

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito

Paula Luiza Germano Santos

**A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RECEITA DOS BANCOS: retrospectiva e
perspectivas**

Belo Horizonte
2026

Paula Luiza Germano Santos

**A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RECEITA DOS BANCOS: retrospectiva e
perspectivas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Paulo Roberto Coimbra Silva

Belo Horizonte

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

S237t	<p>Santos. Paula Luiza Germano</p> <p>S237t A tributação sobre a receita dos bancos [manuscrito] : retrospectiva e perspectivas / Paula Luiza Germano Santos. - 2026.</p> <p>153 f.</p> <p>Orientador: Paulo Roberto Coimbra Silva.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.</p> <p>Bibliografia: f. 140-155.</p> <p>1. Direito tributário - Brasil - Teses. 2. Reforma tributária - Brasil - Teses. 3. Bancos - Teses. 4. Impostos - Teses. 5. Juros - Teses. I. Silva, Paulo Roberto Coimbra. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.</p> <p>CDU: 336.7(81)</p>
-------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO/ATA DE DEFESA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA PAULA LUIZA GERMANO SANTOS

Realizou-se, no dia 06 de março de 2026, às 13:00 horas, em Plataforma Virtual, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RECEITA DOS BANCOS: retrospectiva e perspectivas*, apresentada por PAULA LUIZA GERMANO SANTOS, número de registro 2024653213, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Paulo Roberto Coimbra Silva - Orientador (UFMG), Prof(a). Onofre Alves Batista Junior (UFMG), Prof(a). Elidie Palma Bifano (FGV/SP).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 98.

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 06 de março de 2026.

Prof(a). Paulo Roberto Coimbra Silva (Doutor) Nota:

Prof(a). Onofre Alves Batista Junior (Doutor) Nota:

Prof(a). Elidie Palma Bifano (Doutora) Nota:

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação dedica-se, em grande medida, à análise de relações de causa e efeito no âmbito da tributação do setor bancário. Seria, portanto, incoerente não registrar também as causas que tiveram como efeito a conclusão deste trabalho.

Entre as causas imediatas, destaca-se o suporte cotidiano e constante que encontro em meu lar, ao lado de Felipe e Pierre, cuja presença foi essencial ao longo de todo o percurso. Agradeço também à minha mãe, maior incentivadora da minha trajetória, pelo apoio incondicional e aos meus irmãos, Fernando e Isabela, que me inspiram diariamente. Registro, ainda, minha gratidão ao meu avô, bancário por toda a vida, que desde cedo me ensinou, de forma simples e generosa, a lógica do crédito.

Agradeço também aos amigos, fonte permanente de estímulo e refúgio ao longo da jornada acadêmica. Por fim, agradeço ao meu orientador, Paulo Roberto Coimbra da Silva, pelo acompanhamento e pela condução segura da pesquisa, bem como à Elisa Henriques e Fernanda Calazans, que são minhas inspirações profissionais diárias no estudo da tributação do setor bancário.

RESUMO

A presente dissertação analisa a tributação incidente sobre as receitas do setor bancário no Brasil, sob uma perspectiva retrospectiva e prospectiva. Parte-se da premissa de que o sistema bancário desempenha papel estrutural no desenvolvimento econômico, e que o desenho institucional da tributação sobre as receitas bancárias influencia na formação das taxas de juros, com potenciais efeitos regressivos sobre os tomadores de crédito no mercado financeiro. O trabalho examina inicialmente o conjunto das obrigações tributárias atribuídas aos bancos, destacando a tributação própria atualmente incidente sobre receitas, lucros e folha de salários, e também o papel singular dos bancos como responsáveis tributários e agentes de cooperação com a fiscalização, incumbidos da retenção, do recolhimento e do dever de informação sobre rendimentos de terceiros. Em seguida, analisa-se criticamente a utilização do princípio da capacidade contributiva como fundamento para a imposição de carga tributária agravada ao setor bancário, especialmente a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que legitima alíquotas diferenciadas de contribuições para o setor bancário com base em uma presunção genérica de maior aptidão econômica do setor. Na sequência, investigam-se os efeitos sistêmicos da elevada carga tributária sobre a intermediação financeira, incluindo impactos concorrenciais e possíveis interferências nos mecanismos de transmissão da política monetária. Analisa-se, ainda, o histórico da incidência do PIS e da Cofins sobre as receitas bancárias, suas controvérsias jurisprudenciais e os aprendizados decorrentes desse modelo. O trabalho resgata a opção originária do constituinte de 1988 pelo IOF como tributo vocacionado à incidência sobre operações financeiras, ressaltando sua natureza predominantemente extrafiscal. Por fim, à luz da Reforma Tributária do Consumo introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, avalia-se criticamente a incidência do IBS e da CBS sobre a atividade bancária, bem como modelos alternativos adotados em outras jurisdições.

Palavra-chave: Tributação; Intermediação Financeira; Bancos; Regressividade; Juros; Reforma Tributária.

ABSTRACT

This research analyzes the taxation levied on the revenues of the Brazilian banking sector from both a retrospective and a prospective perspective. It is grounded on the premise that the banking system plays a structural role in economic development, and that the institutional design of taxation on banking revenues directly influences interest rate formation, with potentially burden effects on credit users in the financial system. The study analyzes the set of tax obligations applicable to banks, highlighting not only the taxes levied on revenues, profits, and payroll, but also the distinctive role of banks as tax withholding agents and entity cooperating with tax authorities in the reporting of third-party income. The dissertation then critically assesses the use of the ability-to-pay principle as a justification for the imposition of a higher effective tax burden on the banking sector. Particular attention is given to the precedents of the Brazilian Supreme Federal Court, which has upheld differentiated tax rates for financial institutions based on a generalized presumption of superior economic capacity within the sector. The analysis questions the coherence of this approach in light of the economic incidence of taxes on financial intermediation and the heterogeneous structure of the banking industry. The study subsequently investigates the systemic effects of a high tax burden on financial intermediation, including distortions to competition, impacts on financial inclusion, and potential interference with the monetary policy transmission mechanism. It also examines the historical evolution of the current revenue taxes on banking sector, the main judicial controversies surrounding their application, and the institutional lessons drawn from this experience. The analysis revisits the original constitutional design adopted in 1988, which allocated the taxation of financial intermediation primarily to the Tax on Financial Transactions (IOF), emphasizing its predominantly extrafiscal character and its alignment with monetary policy objectives. Finally, in light of the Brazilian Consumption Tax Reform introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023, the dissertation critically evaluates the extension of value-added taxation to banking activities, in dialogue with international experience.

Keywords: Taxation; Financial Intermediation; Banks; Regressivity; Interest Rate; Brazilian Consumption Tax Reform

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS DOS BANCOS NO SISTEMA ATUAL: TRIBUTAÇÃO PRÓPRIA, RESPONSABILIDADE POR TRIBUTOS DE TERCEIROS E DEVERES DE COOPERAÇÃO FISCAL.....	21
3. O PARADOXO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA NA TRIBUTAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO.....	30
3.1. Manifestações do Supremo Tribunal Federal acerca da capacidade contributiva das instituições financeiras.....	30
3.2. Pressupostos para a eficácia normativa do princípio da capacidade contributiva na tributação sobre a receita das instituições financeiras.....	36
3.3. A capacidade contributiva do consumidor, a ser considerada na tributação sobre a receita das instituições financeiras.....	40
4. EFEITOS SISTÊMICOS DA ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA: REPERCUSSÕES DE POLÍTICA MONETÁRIA E CONCORRENCIAIS	52
5. AS CONTRIBUIÇÕES PIS E COFINS.....	65
5.1. Histórico das contribuições ao PIS e Cofins devidas pelas instituições financeiras.....	65
5.2. Histórico das controvérsias e entendimentos jurisprudenciais envolvendo as contribuições ao PIS e Cofins devidas pelas instituições financeiras	72
5.3. Controvérsias acerca da extensão das deduções de despesas com intermediação financeira da base de cálculo de PIS e Cofins para instituições financeiras bancárias	81
5.4. O legado da incidência do PIS e da Cofins sobre as receitas bancárias: evidências e aprendizados.....	93
6. A OPÇÃO ORIGINÁRIA DO CONSTITUINTE DE 1988: O IOF COMO ÚNICO TRIBUTO INCIDENTE SOBRE AS RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	96
7. REFORMA TRIBUTÁRIA: IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS E CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS NA ATIVIDADE BANCÁRIA.....	108
8. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA LITERATURA SOBRE TRIBUTAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO EM OUTRAS JURISDIÇÕES: UMA PERSPECTIVA COMPARADA.....	117
8.1. Tributação sobre receitas de intermediação financeira: método IVA	117

8.2. Alternativa à uma tributação das receitas do setor bancário sob o método IVA: a tributação das <i>rents</i>	122
8.3. Outros modelos de tributação do setor bancário sob uma perspectiva pigouviana.....	126
8.4. Conclusões acerca da revisão bibliográfica dos trabalhos sobre a tributação do setor bancário	132
9. CONCLUSÕES	135
REFERÊNCIAS.....	140

1. INTRODUÇÃO

A eficiência e a estabilidade do sistema bancário são essenciais para o desenvolvimento econômico de uma sociedade. A importância de um sistema bancário saudável para o desenvolvimento econômico decorre da sua capacidade de sustentar ganhos de produtividade e de viabilizar a expansão e escalabilidade dos negócios.

Como a produtividade depende de um processo contínuo de acumulação de capital físico, humano e tecnológico, a forma como o sistema bancário canaliza poupança para investimento (a que custo, com que risco e com que estabilidade) explica, a nosso ver, ainda que parcialmente, por que alguns países crescem, enquanto outros permanecem estacionários no nível de desenvolvimento econômico e social.

A literatura de finanças reforça essa visão. A título exemplificativo, para Daron Acemoglu e James A. Robinson, laureados com o Prêmio Nobel de Economia em 2024 (ao lado de Simon Johnson) a trajetória de prosperidade dos Estados Unidos se explica menos por “talento” ou “geografia” e mais pelo desenho de instituições inclusivas, que ampliam o acesso de indivíduos comuns às oportunidades de empreender, inovar e acumular¹. Nesse enquadramento, o sistema de patentes é um exemplo emblemático: ao permitir que pessoas de todo tipo de origem e trajetória obtivessem proteção legal sobre suas invenções, o Estado reconhece direitos de propriedade sobre ideias, e democratiza a possibilidade de capturar os retornos da inovação, de modo que a criatividade deixa de ser monopólio da elite e se torna um incentivo disseminado².

É aí que o setor bancário aparece no argumento dos autores como um “facilitador” do crescimento das inovações e tecnologias: a expansão acelerada da intermediação financeira no século XIX (de 338 bancos em 1818 com ativos totais de US\$ 160 milhões para 27.864 bancos em 1914 com ativos de US\$ 27,3 bilhões) permitiu que potenciais inventores passassem a ter acesso relativamente fácil a capital para abrir e expandir seus empreendimentos³.

¹ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Rogerio W. Galindo e Rosiane Correia de Freitas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022. p. 46-47.

² Ibid.

³ Ibid.

Acemoglu e Robinson acrescentam ainda que a concorrência plena entre os bancos favoreceu a redução do custo do capital, resultando em cobrança de juros razoavelmente baixos e evitando que as inovações do período ficassem estranguladas por crédito caro ou por relações exclusivas com poucos financiadores⁴. Formou-se, assim, um círculo virtuoso institucional: patentes amplamente acessíveis elevaram o retorno esperado da invenção na medida em que bancos e mercados de crédito canalizaram poupança para quem queria empreender.

Na narrativa de Acemoglu e Robinson, a forma como as instituições americanas moldaram o sistema bancário nos Estados Unidos ajuda a explicar como o país possibilitou que o acesso ao capital convertesse oportunidades em industrialização, inovação e crescimento⁵. Nesse contexto, os bancos e demais intermediários financeiros tiveram um importante papel na viabilização de projetos de médio e longo prazo, que dificilmente seriam financiados apenas com recursos próprios das empresas.

Sob outra perspectiva, o Prêmio Nobel da Economia de 2022 concedido conjuntamente a Ben S. Bernanke, Douglas W. Diamond e Philip H. Dybvig por pesquisas sobre bancos e crises financeiras⁶ nos mostra a importância da estabilidade bancária para a sociedade. Os autores demonstraram que, embora bancos sejam essenciais para viabilizar investimento e crescimento, eles também podem ser um canal de propagação e amplificação de choques quando entram em colapso, razão pela qual entender seu funcionamento é crucial para o desenho de políticas públicas⁷.

Estes estudos reforçam a importância dos bancos para a sociedade em dois sentidos complementares. Numa primeira perspectiva, bancos são infraestrutura econômica: sem intermediação, liquidez e monitoramento, os recursos da poupança não fluem adequadamente para os tomadores de crédito que os canalizam para o investimento produtivo. Em segundo lugar, como a credibilidade é um fator essencial

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, p. 50.

⁶ THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. *Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2022: Financial intermediation and the economy*. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, 10 out. 2022. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2022/10/advanced-economicsciencesprize2022-2.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

⁷THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. *The Prize in Economic Sciences 2022: popular science background*. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, 2022. p. 2, 6. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2022/10/popular-economicsciencesprize2022.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

para a estabilidade bancária, esta se torna um objetivo público a ser perseguido através das regulações prudenciais, que são mecanismos essenciais para impedir crises sistêmicas que derrubam rapidamente emprego, renda e capacidade produtiva (algo que o próprio Nobel de 2022 conecta às respostas de política na crise de 2008–2009 e, depois, em 2020)⁸.

Assim, entendemos que a arquitetura institucional, regulatória e fiscal do sistema bancário condiciona o volume, a direção e o custo do crédito em uma economia em desenvolvimento.

Entende-se, portanto, que o custo do crédito é uma das principais vias pelas quais o sistema bancário afeta o desenvolvimento. A experiência mostra que, após crises financeiras, *spreads* e prêmios de risco tendem a se elevar de forma persistente, restringindo o investimento produtivo e o consumo. Sob esta perspectiva, Krugman⁹ chegou a descrever os Estados Unidos como caminhando para uma “*debt-peonage society*”, na qual famílias excessivamente endividadas ficam presas a um regime de servidão financeira, com efeitos deletérios sobre demanda agregada e estabilidade social, o que reforça a ideia de que estruturas de crédito disfuncionais podem representar prejuízos inestimáveis para a sociedade.

O mercado de crédito é um setor estratégico que impacta a economia como um todo: empresas de todos os portes, assim como pessoas físicas, estão sujeitas a tomar crédito perante as instituições financeiras.

Os juros cobrados pelas instituições financeiras do Brasil são consideravelmente superiores à média global¹⁰. O “preço” do crédito é influenciado por decisões de política monetária, mas também é fortemente regido pela lógica da oferta e demanda, assim como em todos os setores econômicos, sendo impactado pelos custos e despesas atrelados à atividade bancária, bem como, pelo nível de concentração e concorrência deste segmento.

⁸ Ibid, p. 2.

⁹ KRUGMAN, Paul. *The great unraveling: losing our way in the new century*. New York: W. W. Norton & Company, 2003.

¹⁰ FERRARI, Alexandre Agrasso Pereyra. Spread ex-post revisitado: um estudo empírico com base em demonstrações contábeis de instituições financeiras do mercado financeiro brasileiro. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. p. 10.

Dentre os custos e despesas da atividade bancária, podemos destacar que no mercado de crédito brasileiro, a inadimplência é significativa¹¹, e a carga tributária do setor bancário é consideravelmente alta em relação a da maior parte dos demais segmentos econômicos. Estes são alguns dos fatores que explicam, a nosso ver, por que os juros do Brasil estão dentre os mais altos do mundo¹².

Diante desse pano de fundo, o presente trabalho parte da premissa de que a promoção do desenvolvimento social e econômico em uma sociedade exige um sistema bancário robusto e competitivo, bem como, políticas públicas desenhadas para evitar movimentos que elevem significativamente o custo do crédito de forma contínua.

A presente pesquisa também busca avaliar, sob o ponto de vista retrospectivo e prospectivo, em que medida o desenho institucional da tributação sobre as receitas do setor bancário pode prejudicar o acesso ao crédito por parte dos tomadores de empréstimos e financiamentos, e a consequente regressividade desta tributação. Também busca-se avaliar quais políticas de tributação seriam mais eficazes para preservar um crédito acessível, estável e sinérgico com os objetivos da política monetária nacional.

De fato, há uma série de dilemas envolvendo a tributação das instituições financeiras. A dinâmica das operações bancárias e suas especificidades tornam complexa a subsunção das incidências tributárias nessa atividade, a depender da materialidade envolvida. Por outro lado, conforme constatado por Elidie Bifano¹³, poucos foram os que se ocuparam de estudar os impactos da carga tributária no custo do crédito no mercado financeiro e seus reflexos na economia nacional.

A literatura internacional sobre tributação da intermediação financeira também mostra que a tributação do setor bancário é um dos canais mais sensíveis pelos quais o custo do crédito é afetado. Em um estudo clássico com dados de dezenas de países, Demirgüç-Kunt e Huizinga demonstraram que bancos tendem a repassar custos

¹¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Inadimplência da carteira de crédito – Total (Dados Abertos BCB). Brasília, DF: Banco Central do Brasil, s.d. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/21082-inadimplencia-da-carteira-de-credito---total>. Acesso em: 10 set. 2025.

¹² ZEIDAN, Rodrigo. *Why is bank credit in Brazil the most expensive in the world?* Brazilian Review of Finance (Online), Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1–22, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbfin/article/view/81507>. Acesso em: 27 dez. 2025.

¹³ BIFANO, Elidie Palma. *O mercado financeiro e o imposto sobre a renda*. São Paulo: PriceWaterhouseCoopers; Quartier Latin, 2008.

operacionais e a carga do imposto de renda corporativo para clientes, por meio de maiores juros aos tomadores de crédito e/ou menores remunerações de depósitos, tanto em economias maduras, quando em economias em desenvolvimento¹⁴. Em outras palavras, ainda que a incidência legal do tributo recaia sobre a pessoa jurídica, a incidência econômica costuma recair, em grande medida, sobre tomadores de crédito, justamente os agentes cujo acesso a financiamentos de longo prazo é crucial para o crescimento.

Essa lógica é reforçada pela análise de Honohan e coautores no volume *Taxation of Financial Intermediation*, publicado pelo Banco Mundial em parceria com a Oxford University Press¹⁵. O estudo mostra, dentre outras perspectivas, que a tributação dos rendimentos financeiros explica parcela significativa da inflação e do nível dos juros da intermediação bancária: maior tende a ser o *spread* necessário para preservar a rentabilidade líquida dos bancos. Em países em desenvolvimento, onde o sistema financeiro já enfrenta problemas de escala, informação e concentração, a tributação das receitas do setor bancário pode se transformar em relevante fator de repressão econômica.

Esses diagnósticos dialogam diretamente com o problema da tributação bancária: políticas de tributação do setor mal desenhadas que aumentem o custo do crédito, incentivem produtos de alto risco ou estimulem a desintermediação financeira podem reforçar um sistema financeiro sem um desejável grau de neutralidade nas decisões intertemporais da alocação de recursos por parte de seus agentes, e menos alinhado ao desenvolvimento econômico-inclusivo da sociedade. A agenda de um sistema bancário eficiente do ponto de vista econômico-social e alinhado às políticas de justiça fiscal perpassa, portanto, por uma tributação que seja calibrada para desincentivar alavancagem excessiva e atividades puramente especulativas, mas suficientemente cuidadosa para não encarecer desnecessariamente o crédito produtivo nem desencadear fuga de capitais e desintermediação.

À luz destas considerações, o presente trabalho se propõe a analisar a tributação incidente sobre as *receitas* do setor bancário, sob o ponto de vista

¹⁴ DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; HUIZINGA, Harry. *Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence*. The World Bank Economic Review, Washington, DC, v. 13, n. 2, p. 379–408, 1999.

¹⁵ HONOHAN, Patrick; HEALY, Anne; KING, Michael; MAJNONI, Giovanni. *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003.

retrospectivo (isto é, como foi e tem sido a tributação sobre as receitas do setor até o momento através das contribuições ao Programa de Integração Social – “PIS”- e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – “COFINS”, bem como, sob o ponto de vista prospectivo, diante da Reforma Tributária do Consumo iniciada a partir da edição da Emenda Constitucional nº 132/2023, e com a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços – “IBS” e Contribuição sobre Bens e Serviços – “CBS” pela Lei Complementar nº 214/2025.

A escolha pela tributação das *receitas* do setor bancário como objeto de pesquisa justifica-se, sobretudo, pelo potencial que esta tributação tem atualmente de afetar o custo das operações de crédito. Embora existam outros tributos que gravitam em torno das *operações* bancárias, tais como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – “ISSQN” sobre serviços remunerados por tarifas ou comissões, e o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – “IOF”, entendemos que estes tributos não constituem, na prática, os principais vetores de encarecimento estrutural do crédito atualmente, seja por limitações objetivas de incidência, seja pela sua materialidade, seja pela série histórica de suas alíquotas médias ao longo do tempo.

Com efeito, o ISSQN não incide sobre receitas típicas de intermediação financeira, na medida em que o art. 2º, inciso III da Lei Complementar nº 116/2003 as afasta expressamente do campo de incidência do imposto nela previsto. Com relação ao IOF, apesar de alcançar operações de crédito, historicamente este imposto tem sido aplicado com alíquotas módicas nesse universo, justamente por ser concebido como instrumento de política monetária, e, portanto, possuir vocação preponderantemente extrafiscal.

Embora não constitua o objeto central da presente pesquisa, serão abordados brevemente alguns aspectos essenciais do IOF, dado que este foi o tributo originalmente concebido para incidir sobre operações de crédito, o que se revela particularmente útil para o desenvolvimento do argumento aqui proposto.

Conforme se demonstrará, a própria concepção constitucional originária do IOF foi pautada por reflexões relativas aos seus efeitos sobre o mercado financeiro e de capitais, o que contribuiu para que se optasse por um imposto de vocação extrafiscal, apto a operar como instrumento de política monetária, em detrimento de uma exação orientada por finalidade arrecadatória precípua. Essa característica é relevante para compreender, sob a perspectiva histórica e teleológica, o desenho original da

Constituição Federal de 1988 conferido à tributação das operações de intermediação financeira e permite avaliar se, e em que medida, as sucessivas Emendas Constitucionais supervenientes, bem como, a legislação infraconstitucional (especialmente a das contribuições ao PIS e Cofins) se distanciou dos objetivos constitucionais originários que orientaram a sua conformação, no tocante às receitas do setor bancário.

Por fim, esclarece-se que não constitui objeto deste trabalho a análise da tributação incidente sobre a *renda* do setor bancário, ainda que tal modalidade seja mencionada de forma pontual e residual ao longo da exposição. A exclusão da tributação sobre a renda do escopo desta dissertação decorre, em primeiro lugar, da compreensão de que, embora também possa produzir efeitos econômicos relevantes sobre o custo do crédito, tais efeitos tendem a manifestar-se de maneira menos imediata quando comparados àqueles decorrentes da tributação periódica e mensal incidente sobre as receitas do setor.

Ademais, a investigação sistemática da tributação sobre a renda demandaria o enfrentamento de um conjunto mais amplo e complexo de variáveis, tais como regras de apuração do lucro, compensação de prejuízos fiscais, tratamento de provisões e interações com a regulação prudencial, cujo exame aprofundado extrapolaria os limites metodológicos e analíticos próprios de uma dissertação de mestrado. Por essa razão, tais questões são deliberadamente afastadas do objeto central deste trabalho, sem prejuízo de seu reconhecimento como tema relevante e merecedor de desenvolvimento específico em pesquisas futuras.

No que diz respeito ao objeto central da presente dissertação, será avaliado se a instituição do IBS e da CBS é capaz de mitigar (ainda que parcialmente) as distorções atualmente associadas ao modelo vigente de tributação das receitas do setor bancário (PIS e Cofins). A análise partirá do diagnóstico dos principais problemas atribuídos ao regime atual, em especial os potenciais efeitos sobre o custo do crédito, na medida em que a incidência dos tributos sobre receitas pode ser repassada aos tomadores de empréstimos e financiamentos por meio das taxas de juros, bem como as consequências no aumento da regressividade da oneração do consumo e do acesso a serviços financeiros.

Avaliaremos também se a incidência das contribuições PIS e Cofins sobre receitas do setor bancário poderia potencialmente produzir distorções relevantes em relação aos objetivos perseguidos pela política monetária. A hipótese a ser examinada

aqui é a de que a tributação sobre receitas bancárias, ao elevar o custo marginal da intermediação e os juros cobrados nas operações de crédito, poderia introduzir um “ruído” nos atuais mecanismos de política monetária, como por exemplo, nas atribuições do Comitê de Política Monetária (COPOM) – órgão do Banco Central do Brasil – responsável pela definição da meta da taxa básica de juros, parâmetro central a partir do qual se formam, direta ou indiretamente, os custos de captação das instituições financeiras bancárias e, por consequência, a precificação do crédito.

Considerando ainda que a presente dissertação se insere na área de estudo “Justiça Tributária e Segurança Jurídica”, no âmbito da linha de pesquisa “Poder, cidadania e desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”, impõem-se, desde logo, alguns esclarecimentos de ordem metodológica.

Ao longo deste trabalho, adota-se a interdisciplinariedade como opção metodológica, na medida em que a análise da eventual regressividade da tributação incidente sobre as receitas do setor bancário não pode ser adequadamente desenvolvida sem o recurso a conceitos das Ciências Econômicas, especialmente aqueles que explicam os mecanismos de repercussão econômica dos tributos nos preços. Quanto a este ponto, são louváveis as lições da Professora Misabel de Abreu Machado Derzi¹⁶:

Pesquisar, portanto, os efeitos progressivos ou regressivos do imposto para decidir sobre sua constitucionalidade ou não [...] não é mais, após a Constituição de 1988, pugnar por princípios meramente éticos, morais ou econômicos ao sabor de uma determinada ideologia. É fazer a correta interpretação do sistema tributário, estritamente jurídica e necessária a uma razoável aplicação do comando constitucional.

Não se ignora, contudo, a advertência de Roberto Quiroga Mosqueira¹⁷, segundo a qual o estudo interdisciplinar exige cautela, posto que os conceitos próprios de uma ciência não se transferem automaticamente para outra. Nesse sentido, esclarece-se que a utilização de conceitos econômicos nesta dissertação ocorre sob uma perspectiva estritamente descritiva da realidade, voltada à compreensão de fenômenos fáticos relevantes para a análise da justiça tributária, e não como instrumento de interpretação de normas jurídicas postas. Entende-se que tal

¹⁶ Nota de atualização. In: BALEEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1.377.

¹⁷ MOSQUERA, Roberto Quiroga. Direito monetário e tributação da moeda. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2006. p. 12.

abordagem preserva a autonomia dos discursos científicos envolvidos e assegura a coerência epistemológica do trabalho.

Além disso, a presente pesquisa adota determinados pontos de intersecção entre o Direito Monetário e o Direito Tributário, sob a perspectiva que Roberto Quiroga Mosqueira denomina de “interdisciplinabilidade intracientífica”, uma vez que não seria possível avaliar adequadamente se, e em que medida, a tributação das receitas do setor bancário influencia os mecanismos de controle e condução da política monetária sem o diálogo entre esses dois ramos¹⁸.

Nesse ponto, acolhe-se igualmente o entendimento do referido autor segundo o qual a interdisciplinabilidade entre ramos pertencentes a um mesmo sistema (no caso, o sistema jurídico) opera-se em um mesmo plano científico, que é o Direito, não sendo obstada pela existência de princípios jurídicos autônomos próprios de cada ramo¹⁹. Ao contrário, tais princípios não apenas admitem, como favorecem, o seu entrelace em torno de um vetor normativo comum, qual seja, o da Ordem Social. Nas palavras do autor, essa investigação miscigenada de comandos normativos, desenvolvida em um processo de mútuo inter-relacionamento, representa verdadeiro incremento para o estudo do fenômeno jurídico em sua integralidade, ampliando a capacidade explicativa do Direito diante de realidades complexas como a do sistema financeiro e da tributação que sobre ele incide²⁰.

Longe de representar um desvio do Direito Tributário, essa abordagem interdisciplinar reflete a própria natureza deste ramo como um campo que se sobrepõe a estruturas normativas pré-existentes, utilizando-as como pressuposto lógico e funcional para a avaliação da harmonia e da legitimidade dos impactos das escolhas fiscais do Estado.

Após a avaliação da tributação das receitas bancárias sob a perspectiva atual (com destaque para PIS/Cofins) e prospectiva, (à luz do desenho de IBS/CBS), passe-se, então, a uma análise comparada acerca das escolhas de política tributária adotadas em outras jurisdições de referência no tratamento das receitas oriundas da intermediação financeira. O enfoque comparado é relevante porque permite identificar os padrões normativos, racionalidades econômicas e técnicas que foram levadas em consideração na instituição (ou não) de tributos sobre receitas do *spread* bancário,

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

fornecendo elementos para avaliar a coerência e a eficiência das soluções propostas no contexto brasileiro para o mesmo tipo de receitas.

