrafiscal, o IOF presta-se a fomentar políticas fiscais governamentais para induzir (estimular ou desestimular) determinados comportamentos dos participantes do mercado financeiro e/ou de capitais. Especificamente quando se trata de IOF/Crédito, ao majorar alíquotas, o governo indica sua pretensão em refrear a tomada de crédito por parte da sociedade; ao diminuí-la, estimula a retomada das operações de crédito.

O Governo Federal, ao criar alíquota adicional de 0,38% sobre o valor total do crédito concedido, demonstrou o caráter arrecadatório desse adicional, em janeiro de 2008, como medida compensatória da perda da arrecadação associada à extinção da CPMF. Quando majorou para 0,0082% a alíquota de IOF/Crédito para as pessoas físicas, o governo sinalizou a preocupação com o alto endividamento das famílias e tentou frear a utilização inconsequente de crédito, o que parece não ter funcionado, dado o cenário dos anos de 2016 a 2018 de inadimplência. De acordo com a Confederação Nacional do Comércio (CNC), em recente

⁸³ Decreto n° 8.392/2015.

pesquisa⁸⁴, a média das famílias com contas em atrasos nos últimos três anos está em 26% no Brasil.

A arrecadação anual do IOF está condicionada pelas alterações de alíquotas, assim como pelas tendências verificadas nas diversas operações financeiras sobre as quais incidem, como o crescimento das operações de crédito, dos fluxos de capitais e das operações cambiais, que dependem da taxa de câmbio e do volume de negociações nos mercados financeiros.

As alíquotas de IOF incidentes sobre cada uma dessas operações especificadas têm valores máximos definidos segundo o quadro 4 representado a seguir. Limitado a esses valores, o Governo Federal pode alterar as alíquotas do imposto sobre as diferentes operações financeiras, de maneira a induzir o comportamento dos agentes econômicos e a produzir os efeitos almejados pela política econômica.

Quadro 4 – Alíquotas máximas de IOF

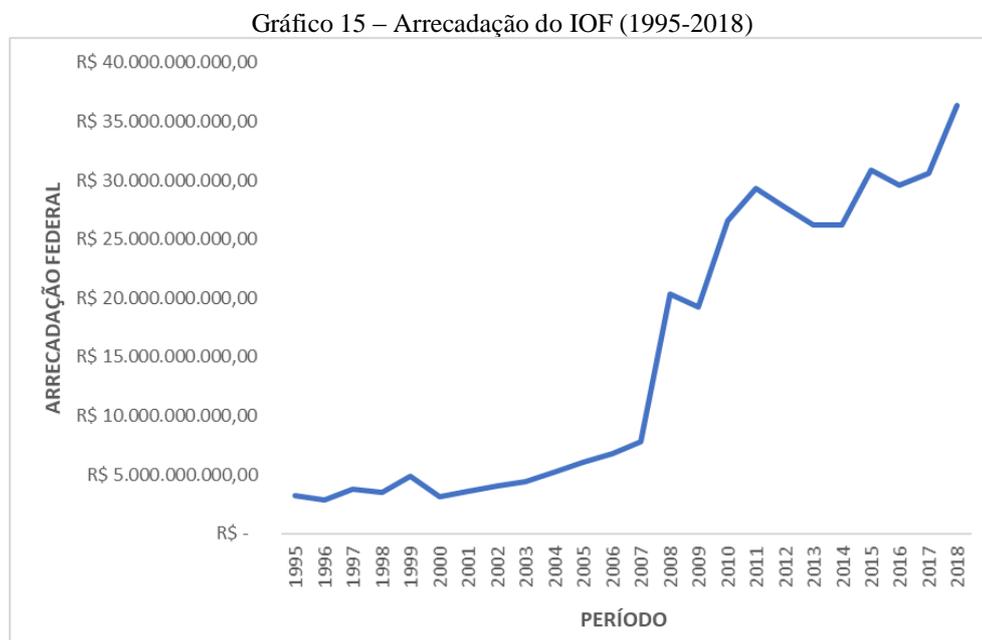
Natureza da operação	Alíquota máxima	Alíquota vigente 2018
Crédito	1,5% ao dia sobre o valor da operação	a) 0,00137% ou 0,0041% ao dia para operações de crédito com pessoa jurídica; b) 0,0068% ao dia e adicional de 0,38% para operações com pessoa física.
Operações com títulos e valores mobiliários	1,5% ao dia	a) 1,5% ao dia para as aplicações feitas por investidores estrangeiros em quotas de fundo mútuo de investimento em empresas emergentes e em quotas de fundo de investimento imobiliário (limitada a 5% para fundos regulares e até um ano da data do registro das quotas na CVM e limitada a 10% para os fundos sem funcionamento regular); b) 0,5% no resgate de quotas de fundos de investimento antes de completado o prazo de carência para crédito de rendimentos.
Câmbio	25% sobre o valor da operação	a) 0,38% sobre o valor da operação. b) 1,1% compra de moeda estrangeira em bancos e casa de câmbio. Compras internacionais com cartão de crédito 6,38%.
Seguro	25% sobre o valor da operação	a) 0% nos casos de operações de resseguro, seguro obrigatório para financiamento habitacional, seguro de crédito à exportação, etc.; b) 0,38% sobre valor da operação para seguros de vida, c) 7,38% sobre o valor das demais operações de seguro.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações da Receita Federal⁸⁵.

⁸⁴ Disponível em: <<http://cnc.org.br/imprensa/economia/cnc-percentual-de-familias-endividadas-aumenta-em-fevereiro-apos-quatro-quedas-con>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

⁸⁵ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/legislacao-por-assunto/imposto-sobre-operacoes-de-credito-cambio-e-seguro-ou-relativas-a-titulos-ou-valores-mobiliarios-iof>>. Acesso em: 03 mai. 2019.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da arrecadação fazendária do IOF desde do início do Plano Real em 1995 até 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações da Receita Federal⁸⁶.

O aumento da arrecadação torna-se expressivo a partir do ano 2006, período em que ocorreu elevada queda de arrecadação da CPMF. Assim, ao analisar numericamente o comportamento dos tributos, demonstra-se que o Estado realizou “compensação da receita fiscal” por meio do IOF. O caráter de extrafiscal do imposto permaneceu, porém, ao se analisar o Relatório da Arrecadação Federal, constata-se que o aumento do recolhimento tributário está relacionado ao aumento da carga tributária do imposto sobre as operações de crédito.

Aqueles incidentes aos correntistas, arrecadados pelas Instituições financeiras, como o IOF e a CPMF (1997-2007), possibilitam um aumento relevante da arrecadação federal, sem acrescentar custo à máquina administrativa estatal (funcionários, despesas, custos por intermediação⁸⁷). A exemplo da relevância desses tributos, a CPMF representou aumento de 7%⁸⁸ do total dessa arrecadação, conforme os dados apurados na pesquisa. Cria-se a convicção

⁸⁶ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁸⁷ Custo de intermediação: ao pagamento de uma guia federal DAREF, é pago ao agente financeiro um valor correspondente em reais, entre R\$0,29 a R\$0,50 por guia, referente à comissão por tributos. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9713912>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

⁸⁸ Dados apurados pelo autor, por meio de dados da Arrecadação Federal. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

de que o IOF ocupou a posição da CPMF, no aspecto da arrecadação federal, logo após a extinção Contribuição em 2007, conforme observou-se no gráfico 15.

3.2.4 Imposto sobre Renda Retido na Fonte (IRRF)

A incidência do IRRF é uma espécie de antecipação do imposto devido, sendo recolhido no ato do pagamento pela fonte pagadora (MAFON, 2018⁸⁹), sendo principalmente os rendimentos do trabalho assalariado pagos por pessoas físicas ou jurídicas, os rendimentos do trabalho não assalariado pagos por pessoa jurídica, os rendimentos de aluguéis e *royalties* pagos por pessoa jurídica e os rendimentos pagos por serviços entre pessoas jurídicas, tais como os de natureza profissional, serviços de corretagem, propaganda e publicidade. A principal característica é o fato de que a própria fonte pagadora tem o encargo de apurar a incidência, calcular e recolher o imposto em vez do beneficiário (RECEITA FEDERAL⁹⁰).

Incide também sobre rendimentos pagos, creditados, empregados, entregues ou remetidos a pessoas jurídicas domiciliadas no exterior por fontes situadas no Brasil. Apresenta alíquotas variáveis conforme a natureza jurídica dos rendimentos, o país em que a beneficiária é residente ou domiciliada e o regime fiscal ao qual é submetida a pessoa jurídica domiciliada no exterior. Nos casos dos bancos, quanto à incidência do IRRF sobre aplicações financeiras, não ocorre antecipação e sim tributação definitiva, correspondendo à maior parte recolhida pelos bancos.

As aplicações financeiras, tais como tesouro direto, certificado de depósito bancário, letras de câmbio, debentures, fundos de investimentos possuem a incidência do Imposto de Renda, conforme o prazo da aplicação, apresentada na tabela a seguir:

Tabela 3 – Incidência do IRRF conforme prazo de aplicação

Prazo de aplicação	Incidência do IRRF
Até 180 dias	22,50%
De 181 dias a 360 dias	20%
De 361 dias a 720 dias	17,50%
Acima de 721 dias	15%

Fonte: Elaborada pelo autor (MAFON, 2018).

⁸⁹ Manual do imposto de renda retido na fonte (MAFON). Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/acesso-rapido/tributos/arquivos-tributos/mafon-2018.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁹⁰ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/acesso-rapido/tributos/IRRF>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Já as aplicações em poupança, em letras de crédito e debentures incentivadas (infraestrutura) são isentas de Imposto de Renda.

3.2.5 Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)

A CPMF foi criada com objetivo arrecadatório, a fim de constituir uma base sólida para o financiamento do Ministério da Saúde. Durante o processo de redemocratização do país na década de 1980, que culminou na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a), ocorreu a construção de um consenso a respeito da universalização do acesso à saúde no Brasil, levando à criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Não foram garantidas as fontes de financiamento para o sistema, além de recursos orçamentários das três esferas de governo, a Constituição Federal, no Art.195, previa apenas a vinculação da receita de contribuições de empregados e empregadores à Seguridade Social (BRASIL, 1988a).

Por consequência, por não vincular contribuições específicas aos ramos da Seguridade, como a saúde, a Carta Magna fortalecia o caráter indivisível dos diferentes elementos de proteção social (previdência, saúde, assistência social). A CPMF teve nascimento nos debates que antecederam a revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993.

No entanto, a idealização da estrutura tributária brasileira não prosperou. A possibilidade de criação de um novo tributo, incidente sobre as movimentações financeiras, foi autorizada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 17 de março de 1993 (BRASIL, 1993b).

O Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF) foi instituído pela Lei Complementar nº 77, de 13 de julho de 1993 (BRASIL, 1993a), com alíquota de 0,25% e livre destinação, ou seja, constituindo recursos ordinários do Tesouro Nacional não vinculados a uma destinação específica.

Já em agosto de 1993, iniciou-se a cobrança do IPMF, que incidia basicamente sobre lançamentos a débito em contas bancárias.

A sua cobrança permaneceu em vigor até que uma liminar concedida pelo STF a suspendesse em 15 de setembro de 1993⁹¹. O IPMF retornou em 1º de janeiro de 1994, vigorando até 31 de dezembro do mesmo ano.

A cobrança do IPMF gerou uma arrecadação, naquele ano, de cerca de R\$ 5 bilhões; correspondendo a aproximadamente 8% do total arrecadado das receitas administradas (RFB, 2008).

Em 1996, o tributo incidente sobre a movimentação financeira foi recolocado na agenda política pelo governo, que manifestou a intenção de direcionar a arrecadação para a área de saúde. Foi então criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que passou a vigorar em 1997 com alíquota de 0,2%.

Desta feita, o governo teve o cuidado de observar o princípio da anualidade para início da cobrança, visto que o STF considerara procedente a alegação de que a cobrança pretendida em 1993 decorria de vícios de inconstitucionalidade, existentes na Lei Complementar nº 77 e na Emenda Constitucional de Revisão nº 03 (BRASIL, 1993a, 1993b).

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 12, de 16 de agosto de 1996, foi outorgada competência à União para instituir a CPMF, o que veio a ocorrer pela Lei nº 9.311/96 (BRASIL, 1996b).

Em janeiro de 1997 iniciou-se a vigência da CPMF, com alíquota de 0,20% e fatos geradores equivalentes aos do IPMF.

A CPMF deveria incidir sobre os fatos geradores verificados no período correspondente a 13 meses, contados depois de decorridos noventa dias da data da publicação da Lei que a instituiu (Art. 20 da Lei nº 9.311, de 1996) (BRASIL, 1996a).