Conforme se verá, em países que adotam a sistemática do Imposto sobre Valor Agregado (“IVA”), é comum que as receitas da intermediação financeira (notadamente, o *spread* bancário) não seja alcançado por esta tributação, seja por exclusão do campo de incidência, seja por regimes de isenção para serviços financeiros. Nesse cenário, torna-se útil examinar as razões que levaram tais jurisdições a adotar a essa opção (incluindo dificuldades de mensuração da base tributável e preocupações com efeitos sobre o custo do crédito) e, a partir daí, discutir criticamente se seria adequado replicar, total ou parcialmente, essa mesma escolha no Brasil, considerados os princípios e objetivos do Sistema Tributário Nacional e do Sistema Financeiro Nacional, bem como, as particularidades atuais do mercado de crédito no nosso país.

Em um momento subsequente, exploraremos modelos alternativos de tributação aplicáveis ao setor bancário analisados na literatura internacional sobre o tema, que, em tese, poderiam ser estruturados de forma compatível (e, idealmente, sinérgica) com os objetivos da política monetária e do Sistema Financeiro Nacional e mitigando o grau de regressividade atualmente existente.

A proposta consiste em investigar instrumentos tributários que, em vez de ampliar fricções sobre a intermediação financeira e pressionar o custo do crédito, possam contribuir para preservar a estabilidade financeira e reduzindo distorções que afetam a oferta de crédito, a concorrência e a inclusão financeira, induzindo comportamentos desejáveis no sistema, como *funding* mais estável e menos arriscado, maior transparência na formação de preços e menor repasse para o tomador final das operações de crédito. O objetivo, portanto, é avaliar se tais modelos poderiam tornar o sistema bancário mais acessível e eficiente para a população e para os negócios que dele dependem, seja pela redução de custos associados à tributação vigente, seja pelo alinhamento entre incentivos regulatórios e as diretrizes de política monetária.

Diante dessas premissas, a expectativa que orienta o desenvolvimento da presente dissertação é a de contribuir de forma crítica para a reflexão acerca dos impactos da tributação sobre o setor bancário, especialmente na medida em que tais políticas podem se revelar potenciais entraves ao desenvolvimento econômico e à concretização de princípios e objetivos constitucionais de justiça tributária.

Pretende-se, ainda, lançar luz sobre e desmistificar certos lugares-comuns que permeiam o debate público sobre o tema, como a noção segundo a qual “os bancos deve sempre pagar mais tributos”, sem que se investigue, com o devido rigor, os efeitos econômicos e sociais dessa escolha. Afinal, como já mencionado, em um cenário no qual as instituições financeiras conseguem repercutir o ônus tributário, a carga formalmente direcionada ao setor bancário tende, em última instância, a ser suportada pelo consumidor tomador de crédito e, de modo mais difuso, pela sociedade como um todo, por meio dos reflexos dessa tributação nos índices gerais de preços de bens e serviços.

Ao evidenciar essas dinâmicas, o presente trabalho busca reafirmar a centralidade da justiça tributária como parâmetro indispensável à formulação de políticas de tributação sobre o setor bancário que evitem a regressividade e que sejam coerentes com capacidade contributiva de quem de fato suportará o ônus dessa tributação.

2. OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS DOS BANCOS NO SISTEMA ATUAL: TRIBUTAÇÃO PRÓPRIA, RESPONSABILIDADE POR TRIBUTOS DE TERCEIROS E DEVERES DE COOPERAÇÃO FISCAL

A legislação tributária atribui às instituições financeiras, em especial aos bancos, uma posição singular que transcende a condição de meros contribuintes de tributos incidentes sobre suas próprias atividades econômicas. Para além da tributação direta que recai sobre suas receitas, resultados e operações, as instituições financeiras desempenham papel estrutural como responsáveis tributários na qualidade de fontes pagadoras de rendimentos, atuando como agentes de retenção, recolhimento e fiscalização indireta de tributos devidos por investidores, tomadores de crédito e demais usuários do sistema financeiro.

Soma-se a isso um complexo conjunto de deveres de cooperação fiscal, materializado em obrigações acessórias de informação, controle e reporte às autoridades fiscais das operações de investidores e correntistas, que visa mitigar riscos de evasão e sonegação e ampliar a eficiência arrecadatória. Nesse contexto, a atuação dos bancos revela-se funcionalmente integrada à própria administração tributária da União, dos Estados e dos Municípios.

No que diz respeito à tributação própria dos bancos, é comum notarmos que as alíquotas de diversos tributos destas entidades são superiores à dos demais segmentos econômicos no Brasil.

No entanto, conforme já mencionado, apesar de os bancos estarem sujeitos a uma alta carga tributária, não há atualmente uma arrecadação expressiva de tributos municipais ou estaduais na atividade bancária, uma vez que o ISSQN e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) não incidem sobre receitas de intermediação financeira.

De fato, o ICMS não incide sobre as receitas de intermediação financeira em razão da ausência de subsunção da atividade bancária na materialidade do imposto estadual prevista no art. 155, II da Constituição Federal de 1988, que recai sobre operações envolvendo circulação de mercadorias, serviços de telecomunicação e transporte interestadual e intermunicipal. A atividade de intermediação financeira, notoriamente, não envolve a circulação de mercadoria.

Conforme já mencionado, os bancos estão sujeitos ao ISSQN, porém, o artigo 2º, inciso III da Lei Complementar nº 116/2003 atualmente prevê que este imposto não incidirá sobre as receitas de intermediação financeira. Logo, somente alguns serviços específicos prestados pelos bancos, geralmente remunerados por tarifas ou comissões, que se sujeitam à incidência do ISSQN. São, preponderantemente os serviços previstos no item 15 da Lista Anexa à Lei Complementar nº 116/2003, tais como, abertura de conta corrente, conta de investimentos, fornecimento de extratos, operacionalização de saques, dentre outros – que não representam uma parcela significativa das receitas do setor bancário (em comparação com a parcela das receitas de intermediação financeira). A alíquota do ISSQN pode variar entre 2% e 5%, nos termos dos artigos 8º, inciso II e 8º-A da Lei Complementar nº 116/2003, a depender do município.

As receitas de intermediação financeira também não se sujeitam ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), pois escapa à materialidade deste imposto.

A alíquota somada das contribuições PIS e Cofins das entidades do setor bancário é de 4,65%, ou seja, superior em um ponto percentual em relação às demais empresas também sujeitas ao regime cumulativo das mesmas contribuições²¹. Outros detalhes acerca da incidência das contribuições PIS e Cofins para os bancos serão tratados nos tópicos subseqüentes, de forma mais aprofundada, por estarem contemplados no objeto central desta pesquisa.

Os bancos também estão sujeitos obrigatoriamente à apuração do lucro real independentemente de superarem o teto de receita total de R\$78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) no ano calendário anterior, e, portanto, recolhem a alíquota somada de 25% a título de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e respectivo adicional.²²

Atualmente, os bancos também recolhem a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sob a alíquota de 20%²³, enquanto a alíquota de CSLL devida pelas demais pessoas jurídicas é de 9%²⁴.

²¹ Conforme artigo 18 da Lei 10.684/2003, que, a partir de 01.09.2003 alterou a alíquota da Cofins para 4% (quatro por cento) para as pessoas jurídicas referidas nos §§ 6º e 8º do art. 3 da Lei 9.718/1998.

²² Nos termos do art. 14, II da Lei nº 9.718/1998.

²³ Conforme artigo 3º, inciso II-A da Lei nº 7.689/1988 (redação dada pela Lei Complementar nº 224/2025).

²⁴ Conforme artigo 3º, inciso III da Lei nº 7.689/1988.

A alíquota da CSLL para o setor financeiro (especialmente para o setor bancário), historicamente esteve sujeita a aumentos periódicos, já tendo alcançado o percentual de 30%²⁵. Tais aumentos de alíquota foram justificados, na maior parte dos casos, pela necessidade de compensar perdas dos cofres públicos, o que ao longo dos anos transformou a CSLL das instituições financeiras em uma espécie de “válvula de escape” para recompor os caixas do Governo Federal após programas de desoneração setoriais, ou programas de anistia, dentre outras medidas que importaram em renúncias de arrecadação.

²⁵ Quando a CSLL foi instituída, a alíquota aplicável aos bancos era de 12%, enquanto as demais pessoas jurídicas recolhiam a contribuição sob a mesma alíquota geral de 8% de CSLL em 1989, nos termos da redação original do art. 3º e parágrafo único da Lei nº 7.689/1988. Em setembro de 1989 a MP nº 86/1989 majorou a alíquota da CSLL devida pelos bancos para 14% a partir do exercício financeiro de 1990, correspondente ao período base de 1989. A partir de 1991, o artigo 11 da Lei 8.114/1990 alterou a alíquota da CSLL para o setor bancário para 15%, percentual este que foi elevado para 23% em 1992 por meio do art. 11 da LC nº 70/1991. Com a Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994, foi criado o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. Para financiar o FSE, o artigo 72, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) majorou a alíquota da CSLL dos bancos para 30% nos exercícios financeiros de 1994 e 1995. Posteriormente, a EC nº 10/1996 alterou a redação do inciso III do art. 72 do ADCT para manter a alíquota de 30% de CSLL para o setor bancário no período compreendido entre 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997. A alíquota de 30% prevaleceu até o final de 1996, quando o artigo 2º da Lei 9.316/1996 a reduziu para 18% a partir de janeiro de 1997.

Com a edição da MP nº 2.158-35/2001, o percentual da alíquota da CSLL dos bancos foi reduzido para 8% para os fatos geradores a partir de 1999, com aumento de 4 pontos percentuais para os fatos geradores ocorridos de 1º de maio de 1999 a 31 de janeiro de 2000, e um ponto percentual relativamente aos fatos geradores ocorridos de 1º de fevereiro de 2000 a 31 de dezembro de 2002, nos termos dos artigos 6º e 7º desta MP.

Com a edição da MP nº 413/2008, o artigo 3º da Lei nº 7.689/1988 foi alterado para majorar novamente a CSLL do setor bancário para 15%.

Em 2015, a MP nº 675/2015 – convertida na Lei nº 13.169/2015 - majorou novamente a alíquota da CSLL do setor bancário para 20%, com a justificativa na Exposição de Motivos de que a alteração visava estabelecer “incidência tributária compatível com a capacidade contributiva dos setores econômicos abrangidos”.

Em 2021, a MP nº 1.034/2021 majorou a alíquota da CSLL do setor bancário para 25% com previsão de retorno para a alíquota de 20% a partir do ano subseqüente (2022). A justificativa do Governo Federal para esse aumento foi a necessidade de fazer frente à renúncia fiscal relativa a isenção do IPI na aquisição de automóveis para transporte autônomo, bem como, os incentivos fiscais de PIS/Cofins e PIS-Importação/Cofins-Importação para produtos destinados a centrais petroquímicas.

Por fim, a MP nº 1.115/2022 – convertida na Lei 14.446/2022 - aumentou para 21% a alíquota da CSLL do setor bancário no último trimestre de 2022.

Além disso, há um adicional de 2,5% nas contribuições previdenciárias patronais²⁶ e em favor de contribuintes individuais²⁷, específico para as instituições financeiras²⁸. Com o adicional, a alíquota destas contribuições previdenciárias devidas pelas instituições financeiras passou a ser de 22,5%.

A contribuição destinada a “Riscos Ambientais do Trabalho” (RAT)²⁹ por sua vez, atualmente incide sob a alíquota de 3% para os bancos múltiplos com carteira comercial, 2% para bancos comerciais, 2% para bancos de desenvolvimento e 1% para bancos de investimento ou bancos múltiplos sem carteira comercial³⁰. Por se enquadrarem atualmente no código Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) nº 736³¹, os bancos estão sujeitos às contribuições devidas a terceiros sobre a folha de salários em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no percentual de 0,2% e a contribuição Salário-Educação, sob a alíquota de 2,5%. Logo, o percentual total que recai atualmente sobre a folha de salários dos bancos está entre 25,7% e 31,2%³², conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Alíquotas sobre a folha de salários

Cota patronal	22,50%
Menor RAT (0,5*1%)	0,50%
Maior RAT (2*3%)	6,00%
Incra	0,2%
Salário Educação	2,50%

²⁶ Previstas no artigo 22, inciso I da Lei nº 8.212/1991. Ver: BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jul. 1991.

²⁷ Previstas no artigo 22, inciso III da Lei nº 8.212/1991. Ver: BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jul. 1991.

²⁸ Nos termos do artigo 22 §1º da Lei nº. 8.212/1991. Ver: BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Art. 22, § 1º. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jul. 1991.

²⁹ Prevista no artigo 22, inciso II da Lei nº. 8.212/1991. Ibid.

³⁰ Conforme Anexo V do Decreto nº. 6.957/2009 e Anexo I da Instrução Normativa RFB nº 2.110/2022. Ver: BRASIL. Decreto n. 6.957, de 25 de setembro de 2009. Anexo V. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 set. 2009; BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 2.110, de 8 de setembro de 2022. Anexo I. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 set. 2022.

³¹ Conforme art. 88 da Instrução Normativa RFB nº 2.110/2022.

³² A alíquota da contribuição ao RAT para bancos múltiplos com carteira comercial é de 3%, conforme anexo V do Decreto nº. 6.957/2009. A alíquota efetiva do RAT poderá ser reduzida ou aumentada a depender do “Fator Acidentário de Prevenção” (“FAP”) de cada empresa, que é um multiplicador individual – variável de 0,5 a 2 – da alíquota do RAT, calculado com base nos índices de frequência, gravidade e custo das doenças ocupacionais e acidentes de trabalho ocorridos nas empresas. A alíquota da contribuição ao Incra é de 0,2%, conforme art. 1º, I, item 2 do Decreto-Lei nº 1.146/1970 e a alíquota da contribuição ao salário educação é de 2,5%, conforme art. 15 da Lei nº 9.424/1996.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Como se vê, o setor bancário brasileiro está sujeito a uma tributação agravada sobre o lucro (com sujeição obrigatória ao adicional de IRPJ e alíquota majorada de CSLL), alíquota agravada de Cofins no regime cumulativo sobre suas receitas, ISSQN sobre determinados serviços bancários remunerados por tarifas ou comissões, e carga tributária adicional sobre a folha de salários. Tais constatações reforçam o caráter estruturalmente oneroso da tributação do setor bancário, com potenciais reflexos sobre o custo do crédito.

Além dos tributos que os bancos recolhem na qualidade de sujeitos passivos, há ainda os casos em que os bancos figuram como responsáveis tributários, que ocorre, por exemplo, com a obrigação de retenção e recolhimento do IOF sobre operações de crédito, câmbio e títulos e valores mobiliários³³, que é suportado pelos tomadores destas operações³⁴.

No âmbito dos investimentos de renda fixa, os bancos que atuam como fontes pagadoras assumem a obrigação de retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) devido pelos investidores³⁵. Para investimentos de renda variável, em algumas situações específicas os bancos também podem ser responsáveis por reter e recolher o IRRF. Essa responsabilidade decorre da opção do legislador por um modelo de tributação na fonte, no qual a instituição financeira, na qualidade de fonte pagadora, é legalmente incumbida de calcular, reter e recolher o IRRF no momento do pagamento,

³³ No caso das operações de crédito, o fundamento legal para retenção do IOF/Crédito pelos bancos é o artigo 4º, inciso I e artigo 5º, inciso I da Lei nº. 5.143/1966, artigo 3º, incisos I, II e III e artigo 6º, parágrafo único da Lei nº 8.894/1994, artigo 3º, incisos I, III e IV do Decreto-lei nº 1.783/1980 e artigo 4º, 5º, inciso I, 13 e 27, incisos I, IV, V e VI do Decreto nº 6.306/2007. Ver: BRASIL. Lei n. 5.143, de 21 de outubro de 1966. Dispõe sobre o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos ou valores mobiliários – IOF. Arts. 4º, I e 5º, I. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 out. 1966; BRASIL. Lei n. 8.894, de 13 de julho de 1994.. Arts. 3º, I, II e III; 6º, parágrafo único. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jul. 1994; BRASIL. Decreto-lei n. 1.783, de 8 de fevereiro de 1980. Arts. 3º, I, III e IV. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 fev. 1980; BRASIL. Decreto n. 6.306, de 14 de dezembro de 2007. Arts. 4º, 5º, I, 13 e 27, I, IV, V e VI. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 dez. 2007.

³⁴ Destacamos, que apesar de alguns bancos terem autorização regulatória para negociar títulos e valores mobiliários, é comum que esta atividade seja segregada em CNPJ distinto, sob a forma de uma Distribuidora ou Corretora de Títulos e Valores Mobiliários, de modo que as retenções de IOF mais comuns no âmbito da atividade bancária estão relacionadas a operações de crédito e câmbio.

³⁵ Nos termos do artigo 65 §7º e §8º da Lei nº 8.981/1995, do artigo 5º da Lei nº 9.779/1999 e dos artigos 790 e 796 do Decreto nº 9.580/2018 (Regulamento do Imposto de Renda). Ver em: BRASIL. Lei n. 8.981, de 20 de janeiro de 1995. Arts. 65, §§ 7º e 8º. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 jan. 1995; BRASIL. Lei n. 9.779, de 19 de janeiro de 1999. Art. 5º. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jan. 1999; BRASIL. Decreto n. 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamento do Imposto de Renda – RIR/2018. Arts. 790 e 796. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 nov. 2018.

crédito ou resgate dos rendimentos, aplicando a alíquota correspondente ao prazo da aplicação ou à natureza do título, o que reforça a eficiência arrecadatória e reduz riscos de inadimplência.

Eventuais falhas na retenção do IOF e do IRRF seja por erro de enquadramento dos ativos negociados, de alíquota ou de prazo, podem ensejar a responsabilização das instituições financeiras perante a Receita Federal do Brasil, nos termos do artigo 128 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e outras penalidades previstas em legislações esparsas, o que evidencia o dever de diligência das instituições financeiras em garantir a assertividade e tempestividade no recolhimento dos tributos incidentes sobre as operações sob seu intermédio.

Além disso, embora não se trate de um tributo que esteja atualmente vigente, entre os anos de 1997 e 2007 as instituições financeiras (principalmente bancárias) também foram legalmente incumbidas da retenção e do recolhimento da chamada Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)³⁶. Nos termos da legislação aplicável, os bancos e demais instituições integrantes do sistema financeiro nacional atuavam como responsáveis tributários, procedendo ao desconto automático do tributo no momento da ocorrência do fato gerador e ao posterior repasse dos valores à União. Esse modelo de arrecadação por substituição tributária foi amplamente reconhecido como um dos fatores determinantes para a elevada eficiência arrecadatória da CPMF, na medida em que reduzia significativamente os custos de fiscalização e praticamente eliminava o risco de inadimplemento.

A CPMF tinha como base de cálculo o valor da movimentação ou transmissão de valores, créditos ou direitos de natureza financeira, abrangendo, de forma ampla, os lançamentos a débito em contas de depósito e outras modalidades de circulação financeira definidas em lei, à alíquota de 0,38% durante a maior parte de sua vigência³⁷.

³⁶ Instituída pela Lei nº 9.311/1996. Ver: BRASIL. Lei n. 9.311, de 24 de novembro de 1996. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 nov. 1996.

³⁷ O fundamento constitucional da exação encontrava-se no art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 12/1996 (e prorrogada pelas Emendas Constitucionais 21/1999, 31/2000 e 42/2003), que autorizou expressamente a União a instituir contribuição provisória incidente sobre movimentações financeiras, estabelecendo limites temporais e condicionantes normativas. A criação da CPMF foi justificada, no plano político-constitucional, pela necessidade de financiamento de políticas públicas específicas, notadamente na área da saúde, bem como pela busca de uma base tributária ampla, de fácil arrecadação e com elevada capacidade de geração de receita no curto prazo.

Por fim, há também outros deveres de cooperação das instituições financeiras bancárias perante a administração tributária. Estes deveres manifestam-se, em primeiro plano, na obrigação de fornecimento de extratos e informações de contas de seus correntistas ou clientes investidores quando regularmente requisitados no curso de procedimentos de fiscalização tributária ou processos administrativos instaurados pelas autoridades fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios³⁸.

Em um segundo eixo, destaca-se o papel dos bancos na prestação sistemática de informações financeiras por meio da “e-Financeira”, obrigação acessória instituída no âmbito federal para viabilizar tanto a fiscalização doméstica quanto a cooperação internacional em matéria tributária.³⁹ A e-Financeira impõe às instituições financeiras o dever de reportar à Receita Federal do Brasil informações detalhadas sobre saldos, rendimentos e movimentações financeiras de seus clientes, sendo instrumento central para a implementação, no Brasil, dos compromissos assumidos no âmbito do FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*)⁴⁰, do AEI (*Automatic Exchange of Information*) e do CRS (*Common Reporting Standard*) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴¹.

O CRS é o padrão global desenvolvido pela OCDE para a troca automática de informações financeiras entre administrações tributárias, segundo regras uniformes de diligência, identificação de titulares de contas, reporte de saldos, rendimentos e

³⁸ Nos termos do artigo 6º da LC nº 105/2001. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade desse regime, assentando que a transferência de informações bancárias à autoridade fiscal não configura quebra ilícita de sigilo, mas sim mecanismo legítimo de fiscalização tributária, inserido no dever geral de colaboração do contribuinte e de terceiros relevantes para a arrecadação. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 2.386, 2.390, 2.397 e 2.859. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 24 fev. 2016. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 21 out. 2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 601.314/SP. Tema 225 da Repercussão Geral. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 24 fev. 2016. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 16 set. 2016.

³⁹ Com fundamento no artigo 5º da LC nº 105/2001 e regulada pela Instrução Normativa RFB nº 1.571/2015. Ver: BRASIL. Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001. Art. 5º. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jan. 2001; BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.571, de 29 de dezembro de 2015. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 dez. 2015.

⁴⁰ As obrigações estabelecidas através do FATCA possuem fundamento no Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para Melhoria da Observância Tributária Internacional e Implementação do FATCA, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 146/2015 e promulgado pelo Decreto nº 8.506/2015. Ver: BRASIL. Decreto Legislativo n. 146, de 15 de julho de 2015. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 jul. 2015; BRASIL. Decreto n. 8.506, de 6 de agosto de 2015. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 ago. 2015.

⁴¹ As obrigações estabelecidas através do CRS e o do AEI possuem fundamento na Convenção Multilateral sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Tributária aprovada pelo Decreto Legislativo nº 105, de 14 de abril de 2016 e promulgada pelo Decreto nº 8842/2016. Ver: BRASIL. Decreto Legislativo n. 105, de 14 de abril de 2016. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 abr. 2016; BRASIL. Decreto n. 8.842, de 27 de junho de 2016. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 jun. 2016.

movimentações financeiras por instituições financeiras, bem como o intercâmbio anual desses dados entre os países participantes. O AEI, por sua vez, é o mecanismo operacional por meio do qual o CRS se concretiza, isto é, a troca automática periódica dessas informações entre as autoridades fiscais.

O Brasil aderiu formalmente ao CRS e ao AEI, razão pela qual está juridicamente obrigado a coletar e transmitir as informações financeiras (o que é atualmente feito por meio da e-Financeira), sob pena de ser classificado como jurisdição não cooperante⁴², com potenciais consequências, como restrições a fluxos financeiros, sanções reputacionais, restrições de cooperação internacional e eventuais medidas defensivas por outros países participantes.

O FATCA, por sua vez, é um regime unilateral instituído pelos Estados Unidos, que impõe a instituições financeiras fora dos Estados Unidos o dever de informar contas detidas direta ou indiretamente por contribuintes norte-americanos. O Brasil aderiu ao FATCA por meio de acordo intergovernamental (IGA), e seu descumprimento pode acarretar retenção punitiva de 30% sobre pagamentos de fonte norte-americana que incide quando a instituição financeira é classificada como *Non-Participating Financial Institution* (NPFi), bem como, sanções de mercado, tais quais, restrições de relacionamento com bancos correspondentes internacionais por risco de contaminação regulatória⁴³.

Tais obrigações, em âmbito nacional e internacional, reforçam os deveres de cooperação fiscal dos bancos, inserindo estas entidades em uma rede global de troca automática de informações destinada a combater evasão fiscal e ocultação de patrimônio dos contribuintes de diversas jurisdições.

Por fim, no plano subnacional, as instituições financeiras também assumem relevantes deveres de cooperação com os Fiscos estaduais, notadamente por meio da Declaração de Informações de Meios de Pagamento (DIMP). Essa obrigação, instituída pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) através da Cláusula

⁴² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Criteria and process leading to the establishment of the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes (Council Conclusions). Bruxelas, 8 nov. 2016. ST-14166-2016-INIT, p. 4-5. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14166-2016-INIT/en/pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

⁴³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; BRASIL. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a melhoria da observância tributária internacional e a implementação do FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), 23 set. 2014. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/131/FATCA-Agreement-Brazil-9-23-2014.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026. p. 12–13.

Terceira do Convênio ICMS nº 134/2016 exige que bancos, administradoras de cartões e instituições de pagamento informem mensalmente os valores globais movimentados por beneficiários de pagamentos. A DIMP tem como finalidade permitir o cruzamento de dados e o combate à evasão do ICMS, ampliando o grau de transparência das operações econômicas perante as autoridades fiscais estaduais⁴⁴.

Esse desenho institucional impõe às entidades bancárias um custo de conformidade fiscal significativamente mais elevado do que aquele suportado pela maioria dos demais setores econômicos, na medida em que, além dos tributos incidentes sobre a própria atividade de intermediação financeira (que, como visto, incidem com alíquotas superiores às dos demais segmentos econômicos), os bancos assumem ônus adicionais decorrentes de sua atuação como responsáveis tributários por obrigações de terceiros e pelos deveres de cooperação com as autoridades fiscais.

O cumprimento adequado dos deveres de cálculo, retenção e recolhimento de tributos devidos por investidores, clientes e contrapartes exige investimentos contínuos em sistemas tecnológicos, controles internos, equipes especializadas e governança de *compliance*, com vistas a mitigar riscos de atuação e responsabilização. Existem, portanto, diversos gastos associados às extensas obrigações acessórias e deveres de cooperação perante as autoridades fiscais, que envolvem o fornecimento periódico e detalhado de informações e a adaptação constante a alterações normativas.

Trata-se, portanto, de encargos que extrapolam a lógica tradicional da capacidade contributiva como fundamento para atribuição de uma maior carga tributária aos bancos (que será vista no tópico posterior), pois não se vincula apenas à geração de riqueza própria, mas à instrumentalização do setor bancário como braço operacional da administração tributária, com impactos diretos sobre a estrutura de custos das instituições financeiras e, em última instância, sobre a precificação dos serviços financeiros ofertados à sociedade.

⁴⁴ Não obstante tratar-se de uma obrigação estabelecida pelo Confaz, temos conhecimento de que o Município de São Paulo também instituiu a própria DIMP, através da Instrução Normativa da Secretaria Municipal da Fazenda – SF/SUREM nº 8/2023.

3. O PARADOXO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA NA TRIBUTAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO

3.1. Manifestações do Supremo Tribunal Federal acerca da capacidade contributiva das instituições financeiras

O artigo 145 §1º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que os tributos serão graduados segundo a *capacidade econômica* dos contribuintes, o que a doutrina passou a denominar de princípio da capacidade contributiva⁴⁵. Trata-se de um dos pilares estruturantes do Sistema Tributário Nacional, cuja função central consiste em orientar a distribuição da carga tributária de modo compatível com os valores da igualdade material e da justiça fiscal⁴⁶.

Como se sabe, a capacidade contributiva atua como parâmetro de legitimação da tributação, exigindo que a incidência dos tributos recaia sobre manifestações efetivas de riqueza e que a intensidade do ônus fiscal seja calibrada de acordo com a aptidão econômica dos sujeitos passivos, em consonância com os limites e finalidades traçados pela Constituição de 1988⁴⁷.

Para fins da presente dissertação, estamos partindo da premissa de que a capacidade contributiva se aplica a todas as espécies tributárias, e não somente aos impostos, embora não ignoremos a existência de controvérsias doutrinárias relevantes acerca deste ponto.

Essa opção metodológica justifica-se, em primeiro lugar, por encontrar respaldo significativo em parte da doutrina, que compreende o princípio da capacidade contributiva como expressão da igualdade material em matéria tributária, apta a irradiar efeitos sobre todo o sistema⁴⁸. Ademais, essa compreensão parece ser, ao menos implicitamente, acolhida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em diferentes julgados, tem utilizado a capacidade contributiva como parâmetro de

⁴⁵ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 74.