No entanto, este dispositivo legal foi alterado pela Lei nº 9.539, Art. 1º, que dispôs sobre a incidência relativamente aos fatos geradores ocorridos no prazo de 24 meses, com início em 23 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997a). Prorrogando-se pela primeira vez o período de cobrança por mais 11 meses, de modo a abranger os exercícios de 1997 e 1998. Tal contribuição vigorou até 22 de janeiro de 1999 para retornar em 17 de junho do mesmo ano, com elevação da alíquota para 0,38%, com o objetivo declarado de ajudar nas contas da Previdência Social.

A Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, prorrogou o prazo de cobrança da CPMF para o período de 17 de junho de 1999 a 17 de junho de 2002 (BRASIL, 1999b). A

⁹¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade 939 – Relator Ministro Sidney Sanches.

alíquota foi reduzida para 0,30% em 17 de junho de 2000 e novamente aumentada para 0,38% em 18 de março de 2001. Estava prevista a cobrança da CPMF até 17 de junho de 2002.

A Emenda Constitucional nº 37, de 28 de maio de 2002, determinou que a CPMF fosse cobrada até 31 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2002). Em 19 de dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº 42 prorrogou o prazo de incidência da CPMF até 31 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2003).

No final de 2000, o governo permitiu o cruzamento de informações bancárias com as declarações de Imposto de Renda dos contribuintes. Tal dispositivo viria a ser utilizado, posteriormente, como argumento para defender a pretendida prorrogação do tributo a título de combater crimes financeiros e sonegação de impostos.

O quadro a seguir sintetiza o histórico de cobrança tributária sobre a movimentação financeira no Brasil:

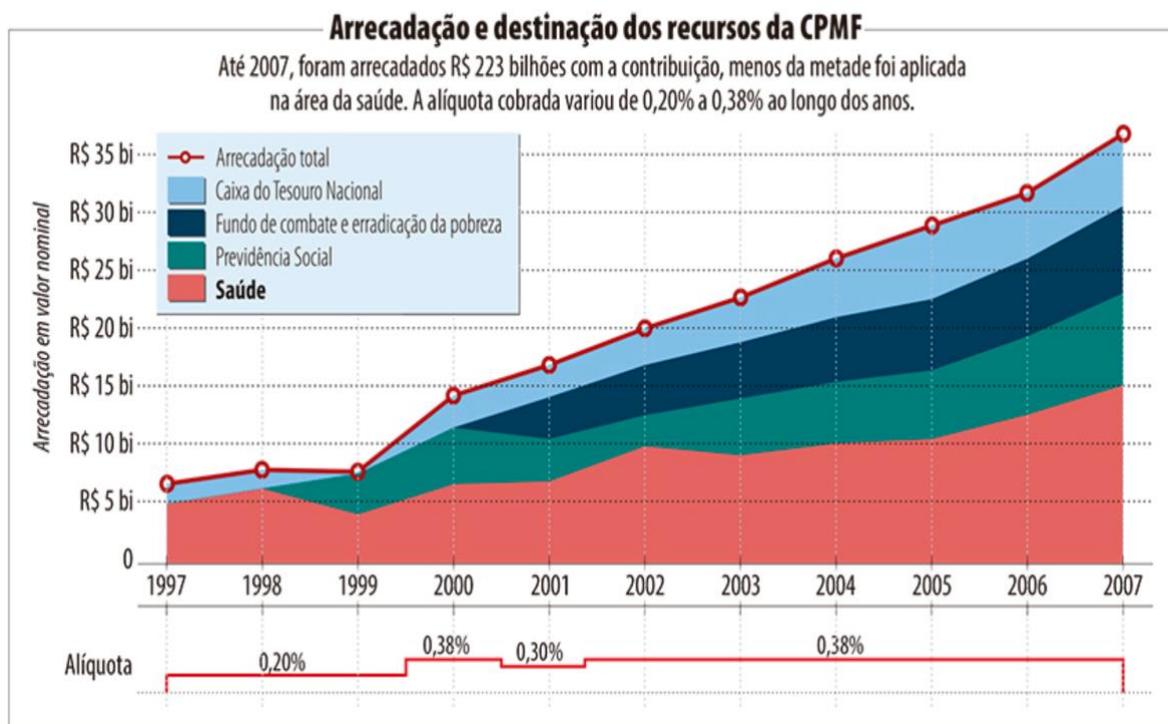
Quadro 5 – Análise histórica das alíquotas IPMF/CPMF

TRIBUTO	PRECEITO LEGAL	ALÍQUOTA	PERÍODO
IPMF	EC 03/1993 e LC 77/1993.	0,25%	26/8/1993 a 15/9/1993
			01/01/1994 a 31/12/1994
CPMF	EC 12/1996 e Lei nº 9.311/1996	0,20%	23/01/1997 a 22/01/1998
	Lei nº 9.539/1997	0,20%	23/01/1997 a 22/01/1999
	EC 21/1999	0,38%	17/6/1999 a 17/6/2002
		0,30%	17/6/2000 a 17/3/2001
	EC 37/2002	0,38%	18/6/2002 a 31/12/2004
	EC 42/2003	0,38%	01/01/2005 a 31/12/2007

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações da Receita Federal⁹².

⁹² Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/acesso-rapido/legislacao/legislacao-por-assunto/cpmf>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

Gráfico 16 – Série temporal alíquota IPMF/CPMF (1997-2007)



Fonte: Senado Federal (Receita Federal; Tesouro Nacional)⁹³.

O gráfico 16 possibilita analisar a tendência de aumento da CPMF, iniciando quando dos programas econômicos incentivadores para os bancos, com alíquota de 0,20% chegando, ao final de sua vigência, à alíquota de 0,38%. O impacto da CPMF na receita federal foi significativo, até 2007 foram arrecadados R\$223 bilhões. Ademais, o custo dessa arrecadação era extremamente baixo, pois os bancos tornavam-se responsáveis pela arrecadação nas contas bancárias e, por consequência, pela transferência ao Estado.

3.3 Finalidade social dos tributos

Conforme apresentado por Barros (2017), em razão da dinâmica social adotada pelo Estado Social e Fiscal, surgiram algumas teorias que explicam a função do tributo. Entre elas, destacam-se:

- i. O tributo como preço da liberdade;

⁹³ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cpmf>> Acesso em: 17 jul. 2019.

- ii. O tributo como contraprestação ou benefício pelos serviços prestados pelo Estado;
- iii. O tributo como forma de exercício de poder de império pelo Estado, na medida em que, independentemente de qualquer vantagem esperada do Estado, o contribuinte deva tributos em razão, unicamente, do vínculo de cidadania que o prenda à autoridade estatal;

Na visão de Schoueri (2016), o Estado Social Democrático de Direito assumiu atualmente as funções distributiva e alocativa, com viés indutor. É o momento em que surgem novas necessidades sociais que exigem recursos reivindicados pela sociedade e que trouxe para si parte das tarefas antes delegas ao Estado.

Por isso, essa mesma sociedade recusa-se a pagar um preço exorbitante por sua liberdade. Razão essa, por que o tributo só se justifica quando indispensável para promover a inclusão social. Assim, começam a surgir limites à tributação, tanto na forma com ela é criada como nas cobranças. Por exemplo, as imunidades previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Os limites previstos implicam a proteção de valores como capacidade contributiva, dado que não se justificaria uma transferência excessiva de recursos ao Estado se estes, nas mãos do particular, revelam-se mais eficazes na promoção da inclusão social (SCHOUERI, 2016).

Ademais, outra função no Estado Social e Democrático é servir de instrumento para intervenção estatal na economia. Isso ocorre por meio de estímulos fiscais positivos (subsídios, isenções, diferimentos, subvenções) e negativos, quando uma situação não desejada é agravada para ser desestimulada. Portanto, o Estado passou a usá-lo como instrumento de implementação de políticas públicas que visam assegurar a promoção de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, interventora e social (BRASIL, 1988a; SCHOUERI, 2016).

O Estado pode, em momento de restrição econômica, reduzir tributos (isenções e estímulos), nos mercados de bens, serviços e financeiros, facilitando, por exemplo, a circulação de moeda, o crédito, com vistas a recuperar a economia em crise. Portanto, é também instrumento de política econômica anticíclica.

O tributo não é criado para atender a interesses e necessidade do Estado; sua função é servir de meio para realizar a satisfação das exigências materiais e imateriais da sociedade, permitindo que as pessoas exerçam a cidadania de forma plena e valorizando a dignidade humana. Ao ser criado, majorado ou reduzido, deve observar o atendimento a todos os objetivos

constitucionais que visam o bem-estar da sociedade, mais do que interesses do próprio Estado (SCHOUERI, 2016).

Há que se respeitar, além da Constituição Federal, a dignidade humana e os valores da cidadania, objetivos claramente soberanos para a República Federativa do Brasil que privilegiou um regime democrático.

Vejamos os principais princípios, aqueles que têm relação mais direta com o presente estudo.

3.4 Princípios tributários

3.4.1 Isonomia / Igualdade tributária

O Princípio da Isonomia ou Igualdade Tributária vem disposto no Art.150, inciso II, da Constituição Federal: “[...] é vedado aos entes tributantes instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida” (BRASIL, 1988a).

A legislação tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade. A igualdade tributária mencionada em diversos momentos da Constituição Federal, a despeito de sua previsão geral no *caput* do Art. 5º, é referida como sobre princípio que orienta o tratamento paritário dos iguais e diferenciando dos desiguais, na medida de suas diferenças (BRASIL, 1988a; QUEIROZ, 2004).

No entanto, Schoueri (2016) afirma que da igualdade não se pode retirar conclusão acerca da equivalência entre duas situações, a não ser que sejam estabelecidos critérios para sua aferição.

Portanto, a garantia da igualdade subordina-se à seleção de critérios de distinção pelo legislador (TIPKE, 1984)⁹⁴, a partir dos quais as diversas situações concretas são avaliadas, caso não fossem, as diferenças entre dois contribuintes dariam oportunidade à necessidade de diferenciação de tratamento, prejudicando a arrecadação (ÁVILA, 2009).

Essas diferenças, contudo, não podem ensejar tratamento jurídico desigual. No campo tributário o Art. 150, inciso II, da CF proíbe a distinção entre iguais para fins de tributação, desde que observada a pessoalidade e a capacidade econômica.

⁹⁴ Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45134/45062>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

A presente pesquisa demonstra que as Instituições financeiras possuem uma maior tributação, a exemplo da CSLL de 15%, enquanto que para setores não financeiros são 9%, bem como os bancos possuem uma alíquota adicional de 2,5% à contribuição previdenciária de 20%, incidente sobre o total da remuneração pagas aos empregados. O STF em diversos julgados considera constitucional a tributação diferenciada para as Instituições financeiras⁹⁵.

3.4.2 Capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva possui relação com a busca da igualdade de tratamento entre contribuintes, historicamente ocorreu na Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, em 1791 (HALAH, 2016).

Esse princípio exige que a repartição dos impostos entre os cidadãos seja feita de acordo com sua capacidade econômica, não relacionada ao grau de satisfação que cada um tenha dos serviços usufruídos.

Para Zilveti (2004), cada cidadão deve contribuir para as despesas públicas na exata proporção de sua capacidade econômica, ou seja, as despesas públicas precisam ser divididas de forma proporcional, de acordo com a fruição das riquezas garantidas pelo Estado.

Conforme preconizado no Art. 145 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a): “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Schoueri (2018), a esse respeito, confirma a referência à capacidade contributiva no texto constitucional que explicita a solidariedade que fundamenta o Estado Democrático e Social de Direito⁹⁶.

O fundamento consiste em que ninguém, agindo sozinho e de forma isolada, pode atingir o pleno desenvolvimento de suas capacidades e da sua personalidade, portanto, todos teriam sua cota-parte de responsabilidade para alcançar o bem comum, medido pela capacidade contributiva. Esse conceito é corolário do princípio da solidariedade.

O jurista Dino Jarach (2004, p. 111) define o princípio da capacidade contributiva como:

[...] a potencialidade de contribuir com os gastos públicos que o legislador atribui ao sujeito passivo particular. Significa ao mesmo tempo existência de uma riqueza em posse de uma pessoa ou movimento entre duas pessoas e graduação de obrigação tributária segundo a magnitude da capacidade contributiva que o legislador lhe atribui.

⁹⁵ Recursos Extraordinários 656089, 599309 e 578846.

⁹⁶ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 331 e 332.

A capacidade contributiva, no Estado Social Democrático de Direito, passa a ser um mecanismo de consagração da justiça fiscal ao exigir maior sacrifício daqueles que demonstram ter maior capacidade econômica.

Para quem defende esse princípio, a ideia é defender o mínimo existencial para o cidadão, atributo do Estado como ente que deve prover o indivíduo de riquezas para suprir suas necessidades básicas de sobrevivência, além de eliminar desigualdades e preconceitos.

Segundo Antonio Carraza,

Reforça o princípio republicano da capacidade contributiva (art. 145 § 1º, da Constituição Federal). De fato, o princípio da capacidade contributiva – que informa a tributação por meio de imposto – hospeda-se nas dobras do princípio da igualdade e ajuda a realizar, no campo tributário, os ideais republicanos (é justo e jurídico que quem, em termos econômicos, tem muito, pague proporcionalmente, mais imposto do que quem tem pouco (CARRAZZA, 2000, p. 812).