⁴⁶ ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional Tributário. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 372; BARRETO, Paulo Ayres. Planejamento Tributário: limites normativos. São Paulo: Noeses, 2016. p. 91; TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. Direito Tributário. Vol. I. 18. ed. Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008. p. 203.

⁴⁷ COSTA, Regina Helena. Princípio da Capacidade Contributiva. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 41.

⁴⁸ Ibid.

controle da constitucionalidade de contribuições, conforme será examinado nos precedentes que serão analisados a seguir.

Como visto no tópico anterior, a tributação do setor bancário é marcada pela adoção recorrente de alíquotas majoradas em relação àquelas aplicáveis às demais pessoas jurídicas. Essa opção legislativa, longe de ter sido aceita de forma pacífica pelo setor bancário, foi reiteradamente submetida ao controle jurisdicional, especialmente sob o argumento de que essa diferenciação de alíquotas violaria o princípio da isonomia tributária previsto no artigo 150, inciso II da Constituição Federal de 1988, ao impor ônus fiscal mais gravoso a um segmento específico da economia. As controvérsias judiciais instauradas perpassaram pelos dilemas entre a igualdade formal e material na tributação e a possibilidade de tratamentos desiguais juridicamente justificados, com base na capacidade contributiva presumida do setor financeiro.

Passa-se, a partir deste ponto, a análise de alguns dos precedentes mais emblemáticos do Supremo Tribunal Federal relativos à aplicação do princípio da capacidade contributiva no âmbito das instituições financeiras, cujos fundamentos decisórios não apenas marcaram o entendimento da Corte em seus respectivos contextos, como também passaram a ser reiteradamente reproduzidos em julgados posteriores envolvendo controvérsias semelhantes.

Cumprе esclarecer, desde logo, que a maior parte das decisões ora examinadas não se limita às instituições financeiras bancárias (que estão contempladas no objeto da presente dissertação), abrangendo, conforme cada caso, outros tipos de instituições financeiras, tais como Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (SCFIs), seguradoras, corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários (CTVMs e DTVMs), empresas de arrendamento mercantil, entre outros.

Ainda assim, a análise desses precedentes revela-se metodologicamente pertinente, na medida em que os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal para justificar diferenciações de carga tributária e para aferir a compatibilidade dessas escolhas legislativas com o princípio da capacidade contributiva são, em grande medida, transversais às diversas espécies de instituições financeiras, irradiando efeitos interpretativos relevantes especialmente para o segmento bancário.

Acerca da alíquota diferenciada da CSLL para entidades do setor financeiro, o STF inaugurou, na análise do RE nº 235.036-5/PR⁴⁹, a utilização do fundamento da capacidade contributiva como justificativa para convalidar uma tributação agravada para estas entidades:

(...) a discriminação das instituições financeiras compatibiliza-se com o princípio da capacidade contributiva, pois não se pode negar que, objetivamente consideradas, tais pessoas auferem lucros dignos de destaque, não inibindo essa distinção a circunstância de existirem empresas outras com maiores lucros, ou empresas da área financeira com pequena margem de lucro.

Diversos foram os julgamentos do STF que seguiram este racional⁵⁰, legitimando incidências tributárias mais gravosas para as instituições financeiras, sob o fundamento comum de que a capacidade contributiva presumida dessas entidades autorizaria o tratamento desigual em relação a contribuintes dos demais setores econômicos.

Cite-se, como exemplo, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 598.572/SP⁵¹ (Tema 204 da Repercussão Geral), no qual o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o artigo 22, § 1º, da Lei 8.212/91 que traz previsão legal de

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 235.036-5/PR. Relator: Min. Gilmar Mendes. Diário da Justiça: Brasília, 21 nov. 2002.

⁵⁰ Tais como: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 893.755 AgR/SP. Primeira Turma. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 24 maio 2016. Publicado em 10 jun. 2016. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.104.958 AgR/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 17 ago. 2018. Publicado em 05 set. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.243.054 AgR/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 16 jun. 2020. Publicado em 22 jun. 2020; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 949.005 AgR/SP. Primeira Turma. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 26 ago. 2016. Publicado em 28 set. 2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 528.160 AgR/SP. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 21 mai. 2013. Publicado em 11 jun. 2013; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.228.157 AgR/PR. Segunda Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 24 ago. 2020. Publicado em 01 set. 2020; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.108.815 AgR/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2018. Publicado em 06 jun. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 231.673 AgR/MG. Segunda Turma. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 02 set. 2016. Publicado em 27 set. 2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.218.829 AgR/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 11 out. 2019. Publicado em 25 out. 2019; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 906.224 AgR/ES. Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 08 set. 2020. Publicado em 23 set. 2020; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.106.308 AgR/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 mai. 2018. Publicado em 06 jun. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.113.061 AgR/RS. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 04 jun. 2018. Publicado em 14 jun. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.081.290 AgR/RJ. Segunda Turma. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 04 abr. 2018. Publicado em 13 abr. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.182.358 ED-AgR/RJ. Segunda Turma. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 22 jun. 2020. Publicado em 13 ago. 2020; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.175.310 AgR/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 14 fev. 2020. Publicado em 28 fev. 2020.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 598.572/SP (Tema 204 da Repercussão Geral). Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 30 mar. 2016. Publicado em 03 nov. 2016.

diferenciação de alíquotas em relação às contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários de instituições financeiras ou de entidades a elas legalmente equiparáveis, utilizando-se de alguns fundamentos, dentre os quais, a capacidade contributiva das entidades do setor financeiro:

2. Quanto à constitucionalidade material, a redação do art. 22, § 1º, da Lei 8.212 antecipa a densificação constitucional do princípio da igualdade que, no Direito Tributário, é consubstanciado nos subprincípios da capacidade contributiva, aplicável a todos os tributos, e da equidade no custeio da seguridade social. Esses princípios destinam-se preponderantemente ao legislador, pois nos termos do art. 5º, caput, da CRFB, apenas a lei pode criar distinções entre os cidadãos. Assim, a escolha legislativa em onerar as instituições financeiras e entidades equiparáveis com a alíquota diferenciada, para fins de custeio da seguridade social, revela-se compatível com a Constituição.

No mesmo sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 656.089/MG⁵² (Tema 515 da Repercussão Geral), o Supremo Tribunal Federal reputou constitucional o artigo 18 da Lei 10.684/2003 que promoveu o acréscimo de um ponto percentual na Cofins devida pelas instituições financeiras e entidades legalmente equiparadas, sendo que um dos principais fundamentos para amparar a conclusão a que chegou o acórdão também foi a presumível capacidade contributiva das entidades do setor financeiro:

7. Tomando por base a função fiscal da COFINS, é proporcional e razoável entender que os contribuintes que exercem atividade econômica reveladora de grande capacidade contributiva contribuam com maior grau para o custeio da seguridade social. No caso, esse maior grau de colaboração dá-se tanto pela incidência da exação sobre os vultosos faturamentos ou sobre as volumosas receitas que auferem as pessoas jurídicas enquadradas no conceito de instituições financeiras ou as entidades legalmente equiparáveis a elas quanto pela imposição de uma alíquota diferenciada, que, em consonância com a justiça tributária, é superior à aplicável às demais pessoas jurídicas (levando-se em conta o regime comum da contribuição).

Com relação aos sucessivos aumentos de alíquota da CSLL para o setor financeiro, o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.485/DF⁵³ e 4.101/DF⁵⁴ também adotou como um dos principais fundamentos para reconhecer a legitimidade da diferença de alíquota para essas entidades a sua capacidade contributiva/econômica:

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 656.089/MG (Tema 515 – Repercussão Geral). Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 6 jun. 2018. Publicado em 11 dez. 2019.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.485/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 15 jun. 2020 (sessão virtual). Publicado em 06 jul. 2020.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.101/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 15 jun. 2020 (sessão virtual). Publicado em 06 jul. 2020.

ADI nº 5.485/DF: (...) Com efeito, a escolha feita pelo Constituinte, ao contrário do que afirma a requerente, possui o condão de materializar o princípio da isonomia tratando de maneira desigual contribuintes que se encontram em situação diversa. (...) Com o mesmo entendimento, a Procuradoria-Geral da República opinou pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados, em parecer cujo trecho transcrevo, in verbis: “É notório que o lucro auferido por empresas financeiras e equiparadas destaca-se das demais atividades econômicas e empresariais, ainda que, nesse grupo, possa haver distinção de renda entre diferentes empresas. (...) O art. 195, § 9º, da CR permite instituir contribuições sociais com alíquotas e bases de cálculo distintas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa e de condição estrutural do mercado de trabalho. O preceito constitui expressão dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, que permitem tratamento específico de contribuintes com maior capacidade econômica.” (...)

ADI nº 4.101/DF: (...) 14. Tributar de maneira diferenciada o lucro do segmento financeiro nada mais é do que escolher o signo representativo daquele segmento econômico para ser objeto de incidência da tributação (...).

Apesar de não tratar de majoração de alíquota, mais recentemente, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 609.096⁵⁵ (Tema nº 372 da Repercussão Geral), o Supremo Tribunal Federal convalidou uma interpretação mais gravosa para a base de cálculo das contribuições PIS e Cofins das instituições financeiras bancárias.

Ao analisar as alegações no sentido de que a alíquota majorada de CSLL das entidades do setor financeiro seria a contrapartida para uma base de cálculo inferior de PIS/Cofins para as mesmas entidades, o Ministro Luiz Fux assinalou, mais uma vez, a capacidade contributiva do setor financeiro, que justificaria, simultaneamente, tanto as alíquotas majoradas de CSLL e de Cofins, quanto o conceito amplo de faturamento adotado em seu voto (que foi acompanhado pela maioria dos Ministros):

É comum se encontrarem alegações de que, em razão de as instituições financeiras estarem sujeitas à alíquota diferenciada de CSLL, seria inconstitucional se aplicar o conceito de faturamento tal como já referido para a cobrança do PIS e da COFINS, os quais também possuem alíquotas diferenciadas, em razão de todas essas tributações resultarem para elas em carga tributária elevada. Não vislumbro razões para acolher argumentações desse tipo. O Supremo Tribunal Federal, ao assentar a constitucionalidade de tais alíquotas diferenciadas, tem realçado não só as disposições constitucionais que permitem a tal diferenciação, mas também a pujante capacidade contributiva desses contribuintes. Acerca da alíquota diferenciada da CSLL, vale lembrar o que há muito se registrou no RE nº 235.036-5/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 21/11/02: “a discriminação das instituições financeiras compatibiliza-se com o princípio da capacidade contributiva, pois não se pode negar que, objetivamente consideradas, tais pessoas auferem lucros dignos de destaque, não inibindo essa distinção a

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 609.096/RS. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski; relator para o acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgado em sessão virtual finalizada em 12 jun. 2023. Publicado em 06 jul. 2023.

circunstância de existirem empresas outras com maiores lucros, ou empresas da área financeira com pequena margem de lucro” (grifo nosso).

Tal compreensão tem sido reafirmada ao longo do tempo. Vide, por exemplo, o RE nº 231.673/MG-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 27/9/16; e o ARE nº 1.106.286/SP-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 19/12/22, que envolveram CSLL devida por banco e por distribuidora de títulos e valores mobiliários. No julgamento da ADI nº 4.101/DF, o Tribunal Pleno, em harmonia com essa jurisprudência, concluiu pela constitucionalidade das alíquotas diferenciadas de CSLL para instituições financeiras e entidades a ela legalmente equiparadas estabelecidas na Lei nº 11.727/08 (resultante da MP nº 413/07, com alterações promovidas pela MP nº 675/15, convertida na Lei nº 13.169/15). Também o Plenário da Corte já assentou a constitucionalidade das alíquotas diferenciadas de PIS/COFINS para as referidas instituições e entidades. Nesse ponto, cito o RE nº 656.089/MG, Tema nº 515, de minha relatoria, no qual ressaltei pujante capacidade contributiva dessas. Tal julgado foi assim ementado: “(...) 7. Tomando por base a função fiscal da COFINS, é proporcional e razoável entender que os contribuintes que exercem atividade econômica reveladora de grande capacidade contributiva contribuam com maior grau para o custeio da seguridade social. No caso, esse maior grau de colaboração dá-se tanto pela incidência da exação sobre os vultosos faturamentos ou sobre as volumosas receitas que auferem as pessoas jurídicas enquadradas no conceito de instituições financeiras ou as entidades legalmente equiparáveis a elas quanto pela imposição de uma alíquota diferenciada, que, em consonância com a justiça tributária, é superior à aplicável às demais pessoas jurídicas (levando-se em conta o regime comum da contribuição).”

Em todos os julgamentos mencionados, as instituições financeiras sustentaram, em diversas oportunidades, que a majoração de alíquotas configuraria uma discriminação arbitrária, violadora do princípio da isonomia (artigo 150, inciso II da Constituição Federal de 1988). Todavia, ao examinar tais argumentos, o Supremo Tribunal Federal considerou, dentre outros fundamentos, que a aptidão econômica do setor bancário justificaria a adoção de alíquotas majoradas para este segmento com fundamento no princípio da capacidade contributiva previsto no artigo 145 §1º da Constituição Federal de 1988, sem que haja afronta ao princípio da isonomia.

Não se ignora o fato de que outros fundamentos também foram utilizados nestes julgamentos para legitimar as alíquotas majoradas incidentes sobre o setor financeiro ou a amplitude da base de cálculo aplicável a estas entidades. A título exemplificativo, em todos os casos citados que envolveram majoração de alíquota de contribuições, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o tratamento mais gravoso dado ao setor financeiro também com fundamento no artigo 195, § 9º, da Constituição Federal de 1988, que prevê que as contribuições sociais destinadas a financiar a seguridade social poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Quanto a este ponto, concordamos com as ponderações trazidas pelas entidades do setor financeiro nos autos do Recurso Extraordinário nº 598.572/SP e pela Confederação do Sistema Financeiro Nacional (Consif) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.101, no sentido de que a simples referência constitucional à possibilidade de alíquotas diferenciadas não autoriza discriminações setoriais genéricas, descoladas de uma demonstração concreta de capacidade contributiva, sob pena de transformar o § 9º do artigo 195 da Constituição Federal de 1988 em cláusula aberta de tributação seletiva, incompatível com o conteúdo normativo do princípio da capacidade contributiva e do princípio da isonomia.

Além disso, entendemos que a permissão constitucional para diferenciação de alíquotas ou base de cálculo por atividade econômica não pode ser um pretexto para presumir de forma absoluta a maior capacidade contributiva, especialmente em um setor heterogêneo como o setor financeiro, sujeito a ciclos econômicos, e com entidades de diferentes portes e focos de atuação, conforme será visto no próximo subtópico.

3.2. Pressupostos para a eficácia normativa do princípio da capacidade contributiva na tributação sobre a receita das instituições financeiras

Entendemos que a invocação do princípio da capacidade contributiva pelo Supremo Tribunal Federal como fundamento para a imposição de uma carga tributária superior para as instituições financeiras desconsidera aspectos essenciais à sua correta aplicação. Como é amplamente reconhecido pela doutrina, tal princípio possui uma dupla dimensão de eficácia, sendo uma objetiva e outra subjetiva, ambas indispensáveis para que sua utilização seja constitucionalmente adequada e coerente com os valores que lhe dão suporte⁵⁶.

A eficácia objetiva do princípio da capacidade contributiva impõe ao legislador o dever de eleger, para cada tributo, hipóteses de incidência que sejam efetivamente reveladoras de riqueza, de modo que a tributação recaia sobre manifestações econômicas aptas a indicar capacidade econômica real⁵⁷. Essa dimensão opera em

⁵⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 69; BALEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. 8. ed. atual. por DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 1095–1096; COSTA, Regina Helena. Princípio da Capacidade Contributiva. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 30.

⁵⁷ ÁVILA, Humberto. Teoria da Igualdade Tributária. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 87.

nível abstrato e estrutural, orientando a escolha do fato gerador e da base de cálculo, de forma a assegurar que o tributo incida sobre signos presuntivos idôneos de riqueza, e não sobre situações meramente formais ou desvinculadas da aptidão econômica do contribuinte.

Por sua vez, a eficácia subjetiva do princípio exige que a legislação tributária incorpore mecanismos de individualização da carga fiscal, capazes de depurar a base tributável e distinguir, concretamente, as diferentes manifestações de riqueza apresentadas pelos contribuintes⁵⁸. Trata-se, mais precisamente, da necessidade de estruturar a regra-matriz de incidência de modo a atender ao requisito da pessoalidade⁵⁹ do tributo, permitindo que a tributação se ajuste às circunstâncias específicas de cada sujeito passivo. Sem essa dimensão subjetiva, a capacidade contributiva correria o risco de ser reduzida a um critério meramente retórico, incapaz de assegurar justiça fiscal no plano concreto.

No que concerne à metodologia de análise dos princípios jurídicos, Humberto Ávila identifica duas abordagens possíveis⁶⁰. A primeira limita-se à exaltação dos valores que tais princípios se propõem a realizar⁶¹. A segunda, por sua vez, consiste na investigação crítica de sua aplicação, voltada a compreender de que modo esses princípios operam concretamente para a tutela dos valores que justificam sua existência⁶². No caso específico da capacidade contributiva, essa perspectiva metodológica implica reconhecer que este princípio não se trata de um postulado autônomo ou meramente formal, mas de um critério de distribuição da carga tributária orientado à realização de uma igualdade material entre os contribuintes, de modo a assegurar que o ônus do financiamento estatal recaia de fato, de forma proporcional às manifestações efetivas de riqueza.

Portanto, entende-se que a aplicação do princípio da capacidade contributiva não pode ser dissociada dos objetivos constitucionais que o justificam, notadamente a concretização da igualdade e da justiça fiscal.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 32–33.

⁶⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 87–88.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

Quando o legislador elege determinado setor econômico como destinatário de uma tributação mais gravosa com fundamento genérico em sua suposta capacidade contributiva, deixa de observar a pessoalidade que deveria orientar a dimensão subjetiva desse princípio. A atribuição de maior ônus tributário a partir de critérios setoriais abstratos desconsidera as diferenças internas entre os sujeitos que compõem o setor, tratando como homogêneas realidades econômicas que são, em verdade, heterogêneas. Com isso, a capacidade contributiva deixa de operar como critério de individualização da carga tributária, e passa a seguir uma presunção ampla e indiferenciada de riqueza, o que compromete sua função de concretizar a igualdade material.

Concorda-se com as ponderações do Ministro Marco Aurélio no seu voto vencido proferido nos Recursos Extraordinários nº 656.089 e 599.309, no sentido de que *“Nem todos os integrantes de determinado ramo econômico demonstram a mesma aptidão para recolher tributos”*. De fato, como esclarecido pelo Ministro, presumir a capacidade contributiva geral de um setor *“acaba por equiparar situações jurídicas complementares díspares apenando uma série de contribuintes apenas por atuarem em determinado campo”*. Não se pode olvidar que existem instituições financeiras de diferentes portes no mercado, de modo que não nos parece factível que uma instituição financeira de médio porte e atuação regional tenha a mesma lucratividade de uma grande multinacional do setor industrial⁶³.

Embora não seja objeto desta pesquisa demonstrar estes dados empiricamente, há fortes indícios de que os indicadores de lucratividade do setor bancário tendem a ser determinados pelo desempenho de um subconjunto muito pequeno de instituições.

Para ilustrar: o levantamento realizado pela Folha de São Paulo⁶⁴ em conjunto com o Banco Central do Brasil indica que dos R\$132 bilhões de lucro líquido do setor bancário registrados em 2021, 78% desse valor decorre do lucro de cinco bancos que apropriaram parcela majoritária do resultado total de todo o setor (R\$103,5 bilhões). Assim, invocar “rentabilidade do setor” como justificativa para majoração de carga

⁶³ A título meramente exemplificativo, a Demonstração de Resultados do Exercício do Banco BRB (Banco de Brasília), no ano de 2024 aponta para um lucro de R\$195.717.000,00 enquanto na demonstração de Resultados do Exercício da Arcelormittal Brasil S.A no mesmo período apontam um lucro de 4.146.865.000,00

⁶⁴ FOLHA DE S.PAULO. Bancões concentram lucros do setor; São Paulo, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/bancoes-concentram-lucros-do-setor-presidente-do-ipea-contesta-alta-da-fome-e-o-que-importa-no-mercado.shtml> . Acesso em: 31 ago. 2025.

tributária é metodologicamente imprudente, uma vez que essa métrica, muitas vezes, reflete sobretudo a lucratividade extraordinária dos maiores conglomerados, e não uma média representativa do universo de centenas de instituições com perfis, escalas e modelos de negócios muito distintos.

Como consequência, a equiparação de contribuintes do setor bancário em situações econômicas distintas impõe um ônus elevado para as instituições financeiras bancárias de menor porte, na medida em que os bancos com maior lucratividade terão melhores condições para absorver e diluir a carga tributária sem que isso impacte seu fluxo de caixa ou a liquidez de suas operações. Conforme será visto no Capítulo 4, também entendemos que esse é um dos fatores que pode inclusive colaborar, potencialmente, para o aumento da concentração do setor bancário, embora não seja objeto desta pesquisa demonstrar essa afirmação empiricamente.

Entende-se, portanto, que o princípio da capacidade contributiva impõe ao legislador o dever de prever mecanismos aptos a mitigar os efeitos indesejados decorrentes da generalização inerente à regra-matriz de incidência enquanto núcleo do fato tributável. Em outros termos, a generalidade e a abstração próprias das normas tributárias (que asseguram a praticabilidade do sistema) devem ser calibradas de modo a afastar a incidência sobre manifestações meramente potenciais de riqueza, não efetivamente realizadas.

Nesse sentido, se revela ilegítima a imputação de alíquotas majoradas a todo um setor econômico com fundamento exclusivo no artigo 195 §9º da Constituição Federal de 1988, quando ausente a demonstração concreta da aptidão desse setor para suportar carga tributária adicional, aferida a partir de um espectro amostral qualificado que reflita a efetiva capacidade contributiva dos sujeitos que o compõem. Afinal, o artigo 195 §9º da Constituição Federal de 1988 deve ser interpretado de forma sistemática com o artigo 149 §1º (princípio da capacidade contributiva).

A adoção de critérios setoriais abstratos, dissociados da realidade econômica individual dos contribuintes, converte a capacidade contributiva em mera presunção genérica de riqueza, esvaziando sua função de individualização do ônus fiscal. Sob essa perspectiva, teria procedido de forma mais coerente com o princípio da capacidade contributiva o legislador que, em vez de impor alíquotas majoradas indistintamente às instituições financeiras, optasse por estabelecer uma tributação agravada aplicável a contribuintes de qualquer setor econômico que auferem lucros

contábeis acima de determinado patamar, vinculando o tratamento diferenciado a um critério objetivo de manifestação de riqueza efetiva, e não ao simples pertencimento a um segmento econômico previamente rotulado como “mais apto” à tributação.

Além disso, conforme sustentado por grande parte da doutrina⁶⁵, nos tributos que incidem sobre o consumo, a manifestação de riqueza relevante para fins de tributação é a do consumidor, na medida em que é ele quem exterioriza capacidade contributiva ao realizar o ato de consumir. Portanto, conforme será visto na subseção 3.3 a seguir, um dos objetivos desta dissertação consiste em demonstrar que o princípio da capacidade contributiva não deveria ser manejado como fundamento conveniente pelo legislador ou pelas Cortes Superiores para legitimar uma maior arrecadação dirigida especificamente ao setor bancário, especialmente quando desconsiderados os efeitos concretos da repercussão econômica dos tributos no mercado financeiro.

3.3. A capacidade contributiva do consumidor, a ser considerada na tributação sobre a receita das instituições financeiras

Particularmente no caso do setor bancário, a aplicação acrítica do princípio da capacidade contributiva para sustentar uma maior tributação sobre suas receitas ignora que esta tributação tende a ser incorporada aos preços dos serviços financeiros⁶⁶, notadamente às taxas de juros, resultando no repasse do ônus tributário ao consumidor final, razão pela qual entendemos que este (o consumidor final) é o real detentor da capacidade contributiva a ser considerada.

Para avançar nesse raciocínio, faz-se necessário perpassar por algumas premissas teóricas. Parte relevante da doutrina tributária classifica os tributos em diretos e indiretos a partir de sua aptidão para a repercussão econômica, entendendo-

⁶⁵ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 74, 416; TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 108–112; BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. 8. ed. atual. por DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 1097.

⁶⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Economia Bancária 2023. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024. p. 47. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb2023p.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2025.

se como indiretos aqueles cujo ônus tende a ser repassado ao consumidor⁶⁷ (o chamado contribuinte de fato⁶⁸) enquanto os tributos diretos, *em tese*, não seriam incorporados ao preço dos bens ou serviços. Trata-se, contudo, de uma classificação que não está isenta de críticas⁶⁹, sobretudo porque parte de pressupostos abstratos acerca do comportamento dos agentes econômicos e das condições de mercado. Para os fins do presente estudo, não se mostra necessário aprofundar nesta controvérsia conceitual, uma vez que a análise proposta se concentra nos efeitos regressivos concretos da tributação.

Ademais, ainda que se optasse por acolher a distinção clássica entre tributos diretos e indiretos, o objeto central desta pesquisa reside na tributação das receitas do setor bancário, com ênfase nas atuais contribuições PIS e Cofins, e nos iminentes tributos IBS e CBS. Observando os tributos que delimitam a presente pesquisa, embora não haja consenso absoluto na doutrina quanto à natureza das contribuições PIS e Cofins, parcela significativa dos autores os classifica como “tributos sobre o consumo”⁷⁰, ao passo que o IBS e a CBS, concebidos como tributos sobre valor agregado, seriam inequivocamente enquadrados nessa categoria. Assim, mesmo se adotássemos a distinção entre tributos diretos ou indiretos neste trabalho, as incidências tributárias analisada nesta dissertação manteriam sua aptidão de repercussão econômica.

Por fim, independentemente de classificações teóricas, é relevante destacar que as contribuições PIS e Cofins, assim como os tributos IBS e CBS são notoriamente e institucionalmente tratados como “tributos sobre o consumo”, razão pela qual foram expressamente contemplados pela “Reforma Tributária do

⁶⁷ GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra. Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 34, n. 66, p. 213–234, 2013. DOI: 10.5007/2177-7055.2013v34n66p213. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p213>. Acesso em: 25 mar. 2025.

⁶⁸ BORGES, José Souto Maior. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 186.

⁶⁹ MOREIRA, André Mendes. *A Não-Cumulatividade dos Tributos*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 13, 21.

⁷⁰ “Outra observação deve ser feita ainda em relação às contribuições do PIS e da Cofins, que são tributos diretos, mas que acabam incidindo igualmente sobre o consumo, por meio da incidência sobre o faturamento da venda de bens e serviços”. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ESCÓRCIO FILHO, Abel; CALIENDO, Paulo. A não cumulatividade do IPI, do ICMS, do PIS e da Cofins. *Revista Direito Tributário Atual (IBDT)*, n. 57, 2024, p. 354; LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. A tributação indireta e o mito da alíquota única. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 48, ano 39, 2º quadrimestre 2021, p. 324–338, p. 335.

Consumo”⁷¹. Essa opção do constituinte derivado revela que, para além de debates dogmáticos, prevalece o reconhecimento de que tais exações incidem, em última instância, sobre o consumo.

Mais importante ainda, diversos estudos empíricos demonstram concretamente que parcela significativa das taxas de juros praticadas nos empréstimos e financiamentos bancários é composta por tributos, com especial destaque para as atuais contribuições PIS e Cofins⁷². Esse dado empírico reforça a premissa central desta pesquisa: no setor bancário, a tributação formalmente incidente sobre as instituições tende a ser economicamente suportada pelos tomadores de crédito, o que impõe uma releitura crítica do uso da capacidade contributiva como fundamento para as majorações de tributação setoriais sobre os bancos convalidadas pelo Supremo Tribunal Federal.

De toda forma, adota-se como premissa nesse trabalho, em detrimento da classificação dos tributos entre diretos e indiretos, a compreensão segundo a qual a repercussão econômica do tributo depende, fundamentalmente, da *elasticidade* da demanda, conforme sustentado por Luís Eduardo Schoueri⁷³.

Do ponto de vista econômico, a elasticidade da demanda é o conceito utilizado para medir o grau de sensibilidade da quantidade demandada de um bem ou serviço em relação a variações em seu preço⁷⁴. Quando pequenas alterações no preço provocam variações significativas na quantidade demandada, diz-se que a demanda é elástica⁷⁵. Nesses casos, os consumidores reagem intensamente a aumentos de preço, reduzindo substancialmente o consumo, ou a reduções de preço, ampliando de forma expressiva a quantidade demandada⁷⁶.

⁷¹ A título exemplificativo, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 34 de 11.01.2024 instituiu no âmbito do Ministério da Fazenda, o Programa de Assessoramento Técnico à Implementação da Reforma da Tributação sobre o Consumo (PAT-RTC) com a finalidade de subsidiar a elaboração dos anteprojetos de lei decorrentes da reforma da tributação sobre o consumo, objeto da Emenda Constitucional nº 132/2023.