Para Paulo de Barros Carvalho (2008 *apud* MENDES, 2009, p. 211),

Realizar o princípio da capacidade contributiva quer significar, a opção a que se entrega o legislador, quando elege para antecedente das normas tributárias fatos de conteúdo econômico que, por terem essa natureza, fazem pressupor que as pessoas que delas participam apresentem condições de colaborar com o Estado mediante parcelas de seu patrimônio.

No entanto, a despeito das opiniões doutrinárias que defendem de forma ferrenha a capacidade contributiva como um dos pilares principais da criação de tributos, neste trabalho não se advoga a eficácia dos direitos fundamentais de forma absoluta, como forma de retórica sem preocupação com objetivos práticos concretos.

O “justo e moralmente adequado” aqui seria considerar as finalidades constitucionais como limites concretos ao exercício de princípios da ordem econômica combinados com os direitos fundamentais e com os princípios reguladores da criação dos tributos.

Por isso, importante analisar o discurso apresentado pelos bancos de que o Estado aumenta seus gastos de forma inconsequente, concede isenções/benefícios de forma leviana, majora ou cria tributos como forma de suprir as necessidades orçamentárias criadas e, por consequência, pune os contribuintes que se tornam pagadores dessa conta, especialmente aqueles que a sociedade vê como grandes empresas mais lucrativas do que a média e, por isso mesmo, tornam-se até “vilões” perante os olhos do país, como é o caso dos bancos, ou seja, a tributação puniria os mais competentes (FEBRABAN, 2018).

Sob o olhar crítico, a pesquisa demonstra a existência de um mercado imperfeito em prol do setor oligopolizado, pois as Instituições foram beneficiadas pela legislação regulatória,

resultando na concentração bancária, bem como em sua manutenção nos períodos posteriores e, por consequência, o Estado buscou sua parte por meio dos aumentos dos tributos, como será demonstrado no próximo capítulo.

Portanto, aparentam ser equivocados os argumentos apresentados pelos bancos de que o Estado utiliza a capacidade contributiva como princípio quase único para suprir sua incompetência quase absoluta. O que aparenta ocorrer é, sim, uma confrontação entre a União e os bancos e, concomitantemente, um acordo tácito para desviar a atenção sobre a realidade, a da concentração bancária que resulta em altos juros, exorbitantes lucros e, também, aumento da arrecadação.

3.4.3 Não confisco

A tributação no Estado de Direito reflete a participação do ente estatal na riqueza privada, por meio de lei que é justificada pelo interesse público na manutenção de seus relevantes serviços prestados. Porém, essa atuação em face da propriedade privada também possui limites. O tributo, enquanto parcela do contribuinte, não pode representar a devastação desse patrimônio (NAKAGAKI, 2009).

Portanto, a tributação é exceção ao direito de propriedade, mas não poderá aniquilar o patrimônio do contribuinte. Esse é o conceito do princípio da vedação ao confisco. Nenhum tributo deve violar o direito de propriedade.

A limitação a esse direito deve ser compreendida como uma carga da vida em sociedade em prol de um interesse do Estado para angariar recursos ou para controle da conduta de um particular (NAKAGAKI, 2009).

Os conceitos de tributo e confisco são distintos, pois enquanto o primeiro limita a propriedade, o segundo a subtrai e extermina. Dessa forma, em nada se assemelham, devendo se evitar a existência excessiva daqueles, para não gerar um efeito de confisco.

Como afirma Aliomar Baleeiro (2001, p. 2):

Nos países de Constituição rígida e de controle judiciário das leis e atos administrativos, os princípios que a ciência das finanças apurou em sua compósita formação política, moral, econômica ou técnica são integrados em regras estáveis e eficazes. Funcionam como limitações ao poder de tributar.

O autor considera que o sistema tributário deve ser encarado de forma complexa e deve-se considerar os seus limites, com o objetivo de limitar os excessos que acarretam desvantagem

na economia, na preservação do regime republicano e democrático calcado na livre iniciativa, bem como dos direitos individuais, pois o confisco atentaria contra um dos direitos individuais básicos, o direito de propriedade (BALEEIRO, 2001).

A aplicação da norma constitucional, como limitação do poder de tributar, prevista no o Art. 150, IV, assevera quanto ao confisco, sendo definido como um tributo cobrado de maneira exagerada, que absorve uma parcela considerável do patrimônio do cidadão/contribuinte. A intenção é que o legislador, ao criar ou aumentar tributação existente, o faça de maneira razoável e proporcional.

No ordenamento jurídico pátrio não se encontra um parâmetro definido para estabelecer o que seja confisco. De acordo com Mendes (2009, p. 212), “a capacidade contributiva se caracteriza como um critério essencial de discriminação entre sujeitos e define uma dimensão que obrigatoriamente deve ser adotada para quantificar a imposição tributária”.

Os tribunais possuem dificuldades em reconhecer o princípio devido à dificuldade de mensuração e, quando o reconhecem, costumam restringir-se a extremos. A exemplo da ADI⁹⁷ nº 551/RJ, a relatoria considerou confiscatórias multas que estão previstas na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no montante de 200% em caso de mora e 500% para casos em que ocorra sonegação.

O STF definiu alguns parâmetros a fim de se verificar a ocorrência do confisco, vejamos⁹⁸:

A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante a verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído [...], condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.

Com base na jurisprudência acima, conclui-se que, para analisar a ocorrência do confisco é necessário analisar toda a carga tributária e não individualmente o tributo.

⁹⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade

⁹⁸ STF. Tribunal Pleno. ADC-MC, 08/DF, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372907>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

Conforme observado por Halah⁹⁹ (2016, p. 152), “a vedação ao confisco não parece possuir a estrutura de aplicação [...]. Tem ares de uma regra que se vale de um conceito indeterminado a partir de cuja identificação no caso concreto é vedada a tributação sob moldes confiscatórios”. A menção na pesquisa se faz em virtude de sua relação intrínseca à capacidade contributiva.

3.5 Considerações do autor

O capítulo anterior analisou a legislação regulatória que impulsionou a concentração bancária por meio dos Programas Estatais, já o presente capítulo buscou interpretar a legislação tributária que, por meio de alterações da carga tributária incidentes nas Instituições financeiras tais como a COFINS, CSLL e o IOF, elevou a arrecadação da União.

A Contribuição Previdenciária não foi analisada devido à limitação de tempo para a realização da pesquisa, pois os dados não se apresentam de forma segregada nos Relatórios de Arrecadação da Receita Federal. Contudo, ao analisar a legislação, especificamente a Emenda Constitucional 20/1998, pode-se afirmar que houve aumento da carga tributária incidente nos bancos, a exemplo da quota adicional de 2,5% à contribuição previdenciária de 20%, incidente sobre o total da remuneração paga aos empregados de Instituições financeiras.

A presente dissertação não nega que os bancos, por serem agentes econômicos que lidam diretamente com dinheiro e geram riqueza de elevados montantes, até de difícil mensuração, como recorrentemente noticiado, viraram alvo preferido dos cofres públicos. No entanto, é inegável a relação entre o Estado e a formação do oligopólio iniciado pós-Plano Real, haja vista que cinco bancos possuem 82% do mercado nacional hoje em dia¹⁰⁰ (BACEN, 2017).

No próximo capítulo serão demonstradas as análises da pesquisa quantitativa, traçando a relação entre os protagonistas, Estado e Instituições financeiras, com a concentração bancária e a arrecadação fazendária federal.

⁹⁹ HALAH, Lucas Issa. **Tributação da renda no Agronegócio**: a existência de um subsistema jurídico. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-01092017-081947/pt-br.php>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

¹⁰⁰ Relatório de Economia Bancária (BACEN, 2017, p. 90-91). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REB_2017.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

4 RELAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA COM A ARRECADAÇÃO FEDERAL

4.1 Considerações iniciais

Este capítulo tem como tema central demonstrar que há relação entre concentração bancária e arrecadação federal sob diferentes análises, a fim de entender o interesse do Estado em fomentar e manter o oligopólio bancário, comprovando que o Estado é beneficiado pela arrecadação dos tributos incidentes nas Instituições financeiras aqui estudadas.

O recorte pelo Direito Tributário buscou demonstrar o comportamento dessa tributação sobre o resultado das Instituições financeiras (carga tributária relativa), bem como analisar a participação dos tributos dos bancos sob o total arrecadado pela fazenda nacional (carga tributária absoluta) e, por fim, traçar a relação entre concentração bancária e arrecadação tributária com base na variação do Produto Interno Bruto.

Entre os benefícios angariados pelos bancos estão as altas taxas de juros, possibilitando maiores *spreads* e, conseqüentemente, altos lucros. As Entidades financeiras, por meio de campanhas publicitárias, livros publicados e pesquisas publicadas, justificam o discurso de que os altos *spreads* ocorrem devido à inadimplência dos clientes, elevando o custo do crédito disponibilizado.

O Estado não apresenta políticas econômicas para redução de juros, ou mesmo agindo com fiscalizador do sistema financeiro, por meio do Banco Central. Aliás, o Estado agiu como fomentador da concentração bancária, por meio dos programas PROER, PROES E PROEF, como bem demonstrado no capítulo segundo.

A manutenção da concentração bancária gera ausência de concorrência, elevado custo de financiamentos, excessivas tarifas bancárias e, assim, beneficia os bancos e seus altos lucros, acima da média mundial, sendo fator de redução de consumo da renda da sociedade.

Importante contextualizar que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Precatórios, em 1997, resultou na criação da Delegacia Especial das Instituições financeiras, administrada pela Receita Federal, por meio da Portaria do Ministério da Fazenda nº 43/97 (RASIL, 1997b). Tal Delegacia possui a competência de atuar diretamente com as Entidades financeiras, tornando mais eficiente as fiscalizações bem como evitando as sonegações e aumentando as arrecadações após sua criação. Sob o olhar crítico, é possível correlacionar o ano de criação da Delegacia Especial, sendo o mesmo do início dos Programas estatais, bem

como o aumento da carga tributária incidente nas Instituições, demonstrando o interesse da União em receber seu quinhão.

Esta investigação valeu-se da pesquisa quantitativa para traduzir, em números, opiniões e informações; classificá-las e analisá-las utilizando o uso de recursos estatísticos, tais como porcentagem e médias. Os dados contábeis das Instituições financeiras foram retirados dos balanços financeiros, os quais foram publicados em jornais de grande circulação, bem como nos endereços eletrônicos de cada banco, no campo “Relação de Investidores”, e ainda auditados por empresas de auditorias independentes. Os dados contábeis da arrecadação federal foram retirados do endereço eletrônico da Receita Federal do Brasil¹⁰¹, o qual possibilitou analisar informações específicas dos tributos arrecadados das atividades financeiras dos anos de 1995, 1996 e de 2004 a 2018.

No entanto, ao longo da pesquisa foram encontradas limitações, tais como:

- i. Os dados da arrecadação da Receita Federal do Brasil, dos anos de 1997 a 2003 não apresentam informações que possibilitassem identificar a arrecadação referente aos tributos incidentes nas Entidades financeiras, razão essa de se desconsiderar tal período da arrecadação;
- ii. Os relatórios da Receita Federal do Brasil, dos anos de 1995 e 1996, bem como os de 2004 a 2010 e 2018 não apresentam de forma segregada o IRRF das Entidades financeiras, como se fez nos anos de 2011 a 2017. No entanto, os relatórios de 2004 e 2010 apresentam informações da CPMF, sendo utilizada como forma de demonstrar a incidência dos tributos indiretos no impacto na arrecadação;
- iii. Utilizou-se como escopo somente os cinco maiores bancos do Brasil para apuração do lucro bancário, sendo eles: Banco do Brasil, Santander, Itaú Unibanco, Bradesco e Caixa Econômica Federal, pois representam 82% do mercado nacional¹⁰², não foram utilizadas as outras Entidades financeiras devido à pouca representatividade ao comparar com o mercado nacional;
- iv. Não se utilizaram os dados individuais dos tributos de cada instituição, em razão da ausência de padronização das informações, sendo apresentados englobados.

¹⁰¹ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

¹⁰² Relatório de Economia Bancária (BACEN, 2017, p. 90-91). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REB_2017.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Portanto, utilizaram-se os Relatórios do Resultado da Arrecadação, que englobam toda a atividade financeira nacional;

- v. A análise dos lucros bancários dos anos de 1995/1996, em especial os bancos: Banco do Brasil, Santander (não existia, como conhecido atualmente), Itaú Unibanco, Bradesco e Caixa Econômica Federal, torna-se prejudicada, visto a ausência de fidedignidade dos dados;
- vi. Nos dados da arrecadação total federal não foram incluídas as receitas previdenciárias, de todos os períodos.

O próximo passo, ainda neste âmbito, consistiu em evidenciar a particularidade dos bancos, de sua tributação direta frente à arrecadação total federal, aqui denominada ‘carga tributária absoluta’. Dessa forma, compararam-se os tributos incidentes com o total arrecadado pelo Governo Federal, determinando, assim, um percentual de cada ano, podendo-se relacionar o comportamento dos tributos frente ao seu impacto na arrecadação federal.

Por derradeiro, buscou-se responder à questão proposta na pesquisa: “Qual a relação da concentração bancária com a arrecadação federal?”; analisou-se o resultado dos cinco maiores bancos do país frente à arrecadação tributária incidente nas Entidades financeiras (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS), aqui denominados ‘carga tributária relativa’. Analisou-se o comportamento da arrecadação frente ao lucro bancário.

A segunda parte demonstrou a relevância dos tributos que os bancos arrecadam para o Estado, sem qualquer benefício direto, tais como a CPMF, IOF e o IRRF. Nesse sentido, atenta-se ao expressivo valor comparado com aqueles incidentes nas Instituições financeiras, e seu baixo custo operacional para o Estado, pois já são retidos diretamente dos contribuintes e remetidos à União.

Por fim, a terceira parte examina as relações entre as variações percentuais entre os lucros bancários, com a variação do Produto Interno Bruto (PIB), dos anos de 2004 a 2018, bem como traçando uma média do período e comparando com os componentes citados.

Em todas as análises utilizaram-se gráficos para possibilitar melhor compreensão da tendência ao longo do tempo, e relacionar com períodos relevantes, tais como antes de 1997, período esse anterior à aplicação do PROER, PROES e PROEF, bem como posterior a 2008¹⁰³, com a consolidação da concentração bancária (BACEN, 2018).

¹⁰³ Crise econômica global de 2007-2008, relacionada à falência de tradicionais bancos norte-americanos, entre eles Lehman Brothers. Sendo necessários socorros governamentais.

4.2 Relação entre os tributos incidentes nos bancos e a arrecadação fazendária

Os tributos de grande relevância incidentes nos bancos foram PIS/COFINS e IRPJ/CSLL, durante os períodos de 1995, 1996 e 2004 a 2018. Houve elevação do lucro bancário acima da média de outros setores tais como mineração e indústria, em que pese as crises econômicas por que o Brasil passou durante os anos de 2014 a 2016 (dados do IBGE)¹⁰⁴, conforme se observa pelo Produto Interno Bruto.

Ademais, foi possível observar que nos anos de 1995/1996 incidiam diretamente nas Entidades financeiras somente o IRPJ e a CSLL. Tais tributos incidentes em todas as Entidades financeiras correspondiam a 2,80% do total da arrecadação federal.

Conforme demonstrando no capítulo segundo, por meio do incentivo do Estado, houve a criação dos programas PROES, PROER e PROEF, os quais impulsionaram uma mudança no cenário econômico do país, por meio de fusões, aquisições, bem como a troca de liquidar ativos podres com passivo a descoberto e financiamento à compra dos ativos bons, acompanhados por passivos em igual montante por parte da instituição compradora, com recursos provenientes da reserva monetária.

Os quadros 1 e 2 demonstraram o jogo de “damas” das Entidades financeiras do país, ao longo de 1997-2004, quando diversos bancos deixaram de existir, e poucos se consolidaram, a exemplo do Banco Bradesco, Santander, Itaú e Unibanco (estes se fundiram em 2008). Os bancos públicos, Banco do Brasil¹⁰⁵ e Caixa Econômica Federal, entre os cinco maiores bancos, foram os que realizaram menos aquisições e fusões com outras instituições.

Ao analisar os dados da arrecadação federal em 2004, houve mudanças nas alíquotas de incidências dos que já incidiam, IRPJ e CSLL, bem como ingresso do PIS e da COFINS. A participação dos tributos na arrecadação federal, nesse período, foi de 4,32% do total da arrecadação, ou seja, aproximadamente, um aumento de 50% quando comparada com a média dos anos de 1995/1996.

Em 2004 já havia uma tendência para a concentração bancária, em razão das aquisições e fusões que estavam ocorrendo desde 1998, como apresentado nos quadros 1¹⁰⁶ 2¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls>. Acesso em: 02jun. 2019.

¹⁰⁵ Incorporações realizadas pelo Banco do Brasil: BESC (2008), BEP (2008) e Banco Popular do Brasil (2003). Aquisições realizadas: Nossa Caixa Nosso Banco (2009); Eurobank (2011) e Banco da Patagônia (2018).

¹⁰⁶ Página 51

¹⁰⁷ Página 52

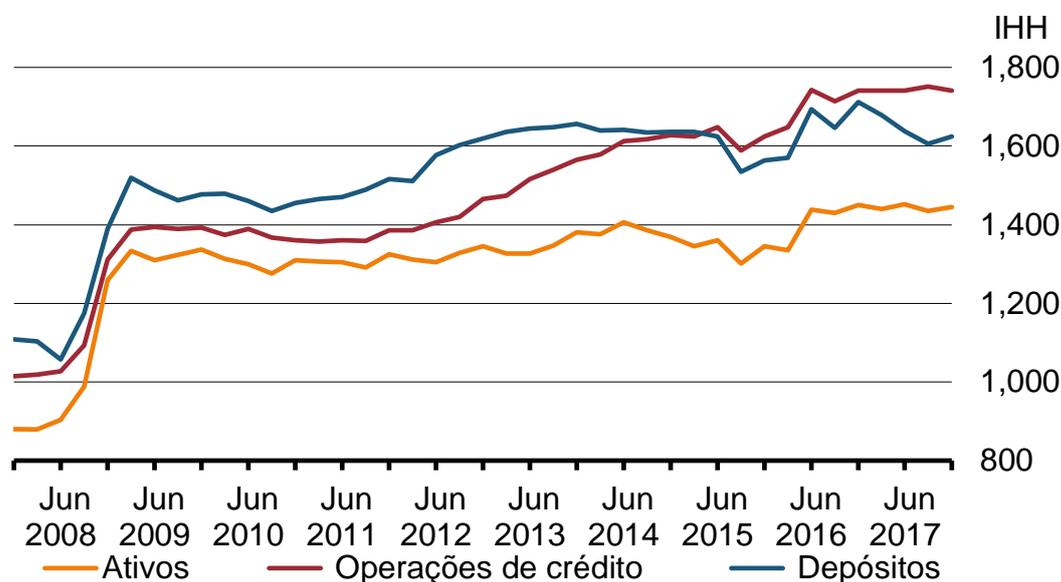
De acordo com o Relatório de Economia Bancária e Crédito¹⁰⁸, os efeitos da crise internacional atingiram a economia brasileira a partir de setembro de 2008, em particular com a virtual paralisação do mercado de crédito (BACEN, 2009). No entanto, o relatório demonstra que em 2009 ocorreu a retomada do processo de crescimento, com a elevação de 15,2% no saldo das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN), equivalente a 45% do PIB.

O Banco Central atuou diretamente por meio de medidas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal no intuito de atenuar os efeitos da crise, a estratégia envolveu essencialmente o provimento de liquidez, com o objetivo de restabelecer a funcionalidade dos mercados. Em 2009 notou-se expansão acentuada (29,1%) do crédito direcionado e aumento da participação dos bancos públicos no total de crédito do SFN, que passou de 36,3% em 2008 para 41,5% em 2009 (BACEN, 2009).

Ao analisar os dados IHH do Relatório de Estabilidade Financeira (BACEN, 2018)¹⁰⁹, comprova-se o aumento da concentração bancária após a crise financeira mundial de 2008.

Gráfico 17 – IHH (2008-2017)

Evolução dos níveis de concentração



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira - Anexo Estatístico (BACEN, 2018).

¹⁰⁸ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REBC2009.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2018_04/refAnexoEstatistico.xlsx>. Acesso em: 12 jun. 2019.

Simultaneamente ao crescimento da concentração bancária, o setor bancário aumentou a sua participação na arrecadação federal percentualmente após início dos programas estatais. Conforme demonstrado, aumento de 50% da arrecadação federal ao comparar a média dos anos de 1995/1996 com o ano de 2004. O relevante aumento da participação exigiu uma maior análise da pesquisa, a fim de traçar uma relação da concentração bancária, que estava em pleno desenvolvimento, com a arrecadação fazendária, visto que o aumento da arrecadação poderia ter sido um fato isolado.

Para tanto, foi necessário recorrer à pesquisa quantitativa, por meio de fórmulas estatísticas para analisar os dados da arrecadação durante a série histórica pretendida.

Optou-se por analisar a tributação direta frente à arrecadação total federal, utilizando a fórmula da carga tributária absoluta, ou seja, cálculo da somatória dos tributos pagos pelas Instituições financeiras (I.F.) sobre a somatória do resultado das mesmas:

$$\frac{\sum \text{Tributos I.F.}}{\sum \text{Arrecadação I.F.}}$$

Dessa forma, analisou-se o comportamento dos tributos frente ao seu impacto na arrecadação federal.

A tabela a seguir representa o total da arrecadação tributária incidente da atividade financeira (IRPJ; CSLL; PIS; COFINS), bem como o total da arrecadação tributária federal (dados publicados pela Receita Federal do Brasil). Na última coluna, apresenta-se o total dos lucros dos cinco maiores bancos do Brasil e sua variação comparada ao ano anterior.

Tabela 4 – Carga tributária absoluta (1995-1996 / 2004-2018)

PERÍODO	ARRECAÇÃO BANCOS	ARRECAÇÃO TOTAL FEDERAL	LUCRO DOS BANCOS	VARIAÇÃO DOS LUCROS BANCOS	CARGA TRIBUTÁRIA ABSOLUTA
1995	R\$ 2.338.600.000,00	R\$ 84.005.300.000,00			2,78%
1996	R\$ 2.673.800.000,00	R\$ 95.096.600.000,00	Prejudicada análise	Prejudicada análise	2,81%
2004	R\$ 13.941.000.000,00	R\$ 322.688.000.000,00	11.279.575.000	16,17%	4,32%
2005	R\$ 17.698.000.000,00	R\$ 383.324.000.000,00	16.992.026.000	33,62%	4,62%
2006	R\$ 19.008.000.000,00	R\$ 392.663.000.000,00	18.596.553.000	8,63%	4,84%
2007	R\$ 24.975.000.000,00	R\$ 435.610.000.000,00	25.896.941.000	28,19%	5,73%
2008	R\$ 25.705.000.000,00	R\$ 479.453.000.000,00	29.690.492.000	12,78%	5,36%
2009	R\$ 31.400.000.000,00	R\$ 470.943.000.000,00	33.032.017.000	10,12%	6,67%
2010	R\$ 30.843.000.000,00	R\$ 545.340.000.000,00	41.327.486.000	20,07%	5,66%
2011	R\$ 37.727.586.774,00	R\$ 667.325.668.303,00	46.514.605.000	11,15%	5,65%
2012	R\$ 45.135.339.713,00	R\$ 689.767.613.018,00	45.938.160.000	-1,25%	6,54%
2013	R\$ 50.181.428.012,00	R\$ 768.724.402.335,00	52.295.413.000	12,16%	6,53%
2014	R\$ 43.796.293.449,00	R\$ 788.923.659.082,00	55.829.151.000	6,33%	5,55%
2015	R\$ 44.482.700.049,00	R\$ 826.843.000.000,00	69.103.578.000	19,21%	5,38%
2016	R\$ 58.377.383.021,00	R\$ 883.262.000.000,00	54.425.879.000	-26,97%	6,61%
2017	R\$ 54.510.134.537,00	R\$ 903.286.000.000,00	70.145.780.000	22,41%	6,03%
2018	R\$ 54.096.000.000,00	R\$ 981.769.000.000,00	79.383.422.000	11,64%	5,51%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações de: Receita Federal¹¹⁰, Caixa Econômica Federal¹¹¹, Banco do Brasil¹¹², Santander¹¹³, Bradesco¹¹⁴ e Itaú Unibanco¹¹⁵.

Concomitantemente aos dados anteriores, foi possível aduzir que as Entidades financeiras pós-1995/1996 aumentaram seus encargos tributários em aproximadamente 49%, em 1995 era 2,78% e em 2018 alcançou 5,51%, em especial com a incidência do PIS e da COFINS, bem como o aumento da CSLL.

A carga tributária absoluta, após 2009, apresenta pequenas oscilações, conforme o gráfico 17 a seguir. No entanto, o IHH demonstra elevada concentração bancária a partir do referido período quando comparado com períodos anteriores. Ou seja, os bancos começam a demonstrar resistência ao aumento de tributos, haja vista sua relevância na participação na economia e na sociedade.

É possível analisar que o comportamento das arrecadações não regrediu durante nenhum período, mesmo quando o lucro bancário no ano de 2016 caiu, em comparação com o ano de 2015, tal fato ocorreu devido à intensa reestruturação realizada, com fechamento de agências, demissões, programas de demissão voluntária, bem como o impacto da CSLL e do IRPJ, conforme analisado pelo relatório “Desempenho dos bancos 2016”¹¹⁶ (DIEESE).