⁷² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Economia Bancária 2023. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024. p. 47. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb2023p.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2025. FEBRABAN. Composição Spread: Estudo sobre spread bancário. São Paulo: Federação Brasileira de Bancos, out. 2025. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Composi%C3%A7%C3%A3o%20Spread_Site.pdf. Acesso em: 11 nov. 2025.

⁷³ SCHOUERI, Luis Eduardo. Direito Tributário. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Cap. I, item 6.

⁷⁴ FONTES, Rosa; RIBEIRO, Hilton; AMORIM, Airton; SANTOS, Gilnei. Economia: um enfoque básico e simplificado. São Paulo: Ed. Atlas, 2010. p. 36.

⁷⁵ Ibid, p.37.

⁷⁶ Ibid.

A elasticidade elevada está, em geral, associada a bens não essenciais, à existência de substitutos próximos e à possibilidade de adiamento do consumo, fatores que ampliam o poder de escolha do consumidor⁷⁷.

Em sentido oposto, caracteriza-se como inelástica a demanda cuja quantidade consumida varia pouco, mesmo diante de aumentos relevantes de preço. Bens e serviços com demanda inelástica costumam ser essenciais, apresentar poucos substitutos viáveis ou integrar decisões de consumo difíceis de serem alteradas no curto prazo⁷⁸. Nessas hipóteses, o consumidor mantém o consumo mesmo com elevação do preço, absorvendo o custo adicional por não dispor de alternativas equivalentes ou por considerar o bem indispensável. A inelasticidade, portanto, revela uma limitação estrutural da capacidade de reação do consumidor às variações de preço⁷⁹.

A distinção entre demandas elásticas e inelásticas possui relevantes implicações econômicas e jurídicas, especialmente no campo da tributação. Em mercados com demanda inelástica, aumentos de custos (inclusive tributários) tendem a ser incorporados aos preços finais sem redução proporcional da quantidade demandada, facilitando o repasse do ônus econômico ao consumidor. Já em mercados com demanda elástica, a tentativa de repasse integral pode resultar em queda significativa no consumo, o que limita a capacidade do fornecedor de transferir o custo do tributo.

Assim, a elasticidade da demanda constitui elemento central para compreender quem efetivamente suporta o ônus econômico de um tributo, sendo indispensável para análises que envolvam capacidade contributiva, regressividade e justiça fiscal na medida em que atesta com mais assertividade como se dá a distribuição real da carga tributária.

Mais uma vez, ressaltamos que o emprego de conceitos de natureza econômica ao longo deste trabalho não tem por finalidade promover uma interpretação econômica do direito tributário, abordagem esta que é objeto de intensos e legítimos debates na doutrina⁸⁰. Concordamos com a premissa de José Maria

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Vide, de forma exemplificativa: TORRES, Ricardo Lobo. A chamada "Interpretação Econômica do Direito Tributário". A Lei Complementar 104 e os limites atuais do planejamento tributário. Revista

Arruda Andrade segundo o qual a interpretação do direito posto deve manter-se fiel aos parâmetros normativos estabelecidos pelo ordenamento jurídico, não se deixando influenciar por critérios extrajurídicos que conduzam a uma leitura consequencialista das normas, especialmente quando realizada pelos tribunais⁸¹. A análise da validade, do alcance e do sentido das normas tributárias deve, portanto, permanecer ancorada em fundamentos jurídicos, sob pena de comprometimento da segurança jurídica e da previsibilidade do sistema.

Isso não significa, contudo, que os conceitos econômicos sejam irrelevantes para a compreensão do alcance e forma de concretização de alguns princípios e/ou vetores do Sistema Tributário Nacional, tais como, a capacidade contributiva e a neutralidade⁸². Quanto a este ponto, concordamos com Zilveti, para quem o princípio da capacidade contributiva exige que observemos uma teleologia econômica na medida em que os fatos geradores são, essencialmente, expressões de fatos econômicos⁸³. Nesse sentido, Ruy Barbosa Nogueira também entende que, embora as formas de expressão do Direito sejam instrumentos jurídicos, no caso das leis tributárias, o conteúdo é incontestavelmente de natureza econômica, pois os índices de riqueza ou de capacidade contributiva é que são objeto da tributação⁸⁴.

Portanto, entendemos que conceitos econômicos desempenham papel instrumental relevante na análise e descrição do contexto fático que é objeto de regulação pelas normas jurídicas. Nesse contexto, o conceito econômico de elasticidade da demanda contribui para a compreensão do funcionamento dos mercados, do comportamento dos agentes econômicos e das dinâmicas subjacentes às relações tributadas, permitindo avaliar, em plano descritivo, quando tende a ocorrer a repercussão econômica do tributo para o consumidor de bens e serviços, e conseqüentemente, se o princípio da capacidade contributiva tende ou não a ser alcançado em determinadas situações.

Ciências Sociais, v. 7, n. 1, jun. 2001, pp. 29–37, p. 30; BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3. ed., 2.ª tiragem. São Paulo: Lejus, 2002. p. 130.

⁸¹ANDRADE, José Maria Arruda de. Consequencialismo Extrajurídico em Decisões contra Contribuintes: Muitos Espantalhos para Poucos Corvos? Revista Direito Tributário Atual nº 48. ano 39. p. 687-707. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2021, p.688.

⁸² ZILVETI, Fernando Aurélio. Variações sobre o princípio da neutralidade no direito tributário internacional. Revista Direito Tributário Atual, v. 19, p. 24–40.

⁸³ZILVETI, Fernando Aurélio. Obrigação Tributária: Fato Gerador e Tipo. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 190.

⁸⁴ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Da Interpretação e da Aplicação das Leis Tributárias. São Paulo: José Bushastsky, 1974. p. 43.

Feito este esclarecimento metodológico, para os fins do presente estudo, parte-se da premissa de que a demanda por operações de crédito no Brasil é inelástica⁸⁵ para crédito pessoal (pessoas físicas), e inelástica em determinadas circunstâncias para as empresas (pessoas jurídicas), sobretudo em razão do papel central que o sistema bancário desempenha no financiamento da atividade produtiva.

No contexto brasileiro, é defensável afirmar que a demanda por crédito bancário pelas empresas apresenta heterogeneidade relevante de elasticidade e pode assumir contornos de “demanda cativa” no curto prazo para determinados grupos e finalidades. Explica-se.

A literatura econômica descreve situações em que determinados agentes econômicos não dispõem, no curto prazo, de substitutos viáveis para um bem ou serviço essencial à continuidade de suas atividades, de modo que sua decisão de consumo ou contratação não pode ser livremente ajustada em resposta a variações de preço⁸⁶. Nesses casos, embora a demanda possa se mostrar elástica quando observada de forma agregada ou em horizontes mais longos, para o subconjunto de agentes que necessita do bem de maneira imediata, em razão de restrições tecnológicas, institucionais ou financeiras, a demanda assume caráter localmente inelástico, pois a alternativa economicamente racional é manter o acesso ao bem mesmo diante de aumento de custo⁸⁷. Essa noção é particularmente relevante em mercados nos quais há dependência estrutural de um único canal de oferta ou elevados custos de substituição, circunstâncias que limitam a capacidade de escolha do demandante.

No contexto brasileiro, o financiamento corporativo ainda é fortemente bancário e o acesso a alternativas como o mercado de capitais (em especial, emissões de dívida) envolve custos elevados e requisitos de escala e governança que tendem a

⁸⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sensibilidade da demanda à taxa de juros e poder de mercado em modalidades de crédito pessoal com recursos livres. Estudos Especiais, n. 90. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018. p. 1. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE090_Sensibilidade_da_demanda_a_taxa_de_juros_e_poder_de_mercado_em_modalidades_de_credito_pessoal_com_recursos_livres.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

⁸⁶ FARRELL, Joseph; KLEMPERER, Paul. *Coordination and lock-in: competition with switching costs and network effects*. In: Handbook of Industrial Organization. 2007, p. 2, 6–7.

⁸⁷ Ibid.

excluir empresas menores e menos estruturadas, restringindo seu conjunto de substitutos quando surge necessidade imediata de caixa⁸⁸.

Essa segmentação é compatível com a evidência de que o financiamento das empresas brasileiras ainda depende fortemente de bancos, com o mercado de dívida corporativa sendo menos acessível a firmas pequenas e para captações de menor valor⁸⁹. Assim, é coerente cogitar que, quando o crédito se destina a capital de giro (manutenção de operações, folha, estoques e obrigações de curto prazo), a demanda tende a ser menos adiável e, portanto, relativamente menos sensível a preço no curto prazo; já para expansão/investimento, a decisão pode ser intertemporalmente postergável, aumentando a sensibilidade a juros e a probabilidade de espera por condições financeiras mais favoráveis, especialmente sob restrições financeiras que afetam o ciclo de caixa e o valor das firmas⁹⁰.

Se o crédito bancário constitui a principal – e, em muitos casos, a única – fonte de financiamento externo disponível para as pequenas e médias empresas (PMEs), as variações no custo do crédito tendem a não produzir reduções proporcionais na demanda quando a obtenção de recursos de terceiros é condição necessária para a

⁸⁸ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. O mercado de dívida corporativa no Brasil: uma análise dos desafios e propostas para seu desenvolvimento. Rio de Janeiro: CVM, 2018. p. 17–23. Disponível em:

https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acesso_informacao/serieshistoricas/estudos/anexos/estudo_cvm_mercado_de_divida_corporativa_no_Brasil.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Conforme estudo do Banco Mundial, a sensibilidade da demanda por crédito varia de forma relevante conforme a finalidade do financiamento, especialmente quando se distinguem operações voltadas ao capital de giro daquelas destinadas a novos investimentos. No caso do capital de giro, os empréstimos são tipicamente direcionados à cobertura das necessidades de caixa associadas ao ciclo operacional das firmas, como manutenção das atividades correntes, cumprimento de obrigações de curto prazo e financiamento de estoques, circunstância que limita a possibilidade de adiamento da decisão de tomada de crédito. Evidência empírica aponta, nesse contexto, que a taxa de juros nem sempre se mostra estatisticamente significativa para explicar a demanda por determinadas categorias de empréstimos associadas a capital de giro, o que é compatível com a ideia de menor sensibilidade a preço no curto prazo quando o acesso ao crédito é condição para a continuidade das operações. Por outro lado, o financiamento destinado a novos investimentos ou expansão da capacidade produtiva insere-se em decisões de natureza intertemporal, frequentemente marcadas por incerteza, irreversibilidade parcial e restrições financeiras, nas quais a literatura reconhece a possibilidade de postergar o investimento diante de condições de financiamento desfavoráveis. Nesses casos, a maior flexibilidade temporal tende a ampliar a sensibilidade das decisões às condições financeiras, inclusive à taxa de juros, reforçando a heterogeneidade da elasticidade da demanda por crédito conforme sua finalidade - CLAESSENS, Stijn; SAKHO, Youssouf. Assessing Firms' Financing Constraints in Brazil. Washington, DC: World Bank, 2013. Policy Research Working Paper, n. 6624, p. 6–8. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/3cfed796-c471-5793-8393-8675bd74eb6c/content>. Acesso em: 17 jul. 2025. (definição de working capital como financiamento do ciclo operacional e distinção em relação a novos investimentos) e p. 17–19 (resultados empíricos sobre a não significância estatística da taxa de juros para determinadas categorias de empréstimos, incluindo working capital, e discussão sobre postergabilidade do investimento sob incerteza).

liquidez e manutenção das atividades operacionais e, muitas vezes, para a própria sobrevivência dessas empresas.

Embora as grandes empresas também figurem como tomadoras relevantes de crédito no mercado bancário, sua posição econômica difere substancialmente daquela ocupada pelas PMEs⁹¹. Empresas de maior porte, dotadas de estruturas mais robustas de compliance e governança corporativa, possuem acesso a alternativas de financiamento no mercado de capitais, tais como a emissão de debêntures, notas comerciais, ações ou outros instrumentos financeiros⁹². Essas modalidades, em regra, envolvem custo de capital inferior ao crédito bancário tradicional, além de maior flexibilidade na estruturação das operações, o que reduz a dependência dessas empresas em relação ao sistema bancário⁹³.

Dessa forma, ainda que o crédito bancário permaneça relevante para grandes empresas, ele não se apresenta, em termos gerais, essencial na mesma medida em que o é para as PMEs⁹⁴. Para estas últimas, a inexistência de acesso efetivo ao mercado de capitais implica uma dependência estrutural do crédito bancário, tornando sua demanda menos sensível a variações de preço. Essa assimetria é particularmente relevante para a análise desenvolvida nesta dissertação, pois reforça a premissa de que aumentos de custos no sistema bancário (especialmente de natureza tributária) tendem a ser absorvidos pelos tomadores de crédito, acentuando efeitos regressivos e distributivos adversos no financiamento da atividade econômica.

O caráter inelástico das operações bancárias não passou despercebido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.101, o Ministro Luiz Fux reconheceu expressamente que a demanda por operações de crédito apresenta reduzida sensibilidade a variações de preço, afirmando que a majoração da carga tributária incidente sobre as instituições

⁹¹ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. O mercado de dívida corporativa no Brasil: uma análise dos desafios e propostas para seu desenvolvimento. Rio de Janeiro: CVM, 2019. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/ acesso_informacao/serieshistoricas/estudos/anexos/estudo_cvm_mercado_de_divida_corporativa_no_Brasil.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025. p. 4.

⁹² Ibid.

⁹³ MATSUMOTO, Guilherme Seigo; BARALDI, Guilherme Prandi; JUCÁ, Michele Nascimento. Event study on the announcement of debenture issuance. *Brazilian Review of Finance*, v. 16, n. 3, p. 493–520, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbfin/article/view/65363/74296>. Acesso em: 11 jan. 2026.

⁹⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banking Report 2023. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025. p. 17–18. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publications/bankingreport/2023/BAR_2023.pdf. Acesso em: 11 jan. 2026. (segmento “Corporate credit by enterprise size”, mostrando a distribuição do crédito por porte de empresas e a diferença entre MSEs e grandes empresas).

financeiras não produz efeitos adversos relevantes sobre a demanda por crédito⁹⁵. Segundo essa linha de argumentação, mesmo diante do aumento da tributação (no caso, da CSLL), a demanda por crédito se manteria relativamente estável, em razão de sua essencialidade para os consumidores das linhas de crédito, e da limitada existência de substitutos eficazes, especialmente no curto prazo.

Contudo, tais premissas econômicas foram mobilizadas pelo Ministro Relator justamente para reafirmar a legitimidade da majoração da carga tributária aplicada ao setor financeiro. A inelasticidade da demanda foi utilizada como argumento para justificar que o aumento da tributação não comprometeria a atividade das instituições financeiras, nem reduziria a oferta de crédito, afastando, assim, eventuais alegações de violação à livre iniciativa ou de impactos negativos sobre o sistema financeiro.

Há, contudo, um aparente contrassenso nessa construção argumentativa. Ao reconhecer a inelasticidade da demanda por crédito, o acórdão admite (ainda que implicitamente) que a elevação da carga tributária tende a ser repercutida nos preços das operações bancárias, notadamente nas taxas de juros, sem redução significativa da demanda. Isso significa que o ônus econômico do tributo não permanece com a instituição financeira (contribuinte formal), mas é transferido ao consumidor final do crédito. Ainda assim, o mesmo acórdão invoca o princípio da capacidade contributiva das instituições financeiras como fundamento para legitimar a tributação majorada para estas entidades, como se estas efetivamente suportassem o encargo. Essa tensão interna evidencia uma dissonância entre o reconhecimento dos efeitos econômicos concretos da tributação e a utilização, no mínimo, distorcida e contraditória do princípio da capacidade contributiva.

A presunção de maior capacidade contributiva dos bancos que tem amparado a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao convalidar uma maior carga tributária para o setor, não se traduz em maior sacrifício econômico suportado pelos bancos, mas sim pelos tomadores de empréstimos e financiamentos. Assim, ao desconsiderar a elevada aptidão do setor bancário para internalizar e redistribuir o custo dos tributos no preço do crédito, a invocação da capacidade contributiva como critério legitimador de majorações setoriais para os bancos acaba por esvaziar sua função constitucional de concretizar a justiça fiscal e agrava distorções distributivas,

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.101/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 15 jun. 2020 (sessão virtual). Publicado em 06 jul. 2020.

com efeitos regressivos incompatíveis com os objetivos que sustentam a existência deste princípio.

Nesse sentido, parcela significativa da doutrina reconhece que, nos chamados tributos indiretos, a capacidade contributiva juridicamente relevante não é a do contribuinte de direito, mas sim a do consumidor de fato, que suporta o ônus econômico da exação⁹⁶. Essa compreensão também já foi acolhida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁹⁷, em acórdão relatado pelo Ministro Ilmar Galvão, ao declarar constitucional a substituição tributária progressiva sob o fundamento de que este método de arrecadação não importaria em violação da capacidade contributiva, visto que nos impostos indiretos, como o ICMS, conquanto o contribuinte de direito seja aquele obrigado, por lei, a recolher o tributo, é o adquirente ou consumidor final o contribuinte de fato, logo, “*a capacidade contributiva do consumidor é que é considerada*”.

Em setores caracterizados por alta concentração, baixa competitividade e demandas estruturalmente inelásticas (como é o caso do setor bancário), a tendência ao repasse do ônus tributário aos preços é particularmente elevada. Nesses contextos, entendemos que a capacidade contributiva juridicamente relevante não se identifica com a do contribuinte legalmente designado, mas com a do agente que, em última instância, suporta o encargo financeiro da tributação, isto é, o consumidor dos serviços bancários, tomador de crédito.

De certa forma, o próprio Sistema Constitucional Tributário brasileiro já incorpora mecanismos de concretização do princípio da capacidade contributiva no âmbito dos tributos com repercussão sobre o consumo, ao orientar, por exemplo, a adoção da seletividade das alíquotas do ICMS e do IPI em função da essencialidade dos bens e serviços. A seletividade, nesse contexto, opera como técnica de modulação da carga tributária, assegurando a aplicação de alíquotas inferiores a bens considerados essenciais e mais gravosas àqueles de caráter supérfluo, o que reflete uma opção constitucional por mitigar os efeitos regressivos inerentes à tributação. Tal arranjo normativo parte da premissa econômica do repasse do ônus tributário ao

⁹⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 74, 416; TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 108–112; BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. 8. ed. atual. por DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 1097.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 213.396-5/SP. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgado em 02 ago. 1999. Publicado em 01 dez. 2000.

consumidor final, buscando compatibilizar a tributação sobre o consumo com um ideal de justiça tributária material.

Nesse sentido, Igor Mauler Santiago e Valter Lobato⁹⁸ esclarecem que a não cumulatividade das contribuições PIS e Cofins não veio acompanhada da seletividade em virtude de seu fato gerador - auferir receitas - diferente do “realizar operações” próprio ao ICMS e IPI.

Não se sustenta aqui que a definição de bases de cálculo ou alíquotas para fins tributários deva ser precedida de um estudo concorrencial detalhado (e periódico) de cada setor econômico, o que seria incompatível com os imperativos de praticabilidade e eficiência arrecadatória que orientam o sistema tributário e legitimam abstrações generalizantes por parte do legislador. O que se afirma, de modo mais restrito e realista, é que a adoção de tratamento tributário mais gravoso para determinados setores (e.g, o setor bancário), em comparação com os demais, esta sim deveria ser precedida, ao menos, de uma reflexão acerca de *quem* efetivamente arcará com esse ônus adicional e se o objetivo declarado de onerar a capacidade contributiva do setor econômico eleito está, de fato, sendo alcançado.

Dessa forma, o objetivo do presente tópico é demonstrar, desde logo, que, embora existam diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal que convalidaram majorações da carga tributária incidente sobre o setor bancário (inclusive para a Cofins) com fundamento na suposta maior capacidade contributiva das instituições financeiras, tais decisões não refletem, a nosso ver, o melhor entendimento sobre a matéria. Mais do que isso, este racional nunca deveria, a nosso ver, ter sido utilizado como parâmetro normativo para majorar alíquotas para o setor bancário em primeiro lugar, na medida em que desconsideram a realocação econômica do ônus tributário e acabam por tributar, de forma regressiva, a capacidade contributiva dos consumidores finais das operações de crédito.

⁹⁸ SANTIAGO, Igor Mauler; LOBATO, Valter. Análise dos arts. 10, XI, e 15, V, da Lei 10.833/2003 – manutenção da Cofins e do PIS cumulativos para contratos de consórcio, de construção por empreitada e de fornecimento, a preço determinado, de bens e serviços, celebrados antes de 31 de outubro de 2003. Sacha Calmon e Misabel Derzi Consultores e Advogados, 4 de outubro de 2004. Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/publicacoes/artigos/analise-dos-arts-10xi-e-15v-da-lei-10833-2003-pis-cofins-questoes-atuais-e-polemicas/>. Acesso em: 30 de jul. de 2024.

Nesse sentido, as lições da Professora Misabel de Abreu Machado Derzi⁹⁹ elucidam a relação entre os tributos sobre o consumo e a real capacidade contributiva a ser considerada, a saber, a do consumidor:

O tema "capacidade contributiva" é valor que se presta à realização de outros valores, como a igualdade, cerne do próprio princípio da Justiça. Pagar o tributo de acordo com a capacidade contributiva de cada contribuinte é, no entanto, entre nós, um dos aspectos mais negligenciados. É que os tributos incidentes sobre o consumo, como o ICMS e as contribuições PIS e Cofins, estão ocultos no preço das mercadorias e serviços adquiridos e sacrificam mais impiedosamente as famílias de baixa renda.

É justamente essa dissociação entre o fundamento da capacidade contributiva do setor bancário invocado, e a realidade sobre a quem recai o ônus da tributação sobre as receitas desse setor, que a presente dissertação pretende enfrentar criticamente neste capítulo.

⁹⁹ DERZI, Misabel Abreu Machado. *A tributação e a capacidade contributiva*. Valor Econômico, 21 ago. 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/481013/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 nov. 2025.

4. EFEITOS SISTÊMICOS DA ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA: REPERCUSSÕES DE POLÍTICA MONETÁRIA E CONCORRENCIAIS

Como visto ao longo dos tópicos anteriores, a majoração da carga tributária incidente sobre o setor bancário tem sido reiteradamente justificada pelo legislador e convalidada pela jurisprudência com fundamento na suposta elevada capacidade contributiva das instituições financeiras. Parte-se da (equivocada) premissa de que os bancos, enquanto agentes econômicos dotados de expressiva rentabilidade e posição privilegiada no sistema econômico, seriam os contribuintes finais do ônus tributário que lhes é formalmente imposto.

Todavia, essa construção desconsidera a dinâmica própria da intermediação financeira no Brasil, na qual os tributos incidentes sobre as receitas bancárias tendem a ser repassados aos juros praticados, alcançando o consumidor do serviço financeiro, notadamente o tomador de empréstimos e financiamentos.

Nesse contexto, uma tributação gravosa das receitas do setor bancário, especialmente por meio das contribuições PIS e Cofins, revela-se paradoxal à luz do princípio da capacidade contributiva. Embora concebida sob o discurso de tributar quem pode mais, tal tributação acaba por onerar justamente aqueles agentes que necessitam de acesso ao crédito, isto é, indivíduos e empresas que recorrem ao sistema financeiro para suprir necessidades de liquidez, investimento ou consumo.

Conforme será visto no próximo capítulo, a repercussão econômica dessas contribuições no preço do crédito é particularmente relevante, uma vez que incidem sobre a receita, em regime cumulativo, e os atuais mecanismos previstos pela legislação para atenuar o repasse do ônus tributário às taxas finais cobradas dos consumidores tiveram sua efetividade progressivamente esvaziada pelas interpretações das autoridades fiscais e de alguns acórdãos do Poder Judiciário.

Para além desse efeito direto sobre o custo do crédito, a elevação da carga tributária sobre as receitas bancárias produz externalidades sistêmicas relevantes, que transcendem a relação bilateral entre bancos e tomadores de crédito. Entre essas externalidades, destacam-se: (i) o potencial aumento do nível de concentração do setor bancário e (ii) as distorções que essa estrutura tributária pode gerar na consecução da política monetária conduzida pelo Banco Central do Brasil.

Desde já, cumpre esclarecer que as ponderações desenvolvidas a seguir não se assentam em análises empíricas próprias, mas consistem em hipóteses formuladas a partir de inferências conceituais da teoria econômica.

Não se pretende, portanto, afirmar de modo conclusivo que a elevação da carga tributária incidente sobre as receitas do setor bancário produza, na prática, aumento da concentração bancária ou distorções na condução da política monetária pelo Banco Central do Brasil, até porque a verificação rigorosa de tais fenômenos demandaria metodologias quantitativas e bases de dados específicas, que extrapolam o escopo da presente pesquisa.

O objetivo dessas considerações é, antes, suscitar a reflexão crítica acerca da plausibilidade dessas hipóteses, indicando possíveis nexos causais entre tributação, estrutura de mercado e instrumentos de política monetária, de modo a estimular investigações futuras que se dediquem à avaliação empírica desses impactos e à verificação de sua efetiva ocorrência.

No que se refere ao potencial aumento do nível de concentração bancária decorrente da elevada carga tributária incidente sobre o setor, é necessário, desde logo, delimitar o alcance da presente análise. Como já advertido, o objetivo deste trabalho não é demonstrar empiricamente a existência de uma relação causal direta entre tributação e concentração do sistema financeiro, tarefa que demandaria a aplicação de metodologias próprias das ciências econômicas, como modelos econométricos, análises contrafactuais e estudos de estrutura de mercado. A investigação aqui proposta busca identificar, em plano teórico, os potenciais efeitos sistêmicos que a tributação pode irradiar sobre o funcionamento do mercado bancário.

Conforme destacado por Geraldo Ataliba, não se pode ignorar que os tributos, independentemente de possuírem ou não finalidade extrafiscal explícita, têm potencial intrínseco de influenciar o comportamento dos agentes econômicos e de produzir efeitos colaterais nos mercados sobre os quais incidem¹⁰⁰. Portanto, ao alterar custos relativos, margens de rentabilidade e incentivos à entrada, à permanência ou à saída de determinados agentes, a tributação pode contribuir, ainda que de forma indireta, para modificações na estrutura concorrencial do setor bancário.

¹⁰⁰ ATALIBA, Geraldo. Sistema constitucional tributário brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 150–151.

Nesse sentido, uma carga tributária elevada sobre a intermediação financeira tende a ser absorvida de maneira assimétrica pelas instituições, favorecendo aquelas com maior liquidez e capacidade de diluição de custos.

Sob essa perspectiva, ainda que a análise desenvolvida neste trabalho não se proponha a quantificar tais efeitos, parece juridicamente relevante reconhecer que a tributação do setor bancário não é neutra ou isonômica do ponto de vista concorrencial, na medida em que as alíquotas majoradas de CSLL, Cofins e contribuições previdenciárias tomam como premissa de legitimidade a lucratividade de um subconjunto de empresas do setor bancário que, como visto, não necessariamente reflete a realidade de todas as entidades que compõem este segmento.

Nesse sentido, a possibilidade de que a alta carga tributária incidentes sobre receitas bancárias contribua para elevar barreiras à entrada ou para acelerar processos de concentração deveria ser objeto de atenção do legislador, sobretudo quando se considera que a preservação do Sistema Financeiro Nacional estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, constitui um objetivo expressamente previsto no artigo 192 da Constituição Federal de 1988.

Assim, entendemos que a avaliação da carga tributária sobre o setor bancário não pode restringir-se à sua legitimidade formal ou arrecadatória, devendo também considerar seus potenciais reflexos estruturais sobre o mercado e sobre o próprio funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Partindo de determinadas inferências, podemos constatar que existem indícios relevantes de que a alta tributação do setor bancário pode ser um dos fatores que favorece o cenário de concentração do setor bancário.

Como se sabe, a concentração bancária no Brasil é resultado de um conjunto de fatores históricos, regulatórios e econômicos, com efeitos diferentes para cada tipo de mercado relevante (depósitos, crédito livre, crédito direcionado, cartões etc.).

Após o Plano Real, a perda das receitas inflacionárias e a necessidade de reforço de solvência/eficiência favoreceram fusões e aquisições, encerramentos e reorganizações, elevando a concentração¹⁰¹. No entanto, para além dos fatores

¹⁰¹ MAIA, Geraldo Villar Sampaio. Reestruturação Bancária no Brasil: o caso do PROER. Nota Técnica n. 38, Banco Central do Brasil, Departamento de Estudos e Pesquisas (Depec), Brasília, jun. 2003. p.

históricos que moldaram a estrutura atual do setor bancário, a doutrina de Direito Econômico reconhece que o nível de concentração do setor bancário brasileiro também decorre de fatores estruturais/regulatórios, intrínsecos à própria autorização para o exercício da atividade de intermediação financeira¹⁰².