¹¹⁰Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

¹¹¹ Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/relacoes-com-investidores>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

¹¹² Disponível em: <<https://ri.bb.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

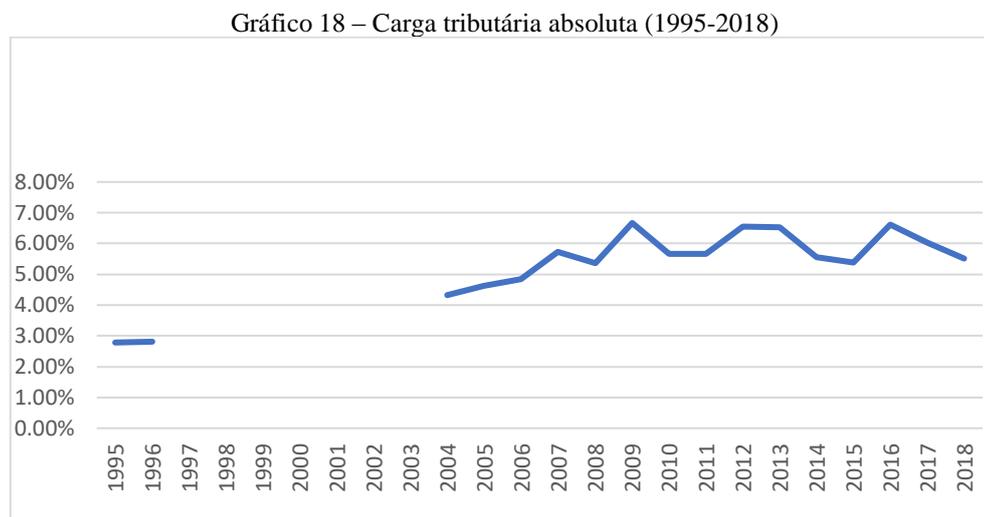
¹¹³ Disponível em: <<https://www.ri.santander.com.br>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

¹¹⁴ Disponível em: <<https://www.bradesco.com.br>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

¹¹⁵ Disponível em: <<https://www.itaubank.com.br/relacoes-com-investidores>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

¹¹⁶ Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2016/desempenhoDosBancos2016.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

O gráfico abaixo demonstra o comportamento da relação dos tributos relacionados aos bancos (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) com arrecadação total federal, sendo possível analisar o salto da participação nos anos anteriores aos programas estatais e posteriores a sua aplicação, já de 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações da Receita Federal¹¹⁷.

É possível ver o aumento de tributos incidentes nas Entidades financeiras no intervalo de 1997 a 2004, as alterações das alíquotas, conforme demonstrado no capítulo anterior, demonstram a oscilação da arrecadação. As oscilações das referidas alíquotas comprovam o constante conflito entre as Entidades financeiras e o Estado, ora tributando mais com a finalidade de arrecadação, ora menos.

No entanto, ambas as forças se aliam em negar a existência da concentração bancária, que resulta em altos *spreads* e altas tarifas. O resultado do aparente acordo tácito é uma maior arrecadação e melhor controle, visto que apenas cinco Entidades financeiras dominam 82% do mercado nacional, com elevados lucros, como fica demonstrado.

Importante frisar que o presente trabalho não é contrário aos lucros bancários, ou mesmo os serviços e produtos que vendidos, mas contra a relação de concentração de um mercado que influencia diretamente a renda da sociedade. Por isso analisa a conivência do Estado, que permite o oligopólio bancário, visto o aumento da arrecadação ao custo da exploração da sociedade.

¹¹⁷ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Recente relatório¹¹⁸ publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) demonstra o comprometimento de renda do brasileiro com pagamento de juros e amortizações. O endividamento corresponde à metade da renda anual (55%), é o dobro da média registrada em uma lista de 17 países desenvolvidos – 12 europeus, além de Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e Coreia do Sul. Utilizando dados divulgados pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS), o estudo demonstra a composição do endividamento dos brasileiros e explica por que se compromete tanto a renda no país.

O relatório demonstrou que os brasileiros investem menos em aquisição de imóveis, em razão da ausência da garantia necessária, mas gastam demasiadamente com cartão de crédito, contribuindo para um aumento da taxa de juros.

Fator importante para entender esse cenário de baixo endividamento, mas alto comprometimento de renda com pagamento de juros e amortizações, são as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil. “Embora elas tenham fechado 2018 em queda – média de 24,1% em dezembro de 2018, face a 26,5% em dezembro de 2017 –, o valor ainda é alto frente à série histórica, sobretudo quando comparada à taxa Selic, que é taxa básica de juros da economia brasileira” (IPEA, 2019, p. 8).

Para entender a relação da concentração bancária com a arrecadação federal, torna-se necessário analisar o aspecto do lucro combinado com os tributos diretos das Entidades financeiras, carga tributária relativa. Utilizando a seguinte fórmula matemática: cálculo da somatória daqueles pagos pelas I.F. sobre a somatório do resultado dos cinco maiores bancos, por período:

$$\frac{\sum \text{Tributos I.F.}}{\sum \text{Resultado I.F.}}$$

Dessa forma, foram analisados comportamentos e tendências de partes antagônicas, o que aponta a existência de uma relação tácita, entre pagar mais tributos, aumento de arrecadação, e em contrapartida manutenção da concentração bancária, visto que ambas as partes concordam em afirmar que a concentração bancária no país é moderada e inclusive abaixo de outros países desenvolvidos, como na Alemanha (FEBRABAN, 2018).

Nos períodos de 1995-1996, não se realizou a análise dos resultados das Entidades financeiras devido à ausência de fidedignidade dos relatórios bancários, e a inexistência no período de entidade financeira que compusesse os cinco maiores bancos do país, em especial o

¹¹⁸ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190204_cc_42_credito.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Banco Santander. Portanto, com o objetivo de manter o padrão de análise, não foram considerados os referidos anos.

A tabela abaixo representa o total da arrecadação tributária proveniente da atividade financeira (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS), bem como os lucros dos cinco maiores bancos do Brasil e sua variação comparada ao ano anterior.

Tabela 5 – Carga tributária relativa

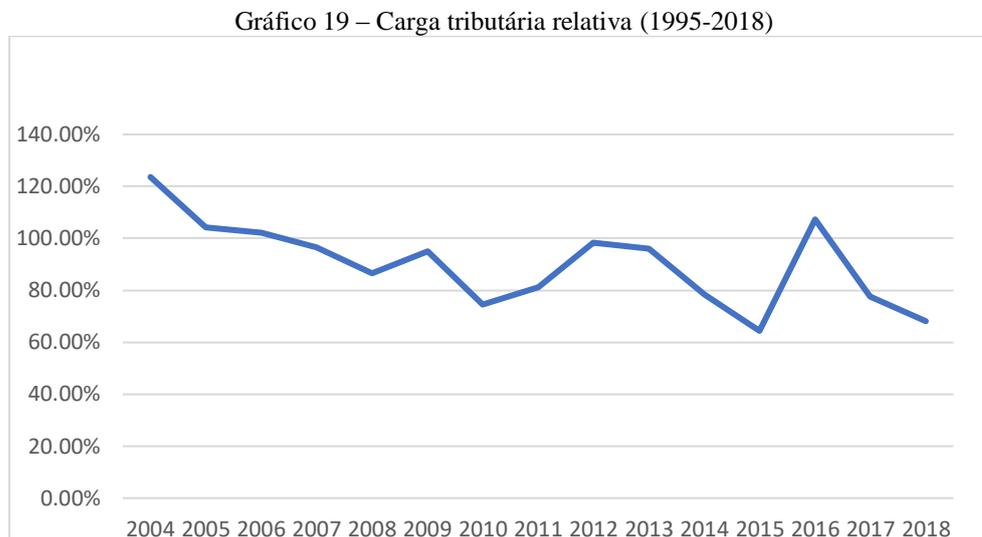
PERÍODO	ARRECAÇÃO BANCOS	LUCRO DOS BANCOS	VARIAÇÃO DOS LUCROS BANCOS	CARGA TRIBUTÁRIA RELATIVA
1995	R\$ 2.338.600.000,00			
1996	R\$ 2.673.800.000,00	Prejudicada análise	Prejudicada análise	Prejudicada análise
2004	R\$ 13.941.000.000,00	11.279.575.000	16,17%	123,60%
2005	R\$ 17.698.000.000,00	16.992.026.000	33,62%	104,15%
2006	R\$ 19.008.000.000,00	18.596.553.000	8,63%	102,21%
2007	R\$ 24.975.000.000,00	25.896.941.000	28,19%	96,44%
2008	R\$ 25.705.000.000,00	29.690.492.000	12,78%	86,58%
2009	R\$ 31.400.000.000,00	33.032.017.000	10,12%	95,06%
2010	R\$ 30.843.000.000,00	41.327.486.000	20,07%	74,63%
2011	R\$ 37.727.586.774,00	46.514.605.000	11,15%	81,11%
2012	R\$ 45.135.339.713,00	45.938.160.000	-1,25%	98,25%
2013	R\$ 50.181.428.012,00	52.295.413.000	12,16%	95,96%
2014	R\$ 43.796.293.449,00	55.829.151.000	6,33%	78,45%
2015	R\$ 44.482.700.049,00	69.103.578.000	19,21%	64,37%
2016	R\$ 58.377.383.021,00	54.425.879.000	-26,97%	107,26%
2017	R\$ 54.510.134.537,00	70.145.780.000	22,41%	77,71%
2018	R\$ 54.096.000.000,00	79.383.422.000	11,64%	68,15%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Balanços Financeiros das Instituições financeiras.

A tabela demonstra que em todo o período analisado, 15 anos, as Entidades financeiras não tiveram prejuízos, somente lucros, e a carga tributária relativa em 2004 era de 123,60%, ou seja, a integralidade da arrecadação era 23,60% maior que o lucro dos cinco maiores bancos. No entanto, ao analisar temporalmente a carga tributária relativa, o cenário da arrecadação alterou-se, mesmo no aumento da tributação no setor, conforme apresentado no capítulo anterior e na análise da carga tributária absoluta.

Após o ano de 2004, período em que já existia a concentração bancária, comprovada por meio do índice IHH, as Instituições financeiras alteraram suas estratégias por meio de expansão de agências, aumento de *spreads*, aumento de serviços ofertados a clientes entre outros métodos. Por consequência, as cinco Instituições financeiras aqui analisadas apresentaram crescimento dos lucros acima do crescimento da arrecadação tributária, sendo inicialmente verificado em 2006, pois nunca antes ocorrera crescimento dos lucros superiores ao da arrecadação. Em 2015 a diferença já era de aproximadamente R\$25 bilhões, a valores da época.

O gráfico abaixo demonstra a tendência de queda da arrecadação em relação ao lucro, principalmente após 2008. Isso demonstra que os cinco maiores bancos, mesmo com elevação de sua carga tributária, tiveram crescimento dos lucros superior ao da arrecadação tributária.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Balanços Financeiros das Instituições financeiras.

O gráfico 20 a seguir compara, em valores da época, a arrecadação federal dos tributos diretos das Entidades financeiras, representado na coluna laranja, e os lucros bancários dos bancos analisados, durante o período de 2004 a 2018, representados na coluna azul. A arrecadação nos anos de 2004 e 2005 era superior aos lucros bancários, cenário alterado a partir de 2006 até o ano de 2018, visto o expressivo aumento dos lucros.

Os lucros bancários são compostos pelo *spread*, tarifas e serviços financeiros, portanto a concentração bancária beneficia as Entidades financeiras na elevação de seus serviços, pois a ausência de concorrentes possibilita a elevação do preço com baixo risco de perda de clientes, ou mesmo, padronizando as tarifas entre esses bancos, todos nesse oligopólio ganham, e muito, assim como o Estado que o fomentou.