Não se desconhece o fato de que o setor bancário é caracterizado por elevados riscos sistêmicos, forte assimetria de informações e sensibilidade à confiança, o que justifica a razoabilidade da existência de barreiras estruturais à entrada como condição de estabilidade.

Nesse contexto, os requisitos prudenciais de capitalização impostos pelo Banco Central do Brasil, alinhados aos padrões internacionais de Basileia envolvem capital mínimo, índices de adequação de capital, e colchões de liquidez que tornam a entrada de novos agentes economicamente viável apenas para aqueles com significativo aporte inicial¹⁰³.

A entrada de novos competidores no mercado bancário brasileiro já se dá sob um desenho regulatório que exige capitalização prévia significativa, antes mesmo do início das operações. No processo de autorização para funcionamento, a Resolução CMN nº 4.970/2021 (regras de autorizações) condiciona o deferimento, entre outros fatores, à demonstração de capacidade econômico-financeira do(s) controlador(es), compatível com o capital necessário para estruturar e operar a instituição, bem como com contingências do próprio mercado (art. 2º, inciso I) e atendimento aos requerimentos mínimos de capital e de patrimônio (art. 2º, inciso IX).

Na prática, isso impõe que o “novo entrante” solicite autorização para funcionamento ao órgão regulador já com *funding*, governança e lastro patrimonial suficientes para suportar custos iniciais, riscos e exigências prudenciais, o que naturalmente seleciona empresas com maior capacidade de mobilizar recursos.

A Resolução Conjunta CMN/BCB nº 14/2025, por sua vez, fixa os limites mínimos de capital social integralizado e de patrimônio líquido para instituições autorizadas pelo Bacen. Para cada atividade operacional comunicada, atualmente é exigido o valor de R\$2.000.000,00, e, adicionalmente, R\$ 5.000.000,00 caso a

4–5. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2003nt38reestrutbancbrasilp.pdf>. Acesso em: 05 maio 2025.

¹⁰² SILVA, Leandro Novais e. Regulação, concorrência e o setor bancário: reflexões. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 158, p. 171–193, abr./jun. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/852/R158-08.pdf?isAllowed=y&sequence=4>. Acesso em: 11 jun. 2025.

¹⁰³ Ibid.

instituição preste serviços que dependam de processamento de dados, armazenamento de dados, infraestrutura de redes, infraestrutura de segurança da informação e cibernética e outros recursos computacionais fornecidos pela instituição ou por prestador de serviço por ela contratado¹⁰⁴.

Um banco que opere com concessão de crédito, custódia e administração de recursos de terceiros, intermediação e outros serviços (o que envolve o núcleo mínimo da atividade bancária) deverá aportar, no mínimo, R\$16.000.000,00, e caso pretenda utilizar em sua nomenclatura a expressão “banco” ou termo equivalente, deverá aportar, adicionalmente, mais R\$30.000.000,00¹⁰⁵.

Mesmo após a obtenção da autorização para funcionamento, a instituição bancária recém-ingressa no mercado passa a enfrentar um segundo nível estrutural de restrições, agora ligado ao regime prudencial de capital, que condiciona diretamente sua capacidade de crescimento e de concessão de crédito, nos termos da Resolução CMN nº 4.955/2021.

De forma simplificada, a regulação bancária brasileira parte do pressuposto de que quanto maior a dimensão das operações da instituição, maior deve ser o volume de capital próprio (Patrimônio de Referência) que a sustenta, de modo a preservar a solidez do sistema financeiro. Assim, o aumento do volume de empréstimos, financiamentos e demais operações típicas da atividade bancária não pode ocorrer livremente, mas deve guardar proporcionalidade, em caráter permanente, com o Patrimônio de Referência da instituição.

Entendemos que aprofundar nos detalhes técnicos relativos a índices de capital, alavancagem e mensuração de riscos que influenciam no cálculo do Patrimônio de Referência não é essencial para o objeto desta dissertação, sendo importante registrar apenas que o desenho regulatório do sistema bancário brasileiro impõe barreiras relevantes à entrada e à expansão de novos participantes, independentemente da tributação. Esta é apenas uma constatação, e não uma crítica, pois entende-se que esse desenho regulatório é fundamental para preservar a estabilidade do setor bancário.

¹⁰⁴ Conforme artigo 9, incisos I e II da Resolução CMN/BCB nº 14/2025. Ver: BRASIL. Conselho Monetário Nacional; Banco Central do Brasil. Resolução CMN/BCB nº 14, de 2025.

¹⁰⁵ Conforme artigo 10, §2º, inciso I, para as categorias operacionais mencionadas, o valor atribuído corresponde a: a) R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), para serviço; b) R\$3.000.000,00 (três milhões de reais), para custódia e administração de recursos de terceiros; c) R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para intermediação; e d) R\$7.000.000,00 (sete milhões de reais), para concessão. Somados, tais valores correspondem a R\$16.000.000,00.

Ainda que determinados agentes consigam superar essas barreiras regulatórias, a permanência sustentável no setor bancário revela-se igualmente desafiadora, em razão de vantagens competitivas cumulativas detidas pelas instituições incumbentes.

Entre essas vantagens, destacam-se as vantagens informacionais, decorrentes de bases históricas extensas de dados sobre clientes, comportamento de crédito, inadimplência e ciclos econômicos, que permitem melhor alocação de capital¹⁰⁶.

Soma-se a isso o papel decisivo da credibilidade do banco, uma vez que a intermediação financeira é atividade intensamente baseada em confiança: reputação, histórico de solvência e credibilidade institucional que funcionam como ativos intangíveis que não podem ser rapidamente replicados por novos entrantes¹⁰⁷.

Por fim, a própria estrutura de outros custos da atividade bancária reforça mecanismos de concentração ao longo do tempo. Instituições maiores e consolidadas se beneficiam de economias de escala e de escopo, especialmente na diluição de custos fixos associados a tecnologia, compliance regulatório e tributário, segurança cibernética e infraestrutura operacional.

Ademais, bancos com maior porte tendem a apresentar gestão de liquidez mais eficiente e diversificada, com acesso a fontes de *funding* mais baratas e estáveis, o que reduz o custo médio de captação e amplia sua resiliência em momentos de estresse (o chamado efeito “*too big to fail*” que será melhor explicado no Capítulo 8). Esses fatores, combinados, dificultam a entrada e a permanência de novos competidores, explicando parcialmente a concentração no setor bancário como resultado esperado de características econômicas e regulatórias próprias deste mercado.

Nesse contexto, é plausível que a elevada carga tributária incidente sobre o setor bancário se soma a este conjunto pré-existente de exigências regulatórias e de

¹⁰⁶ DIAMOND, Douglas W. *Financial intermediation and delegated monitoring*. The Review of Economic Studies, v. 51, n. 3, p. 393–414, jul. 1984. DOI: 10.2307/2297430. Disponível em: <https://bpb-us-w2.wpmucdn.com/sites.uwm.edu/dist/8/268/files/2019/01/Diamond-1984-RES-1xhg2wp.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

¹⁰⁷ BAŞARAN, Bahriye; BAGHERI, Mahmood. *The relevance of “trust and confidence” in financial markets to the information production role of banks*. European Journal of Risk Regulation, Cambridge University Press, v. 11, n. 3, p. 650–666, set. 2020. DOI: 10.1017/err.2020.52. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/abs/relevance-of-trust-and-confidence-in-financial-markets-to-the-information-production-role-of-banks/E08C2A1A730C29E1054C3E1BB0599E02>. Acesso em: 15 nov. 2025.

custos, ampliando o ônus econômico da entrada e de permanência no setor, reforçando, ainda que de forma indireta, a tendência à concentração deste mercado.

Em um setor estruturalmente concentrado, como o setor bancário no Brasil, a elevação da carga tributária setorial pode produzir assimetrias entre instituições consolidadas e potenciais novos entrantes, especialmente sob a ótica do fluxo de caixa. Ainda que, em termos econômicos, parte relevante da tributação incidente sobre a intermediação financeira possa ser repassada aos tomadores de crédito por meio de juros mais elevados, esse repasse não é necessariamente imediato, o que pode eventualmente promover um descasamento entre as obrigações tributárias e a realização das receitas correspondentes.

Nesse cenário, é esperado que bancos de maior porte, dotados de escala, diversificação de ativos, base ampla de depósitos e maior liquidez, consigam absorver esses impactos de fluxo de caixa com menor fricção, diluindo o impacto econômico do tributo. Já os novos ingressantes, que operam com estruturas mais enxutas e menor capacidade de financiamento de curto prazo, provavelmente enfrentam maior dificuldade para suportar o desembolso tributário antes da efetiva geração de caixa, o que pode elevar o risco financeiro da operação e desestimular a entrada e/ou continuidade de suas operações.

Nesse sentido, entendemos que é possível que a tributação setorial elevada dos bancos seja um fator que agrava desequilíbrios de liquidez e gestão de ativos e passivos, reforçando vantagens competitivas dos bancos incumbentes e contribuindo para a manutenção da concentração do setor.

Quanto a este ponto, Michael Kogler aponta que a capacidade de repasse (*pass-through*) se relaciona com o grau de competição no mercado: modelos e evidências sobre encargos sobre o setor bancário indicam repasse a tomadores e redução de oferta de crédito, com efeitos que podem ser mais fortes em mercados menos competitivos¹⁰⁸.

No plano doméstico, estudos recentes sobre o Brasil também discutem como ambientes bancários mais concentrados se associam a assimetrias que podem favorecer incumbentes e reduzir vitalidade competitiva - um pano de fundo compatível

¹⁰⁸ KÖGLER, Michael. *On the incidence of bank levies: theory and evidence*. St. Gallen: University of St. Gallen, School of Economics and Political Science, Department of Economics, Discussion Paper n. 2016-06, abr. 2016. Disponível em: <https://ux-tauri.unisg.ch/RePEc/usg/econwp/EWP-1606.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2025.

com a hipótese de que carga tributária setorial elevada, somada a custos regulatórios e de capital, reforça o viés pró-concentração¹⁰⁹.

Nesse cenário, a alta tributação incidente sobre o setor funciona como um obstáculo adicional, pois é um custo que possivelmente retarda a trajetória de robustecimento do Patrimônio de Referência, tornando mais difícil ao novo banco aumentar o volume de operações de crédito sem sacrificar solvência. Em outras palavras, a tributação elevada opera como custo extra de permanência, ampliando a vantagem dos grandes, o que pode eventualmente reforçar a tendência à concentração.

Como é amplamente reconhecido por diversos autores, a concentração bancária decorre, em grande medida, de processos de aquisição e incorporação de instituições de menor porte por conglomerados maiores, fenômeno que se intensifica em contextos de fragilidade financeira das primeiras¹¹⁰. Estudos empíricos indicam que tais movimentos ocorrem, com frequência, quando bancos menores enfrentam problemas de solvência e, sobretudo, de liquidez, tornando-se incapazes de sustentar suas operações de forma autônoma¹¹¹. Nessas circunstâncias, a absorção por instituições maiores surge como solução de mercado ou regulatória para evitar riscos sistêmicos, ainda que ao custo de maior concentração do setor¹¹².

Esse processo revela a existência de um círculo vicioso no nível de concentração do setor bancário. Nesse mercado, que já é caracterizado por elevado grau de concentração¹¹³, determinados agentes auferem níveis de lucratividade

¹⁰⁹ LEIGH, Daniel; XU, Rui. *Monetary policy transmission to lending rates: evidence from Brazil*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2025. IMF Working Paper, WP/25/152, July 2025, p. 5. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2025/152/001.2025.issue-152-en.xml?cid=568783-com-dsp-crossref>. Acesso em: 07 set. 2025.

¹¹⁰ Conforme apontam David C. Wheelock e Paul W. Wilson: “*In general, we find that the lower a bank’s equity/asset ratio, the more likely it was to be acquired*” e “*Finally, we show that the closer to insolvency a bank is, as reflected by a low equity-to-assets ratio, the more likely its acquisition.*” - WHEELLOCK, David C.; WILSON, Paul W. *Why do banks disappear? The determinants of U.S. bank failures and acquisitions*. Review of Economics and Statistics, v. 82, n. 1, p. 127–138, 2000.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² ZHOU, Jianping. *From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions*. IMF Staff Discussion Note, SDN/12/03, 2012.

Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1203.pdf>. Acesso em: 07 set. 2025.

¹¹³ Conforme leciona o Professor Onofre Batista: “*A disseminação de investimentos externos diretos, por outro lado, é acompanhada pela globalização das instituições bancárias e financeiras, que buscam facilitar as fusões e aquisições transnacionais, de forma que o capital bancário e financeiro transnacional acompanha e favorece as operações do capital industrial transnacional.*” BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O outro lado do Leviatã e a corrida ao fundo do poço*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 132

superiores justamente em razão de seu poder de mercado, e a imposição de uma carga tributária elevada sobre a atividade bancária pode ser um fator adicional que dificulta a permanência de novos entrantes no setor. Enquanto grandes instituições dispõem de maior capacidade de absorver custos adicionais sem que seu fluxo de caixa seja impactado, bancos menores podem enfrentar restrições mais severas de liquidez, o que fragiliza sua posição competitiva e compromete sua sustentabilidade financeira, facilitando uma eventual aquisição de suas operações por bancos mais consolidados no mercado.

Nesse contexto, a tributação elevada pode ser um fator que retroalimenta os níveis de concentração do setor bancário, ao pressionar desproporcionalmente as instituições de menor porte, reduzindo sua liquidez e aumentando sua vulnerabilidade à insolvência ou à absorção por concorrentes maiores. Desta forma, é relevante que investigações futuras avaliem se a elevada carga tributária sobre o setor bancário pode contribuir para reforçar estruturas concentradas, com impactos relevantes sobre a concorrência, a estabilidade do sistema financeiro e, em última instância, sobre os custos do crédito e a regressividade da tributação nas operações de crédito.

Por outro lado, mostra-se igualmente pertinente investigar se o atual nível de tributação incidente sobre o setor bancário, ao representar parcela economicamente relevante dos juros, não acaba por introduzir distorções nos próprios mecanismos de transmissão e condução da política monetária. Isso porque, na medida em que tributos incidentes sobre receitas de intermediação financeira são incorporados aos custos das instituições e potencialmente repassados às taxas finais cobradas dos tomadores de crédito, pode-se reduzir a sensibilidade das condições de crédito às variações dos instrumentos tradicionais de política monetária, especialmente da meta da taxa básica de juros. A análise dessa interação revela-se, portanto, relevante para compreender se a tributação setorial vigente opera como um fator de fricção adicional à transmissão da política monetária ao mercado.

A taxa básica de juros da economia brasileira, conhecida como Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), exerce papel central na condução da política monetária nacional. Ela representa a taxa média ponderada dos financiamentos diários, lastreados em títulos públicos federais, realizados entre instituições financeiras no mercado interbancário. Estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil, a Selic serve como referência para diversas

taxas praticadas no país, desde os juros cobrados em empréstimos bancários até os rendimentos de investimentos de renda fixa¹¹⁴.

A formação da Selic ocorre por meio da negociação entre os bancos no mercado de operações compromissadas, ou seja, transações em que uma instituição vende um título público com o compromisso de recomprá-lo no dia seguinte¹¹⁵. Essas operações são registradas no Selic, sistema informatizado administrado pelo Banco Central do Brasil e pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais - Anbima. Periodicamente, o Copom se reúne para definir a meta da Selic, levando em consideração o cenário inflacionário, o nível de atividade econômica, o câmbio e fatores externos, como a política monetária de outros países¹¹⁶.

A principal função da definição da meta Selic é atuar como instrumento de controle da inflação, dentro do regime de metas estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional. Quando há sinais de aumento persistente dos preços, o Banco Central do Brasil pode elevar a meta para a taxa básica de juros, tornando o crédito mais caro, reduzindo o consumo e os investimentos e, assim, freando a pressão inflacionária¹¹⁷. Por outro lado, em momentos de desaceleração econômica ou inflação abaixo da meta, a redução da meta da Selic busca estimular o crescimento, ao baratear o crédito e incentivar o consumo e a atividade produtiva¹¹⁸.

Além de controlar a inflação, a definição da meta da Selic tem impacto direto no custo de captação dos bancos, afetando as taxas de juros cobradas ao consumidor final¹¹⁹. Quando a meta Selic está alta, os empréstimos tendem a ser mais caros, dificultando o acesso ao crédito e desestimulando o consumo. Já quando está baixa,

¹¹⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Brasília: BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/selic>. Acesso em: 11 jul. 2025.

¹¹⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA). Conceitos básicos de economia e finanças (CPA-10) – Capítulo 3. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/data/files/45/07/7B/29/66A568103B6B3568B82BA2A8/CPA-10-Cap3.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

¹¹⁶ Ibid, p.7.

¹¹⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Inflação – Março de 2023. Brasília: BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ri>. Acesso em: 11 jul. 2025.

¹¹⁸ GOLDFAJN, Ilan; MINELLA, André. Inflação alvo e política monetária no Brasil: lições e desafios. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 299–336, jul./set. 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1327>. Acesso em: 11 jul. 2025.

¹¹⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Agenda de Pesquisa – 2026–2029. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025. p. 16–17. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/agenda_pesquisa/202512/Agenda_de_Pesquisa_2025_2029.pdf. Acesso em: 30 dez. 2025.

ocorre um efeito multiplicador no mercado: a expansão do crédito estimula a produção, o consumo e o emprego. Por esse motivo, a meta da Selic é considerada um instrumento-chave na tentativa de equilibrar crescimento econômico e estabilidade de preços¹²⁰.

Ou seja, o aumento do custo do crédito pode ser desejável em determinados contextos macroeconômicos, especialmente como instrumento de contenção inflacionária no âmbito de uma política monetária contracionista. Nesse sentido, a elevação da taxa básica de juros definida pelo Copom constitui mecanismo clássico de desaceleração da demanda agregada, operando de forma temporária e calibrável, conforme a evolução das expectativas de inflação, da atividade econômica e do balanço de riscos considerado pela autoridade monetária.

Importa destacar, contudo, que o encarecimento do crédito decorrente da política monetária possui natureza essencialmente transitória e flexível, uma vez que a meta da taxa Selic pode ser ajustada ao longo das reuniões do Copom à medida que se verifiquem os efeitos desejados (ou eventuais efeitos colaterais adversos) sobre a atividade econômica. Trata-se, portanto, de um instrumento sujeito a revisão contínua, inserido em um arcabouço institucional que permite respostas relativamente rápidas a mudanças no cenário macroeconômico.

Distinta é a situação do aumento do custo do crédito decorrente da carga tributária incidente sobre as receitas do setor bancário. Nesse caso, o componente que eleva estruturalmente o custo das operações de crédito apresenta caráter permanente e contínuo, e alheio à atuação do Banco Central do Brasil ou do Conselho Monetário Nacional. A elevada tributação sobre as receitas da intermediação financeira integra o custo da intermediação de forma contínua, independentemente do estágio do ciclo econômico ou da orientação da política monetária vigente.

Essa assimetria entre um instrumento monetário flexível e um componente tributário rígido revela a pertinência de investigar, sob perspectiva sistêmica, se a configuração atual da tributação do setor bancário é compatível com os objetivos constitucionais atribuídos à autoridade monetária. Considerando que o Banco Central do Brasil é incumbido de zelar pela estabilidade de preços¹²¹, conduzir a política

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Conforme artigo 1º da Lei Complementar nº 179/2021. Ver: BRASIL. Lei Complementar nº 179, de 1º de fevereiro de 2021.

monetária de forma privativa¹²², regular e fiscalizar as instituições financeiras, emitir moeda e administrar as reservas internacionais, mostra-se relevante avaliar se escolhas tributárias que afetam diretamente o custo do crédito não deveriam ser objeto de maior coordenação institucional, de modo a evitar efeitos colaterais que possam comprometer a efetividade da política monetária e a consecução de seus objetivos macroeconômicos.

No que se refere a esse ponto, alguns autores como Boscá, Doménech, Ferri e Rubio-Ramirez já sinalizaram que a tributação incidente sobre o setor bancário pode pressionar os preços de bens e serviços ao longo da economia, configurando um canal indireto de transmissão inflacionária e interferindo na eficácia de instrumentos tradicionais de controle da inflação¹²³.

De fato, não se pretende, no âmbito deste estudo, comprovar empiricamente relações diretas de causa e efeito entre a tributação incidente sobre as receitas do setor bancário e os desdobramentos de política monetária a ela potencialmente associados, mas apenas inaugurar um debate qualificado a respeito do tema. A reflexão proposta não parte da premissa de que as instituições bancárias devam ser integralmente isentas de tributação, mas sim de que essa tributação das receitas do setor bancário poderia ser concebida de forma mais coerente e consistente com os objetivos de política monetária que orientam a atuação estatal.

Nesse sentido, questiona-se a legitimidade de patamares de tributação excessivamente elevados e da adoção de alíquotas majoradas fundadas em uma noção abstrata e presumida de capacidade contributiva do setor bancário que não seja pensada de maneira coordenada e sinérgica com a política monetária, uma vez que a parcela do ônus tributário que se projeta sobre as taxas de juros tende, inevitavelmente, a induzir comportamentos por parte dos agentes econômicos em geral, nem sempre desejáveis.

Nesse sentido, conforme será desenvolvido no Capítulo 6, a Constituição de 1988 concebeu o IOF como o tributo vocacionado a incidir sobre as operações de crédito, dotando-o de nítida função extrafiscal e atribuindo-lhe papel relevante na

¹²² Conforme artigo 2º da Lei Complementar nº 179/2021.

¹²³ BOSCÁ, J. E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J.; RUBIO-RAMÍREZ, J. Macroeconomic effects of taxes on banking. Working Paper nº 19/05, BBVA Research – Economic Research Department, Madrid, 15 mar. 2019. Disponível em: https://www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2019/03/WP_Macroeconomic_Effects_of_Taxes_on_Banking.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

condução da política monetária. Tal desenho institucional revela-se, entre outros aspectos, pela possibilidade de alteração de suas alíquotas por ato do Poder Executivo, em exceção ao princípio da legalidade estrita, bem como pela dispensa da observância das regras de anterioridade, justamente para assegurar a celeridade e a eficácia necessárias ao manejo desse instrumento de intervenção econômica.

À luz dessas características, parece-nos que o IOF apresenta maior adequação constitucional e funcional para gravar as operações de crédito, quando comparado à atual incidência das contribuições PIS e Cofins sobre as receitas do setor bancário, cuja finalidade é exclusivamente arrecadatória. Desse modo, revela-se oportuno investigar, conforme se fará no Capítulo 6, se o fato de a Constituição Federal de 1988 ter previsto um tributo específico para as operações de crédito não encerra uma intenção implícita de limitar a superposição de outros gravames que, ao incidir simultaneamente sobre o mesmo fenômeno econômico, possam comprometer a atuação do IOF como instrumento de política monetária.

5. AS CONTRIBUIÇÕES PIS E COFINS

5.1. Histórico das contribuições ao PIS e Cofins devidas pelas instituições financeiras

A exigência das contribuições PIS e Cofins sobre as receitas financeiras das instituições financeiras há muitos anos se mostra controvertida na doutrina e na jurisprudência¹²⁴. Dentre as principais discussões que permearam a incidência destas contribuições sobre as receitas do setor bancário, se destacam aquelas relacionadas ao conteúdo de sua base de cálculo: o faturamento.

Como se sabe, as leis das contribuições PIS e Cofins passaram por diversas modificações ao longo dos anos. Para propiciar a melhor compreensão da evolução dos conceitos eleitos pelo legislador para figurarem como bases imponíveis da tributação, revela-se útil o esforço histórico-legislativo elaborado por André Mendes Moreira e Vinicius Fonseca¹²⁵.

A autorização para o estabelecimento das fontes de financiamento custeadas pelo PIS e PASEP residia no artigo 165, V, da Constituição de 1967, que autorizava a instituição de contribuição que visasse integrar o empregado “na vida e no desenvolvimento das empresas”¹²⁶.

Cumprindo este papel, a contribuição do PIS foi instituída pela Lei Complementar nº 7/1970, tendo como base de incidência o faturamento do sexto mês anterior ao da ocorrência do fato gerador. A contribuição previa, de modo expresso, a participação das instituições financeiras em parágrafo próprio, segregando-as das pessoas jurídicas cuja atividade-fim consistisse na venda de mercadorias¹²⁷.

A Lei Complementar nº 07/1970 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 por meio do art. 239 e permaneceu em vigor até a edição da Lei nº 9.715/1998 que alterou a base de cálculo da contribuição ao PIS para que incidisse sobre o faturamento do mês da ocorrência do fato gerador.

Ou seja, a forma pela qual a Constituição Federal de 1988 define a contribuição ao PIS remonta, portanto, à sua origem na LC nº 07/70, cujas disposições normativas

¹²⁴ AGUIAR, Marcelo Enk de. O PIS e a Cofins das Instituições Financeiras: da inconstitucionalidade da Lei 9.718 à repercussão geral reconhecida. *Revista da Receita Federal: Estudos Tributários e Aduaneiros*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 120–139, ago./dez. 2014.

¹²⁵ MOREIRA, André Mendes; FONSECA, Vinicius Simões Borges Espinheira. A controvertida relação entre as receitas financeiras e a base de cálculo do PIS e da Cofins incidente sobre instituições financeiras no regime cumulativo. *Revista da PGBC*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 121–151, jun. 2017.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

já previam diferentes regimes jurídicos para as empresas financeiras. Enquanto as empresas comerciais recolhiam a contribuição através de percentuais aplicados sobre o faturamento, as instituições financeiras recolhiam o denominado PIS-Repique, que tinha como base de cálculo o imposto de renda devido.

Neste momento já era possível notar a intenção institucional de se conferir um tratamento tributário distinto para as receitas das instituições financeiras, com a cobrança do PIS-Repique como um adicional de imposto de renda (o que se mostrava menos gravoso do que a adoção de um percentual sobre uma base de cálculo mais ampla, tal como o faturamento).

Durante 18 anos a contribuição ao PIS manteve-se regulada pela Lei Complementar nº 07/1970, até que no ano de 1988 foram editados os Decretos-leis nºs. 2.445 e 2.449, que alteraram a base de cálculo da exação. Estes Decretos-leis foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, que entendeu que, na vigência da Constituição de 1967, a prestação não possuía natureza tributária e não poderia ser objeto de delegação normativa do Poder Executivo, dirigido para a regulação das finanças públicas (Recurso Extraordinário nº148.754-2-RJ¹²⁸).

O regime da Lei Complementar nº 07/1970 se restabeleceu, até que em 1994 foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), através da Emenda Constitucional de Revisão nº 01, que, novamente, instituiu regime jurídico específico do PIS para as instituições financeiras.

O FSE foi por duas vezes prorrogado, e rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), através das Emendas Constitucionais nº 10/1996 e 17/1997. Durante a vigência das três Emendas Constitucionais (01/1994, 10/1996 e 17/1997 até 31/12/1999), o regime específico da contribuição ao PIS das instituições financeiras foi regulado por diversos dispositivos infraconstitucionais, destinando ao FEF, dentre outras, a receita do PIS das instituições financeiras, que nesse período passou a ser de 0,75%¹²⁹ sobre a sua “receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto de renda” (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, artigo 72, inciso V).

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 148.754/2/RJ. Pleno. Relator para o acórdão: Min. Francisco Rezek. Publicado no Diário da Justiça em 04 mar. 1994.

¹²⁹ A alíquota passou a ser de 0,65% a partir de 01.02.99: Medida Provisória 1.807/99, reeditada até a de nº 2.158-35/2001, perenizada pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Ver: BRASIL. Medida Provisória nº 1.807, de 1º fev. 1999. Reeditada até a MP nº 2.158-35/2001. Perenizada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Em termos gerais, a doutrina descreve o ADCT como um conjunto de normas constitucionais voltadas à transição entre ordens jurídicas, com vocação de provisoriedade/temporariedade e, muitas vezes, conteúdo excepcional (porque cria “pontes” e soluções de passagem que não são o desenho “ideal” do regime permanente)¹³⁰. No entanto, a incidência de PIS sobre a receita bruta das instituições financeiras que era inicialmente prevista no ADCT apenas para os anos de 1994 e 1995 foi prorrogada sucessivamente, até o exercício de 1999.

A Lei nº 9.701/1998 foi então editada com fundamento no artigo 72, inciso V do ADCT, para definir a base de cálculo do PIS para as instituições financeiras, que partia da receita bruta operacional auferida no mês, com a autorização para exclusões e deduções específicas, de natureza estritamente delimitada¹³¹. Entende-se que essas exclusões desde então já possuíam como finalidade afastar valores que, embora contabilizados como receita, não representavam ingresso novo de riqueza, tais como reversões de provisões operacionais, recuperações de créditos baixados como prejuízo, resultados positivos de avaliação de investimentos pelo método da equivalência patrimonial e lucros ou dividendos de participações avaliadas ao custo, desde que previamente reconhecidos como receita.

Entende-se ainda que a lógica das exclusões é de preservar a coerência entre a materialidade econômica da contribuição ao PIS e a efetiva geração de receita operacional própria da intermediação financeira.

Além disso, a Lei nº 9.701/1998 autorizou a dedução de despesas diretamente vinculadas à atividade de intermediação, como despesas de captação no mercado interfinanceiro (inclusive com títulos públicos), encargos de refinanciamentos e repasses de recursos oficiais, despesas de câmbio, despesas de arrendamento mercantil (quando se tratar de arrendadoras) e despesas de operações especiais por conta e ordem do Tesouro Nacional. Em contrapartida, a norma estabeleceu vedações expressas, proibindo a dedução de despesas administrativas¹³².

¹³⁰ BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 179, p. 25–37, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176538/000843866.pdf?isAllowed=y&sequence=3>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹³¹ Previstas no artigo 1º, inciso I a III do artigo 1º da Lei nº 9.701/1998. Ver: BRASIL. Lei nº 9.701, de 20 de agosto de 1998. Art. 1º. Publicada no Diário Oficial da União, em 21 de agosto de 1998, Seção 1, p. 1.

¹³² Conforme §1º do artigo 1º da Lei nº 9.701/1998. *Ibid.*

Ademais, as exclusões e deduções somente se aplicavam a operações autorizadas e realizadas dentro dos limites regulatórios, reforçando o caráter restritivo do regime e a vinculação da base de cálculo da contribuição ao PIS à estrutura normativa própria do setor financeiro¹³³.

A contribuição conhecida como Cofins, por sua vez, foi antecedida pela antiga contribuição para o Fundo de Investimento Social (Finsocial), instituída pelo Decreto-lei nº 1.940/1982, e visava financiar investimentos assistenciais de amparo ao pequeno agricultor. A base de cálculo da referida contribuição era a receita bruta da venda de mercadorias e serviços, deduzindo-se as vendas canceladas, bem como, as vendas devolvidas e os descontos incondicionais, e a alíquota da contribuição era de 0,5%.

O tratamento dispensado às instituições financeiras era o mesmo das empresas comerciais e industriais, a saber, a base de cálculo equivalente à receita bruta, entendida como o total das receitas advindas da atividade da pessoa jurídica. Importante destacar, no entanto, que o termo “faturamento” não havia sido empregado para a contribuição ao Finsocial.

Sobreveio, então, o Decreto-Lei nº 2.397/1987, que determinou que a base de cálculo da contribuição ao Finsocial devida pelas instituições financeiras seria diversa daquela devida pelas empresas em geral, abarcando a renda e receita operacional dessas entidades, e não mais a receita bruta das vendas de mercadorias e prestação de serviços.

Com as alterações normativas introduzidas a partir de 1987, a base de cálculo do Finsocial devida pelas instituições financeiras foi alterada para permitir exclusões de encargos com obrigações por refinanciamentos e repasse de recursos de órgãos oficiais e do exterior; despesas de captação de títulos de renda fixa no mercado aberto, em valor limitado aos das rendas obtidas nessas operações; juros e correção monetária passiva decorrentes de empréstimos efetuados ao Sistema Financeiro de Habitação; variação monetária passiva dos recursos captados do público; despesas com recursos, em moeda estrangeira, de debêntures e de arrendamento; e despesas com cessão de créditos com coobrigação, em valor limitado ao das rendas obtidas nessas operações, somente no caso das instituições cedentes¹³⁴.

¹³³ Conforme §3º do artigo 1º da Lei nº 9.701/1998. Ibid.

¹³⁴ Trata-se da redação dada ao §1º do artigo 1º do Decreto-lei nº 1.940/1982 pelo artigo 22 do Decreto-lei nº 2.397/1987. Ver: BRASIL. Decreto-Lei nº 1.940, de 14 de maio de 1982, alterado pelo art. 22 do

Tais deduções autorizadas ao Finsocial eram bastante relevantes, especialmente considerando a possibilidade de dedução de variação monetária passiva dos recursos captados em um período de altíssima inflação, e também evidenciam a preocupação do legislador em adaptar a incidência de tributos sobre a receita do setor financeiro à margem bruta da intermediação financeira.

Com o advento da Lei Complementar nº 70/1991, subsidiada na redação original do artigo 195, I, da Constituição Federal de 1988, foi então instituída a Cofins, que tinha como base de cálculo o faturamento mensal das empresas, assim entendido como a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e serviços de qualquer natureza. A Lei Complementar nº 70/1991 isentou expressamente as instituições financeiras da contribuição no parágrafo único do artigo 11.

Em 1998, sobreveio a Lei nº 9.718/1998, que unificou os regimes das contribuições ao PIS e Cofins, mantendo as suas incidências sobre o faturamento das empresas, nos termos da redação original art. 195, I da Constituição Federal de 1988. No entanto, por meio do §1º do art. 3º a referida lei equiparou o conceito de faturamento à “receita bruta”, para abranger a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica.

Pouco tempo depois foi editada a Medida Provisória nº 1807/1999 que supriu a lacuna da alíquota da contribuição ao PIS aplicável às instituições financeiras a partir de 1999 (0,65%) e trouxe o direito a dedução de despesas específicas do setor financeiro, diante da necessidade de se adequar¹³⁵ a incidência das contribuições para o setor financeiro – o que não havia sido feito originalmente na Lei 9718/1998.

Na vigência da Lei nº 9.718/1998, a apuração da base de cálculo do PIS e da Cofins tem como ponto de partida a receita bruta, da qual a própria lei determina a exclusão de determinados valores que não refletem acréscimo patrimonial efetivo ou que não integram a materialidade econômica das contribuições, como as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos (Art. 3º, § 2º, I), bem como os tributos indiretos destacados na operação IPI e ICMS, quando este for cobrado pelo vendedor ou prestador na condição de substituto tributário (Art. 3º, § 2º, I).

Decreto-Lei nº 2.397, de 7 de julho de 1987. Art. 1º, § 1º. Publicado no Diário Oficial da União, em 15 mai. 1982; republicado em 8 jul. 1987.

¹³⁵ A intenção de compatibilizar a incidência das contribuições PIS e Cofins às especificidades do setor financeiro é mencionada expressamente na Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 1.807/1999. Ver: BRASIL. Medida Provisória nº 1.807, de 1º de fevereiro de 1999. Publicada no Diário Oficial da União, em 2 fev. 1999.

Na Lei nº 9.718/1998 também são afastados da base de cálculo os valores que, embora contabilizados como receita, não representam ingresso novo de riqueza, como reversões de provisões, recuperações de créditos baixados como perda, resultados positivos de avaliação de investimentos pelo método da equivalência patrimonial e lucros ou dividendos derivados de investimentos avaliados ao custo de aquisição, desde que tenham sido computados como receita (Art. 3º, § 2º, II). Ademais, a legislação excluiu expressamente a receita decorrente da venda de bens do ativo permanente (Art. 3º, § 2º, IV).

A Lei nº 9.718/1998 ainda prevê regras específicas de apuração da receita bruta em determinadas operações, ajustando a base de cálculo à lógica econômica de cada atividade. Nas operações realizadas em mercados futuros, a receita bruta corresponde ao resultado positivo dos ajustes diários ocorridos no mês (Art. 3º, § 3º), refletindo apenas o ganho econômico efetivamente apurado no período. Nas operações de câmbio realizadas por instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, considera-se receita bruta apenas a diferença positiva entre o preço de venda e o preço de compra da moeda estrangeira (Art. 3º, § 4º).

No caso das instituições financeiras, a Lei nº 9.718/1998 traz um regime específico e ampliado de exclusões e deduções, que se soma àquelas já admitidas de forma geral para a contribuição ao PIS no regime da Lei nº 9.701/1998 e que foram estendidas à Cofins (Art. 3º, § 6º, caput, c/c § 5º).

Para bancos comerciais, bancos de investimento e de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil e cooperativas de crédito, a Lei nº 9.718/1998 (a partir das alterações trazidas pela Medida Provisória nº 1.807/1999 e das demais Medidas Provisórias que a sucederam) autoriza a dedução de despesas diretamente relacionadas à atividade típica de intermediação financeira, tais como as despesas incorridas nas operações de intermediação financeira¹³⁶, as despesas decorrentes de obrigações por empréstimos contraídos para repasse de recursos de instituições de

¹³⁶Conforme previsto no artigo 3º, § 6º, I, "a" da Lei nº 9.718/1998. Ver: BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. Art. 3º, § 6º, I, "a". Publicada no Diário Oficial da União, em 30 nov. 1998, Seção 1, p. 1.

direito privado¹³⁷, o deságio na colocação de títulos¹³⁸, bem como perdas com títulos de renda fixa e variável, excetuadas as ações¹³⁹, e perdas com ativos financeiros e mercadorias em operações de hedge¹⁴⁰, reforçando a vinculação da base tributável à margem econômica efetivamente auferida na atividade financeira.

A nosso ver, o direito às deduções previstas no §6º do artigo 3º da Lei nº 9.718/1998 pressupõe o conceito de faturamento originalmente adotado por essa mesma lei no §1º do art. 3º, ou seja, a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica. Essa observação é relevante, na medida em que, conforme será visto na subseção seguinte (5.2), a equiparação do conceito de faturamento ao de receita bruta promovida pelo §1º do art. 3º da Lei nº 9.718/1998 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, o que gerou repercussões para as instituições financeiras que até os dias atuais não foram definitivamente solucionadas.

De toda forma, com o advento da Lei nº 12.973/2014, a redação do artigo 3º foi alterada para esclarecer que o conceito de faturamento compreende a receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei no 1.598/1977, a saber, (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 da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica.

Feita a contextualização deste histórico, é importante destacar que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as contribuições PIS e Cofins têm sido objeto de controvérsias interpretativas recorrentes, envolvendo, entre outros aspectos, a definição de suas materialidades, bases de cálculo, regimes de cumulatividade e não cumulatividade, bem como os limites constitucionais à atuação do legislador infraconstitucional.

Esse cenário de litigiosidade e incertezas revela-se ainda mais acentuado quando se trata da aplicação dessas contribuições às instituições financeiras, cuja sujeição a regimes diferenciados, exclusões legais e bases de incidência específicas produziu um contencioso particularmente complexo e fragmentado. Como será examinado na subseção 5.2, as disputas envolvendo o setor financeiro acompanharam as sucessivas mutações legislativas e jurisprudenciais das

¹³⁷ Conforme previsto no artigo 3º, § 6º, I, “b” da Lei nº 9.718/1998. Ver: BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. Publicada no Diário Oficial da União, em 30 nov. 1998, Seção 1, p. 1.

¹³⁸ Conforme previsto no artigo 3º, § 6º, I, “c” da Lei nº 9.718/1998. Ibid.

¹³⁹ Conforme previsto no artigo 3º, § 6º, I, “d” da Lei nº 9.718/1998. Ibid.

¹⁴⁰ Conforme previsto no artigo 3º, § 6º, I, “e” da Lei nº 9.718/1998. Ibid.

contribuições PIS e Cofins, e perduram até os dias atuais, evidenciando a persistência de incertezas normativas e a dificuldade de acomodar, de forma estável, a tributação dessas contribuições às particularidades econômicas e regulatórias da intermediação financeira.

5.2. Histórico das controvérsias e entendimentos jurisprudenciais envolvendo as contribuições ao PIS e Cofins devidas pelas instituições financeiras

Até o advento da Lei 9.718/1998, as diversas normas exaradas pelo legislador federal sobre as contribuições sociais haviam observado um conceito tradicional de faturamento unívoco, correspondente à receita proveniente da venda de bens e prestação de serviços. Conforme relembra Ricardo Mariz de Oliveira, a Lei nº 5.474/1968 previu a emissão de “faturas” apenas para vendas de mercadorias e prestação de serviços, conceito este que, sendo de direito privado, necessariamente teria que repercutir no âmbito tributário, conforme o mandamento do artigo 110 do Código Tributário Nacional¹⁴¹.

Com a edição da Lei nº 9.718/1998, o conceito de faturamento foi ressignificado para “receita bruta correspondente a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica”, extrapolando os contornos impostos pelo artigo 195, I da Constituição Federal de 1988 que, em sua redação original, à época, autorizava a instituição de contribuição social para o financiamento da seguridade social sobre o faturamento, em sua acepção primária, a saber, produto da venda de bens ou serviços (não equiparável ao conceito de receita).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, a Constituição Federal de 1988 foi alterada, para incluir no inciso I do artigo 195 a possibilidade de se instituir como base de cálculo das contribuições sociais, a “receita” - o que culminou na ampliação do campo de incidência dessas contribuições, para, enfim, permitir a arrecadação de contribuições sobre outras receitas além daquelas decorrentes da venda de bens ou prestação de serviços.

No entanto, como a Lei nº 9.718/1998 foi editada anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, o Supremo Tribunal Federal declarou

¹⁴¹ OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. A problemática das receitas de terceiros perante as bases de cálculo da contribuição ao PIS e da Cofins. *Direito Tributário Atual*, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, n. 17, p. 65–94, 2003.

inconstitucional o §1º do artigo 3º desta lei, por ocasião do julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 346.084, 390.840, 358.273 e 357.950¹⁴², considerando que a redação originária da Constituição Federal de 1988 outorgava à União competência tão somente para criar contribuições sobre o faturamento (e não sobre a receita). Esse foi o marco para que as contribuições PIS e Cofins voltassem a incidir sobre o faturamento em seu sentido estrito, a saber, o produto da venda dos bens e serviços. Com base nesse julgamento, diversos contribuintes obtiveram decisões transitadas em julgado garantindo o direito ao recolhimento das contribuições PIS e Cofins sem os efeitos do chamado “alargamento” da base de cálculo promovido pela Lei nº 9.718/1998.

Com o advento das Leis nºs 10.637/2002 e da 10.833/2003 - que regulavam, respectivamente, as contribuições PIS e Cofins -, foi inaugurado o regime não cumulativo desses tributos, e, além disso, a sua efetiva incidência sobre a receita bruta, assim entendida como a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica. No entanto, as instituições financeiras e outros setores econômicos continuaram sujeitos ao regime cumulativo das contribuições, sob os termos da Lei nº 9.718/1998.

Na apuração cumulativa das contribuições ao PIS e Cofins, com a declaração de inconstitucionalidade do §1º do art. 3º da Lei nº 9.718/1998 pelo Supremo Tribunal Federal, e até a superveniente edição da Lei nº 12.973/2014, o faturamento era compreendido na sua acepção trazida na Lei Complementar nº 70/1991 (Cofins) e na Lei nº 9.715/1998 (PIS), como sendo a receita da venda de bens e prestação de serviços - excluídas, via de consequência, as receitas de natureza financeira.

Como visto, após a edição da Lei nº 12.973/2014, a base de cálculo das contribuições PIS e Cofins, passou a ser a receita bruta, que, além de abranger as receitas advindas da venda de mercadorias e da prestação de serviços, também compreende o resultado auferido nas operações de conta alheia, e as demais receitas não compreendidas nas hipóteses anteriores que decorram da atividade ou do objeto principal da pessoa jurídica.

Ou seja, a controvérsia em torno da incidência das contribuições ao PIS e Cofins, inauguradas com a criação da Lei nº 9.718/1998, possui uma característica marcante: imprecisão em relação aos conceitos de faturamento e receita bruta.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 346.084; Recurso Extraordinário nº 390.840; Recurso Extraordinário nº 358.273; Recurso Extraordinário nº 357.950. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgados em 15 mar. 2006. Publicados no Diário da Justiça, Brasília, DF, 01 set. 2006.

Diversos autores entendem que receita e faturamento constituem grandezas diversas¹⁴³. Enquanto a receita dispõe de espectro mais amplo, incluindo os ingressos que representem acréscimos efetivos de patrimônio, a noção de faturamento, historicamente, sempre se restringiu à receita decorrente estritamente da venda de mercadorias ou da prestação de serviços. Por esta razão, inclusive, fez-se necessária a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998 que tratou de ambos os conceitos ao alterar a redação do artigo 195, inciso I da Constituição Federal de 1988.

Essa distinção conceitual, a nosso ver, foi determinante para a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, §1º da Lei nº 9.718/1998 pelo Supremo Tribunal Federal, já mencionada. Os Ministros que votaram a favor dos contribuintes concluíram que o §1º do artigo 3º da Lei nº 9.718/1998 seria inconstitucional, para novamente reafirmar que a receita bruta só poderia ser sinônimo de faturamento se correspondesse à receita bruta de venda de mercadorias e prestação de serviços.

Antes desse relevante julgamento, na década de 90, a ADC nº 1¹⁴⁴ foi julgada, ratificando que o conceito de faturamento tinha acepção jurídica específica e consagrada pela legislação tributária como receita bruta decorrente da venda de mercadorias, e de prestação de serviços. O acórdão do Recurso Extraordinário nº 150.755¹⁴⁵ concluiu de igual modo, ocasião em que o STF decidiu que a previsão legal de incidência da contribuição para o Finsocial sobre a receita bruta, constante do artigo 28 da Lei nº 7.738/1989, seria constitucional desde que correspondesse à noção de faturamento nos termos do Decreto-Lei nº 2.397/1987.

Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha se manifestado especificamente acerca do § 1º do artigo 3º da Lei nº 9.718, de 1998, declarando-o inconstitucional, a questão não foi pacificada para as instituições financeiras, que seguiram enfrentando diversos questionamentos decorrentes da indefinição do conceito de faturamento para fins de apuração das contribuições PIS e Cofins.

¹⁴³ Vide lições de Ricardo Mariz de Oliveira: "Há uma outra maneira de ver a dicotomia "faturamento ou receita" estabelecida pela Constituição, maneira esta que parte do pressuposto de que os dois termos são sinônimos e se equivalem. Da minha parte, não comungo com esta maneira de ver, pois não me parece minimamente razoável que a Constituição tenha recebido uma emenda tão-somente para florear o texto com a inserção de uma palavra sinônima de outra já contida na norma anterior." OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. A problemática das receitas de terceiros perante as bases de cálculo da contribuição ao PIS e da Cofins. Direito Tributário Atual, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, n. 17, p. 65–94, 2003.

¹⁴⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1. Relator: Min. Moreira Alves. Julgada em 01 set. 1993. Publicada no Diário da Justiça, Brasília, DF, 16 jun. 1995.

¹⁴⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 150.755. Relator: Min. Moreira Alves. Julgado em 16 dez. 1993. Publicado no Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 nov. 1994.

A despeito de a questão ter sido solucionada pelo Supremo Tribunal Federal para a maioria dos contribuintes, surgiram discussões envolvendo a aplicabilidade do Recurso Extraordinário nº 346.084/PR às instituições financeiras, diante da preponderância das receitas de natureza financeira para estas entidades. De fato, reconhecemos que a premissa de que o faturamento consistia na receita advinda exclusivamente da venda de bens ou prestação de serviços, ainda que assertiva para a época, provavelmente considerava apenas as pessoas jurídicas cuja principal atividade de fato correspondia à venda de mercadorias ou à prestação de serviços. Assim, a receita principal das instituições financeiras não se consubstanciava, a rigor, em faturamento em sentido estrito e, portanto, não se submetia à incidência daquelas contribuições sociais.

O Ministro Cezar Peluso foi vencido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 346.084/PR (e demais recursos julgados em conjunto), mas registrou em seu voto que o conceito de faturamento representaria, em sua concepção, o produto do exercício de atividades empresariais típicas das empresas - renunciando o que viria a dizer a Lei nº 12.973/2014 acerca da nova base de cálculo das contribuições PIS e Cofins a partir de sua edição.

Essa passagem do voto do Ministro Cesar Peluso inaugurou a discussão acerca do conceito de faturamento para as instituições financeiras e equiparadas. Diante do voto vencido do Ministro Cezar Peluso, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional expediu o Parecer PGFN/CAT nº 2.773/2007 e a Nota Técnica Cosit nº 21/2006, oficializando o seu entendimento de que a base de cálculo das contribuições PIS e Cofins das instituições financeiras consistiria na receita bruta decorrente das suas atividades empresariais típicas.

Com base nessa interpretação normativa, a Receita Federal do Brasil passou a exigir dos bancos o recolhimento das contribuições PIS e Cofins também sobre as receitas decorrentes da intermediação financeira, ressalvando que somente as receitas tidas como “não operacionais” estariam fora do conceito de faturamento.

Antes da edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, e da Lei nº 12.973/2014, portanto, era razoável supor que as receitas financeiras das instituições financeiras não poderiam ser objeto de tributação pelas contribuições PIS e Cofins em coerência com o conceito de faturamento até então vigente para fins tributários, que correspondia a receita da prestação de serviços para essas entidades. Por outro lado, após a vigência da Lei nº 12.973/2014, a atividade principal da empresa, ainda que de

natureza financeira, passou a compor a receita bruta para fins de incidência das contribuições, quando decorrentes da atividade principal de seu objeto social.

Diante desse cenário, o Supremo Tribunal Federal afetou para julgamento em sede de repercussão geral o Recurso Extraordinário nº 609.096 (Tema nº 372), com o objetivo de analisar a possibilidade de exigir as contribuições PIS e Cofins sobre as receitas financeiras das instituições financeiras, no período anterior a vigência da Lei nº 12.973/2014.

Passados mais de dez anos do reconhecimento da repercussão geral, o julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 609.096/RS, 880.143/MG e 1.250.200/SP foi iniciado em 09.12.2022, ocasião em que o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, analisou diversos julgamentos que trataram dos conceitos de faturamento e de receita bruta, a fim de demonstrar a construção de seus significados pelo Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo.

O Relator concluiu que as instituições financeiras percebem receitas que poderiam se amoldar ao conceito de faturamento, caso fossem caracterizadas como prestadoras de serviços. No entanto, destacou que a Lei Complementar nº 116/2003, artigo 2º, inciso III, não considera a intermediação financeira como prestação de serviço para fins de incidência do ISSQN, razão pela qual as receitas dessa atividade não poderiam compor a base de cálculo das contribuições PIS e Cofins.

O julgamento do Tema nº 372 foi retomado em 02.06.2023 com voto-vista do ministro Dias Toffoli, que inaugurou a divergência, entendendo pela legitimidade da incidência das contribuições PIS e da Cofins sobre a receita bruta decorrente das atividades empresariais típicas das instituições financeiras, à luz da Lei 9.718/1998.

Para o Ministro, a interpretação histórica da legislação das contribuições PIS e Cofins, desde o antigo Finsocial, demonstraria que o conceito de faturamento sempre esteve atrelado às receitas operacionais das instituições financeiras. Além disso, a mudança interpretativa do conceito de serviço deslocaria a sua caracterização da ideia de obrigação de fazer para “oferecimento de utilidade a outrem”, de modo que a intermediação financeira poderia ser considerada como serviço, e, portanto, estaria incluída no conceito de faturamento.

Por fim, pautando-se no modelo chamado “pluralismo metodológico”, o voto do Ministro Dias Toffoli, apoiado nas lições de Heinrich Beisse, destacou que *“conceitos econômicos de Direito Tributário, que tenham sido criados pelo legislador tributário ou por ele convertidos para os seus objetivos, devem ser interpretados segundo critério*

econômico". Nessa linha de raciocínio, como já visto no Capítulo 3.1, o Ministro trouxe diversas considerações sobre a capacidade contributiva das instituições financeiras, que justificariam a aplicação do conceito amplo de faturamento para fins de incidência das contribuições PIS e da Cofins, nos termos sustentados em seu voto.

O voto divergente foi acompanhado pelos demais Ministros, tendo prevalecido o entendimento de que o conceito de faturamento para as instituições financeiras corresponde às receitas decorrentes de suas atividades empresariais típicas. Em seu voto, o Ministro Dias Toffoli aponta que *"inexiste dúvida de que coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, afora a custódia referida nesse dispositivo, demandam um fazer humano ou, ao menos, ensejam uma utilidade"*. O julgamento do Tema nº 372 foi finalizado em 13.06.2023, fixando a seguinte tese:

As receitas brutas operacionais decorrentes da atividade empresarial típica das instituições financeiras integram a base de cálculo PIS/Cofins cobrado em face daquelas ante a Lei nº 9.718/98, mesmo em sua redação original, ressalvadas as exclusões e deduções legalmente prescritas.

A solução apresentada no julgamento rompeu com a noção de faturamento construída ao longo de mais de 30 anos, adotada pela própria Corte Suprema em importantes precedentes, e também pacificada pela doutrina.

A tese fixada no Tema nº 372 a nosso ver possui premissas contrárias daquelas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal até então, especialmente nos Recursos Extraordinários nºs 357.950/RS, 346.084/PR, 358.273/RS e 390.840/MG, em que foi reconhecido que a Lei nº 9.718/98 ampliou indevidamente a base de cálculo das contribuições PIS e Cofins justamente porque os conceitos de faturamento e receita bruta, antes do advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, não poderiam ser equiparáveis.

As partes interessadas (Banco Santander S/A e Federação Brasileira dos Bancos) opuseram embargos declaratórios requerendo, dentre outros pontos, a modulação dos efeitos do acórdão para que estes sejam percebidos somente a partir de 2024, ou, quando menos, a partir edição da Lei nº 12.973/2014, sob o fundamento de que a nova orientação rompe com a legítima expectativa das instituições financeiras, que desde 2005 eram orientadas pelo contexto normativo jurisprudencial.

Até o momento em que a presente dissertação foi finalizada, os embargos de declaração não possuíam previsão de julgamento.

De todo modo, é forçoso reconhecer que, aparentemente, o Supremo pacificou a questão acerca dos limites do conceito de faturamento previsto no art. 2º da Lei nº 9.718/98 para as instituições financeiras, ao decretar que as contribuições ao PIS e Cofins incidem sobre a atividade empresarial típica dessas entidades.

Apesar da definição do Tema nº 372 da repercussão geral pelo STF, subsiste a dúvida acerca de quais seriam as atividades típicas cujas receitas poderão ser tributadas. A Lei nº 12.973/2014, por sua vez, não trouxe parâmetros para determinar quais receitas poderiam ser caracterizadas como resultantes da atividade principal do objeto social da empresa.

No silêncio da lei, é possível sugerir alguns critérios para se distinguir as receitas que devem ser tributadas (decorrentes da atividade-fim da empresa) daquelas que não devem ser caracterizadas como receitas operacionais.

Nesse contexto, os métodos de interpretação e integração da legislação tributária são importantes vetores para auxiliar no processo hermenêutico da aplicação das normas que versem sobre a incidência de tributos. A título exemplificativo, André Mendes Moreira e Vinicius Fonseca¹⁴⁶ sugerem o critério da atividade preponderante da pessoa jurídica utilizado para fins do estabelecimento da imunidade conferida ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI):

Considerando a norma do artigo 108 do CTN, por analogia ao disposto no artigo 372 do CTN, norma geral de Direito Tributário responsável por disciplinar o artigo 156, II, § 2º, I, da CF de 1988, no que concerne à imunidade tributária conferida às pessoas jurídicas cuja atividade principal (preponderante) não seja a locação de imóveis ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos - (ITBI), sustenta-se que atividade principal é aquela que representa a parcela preponderante da receita operacional total gerada pela empresa. Desse modo, se a atividade principal (maior representatividade em termos de receitas operacionais) for a financeira, apenas esta comporá a receita bruta para fins de incidências das contribuições sobre o faturamento. Ainda nesse sentido, se a instituição financeira auferir qualquer receita (por exemplo, com a locação de imóveis) que não represente a maior parte da receita bruta, desta não poderá fazer parte. Entretanto, não será toda e qualquer receita decorrente do exercício do objeto social, mas apenas as que advierem da atividade principal que comporão a base de cálculo do PIS e da Cofins. Portanto, cabe ao Fisco, a partir da escrituração contábil do contribuinte, verificar a receita operacional preponderante deste para encontrar a base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

¹⁴⁶ MOREIRA, André Mendes; FONSECA, Vinicius Simões Borges Espinheira. A controvertida relação entre as receitas financeiras e a base de cálculo do PIS e da Cofins incidente sobre instituições financeiras no regime cumulativo. Revista da PGBC, Brasília, v. 11, n. 1, p. 121–151, jun. 2017.

No que diz respeito à grande parte das instituições financeiras bancárias, pode-se dizer que a atividade principal com maior representatividade em termos de receitas operacionais é a intermediação financeira propriamente dita, de modo que, apenas esta parcela deveria atrair a incidência das contribuições PIS e Cofins. Nesse sentido, o Parecer PGFN/CAT nº 2.773/2007, que consolidou a interpretação oficial das autoridades fiscais no sentido de que a base de cálculo das contribuições PIS e Cofins das instituições financeiras equivale à receita das atividades típicas, parte do pressuposto de que a intermediação financeira é a atividade principal dessas entidades.