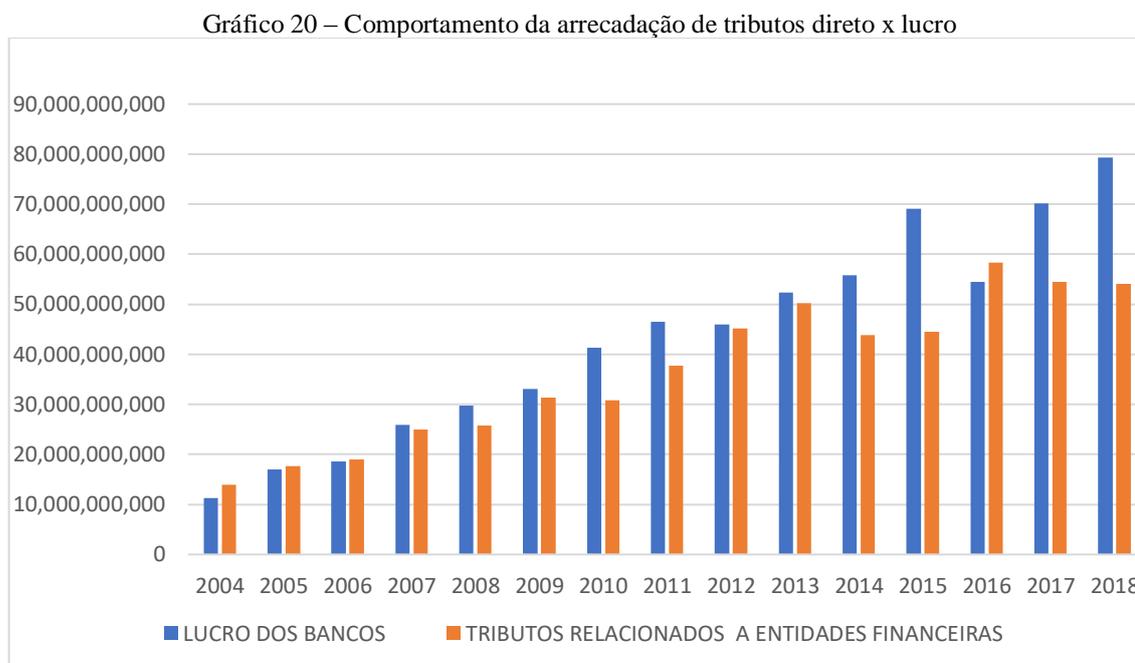
Além disso, as tarifas bancárias não integram o IHH, ou seja, o Banco Central, em todos seus Relatórios Financeiros, não analisa o comportamento dessas cobranças por parte das Instituições financeiras, apesar da relevância financeira que se apresenta. A exemplo, no primeiro semestre de 2018, os cinco bancos obtiveram a receita de R\$66 bilhões, já o resultado bruto de intermediação financeira no período foi de R\$80,5 bilhões (DIEESE,2018)¹¹⁹. Ou seja,

¹¹⁹ Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2018/desempenhoDosBancos1semestre2018.html>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

a receita de prestação de serviços e tarifas corresponde a 80% da receita de intermediação financeira. A título comparativo, a empresa Petrobras¹²⁰ obteve R\$84 bilhões de receita total no mesmo período (4ª maior empresa do país à época, em terceiro lugar estava Itaú Unibanco).

O gráfico abaixo demonstra a somatória dos lucros dos cinco maiores bancos, bem como a arrecadação federal das Entidades financeiras, considerando os tributos IRPJ, CSLL, PIS e COFINS do período de 2004-2018. Ao confrontarmos 2004 com 2018, é possível interpretar que para ambos os protagonistas, Estado e Instituições financeiras, em termos absolutos, obtiveram resultados expressivos, considerando que em 2007-2008, a crise financeira dos Estados Unidos atingiu todo o planeta, exceto os bancos brasileiros. Ao custo das elevadas taxas de juros e tarifas impostas à sociedade, conforme pesquisa (IPEA, 2019). Demonstra que a parceria entre os protagonistas favorece simultaneamente o Estado e as Instituições financeiras.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Receita Federal e dos Balanços Financeiros das Instituições financeiras.

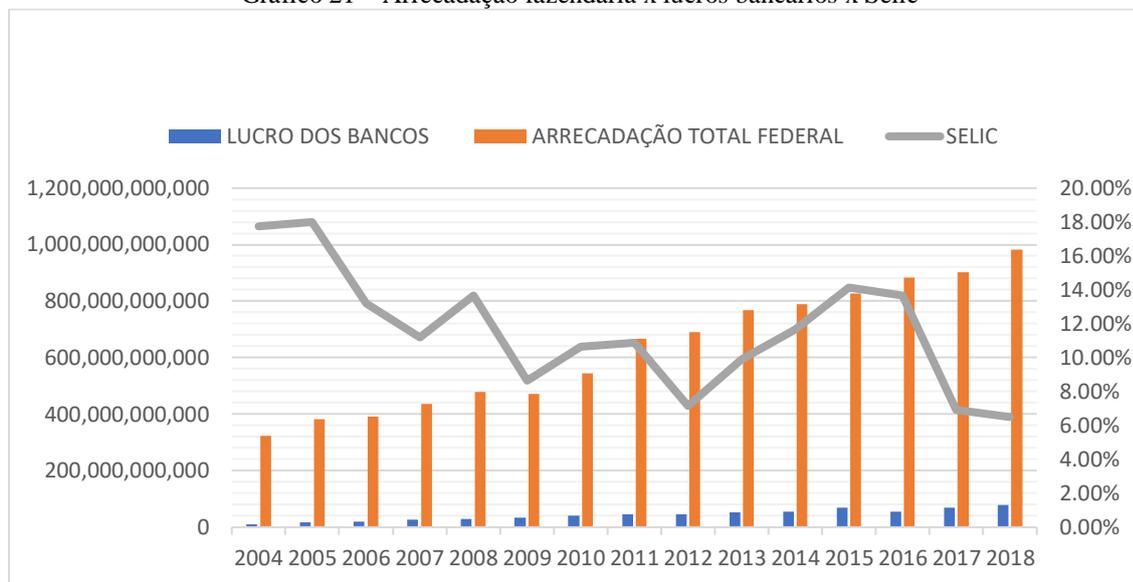
Por outro lado, analisou-se o comportamento da variação da taxa básica de juros, Selic, item que compõe o cálculo do *spread* bancário, no comportamento da arrecadação dos tributos incidentes nos bancos, bem como no lucro líquidos dos cinco maiores bancos do país.

O gráfico 21 abaixo, reproduzido pela linha cinza, representa a taxa básica de juros, Selic, em seu comportamento ao longo do período de 2004 a 2018, quando estava na alta,

¹²⁰ Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

próximo a 18% a.a. (2005) e quando chegou a 6.5% a.a. (2018), demonstrando que em nada afetou os lucros bancários. No mesmo gráfico, encontram-se os tributos incidentes nas Instituições financeiras, bem como os lucros dos bancos aqui analisados.

Gráfico 21 – Arrecadação fazendária x lucros bancários x Selic



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Receita Federal, dos Balanços Financeiros das Instituições financeiras¹²¹.

Por fim, analisaram-se as relações entre as variações percentuais entre os lucros bancários, com a variação do PIB dos anos de 2004 a 2018, bem como foi traçada uma média do período, por meio de dados publicados pelo IBGE. O resultado comprova que os lucros dos cinco principais bancos do país, na média dos últimos 15 anos, 2004 a 2018, foi quatro vezes maior que a média do PIB do país, sendo que ocorreu retração do PIB nos anos de 2015 e 2016, -3,77% e -3,59% respectivamente.

¹²¹ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

Tabela 6 – Comparação do lucro bancário com o Produto Interno Bruto

PERÍODO	VARIAÇÃO DOS LUCROS BANCOS	PIB PERÍODO
2004	16,17%	5,76%
2005	33,62%	3,20%
2006	8,63%	3,96%
2007	28,19%	6,07%
2008	12,78%	5,09%
2009	10,12%	-0,13%
2010	20,07%	7,53%
2011	11,15%	3,97%
2012	-1,25%	1,92%
2013	12,16%	3,00%
2014	6,33%	0,50%
2015	19,21%	-3,77%
2016	-26,97%	-3,59%
2017	22,41%	1,00%
2018	11,64%	1,10%
Média	12,16%	3,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base dos dados do IBGE¹²², nos Balanços Financeiros das Instituições financeiras.

4.3 Função arrecadatória dos bancos

O Art. 121 do Código Tributário Nacional, Inciso II, especificamente, deixa claro como os bancos possuem uma importante função de responsáveis na arrecadação tributária do Estado, ao retirar diretamente dos correntistas o Imposto de Renda Retido na Fonte, IRRF, proveniente de fundo de investimento, aplicações financeiras, tais como rendimento do trabalho assalariado pagos por pessoa jurídica, isso inclui os funcionários dos bancos, bem como Imposto sobre Operações Financeiras, IOF, proveniente de qualquer modalidade de empréstimos, financiamentos, compra e venda de moeda estrangeira.

Durante os anos de 1995 e 1996, não foi possível determinar os valores de IRRF relacionados às Entidades financeiras, pois os relatórios da Receita Federal do Brasil não segregavam por atividade econômica, diferentemente do que ocorreu entre os anos de 2011 a 2017.

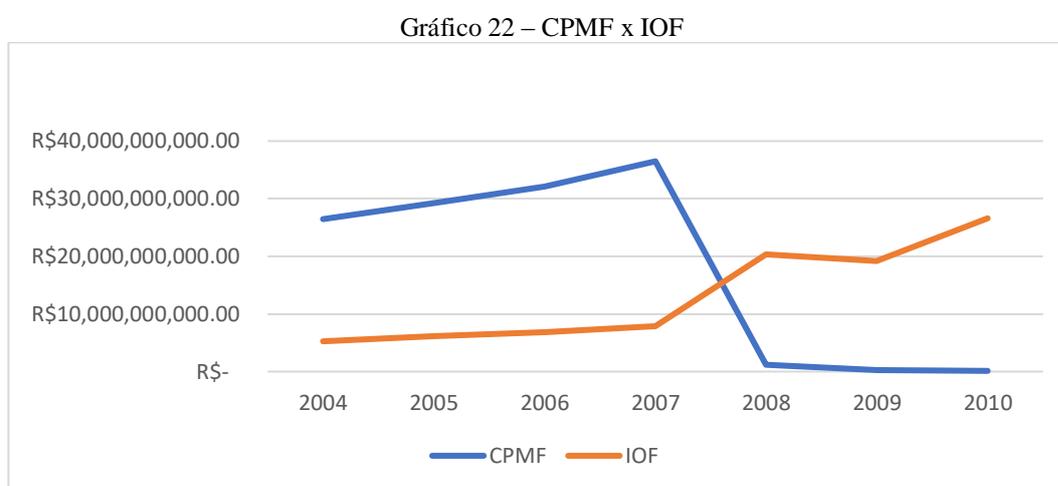
A título de exemplo do impacto dos tributos arrecadatórios, os diretos das Entidades financeiras nos anos referidos totalizaram aproximadamente R\$ 5 bilhões em valores correntes

¹²² Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib%23evolucao-taxa#evolucao-taxa>. Acesso em: 23 mai. 2019.

à época, considerando somente IRPJ e CSLL. No entanto, somente o IOF do período de 1995 e 1996 totalizou o valor de R\$6 bilhões.

Em que pese a presente dissertação possuir a limitação quanto à informação referente ao IRRF nos anos de 2004 a 2010, conforme explicado, há os dados da CPMF, a qual teve elevada relevância na arrecadação federal no período, chegando a representar sozinha até 9% de toda a arrecadação fazendária (2006 e 2007).

Simultaneamente com a queda da arrecadação da CPMF, houve aumento da arrecadação do IOF, por meio da alteração da legislação tributária do imposto.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Receita Federal.

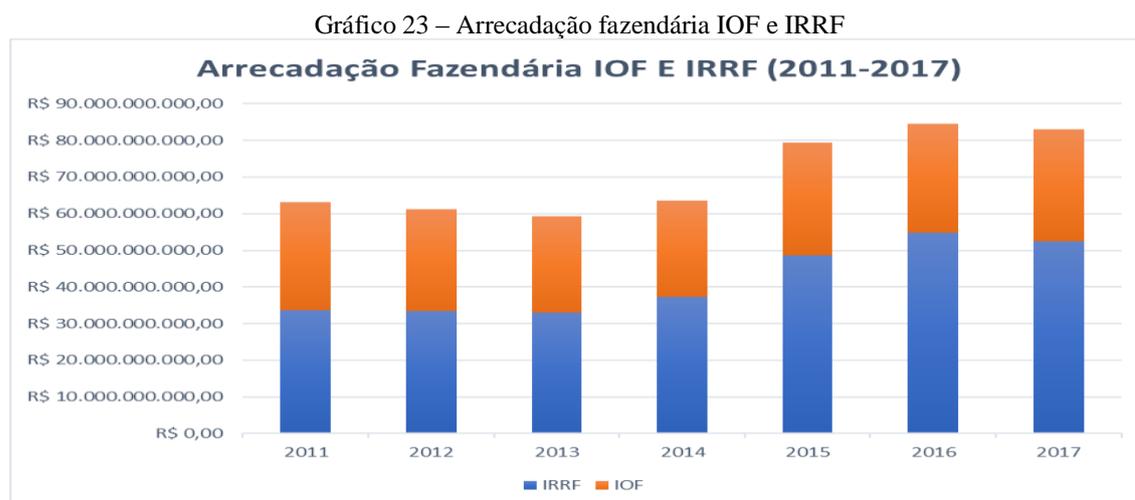
Os valores têm impacto direto na arrecadação federal, quanto às Instituições financeiras, os percentuais são em média de 4,29% do total da arrecadação federal no período de 2011 a 2017.