Sabe-se que a atividade de intermediação financeira demanda a prévia captação de recursos de terceiros, mediante depósito dos correntistas (operação passiva), seguida de sua posterior aplicação em favor de terceiros por meio de mútuo (operação ativa), com o intuito de auferir lucro derivado da remuneração dos recursos repassados em relação aos recursos coletados (*spread* bancário). É justamente por essa razão que os bancos estão sujeitos a um rigoroso regime regulatório: é a gestão de recursos de terceiros que possui um potencial lesivo para coletividade se conduzida de forma inadequada.

No entanto, existem no âmbito das instituições financeiras algumas receitas financeiras que não decorrem de sua atividade principal, por não se relacionarem com a atividade bancária de intermediação financeira, tais como a receita de aluguéis, juros sobre depósitos judiciais, juros sobre capital próprio (JCP), dentre outros advindos da aplicação de recursos próprios dessas entidades, i.e., não envolvendo a captação de recursos de terceiros que é imprescindível para a intermediação financeira.

Sendo assim, outro parâmetro possível para aferição das receitas preponderantes das instituições financeiras é justamente a origem das receitas. Caso as receitas sejam decorrentes da aplicação de recursos próprios, em tese, não haverá intermediação financeira propriamente dita, pois não há captação de recursos de terceiros, e, portanto, não se está diante da atividade típica de uma instituição financeira.

Cabe ressaltar que a Lei nº 4.595/1964 define no artigo 17 as instituições financeiras como sendo pessoas jurídicas que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros *próprios* ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Entende-se para fins desta pesquisa, que essa definição não altera o fato de que a atividade preponderante dos bancos é a intermediação financeira decorrente de recursos de terceiros. Cabe destacar que a inclusão do termo “recursos próprios” no artigo 17 da Lei nº 4.595/1964 é bastante criticada pela doutrina¹⁴⁷ pois o traço característico (e distintivo) das instituições financeiras é justamente a possibilidade de captação de recursos do público.

Além disso, a própria definição do artigo 17 da Lei nº 4.595/1964 é demasiadamente ampla, compreendendo todas as instituições financeiras, e não apenas as bancárias. De fato, há outros tipos de instituição financeira, como as DTVMs e CTVMs que operam com recursos próprios em maior grau, ainda que em favor de terceiros. Por fim, a própria definição parte do pressuposto de que a aplicação de recursos próprios pode ser atividade principal ou acessória da instituição financeira, o que não prejudica o racional ora exposto.

Logo, a definição do artigo 17 da Lei nº 4.595/1964 não muda o fato de que as instituições financeiras bancárias possuem como atividade principal a intermediação financeira, o que pressupõe a prévia captação de recursos de terceiros, ainda que recursos próprios possam ser eventualmente utilizados na consecução das operações de crédito, especialmente para assegurar a liquidez das operações.

Independentemente disso, não há atualmente precedentes relevantes dos tribunais acerca de quais são as receitas que compõem a atividade principal dos bancos, e quais receitas não se enquadram nessa categoria, e, como se sabe, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, as contribuições PIS e Cofins terão sua extinção programada a partir de 2027, no bojo da reforma tributária do consumo atualmente em curso. Não obstante sua longa vigência, o histórico ora trazido releva que tais contribuições jamais lograram alcançar um consenso interpretativo e operacional quanto à sua forma de apuração, controvérsia que se revelou particularmente acentuada no âmbito das instituições financeiras bancárias.

Ao longo de décadas, o setor bancário conviveu com sucessivas alterações legislativas, regimes diferenciados, debates acerca da natureza de suas receitas e intensos litígios administrativos e judiciais, evidenciando um quadro persistente de insegurança jurídica. Esse histórico demonstra que, mesmo às vésperas de sua

¹⁴⁷ Cite-se, a título exemplificativo: WALD, Arnoldo. A empresa que financia outras do mesmo grupo não se caracteriza como instituição financeira. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 141, p. 275–289, jan./mar. 2006.

extinção, as contribuições PIS e Cofins permaneceram marcadas por ambiguidades estruturais no que se refere à sua incidência sobre atividades de intermediação financeira, circunstância que reforça a relevância de uma análise crítica de seus efeitos e de seus limites, sobretudo como pano de fundo para a avaliação do novo modelo inaugurado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, conforme será visto no Capítulo 7 desta dissertação.

5.3. Controvérsias acerca da extensão das deduções de despesas com intermediação financeira da base de cálculo de PIS e Cofins para instituições financeiras bancárias

Além das relevantes controvérsias acerca do conceito de faturamento para as instituições financeiras bancárias, atualmente, há algumas discussões relativas à amplitude do direito à dedução com despesas incorridas na intermediação financeira na apuração das contribuições PIS e Cofins das instituições financeiras previstas no artigo 3º, §6º, inciso I, alínea “a” da Lei nº 9.718/1998.

As autoridades fiscais já se manifestaram no sentido de que somente as “despesas com captação” de recursos poderiam ser deduzidas da base de cálculo das contribuições, conforme se extrai do Parecer PGFN nº 325/2009, e da Solução de Consulta SRRF06/DISIT 36, de 2 de abril de 2007.

O Parecer PGFN nº 325/2009 envolve a situação de um contribuinte enquadrado como entidade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários que pretendia deduzir da base de cálculo das contribuições PIS e Cofins a comissão paga a agentes autônomos de investimento, com fundamento no artigo 3º, §6º, inciso I, alínea “a” da Lei nº 9.718/1998.

Na oportunidade, a PGFN considerou que a dedução seria indevida, em suma, pelas seguintes razões: (i) as entidades DTVM não possuiriam operações de intermediação financeira, mas tão somente os bancos, sociedades ou cooperativas de crédito, e (ii) as despesas pagas aos agentes autônomos de investimento não se enquadram como despesas de captação, logo, não seriam despesas com intermediação financeira.

Por outro lado, na Solução de Consulta DISIT nº 36/2007 a RFB considerou que o valor pago pelos bancos comerciais a correspondentes bancários não poderia ser excluído da base de cálculo das contribuições PIS e Cofins, por considerar que se trata de despesa administrativa.

Apesar de terem versado sobre situações bastante específicas, a Receita Federal do Brasil tem exigido as contribuições PIS e Cofins em decorrência da glosa de despesas deduzidas sob o amparo do artigo 3º §6º, inciso I alínea “a” da Lei nº. 9.718/1998, utilizando-se dos fundamentos trazidos no Parecer PGFN nº 325/2009 para sustentar um conceito restritivo de despesas com intermediação financeira, que consistiria apenas nas despesas de captação, a saber, os juros pagos aos agentes superavitários.

Para as autoridades fiscais, a Lei nº 9.718/98 trouxe uma regra de dedução que representaria um benefício fiscal concedido às instituições financeiras, o que exigiria a interpretação “restritiva” do seu alcance, na forma do art. 111, II, do Código Tributário Nacional.

A princípio, soa equivocado afirmar que o art. 111, II do CTN seria aplicável ao direito às deduções com despesas incorridas na intermediação financeira. Embora respeitando os sectários da outra vertente, concordamos com Gustavo Brigagão quando afirma que a Lei nº 9.718/98, ao dispor sobre a dedução das despesas com intermediação financeira, não prevê um benefício fiscal, mas sim, regras de definição da base de cálculo das contribuições PIS e da Cofins, fixadas conforme as particularidades dos serviços prestados pelas entidades do setor financeiro¹⁴⁸.

A norma legal que permite a dedução de despesas com intermediação financeira na base de cálculo das contribuições PIS e Cofins (art. 3º, §6º, alínea “a” da Lei nº 9.718/98) é fundada em elementos conceituais objetivos. Por consequência, entendemos que sua correta interpretação perpassa pela definição dos conceitos de “despesa” e de “intermediação financeira”.

Conforme consta do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 00 (estrutura conceitual), recepcionado pelo Padrão Contábil das Instituições Reguladas pelo Banco Central do Brasil (Plano COSIF) - “Despesas” são decréscimos nos benefícios econômicos durante o período contábil, sob a forma da saída de recursos ou da redução de ativos ou assunção de passivos, que resultam em decréscimo do patrimônio líquido, e que não estejam relacionados com distribuições aos detentores dos instrumentos patrimoniais.

¹⁴⁸ BRIGAGÃO, Gustavo. Gastos com correspondentes bancários não entram na base de PIS e Cofins. Consultor Jurídico (Conjur), 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/gastos-correspondentes-bancarios-nao-entram-base-pis-cofins>. Acesso em: 30 jul. 2024.

No tocante ao conceito de “intermediação financeira”, o artigo 17 da Lei nº 4.595/1964, a define como sendo a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Como visto, as instituições que atuam na intermediação financeira têm como função operacionalizar a transferência de recursos entre os fornecedores de recursos e os tomadores de recursos (i.e., o binômio captação-aplicação da intermediação financeira).

Logo, conceitualmente, as despesas da intermediação financeira ocorrem tanto nas operações ativas, quanto nas operações passivas que a compõem. Afinal, a atividade de intermediação financeira é composta por duas pontas (captação e aplicação) necessariamente coexistentes, sendo que: na ponta captação, as instituições financeiras captam recursos junto a agentes superavitários/poupadores, por um determinado prazo e a um determinado custo, i.e., juros e demais encargos (operações passivas); e na ponta aplicação, as instituições financeiras aplicam os recursos captados, por um determinado prazo, ao custo de captação, acrescido do *spread*, em operações contratadas com agentes econômicos deficitários/tomadores (operações ativas).

As despesas de intermediação financeira, na ponta da captação, em geral, referem-se a juros e demais encargos incorridos pelas instituições financeiras sobre os recursos captados perante os agentes superavitários. No que diz respeito a ponta da aplicação, por sua vez, há diversas despesas incorridas pelos bancos com a finalidade de viabilizar a intermediação financeira ou proporcionar a liquidez necessária para a concessão de novas operações de crédito – colaborando para o *funding* dessas novas operações.

Esse racional é confirmado também sob uma perspectiva teleológica, acerca da finalidade para a qual foram introduzidos os direitos de dedução de despesas incorridas na intermediação financeira na apuração das contribuições PIS e Cofins.

A Medida Provisória nº 1.807/1999 introduziu o direito à dedução das despesas incorridas na intermediação financeira na apuração das contribuições PIS e Cofins, tendo sido reeditada sucessivas vezes, o que culminou na edição da Medida Provisória nº 2.158/2001 que, finalmente, incluiu o §6º no art. 3º da Lei 9.718/1998.

A edição da Medida Provisória nº 1.807, em janeiro de 1999, se deu na mesma época de outras iniciativas públicas para redução da presença do setor público na

atividade financeira bancária, assim como o incentivo à privatização de diversas instituições financeiras estaduais, instituído pela Medida Provisória nº 1.773-33, editada no mesmo período (janeiro de 1999).

De fato, na mesma época (1999), o Banco Central do Brasil fez um diagnóstico sobre os níveis dos *spreads* bancários prevalentes no Brasil naquela época (programa “juros e *spread* bancário no Brasil”)¹⁴⁹, constatando que, para induzir a baixa dos juros ao tomador final, muitas medidas poderiam ser adotadas, entre as quais a redução das taxas básicas de juros e a redução da “cunha fiscal”, bem como medidas tendentes a diminuir o risco de crédito e a aumentar a eficiência e a alavancagem das instituições financeiras.

No contexto histórico sob análise (1999), parecia ser evidente a preocupação do legislador e do Poder Executivo com os impactos de políticas públicas (inclusive fiscais) na manutenção do equilíbrio do Sistema Financeiro Nacional, de modo que a real extensão do direito à dedução das despesas incorridas na intermediação financeira, a nosso ver, deveria ser ampla o suficiente para atender a intenção do legislador e a finalidade teleológica que motivou sua introdução no ordenamento jurídico.

Para fins de esclarecimento metodológico, cumpre registrar que a referência à intenção do legislador, no âmbito desta dissertação, não é empregada como método interpretativo autônomo ou isolado, tampouco como critério subjetivo de reconstrução da vontade histórica do órgão legislativo. Trata-se, antes, de um instrumento auxiliar destinado a identificar a situação-problema que o ordenamento buscou enfrentar com a instituição do direito à dedução das despesas com intermediação financeira, bem como a delimitar a extensão normativa desse direito à luz de sua função no sistema. A análise parte, portanto, da reconstrução do contexto econômico-jurídico que motivou a edição da Medida Provisória que introduziu em primeiro lugar esta dedução, avaliando se o desenho normativo adotado foi apto a remediar as distorções então existentes e se, ao longo do tempo, a aplicação da legislação pelos intérpretes preservou ou esvaziou o fim por ela pretendido.

¹⁴⁹ A partir de 2005, esse estudo passou a ser publicado anualmente sob a denominação de “Relatório de Economia e Crédito”, abrangendo, também, informações sobre juros e crédito. Fonte: BACCHIMI, Viviani Aparecida. A política de tributação dos bancos e das operações de crédito. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Fundação Getúlio Vargas – Direito, São Paulo, 2018.

Sob esse prisma, o exame do contexto histórico e teleológico da norma não opera como apelo retórico à vontade do legislador, mas como critério de racionalização da interpretação, voltado a aferir a coerência entre o problema identificado, a solução normativa instituída e os efeitos concretos produzidos pela disciplina da dedutibilidade das despesas de intermediação financeira no sistema tributário.

A compreensão da finalidade teleológica que motivou a introdução do direito à dedução de despesas com intermediação financeira, a nosso ver, perpassa também pelos fatores de distinção entre o regime cumulativo e não cumulativo das contribuições PIS e Cofins e o atual sistema de desconto de créditos.

Como se sabe, uma das finalidades do regime não cumulativo é impedir a incidência em cascata das contribuições PIS e Cofins, e, conseqüentemente, a oneração de determinados setores designados por lei. Assume-se que a não cumulatividade, independentemente do tributo sob análise, nunca será uma finalidade em si mesma, mas sim um meio de atingir o objetivo de desoneração do consumidor através da neutralização do efeito cascata.

Com efeito, a previsão constitucional da não cumulatividade das contribuições PIS e Cofins para determinados setores eleitos pelo legislador, possui o objetivo de viabilizar a desoneração de segmentos considerados estratégicos para a sociedade. No entanto, conforme leciona André Mendes Moreira¹⁵⁰, existe certo consenso no sentido de que a técnica da não cumulatividade das contribuições PIS e Cofins difere-se substancialmente do âmbito da não cumulatividade do IPI ou ICMS, de modo que a concessão do crédito fiscal não impõe nenhuma vinculação com o “quantum” efetivamente recolhido nas etapas anteriores. Essa constatação explica por que determinados bens e serviços adquiridos com isenção podem inclusive gerar créditos das contribuições PIS e Cofins.

Conforme leciona Ives Gandra da Silva Martins¹⁵¹, pode-se dizer que as leis que introduziram o regime não cumulativo de PIS/Cofins criaram uma autêntica “subvenção pública”, a fim de estimular determinados setores empresariais. André Mendes Moreira parece compartilhar desse entendimento ao dispor que, para as contribuições estudadas, a não cumulatividade consiste em mera forma de apuração

¹⁵⁰ MOREIRA, André Mendes. A não cumulatividade dos tributos. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

¹⁵¹ FERNANDES, Edison Carlos; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Não-cumulatividade do PIS e da Cofins. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

do *quantum debeat*, pois não reúne as condições necessárias à produção de seus efeitos¹⁵².

Apoiaremos na sequência, no levantamento realizado por José Luiz Crivelli Filho, acerca dos métodos aptos a concretizar a não cumulatividade¹⁵³. Segundo o autor, a experiência com a técnica da não cumulatividade trouxe a possibilidade de utilização de diversos métodos para se obter o resultado pretendido, quais sejam: (i) método aditivo direto; (ii) método aditivo indireto; (iii) método subtrativo direto; (iv) método subtrativo indireto; e (v) método de crédito do tributo, nos termos a seguir expostos:

No *método aditivo direto*, aplica-se a alíquota sobre o valor efetivamente acrescido pelo contribuinte. Assim, se um insumo é adquirido por 150 e o contribuinte acresce mais 150 ao bem, supondo ser a alíquota de 15%, o valor a ser recolhido é o resultado da multiplicação da alíquota pelo valor acrescido, ou seja, 22,5. A dificuldade do método reside em saber o *quantum* efetivamente agregado ao bem.

No *método aditivo indireto*, aplica-se a alíquota sobre cada um dos elementos que compõem o valor agregado pelo contribuinte e, ao final, somam-se as quantias encontradas. Utilizando-nos do exemplo acima, supondo-se que o contribuinte tenha agregado 150, correspondendo 90 aos insumos, 10 às despesas e 50 à margem de lucro e aplicando-se a alíquota de 15%, tem-se: $13,5 (90 \times 15\%) + 1,5 (10 \times 15\%) + 7,5 (50 \times 15\%) = 22,5$.

O *método subtrativo direto*, também conhecido por “método de subtração base sobre base”, consiste na aplicação da alíquota do tributo sobre a diferença entre o valor total das vendas e o valor total das compras. Se o contribuinte adquire insumos a 150 e vende seu produto a 300, submetido à alíquota de 15%, tem-se: $(300 - 150) \times 15\% = 22,5$.

O *método subtrativo indireto* mescla o *método aditivo indireto* e o *método subtrativo direto*, onde o contribuinte aplica a alíquota sobre o valor das receitas e sobre o valor das compras, obtendo o valor a ser recolhido mediante operação de subtração. Com base no mesmo exemplo, o contribuinte adquire insumos a 150 e vende seu produto a 300, submetido à alíquota de 15%, tem-se: $(300 \times 15\%) - (150 \times 15\%) = 22,5$.

No caso dos bancos, a técnica da não cumulatividade estrita sob os métodos aditivos diretos e indiretos parece ser incompatível com a dinâmica da atividade de intermediação financeira. Essa constatação é clara na Nota Informativa publicada em 29 de março de 2023 pela Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, que endereça a preocupação do Governo Federal com as especificidades da tributação indireta dos serviços financeiros no contexto da reforma tributária.

¹⁵² MOREIRA, André Mendes. A não cumulatividade dos tributos. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

¹⁵³ CRIVELLI FILHO, José Luiz. A não cumulatividade da contribuição para o PIS e da Cofins: a restrição ao aproveitamento de créditos e os limites à atuação do legislador infraconstitucional. Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 32, p. 198–214.

O material explora as dificuldades de inserir os serviços de intermediação financeira na sistemática ordinária de crédito do imposto no método IVA, e a perspectiva comparada da tributação das instituições financeiras em âmbito internacional com a constatação de que “*Todos os países isentam em alguma medida certos serviços financeiros da aplicação do imposto*”. A seguir, alguns trechos relevantes da Nota Informativa:

Os serviços ofertados por instituições financeiras podem ser classificados em dois tipos: serviços financeiros baseados em taxas e serviços de intermediação financeira baseados em margem. Não há complexidade na aplicação do IVA nos serviços cobrados na forma de taxas ou comissões, mas sim quando a cobrança é baseada em margem. De fato, enquanto a taxa reflete o valor agregado pelos insumos reais empregados na produção, a margem bruta engloba custos nominais, como a taxa de juros livre de risco e o prêmio de risco, além de uma taxa implícita para custear os insumos reais.(...) Nestes casos é possível computar o valor adicionado em nível agregado para o conjunto de transações, como exemplificado na figura 1. O banco oferta serviços de intermediação reunindo fundos dos depositantes e disponibilizando esses fundos aos tomadores de empréstimos. Como o banco precisa pagar pela mão de obra e insumos de capital, bem como incorre em outros custos, incluindo inadimplência, o valor agregado pode ser calculado como os juros recebidos menos os juros pagos e os demais custos incorridos. (...)A determinação do valor agregado transação a transação, por outro lado, não é direta. A margem da instituição financeira refere-se aos serviços prestados tanto aos depositantes quanto aos tomadores, incluindo a compensação por riscos e perdas, além de orientação especializada, análise de documentos e outros serviços que envolvem o emprego de recursos reais. A combinação exata dos serviços irá variar em cada operação e os componentes individuais não são observáveis. (...) Sendo tecnicamente impraticável a determinação do valor adicionado transação a transação, a aplicação do método IVA de crédito do imposto fica prejudicada.

Em paralelo, fato é que, por muito tempo, a noção de insumo esteve relacionada a bens e serviços que viabilizam o processo produtivo industrial de determinada empresa, ou atividade comercial/prestação de serviço. A dinâmica *sui generis* da intermediação financeira não é classificada como “venda de bens”, e, até o recente julgamento do Tema 372 pelo Supremo Tribunal Federal também não era pacífico o seu enquadramento como “prestação de serviços”.

Estas observações poderiam explicar as razões pelas quais a atividade bancária não foi contemplada no regime não cumulativo das contribuições PIS e Cofins: ou seja, incompatibilidade da noção de insumos com a atividade bancária e o tipo de despesa nela incorrida à época da introdução do regime não cumulativo, e, adicionalmente, a ausência de um “efeito cascata” imediatamente perceptível, que

justificasse o implemento desta técnica no setor. Nesse sentido é o entendimento de Elidie Bifano¹⁵⁴:

Observe-se que, conquanto incluídas no regime da cumulatividade, próprio da Lei 9.718/1998, as instituições financeiras, e assemelhadas, desfrutam de exclusões à base de cálculo das contribuições representadas pelo custo do dinheiro, mercadoria objeto principal de sua atividade. Esse modelo, até hoje adotado pelas empresas aqui referidas, se aproxima, em muito, do modelo de incidência não cumulativa próprio dos tributos de valor agregado, em que se admite a dedução dos gastos necessários à obtenção do preço a ser tributado.

Embora admitindo deduções de gastos, de forma diversa das demais atividades empresariais, as contribuições devidas pelas instituições financeiras não foram enquadradas nas disposições legais que regulam a não cumulatividade; tampouco, os gastos e despesas por elas incorridos assumem a natureza de créditos (descontos) na apuração da contribuição a pagar, como ocorre nas hipóteses de contribuição sujeita ao regime da não cumulatividade.

Com relação à extensão do direito à dedução das despesas com intermediação financeira, Elidie Bifano afirma que as premissas legais que orientam a tributação da receita das instituições financeiras pelas contribuições PIS e Cofins permitem que o ônus tributário recaia, praticamente, sobre o lucro bruto destas entidades, uma vez que o único componente de custo que não se admite como exclusão da base de cálculo das contribuições, seria o custo de pessoal¹⁵⁵.

Logo, uma interpretação possível para identificar a extensão do direito a dedução de despesas com intermediação financeira na apuração das contribuições PIS e Cofins seria justamente a identificação das despesas cuja dedução permite a definição do lucro bruto dos bancos.

De toda forma, entende-se também que o critério da essencialidade ou relevância, fixado pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 1.221.170/PR¹⁵⁶ para fins de identificar os insumos passíveis de creditamento no regime não cumulativo, representa grande avanço para a definição da questão. O julgamento do tema, cadastrado sob o número 779 no sistema dos recursos repetitivos, fixou as seguintes teses:

É ilegal a disciplina de creditamento prevista nas Instruções Normativas da SRF 247/2002 e 404/2004, porquanto compromete a eficácia do sistema de

¹⁵⁴ BIFANO, Elidie Palma. Anotações sobre a evolução histórico-legislativa das contribuições devidas ao PIS e à Cofins. *Direito Tributário Atual*, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, n. 27, p. 330–339, 2012.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.221.170/PR (Tema 779). Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 22 fev. 2018.

não cumulatividade da contribuição ao PIS e à Cofins, tal como definido nas Leis 10.637/2002 e 10.833/2003.

O conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios de essencialidade ou relevância, ou seja, considerando-se a imprescindibilidade ou a importância de determinado item – bem ou serviço – para o desenvolvimento da atividade econômica desempenhada pelo contribuinte.

Se a essencialidade e relevância são critérios razoáveis para fins da identificação dos insumos passíveis de creditamento nas contribuições PIS e Cofins devidas no regime não cumulativo, os mesmos critérios seriam parâmetros possíveis para identificar a extensão do direito à dedução das despesas incorridas na intermediação financeira na atividade bancária. Se a não cumulatividade possui a finalidade imediata de impedir efeito cascata dos tributos, e finalidade mediata de desonerar o consumidor final, pode-se dizer que a dedução das despesas com intermediação financeira possuem a mesma finalidade mediata do mecanismo da não cumulatividade.

A nosso ver, todas as despesas necessárias para assegurar a liquidez das operações bancárias são essenciais e relevantes nestas atividades. Portanto, para fins desta pesquisa, despesas que, de alguma forma, viabilizam a consecução da atividade de intermediação financeira, especialmente aquelas que viabilizem a liquidez destas operações, poderiam ser deduzidas da base de cálculo das contribuições PIS e Cofins.

Como visto ao longo de vários capítulos desta dissertação, a liquidez é vital na intermediação financeira, pois garante a continuidade dos fluxos monetários entre os agentes superavitários e os agentes deficitários, garantindo assim a própria realização da intermediação financeira.

Apesar de a jurisprudência administrativa e judicial serem escassas no que diz respeito à extensão das despesas com intermediação financeira passíveis de dedução da base de cálculo das contribuições PIS e Cofins, existem alguns julgados relevantes que merecem destaque, envolvendo a possibilidade de dedução de (i) provisão de créditos de liquidação duvidosa (PCLD), (ii) descontos concedidos em renegociação, (iii) deságio em cessões de crédito, e (iv) despesas com correspondentes bancários.

Com relação à PCLD, os contribuintes sustentam que esta rubrica constitui elemento intrínseco à atividade de concessão de crédito, refletindo risco inerente e indissociável da função econômica desempenhada pelos bancos, razão pela qual deveria ser tratada como despesa incorrida na intermediação financeira.

A administração tributária e a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região têm reiteradamente adotado interpretação restritiva, afastando a natureza de despesa de intermediação e enquadrando a PCLD como mera estimativa contábil de perdas futuras, não caracterizando despesa “incorrida”, na medida em que não haveria um efetivo desembolso financeiro subjacente, o que impediria sua dedutibilidade da base de cálculo das contribuições PIS e Cofins.

Cabe ressaltar que a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça irá analisar, sob o rito do Incidente de Assunção de Competência (IAC), se as instituições financeiras podem deduzir das bases de cálculo do PIS e da COFINS as despesas com PCLD com fundamento do direito a dedução de despesas incorridas na intermediação financeira, nos termos do art. 3º, § 6º, inciso I, alínea ‘a’, da Lei 9.718/1998¹⁵⁷.

No que diz respeito aos descontos concedidos em renegociação ou deságio em cessões de crédito, tais despesas representam perda definitiva para os bancos pois a parcela dos créditos que não será mais recebida em virtude do desconto ou do deságio apurado na cessão, que são irrecuperáveis. Tanto os descontos concedidos em renegociação, quanto as cessões de crédito, além de serem comuns em bancos de varejo, são importantes instrumentos para assegurar a liquidez das operações presentes e futuras, por possibilitarem a antecipação de recebíveis.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais já se manifestou em algumas oportunidades sobre a despesa classificada na conta do Plano COSIF nº 8.1.9.15.00-4 - “Prejuízos em Operações de Venda ou de Transferência de Ativos Financeiros” Esta conta contempla, dentre outras perdas envolvendo ativos financeiros, aquelas perdas relacionadas a cessões de crédito.

No Acórdão nº 3201-005.808¹⁵⁸, a Turma Julgadora, por maioria de votos, considerou que os valores registrados na conta COSIF nº 8.1.9.15.00-4 seriam caracterizados como despesa de intermediação financeira, tendo sido acolhida a argumentação do contribuinte de que a despesa em questão é *essencial* para a captação de recursos para novas operações.

¹⁵⁷ Recursos afetados: REsp nº 2088553 e REsp nº 1938891.

¹⁵⁸ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. Acórdão nº 3201-005.808, Processo nº 16327.720353/2016-52. Relator: Laercio Cruz Uliana Junior. Julgado em 22 out. 2019. Publicado em 06 dez. 2019.

Por outro lado, no Acórdão nº 3401-006.900¹⁵⁹, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais manteve a glosa das mesmas deduções (conta COSIF nº 8.1.9.15.00-4), sob os seguintes fundamentos:

2.4.3. Do antedito temos que o prejuízo em operações de venda ou de transferência de ativos financeiros não pode ser considerado como despesa com intermediação financeira. Prejuízo pressupõe anterior despesa e posterior venda. Podemos supor prejuízo ante uma inicial diminuição patrimonial, despesa de aquisição, e uma subsequente transferência do patrimônio adquirido em valor menor do que a despesa de aquisição. O prejuízo exige duas operações, uma de entrada no patrimônio e outra de saída. O prejuízo é o resto da subtração, nunca o minuendo. Em assim sendo, de rigor a glosa. 2.4.3.1. Igualmente, a Recorrente narra que o prejuízo em operação de venda de ativos é a diminuição patrimonial enfrentada pela transferência do risco de um crédito cedido a outra instituição financeira. Destarte, a diminuição patrimonial decorre do recebimento antecipado de repasse financeiro, e não de captação, isto é, o contrato transferido não é o do agente superavitário e sim do agente deficitário. Assim, também pelo motivo citado, impossível a dedução.