Tabela 7 – Dados da arrecadação e lucro bancários

PERÍODO	IRRF	IOF	ARRECAÇÃO TOTAL FEDERAL	TRIBUTOS ARRECADADOS PELOS BANCOS IOF E IRRF/ ARRECAÇÃO FEDERAL
2011	R\$ 33.724.480.919,00	R\$ 29.355.838.075,00	R\$ 1.368.262.296.000,00	4,61%
2012	R\$ 33.355.190.200,00	R\$ 27.785.112.563,00	R\$ 1.482.469.358.000,00	4,12%
2013	R\$ 33.014.955.605,00	R\$ 26.214.218.601,00	R\$ 1.595.688.198.000,00	3,71%
2014	R\$ 37.259.704.140,00	R\$ 26.235.333.296,00	R\$ 1.643.828.729.000,00	3,86%
2015	R\$ 48.545.259.984,00	R\$ 30.864.181.437,00	R\$ 1.707.189.429.000,00	4,65%
2016	R\$ 54.909.638.137,00	R\$ 29.632.851.924,00	R\$ 1.819.272.479.000,00	4,65%
2017	R\$ 52.372.424.093,00	R\$ 30.615.305.949,00	R\$ 1.872.884.509.000,00	4,43%
MÉDIA				4,29%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Receita Federal.

Nos dados obtidos é possível observar que no período de crise financeira no país, 2015 a 2017, quando o PIB¹²³ estava se retraindo, houve um aumento substancial da arrecadação do IOF¹²⁴, isso ocorreu em razão do aumento de empréstimos e financiamentos, bem como a utilização do cartão de crédito, limite rotativo, portanto, incidindo o imposto sobre operações financeiras.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Receita Federal.

O gráfico acima demonstra a arrecadação fazendária¹²⁵, somente de IOF e IRRF, relacionada somente às Entidades financeiras e seu comportamento ao longo de 2011-2017, alcançando R\$80 bilhões em 2016, quando o país retraiu 3,59% do PIB.

Nesse mesmo diapasão, as tributações incidentes nas Entidades financeiras cresceu vertiginosamente, antes representando 7% da participação da arrecadação total federal (1995), e em 2007 atingindo 16%, conforme se observa na tabela a seguir.

¹²³ Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹²⁴ Ocorre incidência do IOF em empresas não financeiras conforme previsto no Decreto nº 6.306/2007.

¹²⁵ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Tabela 8 – Relação dos tributos diretos e indiretos com arrecadação federal

PERÍODO	TRIBUTOS		TOTAL	ARRECADAÇÃO TOTAL FEDERAL	PARTICIPAÇÃO
	DIRETO	INDIRETO			
1995	R\$ 2.338.600.000,00	R\$ 3.223.500.000,00	R\$ 5.562.100.000,00	R\$ 84.005.300.000,00	7%
1996	R\$ 2.673.800.000,00	R\$ 2.854.700.000,00	R\$ 5.528.500.000,00	R\$ 95.096.600.000,00	6%
2004	R\$ 13.941.000.000,00	R\$ 31.687.000.000,00	R\$ 45.628.000.000,00	R\$ 322.688.000.000,00	14%
2005	R\$ 17.698.000.000,00	R\$ 35.332.000.000,00	R\$ 53.030.000.000,00	R\$ 383.324.000.000,00	14%
2006	R\$ 19.008.000.000,00	R\$ 38.870.000.000,00	R\$ 57.878.000.000,00	R\$ 392.663.000.000,00	15%
2007	R\$ 24.975.000.000,00	R\$ 44.328.000.000,00	R\$ 69.303.000.000,00	R\$ 435.610.000.000,00	16%
2008	R\$ 25.705.000.000,00	R\$ 21.490.000.000,00	R\$ 47.195.000.000,00	R\$ 479.453.000.000,00	10%
2009	R\$ 31.400.000.000,00	R\$ 19.530.000.000,00	R\$ 50.930.000.000,00	R\$ 470.943.000.000,00	11%
2010	R\$ 30.843.000.000,00	R\$ 26.720.000.000,00	R\$ 57.563.000.000,00	R\$ 545.340.000.000,00	11%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios da Receita Federal.

Portanto, pode-se concluir que houve crescimento da arrecadação inclusive pelos tributos arrecadados pelos bancos, ao analisar o gráfico acima, nos anos de 2011-2017 não ocorreu redução da arrecadação, independente do cenário econômico do país. No mesmo aspecto, os dados quantitativos analisados estão em consonância com a análise da legislação tributária, comprovando os Planos Econômicos, patrocinados pela União, geraram resultados positivos para os dois protagonistas. No entanto, a sociedade foi prejudicada pela ausência de concorrência, que contribui para falta de competitividade, possibilitando abusos por parte do mercado financeiro, o qual pratica altos juros e tarifas.

5 CONSIDERAÇÕES

Neste trabalho, demonstrou-se que o ordenamento jurídico pátrio, por meio das políticas econômicas promovidas pelo Estado, favoreceu a concentração bancária. Na esteira, o Governo Federal vale-se desse cenário para aumentar sua arrecadação tributária, a qual é custeada por toda a sociedade, garantindo-se, ainda, os lucros exorbitantes das Instituições financeiras, ainda que em contexto de crise econômica.

Conforme já discorrido, o estudo teve como objetivo geral analisar e discutir, com base na Teoria Crítica, qual a relação da concentração bancária na arrecadação tributária federal no Brasil pós-Plano Real. Contata-se que o objetivo geral foi atendido porque efetivamente o trabalho conseguiu identificar a relação do Estado na fomentação da concentração bancária por meio dos programas econômicos, bem como seu interesse foi atendido pelo aumento da arrecadação federal.

O objetivo específico inicial era analisar a formação da concentração bancária, atendido conforme apresentado no capítulo segundo, demonstrando que o Estado, em 1995, com a justificativa de que crises bancárias afetassem todo sistema econômico do país, criou os programas PROER e PROES e por fim o PROEF, viabilizando privatizações dos bancos estaduais, bem como liquidando os ativos “podres” e financiando a compra de ativos “bons”, acompanhados por passivos em igual montante, com recursos provenientes da reserva monetária nacional.

Ademais, analisou-se a concentração bancária durante o período de 1995 a 2018, e suas consequências, tais como o a evolução do *spread* bancário, o aumento do número de agências em um grupo de bancos, bem como a ocorrência da verticalização do sistema financeiro.

Percebe-se, assim, o esforço do Estado em realizar uma aparente proteção ao sistema bancário, retirando recursos do Tesouro Nacional para privilegiar um setor específico da sociedade, mas ao mesmo tempo, a União incentivou a concentração das atividades financeiras em grupo econômico restrito.

O segundo objetivo específico era analisar a seara tributária, com a finalidade de solidificar a pesquisa no Direito Tributário. Ele foi cumprido, conforme apresentado no capítulo terceiro. Sendo demonstrados os tributos incidentes nas Entidades financeiras, bem como suas alterações no período analisado. Dessa forma, analisou-se não só o comportamento dos incidentes nas Instituições financeiras, tais como IRPJ e CSLL e posteriormente as incidências

do PIS e COFINS, mas também dos arrecadados pelos bancos e repassados ao Estado, tais como IRRF, IOF e CPMF.

Por fim, o terceiro objetivo específico era traçar a existência da relação da concentração bancária com a arrecadação federal, alcançado conforme apresentado no quarto capítulo, a partir do comportamento da carga tributária absoluta e da carga tributária relativa, bem como da arrecadação tributária do IOF, IRRF e da CPMF.

A pesquisa partiu da hipótese da existência de uma relação dos protagonistas, o Estado e as Instituições financeiras, para a formação e manutenção da concentração bancária, a fim de aumentar a arrecadação tributária fazendária para o primeiro e, por outro lado, os lucros dos bancos. A hipótese foi confirmada ao analisar o aumento da arrecadação federal, bem como dos lucros bancários no período analisado.

A pesquisa demonstrou a relação da concentração bancária com a arrecadação fazendária, correlacionados dados apurados quantitativamente com a pesquisa qualitativa, e, assim, apresentado análises que possibilitam responder a questão levantada.

Desse modo, em uma primeira análise, poder-se-ia concluir que, de fato, há uma relação de colaboração entre as Instituições financeiras e a União, no sentido de que os bancos foram beneficiados pelo suporte proporcionado pelos programas econômicos apresentados, como também proporcionaram aumento da arrecadação federal.

A resposta do problema foi completamente respondida, pois traçou-se uma relação de aumento da arrecadação não só em termos de valores absolutos mas como percentualmente, sendo que, nos anos de 1995/1996, a incidência dos tributos nas Entidades financeiras correspondia a 2,80% da arrecadação total, sendo incidentes IRPJ e CSLL, já em 2004, aumento da carga tributária nos bancos incidindo não só o IRPJ e a CSLL mas também PIS e COFINS, elevando a participação na arrecadação federal em 4,32%, aumento de 50%, ocorrendo no mesmo período de elevação do lucro bancário.

O recorte temporal, iniciado pós-Plano Real até 2018, limitou-se à utilização dos cinco maiores bancos do Brasil para apuração do lucro bancário devido ao fato de representarem 82% do mercado nacional, na modalidade crédito, incluindo também Instituições financeiras não bancárias no mercado nacional¹²⁶.

Ao se analisar os dados numéricos apresentados na pesquisa, utilizando o olhar crítico, surge o questionamento sobre a possível inversão da causalidade. A alegação tradicional de que o *spread* é elevado porque há inadimplência e muitos tributos torna-se duvidosa, pois, se

¹²⁶ Relatório de Economia Bancária (BACEN, 2017, p. 90-91). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REB_2017.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

observado por outro aspecto, pode-se chegar a hipótese de que a inadimplência deve ser alta porque os juros assim o são e estes são altos devido à concentração. Portanto, nota-se que há correlação entre *spread* e tributos, ambos consequências de uma mesma causa, a concentração bancária.

A pesquisa demonstra que a União incentivou a concentração bancária mediante Programas estatais, elaborados por legislação regulatória e, por meio da legislação tributária, vem recolhendo seu quinhão por aumento de determinados tributos, sobretudo os não repartidos entre os Estados e Municípios.

Diante da metodologia proposta, perceberam-se algumas limitações que podem ser dirimidas em futuras pesquisas: a primeira limitação se prende à análise com a integralidade de 157 Instituições financeiras, e não somente com os cinco maiores bancos do Brasil: Santander, Itaú Unibanco, Bradesco, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal; a segunda refere-se ao tempo da pesquisa e à apresentação, conduzida a partir da análise dos tributos arrecadados pela fazenda federal, utilizando os relatórios da Receita Federal¹²⁷, sob ponto de vista contábil, deveriam os dados da arrecadação ser provenientes do Balanço Financeiro, o qual foi retirado das informações provenientes do resultado dos bancos; a terceira limitação está relacionada com a falta de estudos com o mesmo objetivo deste e com o mesmo objeto de análise, pois assim o carácter exploratório do estudo ficou limitado em termos de revisão de literatura da legislação e de comparação de resultados com outros estudos realizados.

Por fim, aflora a necessidade de pesquisa da relação das tarifas e prestação de serviços bancários com a concentração bancária, haja vista a relevância da receita apurada pelas Instituições financeiras.

Portanto, os resultados e análises aqui presentes fornecem ferramentas importantes para a produção e interpretação legislativa, contribuindo para a segurança jurídica e com o adequado direcionamento para este setor, tão relevante para o desenvolvimento social e econômico.

¹²⁷ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

REFERÊNCIAS¹²⁸

- ARIENTI, P. F. F. Restuturação e consolidação do sistema bancário privado brasileiro. **Ensaio FEE**, v. 28, n. 2, p. 577-600, 2007. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2148/2532>>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- ÁVILA, H. **Teoria da igualdade tributária**. 2a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BACEN. **Relatório de economia bancária e crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REBC2009.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- _____. **O Banco Central do Brasil e suas funções**. Programa de Educação Financeira BC e Universidade. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pre/bcUniversidade/Palestras/Palestra%20sobre%20Origem%20e%20Fun%20E7%20F5es%20do%20BCB%20-%202009%20-%20ATUALIZADO.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2019.
- _____. **Relatório da economia bancária**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2018.pdf>. Acesso em: 30 out 2018.
- _____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: Banco Central do Brasil, v. 17, n 2, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2018_04/refAnexoEstatistico.xlsx>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- _____. **Relatório de economia bancária**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/REB_2017.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- _____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2008_05/ref20085p.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- _____. **Relatório juros e spread bancário**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2001-Juros%20e%20Spread%20Banc%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.
- BARBOSA, F. F. **Concentração, operacionalização e rentabilidade bancária no Brasil pós-real**. 2016. 154f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2016.

¹²⁸ De acordo com as Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: parte I (ABNT). 3a ed. rev., ampl. e mod. São Paulo: SIBiUSP, 2016. (Cadernos de estudos 9). doi: 10.11606/9788573140606.

BARROS, M. **PIS e COFINS na teoria e na prática, uma abordagem completa dos regimes cumulativos e não cumulativos**. In: BERGAMINI, A.; PEIXOTO, M. M. (Orgs.). 4a ed. São Paulo: MP Editora, 2017.

BALEEIRO, A. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7a ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BELLUZZO, L. G. M; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BITTAR, E. C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para cursos de direito**. 5a ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977**. Altera a legislação do imposto sobre a renda. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1598.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 1.783 de 18 de abril de 1980**. Dispõe sobre o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1783.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 2.471, de 1 de setembro de 1988**. Modifica a legislação à contribuição de que tratam os Decretos-Leis 308, de 28 de fevereiro de 1967, e 1.712, de 14 de novembro de 1979, e do adicional de que trata o Decreto-Lei nº 1.952, de 15 de julho de 1982, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2471.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 150, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação, 1993b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 12, de 16 de agosto de 1996**. Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc12.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999**. Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o Art. 74 do Ato das disposições

constitucionais transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1999b.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc21.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002**. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2002.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2003. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988**. Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1988c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7689.htm>.

Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 7.787 de 30 de junho de 1989**. Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1989. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7787.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 8.212 de 24 de junho de 1991**. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1991a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 8.981 de 20 de janeiro de 1995**. Altera a legislação tributária Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8981.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.311 de 24 de outubro de 1996**. Institui a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira - CPMF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9311.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.539 de 12 de dezembro, 1997**. Dispõe sobre a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira - CPMF. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1997a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9539.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.718 de 27 de novembro de 1998.** Altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9718compilada.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.** 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; revoga o regime tributário de transição - RTT, instituído pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; dispõe sobre a tributação da pessoa jurídica domiciliada no Brasil, com relação ao acréscimo patrimonial decorrente de participação em lucros auferidos no exterior por controladas e coligadas; altera o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977 e as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 4.506, de 30 de novembro de 1964, 7.689, de 15 de dezembro de 1988, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 9.656, de 3 de junho de 1998, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.893, de 13 de julho de 2004, 11.312, de 27 de junho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.716, de 21 de setembro de 2012, e 12.844, de 19 de julho de 2013; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112973.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 7 de 7 de setembro de 1970.** Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1970a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp07.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 77, de 13 de julho de 1993.** Institui o imposto provisório sobre a movimentação ou a transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp77.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970.** Institui o programa de formação do patrimônio do servidor público, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1970b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp08.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991.** Institui contribuição para financiamento da seguridade social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1991b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp70.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Portaria do Ministério da Fazenda nº 43, de 7 de maio de 1997.** Dispõe sobre a apuração do imposto sobre a propriedade territorial rural e dá outras providências. Brasília, DF: Receita Federal, 1997b. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=13746&visao=anotado>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Proposta de Emenda da Constituição nº 06, de 19 de fevereiro de 2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=2192459>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. **Programa de Fortalecimento das instituições financeiras federais.** Ministério da Fazenda. Brasília: MF, jun. 2001a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2001/r010622>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

CARDOSO, F. C.; KOYAMA, S. M. **A cunha fiscal e a intermediação financeira.** Banco Central do Brasil, 2000. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ftp/juros-spread2.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CARDOSO, M. **Teoria das colisões.** ELIB.TIPS, 2019. Disponível em: <<https://elib.tips/teoria-das-colisoes.html>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CARDOSO, J. L. Novos elementos para a história do Banco do Brasil (1808-1829): crônica de um fracasso anunciado. **Rev. Bras. Hist.**, v. 30, n. 59, p. 167-192, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882010000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 ago. 2018.

CARRAZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário.** 15a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARVALHO, P. B. de. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, P. B. de. **Direito tributário, linguagem e método.** São Paulo: Noeses, 2008.

CARVALHO, C. E.; VIDOTTO, C. A. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: o objetivo, e o discurso do governo e dos banqueiros. **Nova Economia**, v. 17, n. 3, p. 395-425, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v17n3/v17n3a02.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CARVALHO, C. E.; OLIVEIRA, G. C. de. Fragilização de grandes bancos no início do plano real. **Nova Economia**, v. 12, n. 1, p. 69-84, 2002.

COIMBRA, L. M. **Efeitos da extinção do CPMF sobre o orçamento da União.** 2008. 86f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Brasília, DF, 2008.

COSTA, F. N. da. Bancos e créditos no Brasil: 1945 – 2007. **História e Economia Revista Interdisciplinar**, v. 4, n. 2, p. 134-160, 2008. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2010/01/bancos-e-credito-no-brasil-fernando-n-costa-bbs.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

COSTA, F. N. da. **Bancos e créditos no Brasil após plano real**: uma análise a partir da falência de bancos privados e varejistas. 2001. 116p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2001.

_____. **Brasil dos bancos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2a ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DIEESE. **Desempenho dos bancos**: 1º semestre de 2018. Brasília: Rede Bancários, 2018. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2018/desempenhoDosBancos1semestre2018.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. **As receitas de prestação de serviços dos bancos**. Brasília: Serviços Bancários, 2006. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/esp/servicosBancarios.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. **Lucros permanecem elevados, mas bancos promovem imensa reestruturação**. São Paulo: Desempenho dos bancos, 2016. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2016/desempenhoDosBancos2016.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

FAJARDO, J; FONSECA, M. O oligopólio bancário brasileiro. **Valor econômico**, São Paulo, 16 nov. 2004. Disponível em:

<[FARIA, J. A.; PAULA, L. F.; MARINHO, A. Fusões e aquisições bancárias no Brasil: uma avaliação da eficiência técnica e de escala. **IPEA, Texto para discussão**, n. 1233, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:](http://www.gvces.com.br/index.php?r=noticias/view&id=11481&0[idioma_id]=&0[idnoticia]=&0[idusuario]=&0[titulo]=&0[texto]=&0[datacad]=&0[datapub]=&0[publicado]=1&0[fonte]=&0[autor]=&0[idfonte]=&0[idtipo]=&0[idioma]=&0[url_referencia]=&0[destaque]=>. Acesso em: 12 jul. 2019.</p>
</div>
<div data-bbox=)

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1733/1/TD_1233.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil**: uma proposta dos bancos ao governo, congresso, judiciário e à sociedade. São Paulo: FEBRABAN, 2018. Disponível em: <<https://jurosmaisbaixosnobrasil.com.br/febraban.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

_____. **Workshop com jornalistas**: estudo do spread bancário. Accenture, 2017. Disponível em:

<https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Estudo%20do%20Spread%20Bancario_out_17.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FORTUNA, E. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 15a ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

FREITAS, L. B. **Tributação sobre o consumo no Estado Federal, indução econômica e integração**. 2016. Tese (Doutorado em direito econômico, financeiro e tributário) – Faculdade de Direito de São Paulo-Universidade de São Paulo/USP, São Paulo, 2016.

FMI. **Relatório sobre a estabilidade financeira mundial**. Site do Fundo Monetário Internacional, 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/pt/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

_____. **Brazil**: technical note on stress testing the banking sector. International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept, 2013. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Brazil-Technical-Note-on-Stress-Testing-the-Banking-Sector-40589>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2009.

HALAH, L. I. **Tributação da renda no agronegócio**: a existência de um subsistema jurídico. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2016.

HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Amsterdão: editora Querido, 1947.

HORKHEIMER, M. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: BENJAMIN, W. HORKHEIMER, M; ADORNO, T. W.; HARBERTMAS, J. Textos Escolhidos (Os pensadores, XLVIII). São Paulo: Abril Cultural, 1975. p. 122-135.

IBGE. **Sistema financeiro**: Uma análise a partir das contas nacionais. 1990-1995. Rio de Janeiro: Ministério de Estado do Planejamento e Orçamento, 1997. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv26014.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IDEC. **Preços de serviços bancários**: Comparativo de preços dos serviços bancários (tarifas avulsas e pacotes) 2016-2017. São Paulo: Gerencia de programas e políticas, 2017. Disponível em: <https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_tarifas.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IMF. **A decade after the global financial crisis**: are we safer? global financial stability report, 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IPEA, **Carta de conjuntura n. 42**. Seção 1 créditos e juros, 1 trimestre, 2019. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190204_cc_42_credito.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

JARACH, D. **O fato imponível**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LUNDBERG, E. **Saneamento do sistema financeiro**: a experiência brasileira dos últimos 25 anos. Banco Central do Brasil, 1999. Disponível em:
<<https://www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

MAIA, G. V. S. Reestruturação bancária no Brasil: o caso do Proer. **BACEN**, n. 38, jun., p. 1-13, 2003. Disponível em:
<<https://www.bcb.gov.br/conteudo/depec/NotasTecnicas/2003nt38ReestrutBancBrasilp.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

MARTINS, B. S.; ALENCAR, L. S. Concentração bancária, lucratividade e risco sistêmico: uma abordagem de contágio indireto. **BACEN, Trabalho para Discussão190**, 2009. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps190.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

MAFON. **Manual do imposto de renda retido na fonte IRRF 2018**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/tributos/arquivos-tributos/mafon-2018.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

MCKINNON, R. **Money and capital in economic development**. Brookings Institution, 1973.

MENDES, G. A. S. dos. **Extra fiscalidade**: análise semiótica. 2009. 319f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2009.

MENDES, G. A. S. dos.; LUNARDI, C. W. O. Tratamento desfavorecido do microempreendedor individual: sob análise do parcelamento tributário. In: **XXVI Congresso Nacional do Conpedi São Luís-MA, 2017**, São Luís. Direito Tributário e Financeiro II. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 148-164. Disponível em:
<<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/82mrpk3o/JF4Eucp3713h2f3l.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

MINSKY, H. P. **The financial-instability hypothesis**: capitalist processes and the behavior of the economy. Levy Economics Institute of Bard College, 1982. Disponível em:
<https://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1281&context=hm_archive>. Acesso em: 27 jun. 2019.

MOLINA, W. de S. L. A Reestruturação do sistema bancário brasileiro nos anos 90: menos concorrência e mais competitividade? **Intellectus – Revista Acadêmica Digital das Faculdades Unopec.**, ano 02, n. 03, p. 76-95, ago./dez., 2004. Disponível em:
<<http://www.revistaintellectus.com.br/DownloadArtigo.ashx?codigo=49>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

NAKAGAKI, R. Princípio do não-confisco como realização do princípio da segurança em matéria tributária. **Revista dos Tribunais**. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, v. 104, p. 166-178, 2009.

NOGUEIRA, R. B. **Curso de direito tributário**. 14a ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

PAULA, L. F. **Comportamento dos bancos em alta inflação: teoria e experiência brasileira recente**. 1997. 190f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1997.

PAULA, L. F.; MARQUES, M. B. L. Tendências recentes da consolidação bancária no mundo e no Brasil. **Análise Econômica**, v. 24, n. 45, p. 235-263, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/229048252_Tendencias_recentes_da_consolidacao_bancaria_no_Brasil>. Acesso em: 1 jan. 2019.

PUGA, F. P. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: BNDES, **Textos para Discussão 68**, 1999. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td-68.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

QUEIROZ, M. E. **Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza**. 1a ed. Barueri: Manole, 2004.

RESENDE, A. L. **Devagar e simples**. 1a ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.

ROCHA, F. A. S. Evolução da concentração bancária no Brasil (1994-2000). **Notas técnicas do Banco Central do Brasil**, n. 11, 2001. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/depec/NotasTecnicas/2001nt11concentbanpc.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

RUSH, F. **Teoria crítica**. Aparecida- SP: Ideias &Letras, 2008.

SALVADOR, E.; USBERCO, J. **Química, volume único**. 1a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

SALVIANO-JUNIOR, C. **Bancos estaduais: dos problemas crônicos do PROES**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

SCHOUERI, L. E. **Direito tributário**. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SHAW, E. S. **Financial deepening in economic development**. New York: Oxford University, 1973.

SILVA, E. L. da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Coord. Edna Lúcia da Silva, Estera Muszkat Menezes. 4a ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, J. P. da. **Gestão e análise de risco de crédito**. 9a ed. São Paulo: Cengage do Brasil, 2016.

STIGLITZ, G. The role of the state in financial markets. **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, 1993. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/239281468741290885/The-role-of-the-state-in-financial-markets>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

TACHIZAWA, T.; MENDES, G. **Como fazer monografia na prática**. 12a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TORRES, H. T. PIS e COFINS – instituições financeiras. **III Seminário CARF de Direito Tributário e Aduaneiro**. Brasília: 22 - 23 ago., 2017. Disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/noticias/2017/apresentacoes-seminario-2017/iii-seminario-carf_ce3-helena-torres-pis-cofins-instituicoes-financeiras.pdf/view>. Acesso em: 27 jun. 2019.

VIDOTTO, C. A. **O PROER no Centro da Reestruturação Bancária Brasileira dos Anos Noventa. Texto para discussão, n.172**, 2005. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_cf05f3277ec4c7d84249fa4035f4c931>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ZILVETE, F. A. **Princípios de direito tributário e a capacidade contributiva**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.