Entendemos que o fundamento adotado pelo voto vencedor neste acórdão é bastante simplista, pois parte de uma pretensa analogia a uma operação aritmética para pressupor (a nosso ver, equivocadamente) que a conta COSIF nº 8.1.9.15.00-4 registraria os “resultados” de uma subtração, e que apenas o minuendo dessa subtração poderia representar uma despesa dedutível.

Por outro lado, nos mesmos acórdãos citados acima, os conselheiros decidiram, em suma, que os descontos concedidos em renegociações não poderiam ser caracterizados como despesa com intermediação financeira por não se tratar de despesas com captações de recursos.

Em que pese referidos posicionamentos terem tido um desfecho desfavorável ao contribuinte, a nosso ver, os acórdãos não adentraram em pontos essenciais para a correta análise do tema, na medida em que desconsideraram o fato de que os descontos em renegociação e as cessões de crédito consistem em um importante mecanismo de captação de recursos a gestão de liquidez, o que as enquadra como despesas incorridas tanto na ponta da captação (operações ativas), quanto na ponta da aplicação (operações passivas) das operações de intermediação financeira. Como visto, a intermediação financeira é composta pelas pontas do binômio captação-aplicação, e não apenas pela captação.

¹⁵⁹ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. Acórdão nº 3401-006.900, Processo nº 16327.721113/2017-56. Relator: Oswaldo Gonçalves de Castro Neto. Julgado em 25 set. 2019. Publicado em 26 dez. 2019.

Por fim, também se consolidou controvérsia relevante quanto à possibilidade de enquadramento das comissões pagas a correspondentes bancários como despesas de intermediação financeira, aptas a serem deduzidas na apuração das contribuições PIS e Cofins do setor bancário.

Sob a ótica dos contribuintes, tais comissões representam contraprestação diretamente vinculada à captação de clientes, à formalização de operações de crédito e à execução descentralizada de atividades essenciais ao ciclo de intermediação financeira, funcionando, na prática, como extensão operacional da própria estrutura bancária. Em sentido oposto, a administração tributária tem sustentado interpretação restritiva, segundo a qual as despesas com correspondentes bancários não se confundiriam com encargos típicos da intermediação financeira, mas configurariam despesas administrativas, alheias ao núcleo econômico da atividade de intermediação financeira entre poupadores e tomadores de recursos. Também quanto a este ponto, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região – no qual se concentra a maior parte dos julgamentos sobre o tema - tem acompanhado o posicionamento restritivo das autoridades fiscais¹⁶⁰.

Especificamente no que se refere às despesas com correspondentes bancários, as autoridades fiscais impedem sua dedução por considerarem que se trata de despesa administrativa. No entanto, tais dispêndios são usualmente classificados como despesas operacionais no Plano Cosif, e não como despesas administrativas.

De toda forma, é possível afirmar que a vedação de dedução de despesas que tenham natureza de despesas administrativas estaria revogada, considerando que a Lei nº 9.701/1998 (que trouxe essa previsão), visava regular a base de cálculo da contribuição PIS das entidades financeiras com fundamento no artigo 72, inciso V do ADCT, que somente surtiu efeitos até 1999. Cabe ressaltar que a Lei nº 9.718/1998 – que regulou inteiramente a matéria – não reproduziu esta vedação.

Em síntese, verifica-se que, embora as contribuições PIS e Cofins se estruturam sobre uma base reconhecidamente imperfeita do ponto de vista

¹⁶⁰ A título exemplificativo, cite-se: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3. 4ª Turma. Apelação nº 5024847-62.2018.4.03.6100. Relator: Desembargador Federal Marcelo Mesquita Saraiva. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), 27 nov. 2023; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3. 4ª Turma. Apelação nº 5009282-87.2020.4.03.6100. Relator: Juiz Federal Sidmar Dias Martins. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), 09 mar. 2023; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3. 4ª Turma. Apelação nº 5013456-42.2020.4.03.6100. Relatora: Desembargadora Federal Mônica Autran Machado Nobre. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), 24 ago. 2022.

econômico, o próprio legislador, desde as experiências inaugurais do Finsocial, já demonstrava consciência acerca das repercussões dessa forma de tributação sobre o consumo de serviços financeiros e, em especial, sobre o custo do crédito.

Nesse contexto, foram paulatinamente concebidos mecanismos destinados a aproximar a incidência dessas contribuições de uma lógica de tributação do valor agregado mediante deduções específicas atribuídas ao setor bancário, de modo a concentrar a tributação no lucro na intermediação financeira, e não sobre suas despesas. Essa preocupação tornou-se mais nítida com a edição da Lei nº 9.718/1998, que consolidou e aperfeiçoou a possibilidade de dedução das despesas com intermediação financeira, reconhecendo as especificidades econômicas da atividade bancária e a inadequação de uma incidência sobre a totalidade de sua receita bruta sem os ajustes trazidos pela lei.

Todavia, conforme demonstrado ao longo deste capítulo, a função dessas deduções, concebidas como uma espécie de regime de não cumulatividade próprio e funcional à intermediação financeira, foi progressivamente esvaziada pela adoção de interpretações fiscais excessivamente restritivas, que passaram a desconsiderar, em sua integralidade, despesas diretamente vinculadas ao núcleo da atividade bancária.

Esse esvaziamento compromete a racionalidade do modelo originalmente desenhado pelo legislador e potencializa os efeitos distorcivos da tributação sobre o setor bancário, sobretudo ao encarecer artificialmente o custo do crédito. Com isso, intensificam-se os problemas já identificados nos capítulos anteriores, relacionados ao repasse do ônus tributário, à perda de neutralidade e às dificuldades de compatibilização entre a tributação das receitas bancárias e os objetivos mais amplos de justiça fiscal.

5.4. O legado da incidência do PIS e da Cofins sobre as receitas bancárias: evidências e aprendizados

Conforme será visto no Capítulo 6, a Constituição Federal de 1988 conferiu tratamento específico às operações financeiras, elegendo o IOF como o tributo apto a incidir sobre tais atividades, com feição marcadamente extrafiscal. Ao assim proceder, o constituinte originário excluiu as operações financeiras da materialidade dos impostos clássicos sobre o consumo (ISS, IPI e ICMS) sinalizando que tais operações não deveriam ser tratadas como circulação de mercadorias ou prestação de serviços.

Esse desenho constitucional inicial revela uma opção consciente de política tributária das operações de crédito pela Constituição Federal de 1988, voltada mais à regulação do crédito e seus efeitos sobre a política monetária e liquidez do sistema financeiro do que à arrecadação propriamente dita.

Nesse contexto, como visto ao longo deste capítulo, à luz do conceito original de faturamento previsto no artigo 195, I da Constituição Federal de 1988, as receitas decorrentes do *spread* bancário não se enquadrariam, em princípio, na base de incidência das contribuições PIS e Cofins. Tradicionalmente, o faturamento foi compreendido ao longo de muitos anos como a receita oriunda da venda de bens e da prestação de serviços, o que afastaria, por consequência lógica, as receitas financeiras típicas das instituições bancárias. Tal compreensão foi, durante longo período, reiterada pela doutrina¹⁶¹ e pela jurisprudência, que distinguiam de forma clara os conceitos de faturamento e de receita, não os tratando como categorias equivalentes.

Apesar disso, a crescente necessidade arrecadatória do Estado e o elevado potencial de arrecadação associado às receitas do setor bancário conduziram a um progressivo alargamento da incidência das contribuições PIS e Cofins sobre as instituições financeiras. Como visto, em um primeiro momento, tais contribuições assumiram feição próxima à de um adicional do imposto de renda aplicável especificamente aos bancos (PIS-Repique). Posteriormente, passaram a incidir formalmente sobre o faturamento dessas entidades, ainda que o conceito então vigente de faturamento não abrangesse, de forma coerente, as receitas de intermediação financeira.

A partir da autorização constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 02/1998, abriu-se espaço para que o legislador ordinário redefinisse a base de cálculo das contribuições, substituindo o conceito de faturamento pelo de receita. No entanto, essa alteração normativa somente veio a ser implementada de forma expressa para os contribuintes sujeitos ao regime cumulativo muitos anos depois, com a edição da Lei nº 12.973/2014. Ainda assim, antes mesmo dessa mudança legislativa

¹⁶¹ Nesse sentido, Onofre Batista, Paulo Coimbra e Marina Marinho destacam: “*Salvo por singelas exceções, as instituições financeiras não praticam a venda de bens, nem atuam essencialmente prestando serviços, o que causa verdadeiro desconforto na exigência de PIS/Cofins dessas pessoas jurídicas.*” BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Paulo Roberto Coimbra; MARINHO, Marina Soares. O “*puxadinho tributário*” e as contribuições sociais das instituições financeiras. Migalhas de Peso, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/337041/o--puxadinho-tributario--e-as-contribuicoes-sociais-das-instituicoes-financeiras>. Acesso em: 05.12.2025.

clara, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 372 da repercussão geral, passou a afirmar que o conceito de faturamento, no caso das instituições financeiras, sempre incluiu as receitas financeiras, em aparente contradição com precedentes anteriores que sustentavam a não equiparação entre faturamento e receita.

Dessa trajetória normativa e jurisprudencial, é possível extrair algumas conclusões relevantes. Sob uma perspectiva ideal, as receitas de *spread* bancário sequer deveriam ser alcançadas pelas contribuições PIS e Cofins, considerando a intenção implícita do constituinte originário de manter as operações financeiras fora do campo típico da tributação sobre o consumo. Todavia, impulsionada por imperativos arrecadatórios, a tributação dessas receitas não apenas foi admitida, como também progressivamente agravada, por meio da ampliação conceitual do faturamento aplicável às instituições financeiras, da instituição de alíquotas majoradas da Cofins e da restrição à dedução de despesas incorridas no âmbito da intermediação financeira. Conforme pontuado por Onofre Batista, Paulo Coimbra e Marina Marinho, com a tendencial e gradativa transformação da PIS/Cofins em um tipo novo (e distorcido) de tributo sobre o consumo, as contribuições vêm se tornando cada vez mais complexas, gerando a necessidade de adaptações que acabam provocando verdadeiros “puxadinhos tributários”¹⁶²

Em síntese, a trajetória histórica das contribuições PIS e Cofins no que se refere às instituições financeiras bancárias seguiu caminho oposto àquele que, sob uma ótica de racionalidade econômica e coerência sistemática com o desígnio do constituinte originário, pareceria mais adequado, sobretudo diante dos impactos dessa tributação sobre o custo do crédito e, em última instância, sobre a própria eficiência do sistema financeiro nacional. Essa perspectiva será melhor trabalhada no Capítulo subsequente.

¹⁶² Ibidem.

6. A OPÇÃO ORIGINÁRIA DO CONSTITUINTE DE 1988: O IOF COMO ÚNICO TRIBUTO INCIDENTE SOBRE AS RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

À luz do conjunto de ônus de natureza tributária, sejam eles decorrentes de obrigações principais, acessórias ou de responsabilidades por retenção e prestação de informações impostos às instituições financeiras bancárias e examinados ao longo dos Capítulos 2, 3, 4 e 5, impõe-se uma reflexão de ordem estrutural.

Como visto, na redação original da Constituição Federal de 1988, a atividade de intermediação financeira não se encontrava submetida a uma tributação significativa incidente sobre grandezas relacionadas a preço ou receita, como ocorre no modelo atualmente vigente. Ao contrário, o desenho constitucional originário revela uma opção consciente do constituinte por afastar as operações financeiras da incidência típica dos tributos sobre o consumo.

Com efeito, as atividades bancárias sempre estiveram sujeitas à tributação sobre a renda, por meio do IRPJ. Contudo, cumpre recordar que, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, a CSLL ainda não havia sido instituída, o que somente ocorreu alguns meses após a entrada em vigor do novo texto constitucional.

Como tratado anteriormente, alguns autores entendem que a atividade bancária também não é considerada serviço, por não constituir uma obrigação de fazer, e, portanto, a não incidência do ISSQN sobre a intermediação financeira seria assegurada diretamente pelo artigo 156, III da Constituição Federal de 1988, como decorrência do conceito constitucional de serviço incorporado na Constituição a partir da definição prevista no artigo 1.216 do Código Civil de 1916¹⁶³. Por outro lado, a incidência do ISSQN sobre a intermediação financeira também não seria possível, em virtude da reserva de competência à União para instituir impostos sobre operações financeiras, nos termos do artigo 153, V da Constituição Federal de 1988.

De toda forma, a não incidência do ISSQN sobre as receitas de intermediação financeira também foi uma opção legislativa, conforme artigo 2º, III da Lei Complementar nº 116/2003, ressalvado o direito dos Municípios de cobrar imposto

¹⁶³ ÁVILA, Humberto Bergmann. Parecer anexo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.835. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=706345421&prcID=5319735#>. Acesso em: 20 jul. 2025.

municipal sobre determinados serviços bancários remunerados por tarifas ou comissões, previstos no item 15 da lista anexa à lei complementar.

Segundo Aires Fernandino Barreto¹⁶⁴, a não inclusão da intermediação financeira no rol de serviços tributáveis pelo ISSQN na Lei Complementar nº 116/2003 foi uma decisão consciente do legislador, visando não onerar ainda mais o custo do crédito no Brasil. O autor sustenta que a tributação da intermediação financeira pelo ISSQN poderia gerar um efeito cascata e encarecer significativamente as operações de crédito, impactando negativamente a economia como um todo. Além disso, haveria disparidades no custo do crédito a depender do município, que poderiam definir alíquotas diferentes entre si, sobre a mesma operação.

Por outro lado, a tributação por excelência das operações financeiras, desde o Ato Institucional nº 2 de 1965, sempre se deu por meio do IOF, tributo especificamente desenhado para gravar operações de crédito, câmbio, seguros e relativas a títulos e valores mobiliários. Trata-se de um imposto com clara vocação regulatória, cuja estrutura normativa evidencia uma preocupação central com o controle da liquidez, da circulação de capitais e da estabilidade do sistema financeiro, e não com a arrecadação em sentido estrito.

Embora não constitua objeto central desta dissertação o exame aprofundado dos aspectos centrais do IOF, entende-se imprescindível contextualizá-lo minimamente, na medida em que se trata do único tributo concebido, desde a origem constitucional, para acomodar de forma sistemática as operações financeiras. As incidências tributárias que passaram a gravar as receitas do setor bancário ao longo do tempo (especialmente aquelas incidentes sobre a receita) decorrem, a nosso ver, de um processo normativo fragmentado superveniente ao texto constitucional originário de 1988. Tal processo, a nosso ver, releva indícios de distância do desenho original do constituinte, e possivelmente contraria o espírito da Constituição Federal de 1988 de manter as operações financeiras apartadas da lógica típica da tributação sobre o consumo.

A Emenda Constitucional nº 18/1965, responsável por profunda reformulação do Sistema Tributário Nacional à época, incluiu, entre as competências da União, o imposto “sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários” (artigo 14, inciso I). O próprio texto constitucional conferiu

¹⁶⁴ BARRETO, Aires Fernandino. O ISS na Constituição e na lei. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

ao tributo uma feição nitidamente instrumental/extrafiscal ao prever que o Poder Executivo poderia, “nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto [...] a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária” (§ 1º do artigo 14). Desde a sua origem constitucional, portanto, o imposto foi concebido como mecanismo de intervenção econômica, intimamente articulado com a condução da política monetária.

A doutrina contemporânea à reforma tributária de 1965 é inequívoca ao reconhecer essa vocação extrafiscal¹⁶⁵ do IOF. Conforme registrado em clássica obra sobre o sistema tributário então instituído, a reforma procurou conferir à União um instrumento de política extrafiscal, utilizado em harmonia com a política monetária, sem qualquer preocupação em suprir recursos de tesouraria do Governo, de modo que a finalidade do imposto residiria no próprio caráter instrumental de política monetária¹⁶⁶. Tal compreensão reforça a leitura de que o IOF jamais foi concebido como tributo de perfil arrecadatório, tampouco como imposto incidente sobre consumo, preço ou receita.

Essa orientação também se evidencia nos trabalhos preparatórios da Emenda Constitucional nº 18/1965. A Comissão Especial encarregada da elaboração dos projetos que culminaram na referida emenda consignou, já em seu primeiro relatório, que o imposto sobre operações financeiras deveria funcionar como instrumento de regulação da economia, apto a influenciar o volume e o custo do crédito, bem como os fluxos financeiros, em consonância com os objetivos da política monetária:

O art. 15 da Emenda “B” atribui à União um imposto cuja incidência é definida por três incisos: (I) operações de crédito, câmbio, seguro e capitalização; (II) operações relativas a títulos e valores mobiliários; (III) serviços de transporte e de comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal. Sem o dizer explicitamente para não condicionar a atividade do legislador ordinário, a Comissão encara esse imposto como um sucedâneo do atual imposto sobre atos e instrumentos regulados por lei federal (Constituição, art. 15, nº 1º, VI), tradicionalmente cobrado sob a forma de imposto do selo. Ao mesmo tempo, a Comissão, na escolha das incidências, visou restringir o alcance e modificar a própria concepção daquela figura tributária. (...) 3.45. Em consonância com as finalidades do imposto de que trata o art. 15 em seus incisos I e II, os seus parágrafos 1º e 2º lhe atribuem um caráter instrumental da política monetária. Para este efeito, repetem-se disposições similares às dispostas, no art. 9º, quanto aos impostos de importação e de exportação, aos quais é atribuído aquele mesmo caráter no que se refere à política cambial e de

¹⁶⁵ MORAES, Bernardo Ribeiro de. Sistema tributário da Constituição de 1969. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. v. 1. (Curso de Direito Tributário). Apud AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. O Imposto sobre Operações Financeiras - IOF. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Caderno de Pesquisas Tributárias. v. 16. São Paulo: Resenha Tributária, 1991, p.193.

¹⁶⁶ Ibidem.

comércio exterior. Essa finalidade do imposto justifica, aqui como naquele caso, recurso à legislação delegada para a fixação de suas alíquotas ou de suas bases de cálculo.

Na Exposição de Motivos nº 910, acompanhada do Anteprojeto da Emenda Constitucional, o então Ministro da Fazenda Octávio Gouveia de Bulhões, advogado e economista que implantou políticas centrais para a estabilização econômica, como a correção monetária e a criação do Banco Central, reforçou sua percepção do IOF como um tributo que fosse instrumento de política monetária, o que justificava inclusive o papel do Conselho Monetário Nacional na sua administração:

“Além dos aspectos assinalados, convém ressaltar que a reforma tributária tem, igualmente, por escopo oferecer meios de disciplina monetária. Acredito estarmos em condições de sugerir ao legislador dispositivos constitucionais que facultem ao Conselho Monetário Nacional o uso de dois impostos que muito se adaptam à política monetária, ao passo que mantidos conforme o são atualmente constituem entraves à economia do país. O imposto de exportação e o imposto sobre transações financeiras – o denominado imposto do selo – são condenáveis se exigidos com a finalidade de suprir recursos de tesouraria, porque recaem sobre valores que de forma alguma expressam a capacidade de contribuir para os cofres públicos. Por outro lado, são excelentes meios de formação de reservas. Mostra a experiência a inegável vantagem de uma reserva monetária oriunda do aumento de preços internacionais dos produtos de exportação, como meio de compensar essa exportação em fase subsequente de baixa dos preços. É, igualmente, recomendável o desestímulo a movimentos altistas em Bolsa, mediante a adoção de um tributo sobre tais transações, cuja receita pode ser empregada na formação de reservas que se destinem a financiar as compras de títulos em casos de especulação baixista. Idêntico processo fiscal compensatório pode ser adotado no mercado cambial. Trata-se de instrumento de política monetária que completa, e não poucas vezes, substitui o clássico processo de redesconto, nem sempre exequível ou a intervenção direta no mercado de capitais, cujo êxito depende de uma sensibilidade financeira que ainda não conseguimos alcançar (p. 86).

De fato, conforme observa Bernardo Ribeiro de Moraes¹⁶⁷, é justamente esse sentido político-econômico da tributação que justifica a atribuição da competência exclusiva à União para legislar sobre o imposto. Isso porque desde a Constituição de 1967, já competia à União a emissão da moeda (Constituição de 1967, artigo 8º, IX), a fiscalização das operações de crédito e capitalização (art. 8º), bem como a disciplina da política de crédito e de câmbio (artigo 8º, XVII, I). Apenas a União, portanto, poderia ser titular de um instrumento de política extrafiscal dessa natureza, apto a interferir diretamente no funcionamento do sistema financeiro e na estabilidade monetária.

O IOF foi instituído pela Lei nº 5.143/1966, apenas cinco dias antes da publicação do Código Tributário Nacional, prevendo, em sua configuração inicial,

¹⁶⁷ Ibid.

hipóteses de incidência sobre operações de crédito e de seguro. O artigo 8º da referida lei atribuiu ao Banco Central do Brasil a competência para fiscalizar a aplicação do tributo, facultando-lhe delegar atribuições à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), no caso das operações de seguro. Já o artigo 10, em consonância com o disposto na Emenda Constitucional nº 18/1965, conferiu ao Conselho Monetário Nacional ampla margem de manobra para desdobrar hipóteses de incidência, modificar ou suprimir alíquotas e alterar bases de cálculo do imposto, respeitado, em caso de majoração, o limite máximo do dobro das alíquotas previstas na própria lei. Trata-se de desenho normativo incompatível com uma lógica arrecadatória clássica, mas plenamente coerente com um instrumento de regulação monetária.

O Código Tributário Nacional, por sua vez, disciplinou o IOF nos artigos 63 a 67, consolidando normativamente sua vocação extrafiscal. Merece destaque o artigo 65, ao reiterar a faculdade do Poder Executivo de alterar alíquotas e bases de cálculo do tributo, nos limites legais, com a finalidade explícita de ajustá-lo aos objetivos da política monetária. Conforme aponta Elidie Bifano, a finalidade de proteção da moeda e do câmbio era tão central e mandatória que o próprio Código Tributário Nacional em consonância com a Constituição de 1969, determinava a afetação da receita líquida do IOF à constituição de reservas monetárias¹⁶⁸.

Com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a Constituição de 1967 deixou de conter norma expressa permissiva de delegação legislativa ampla ao Poder Executivo. Ainda assim, sob a égide do novo texto constitucional, o IOF voltou a figurar entre os impostos que comportam delegação ao Poder Executivo, porém de forma mais restrita, limitada à alteração de suas alíquotas, e não mais de suas bases de cálculo. Nesse contexto normativo, foi editado o Decreto-lei nº 914/1969, que, entre outras modificações relevantes, ampliou as atribuições do Conselho Monetário Nacional, conferindo-lhe competência para expedir normas relativas à execução do tributo e ao processo administrativo fiscal em primeira e segunda instâncias.

É relevante notar, conforme pontuado por Ulhôa Canto, que, durante todo esse período, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil continuaram a

¹⁶⁸ BIFANO, Elidie Palma. IOF: mais normas seguem sendo elaboradas à revelia da Constituição. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-29/consultor-tributario-iof-normas-seguem-sendo-elaboradas-revelia-constituicao/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

exercer papel central na conformação normativa do IOF¹⁶⁹. Ambos os órgãos expediram reiteradamente normas disciplinando o imposto, fixando alíquotas e bases de cálculo, e, em certos momentos, até mesmo delimitando fatos geradores e hipóteses de isenção¹⁷⁰.

Antes da transferência formal da fiscalização e da cobrança do tributo para a Receita Federal do Brasil, a disciplina do IOF encontrava-se essencialmente concentrada em resoluções do Conselho Monetário Nacional e em capítulos específicos do Manual de Normas e Instruções (MNI) do Banco Central do Brasil, sujeitos a constantes revisões, o que evidencia a natureza eminentemente dinâmica e instrumental do imposto.

A Constituição Federal de 1988 manteve o IOF entre os impostos de competência privativa da União (artigo 153, V) e restabeleceu, de forma expressa, a possibilidade de delegação legislativa ao Poder Executivo para a alteração de suas alíquotas, com a finalidade de atender aos objetivos da política monetária. Essa autorização, todavia, passou a ser estritamente limitada às alíquotas, não mais alcançando as bases de cálculo do tributo. A mesma diretriz foi posteriormente reiterada pela Lei nº 8.894/1994, em seu artigo 5º, parágrafo único. O fundamento central dessa delegação reside na premissa de que ameaças à estabilidade da moeda e do câmbio demandam respostas céleres e tecnicamente orientadas, incompatíveis com os tempos ordinários do processo legislativo.

Por fim, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988, além de não ter reproduzido a destinação da receita do IOF à formação de reservas monetárias prevista em diplomas anteriores, passou a vedar expressamente, em seu artigo 167, IV, a vinculação do produto da arrecadação de impostos a órgão, fundo ou despesa específicos. Entende-se, contudo, que essa vedação, embora altere a lógica de afetação da receita, não descaracteriza a vocação extrafiscal do IOF.

De toda forma, o propósito extrafiscal do IOF permaneceu nítido ao longo do tempo, conforme assinala Ulhoa Canto, ao destacar que a vocação do imposto como instrumento de contenção da moeda em circulação se revela de maneira inequívoca em diversos documentos que acompanharam medidas provisórias editadas pelo

¹⁶⁹ CANTO, Gilberto de Ulhoa; MIRANDA FILHO, Aloysio Meirelles. O IOF. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Caderno de Pesquisas Tributárias, v. 16. São Paulo: Resenha Tributária, 1991, p. 27.

¹⁷⁰ Ibid.

Presidente da República a partir de 15 de março de 1990¹⁷¹. Nesse contexto, o IOF foi amplamente utilizado como mecanismo de desestímulo a aplicações financeiras de curtíssimo prazo (notadamente as chamadas *overnight*), conforme se extrai da Medida Provisória nº 915/1990, posteriormente reproduzida pelas Medidas Provisórias nº 200/1990, nº 212/1990 e nº 237/1990, esta última convertida na Lei nº 8.088/1990, todas prevendo incidências significativamente elevadas do tributo¹⁷². Tal utilização evidencia a função regulatória do IOF como instrumento de política monetária e extrafiscal, dissociada de qualquer finalidade arrecadatória predominante.

A incidência do IOF sobre aplicações financeiras resgatadas em prazo inferior a trinta dias constitui exemplo paradigmático de tributação com finalidade preponderantemente extrafiscal, voltada à desincentivação de movimentos especulativos de curtíssimo prazo e à promoção de maior estabilidade no mercado financeiro. O Decreto nº 6.306/2007 (Regulamento do IOF), em seu art. 32, estabelece a incidência do imposto sob a alíquota regressiva sobre os rendimentos das aplicações financeiras, de 96% reduzindo-se gradualmente até atingir alíquota zero após o decurso de trinta dias, conforme tabela anexa ao regulamento. A lógica subjacente a esse desenho normativo é inequívoca: ao onerar resgates precoces, o IOF desestimula estratégias de alocação financeira tipicamente associadas à especulação de curto prazo e incentiva a permanência dos recursos por períodos mais longos, contribuindo para a previsibilidade e para a liquidez no sistema financeiro.

Conforme destaca Elidie Bifano, é amplamente assentado na doutrina que o IOF possui natureza marcadamente extrafiscal, na medida em que, em determinadas conjunturas, o Estado brasileiro não busca, por meio dele, arrecadar receitas, mas sim induzir comportamentos, prevenir eventos indesejáveis e mitigar riscos sistêmicos, notadamente aqueles relacionados às oscilações da moeda e do câmbio¹⁷³. Além disso, para a autora, o IOF não se presta, por sua própria natureza, a atender necessidades ordinárias de caixa do Poder Executivo, circunstância que se evidencia tanto em sua estrutura normativa quanto no histórico de sua arrecadação.

¹⁷¹ Ibid. p.27-28.

¹⁷² Ibid. p. 28.

¹⁷³ BIFANO, Elidie Palma. IOF: mais normas seguem sendo elaboradas à revelia da Constituição. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-29/consultor-tributario-iof-normas-seguem-sendo-elaboradas-revelia-constituicao/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

O caráter preponderantemente extrafiscal do IOF também se revela no fato de sua incidência sobre quatro distintos fatos geradores, a saber, crédito, câmbio, seguros e operações relativas a títulos e valores mobiliários, onerando fluxos financeiros e movimentos de recursos, sem alcançar diretamente negócios jurídicos de circulação de bens ou prestação de serviços. Trata-se, portanto, de um tributo concebido para intervir sobre a dinâmica monetária e financeira da economia, e não para integrar o sistema de tributação sobre o consumo ou sobre receitas - distinção que se mostra central para a compreensão de seus limites constitucionais e para a crítica às incidências contemporâneas que recaem sobre as receitas do setor bancário.

Essa compreensão é igualmente corroborada por Ives Gandra da Silva Martins, para quem o IOF, tal como previsto na Constituição Federal de 1988, não foi concebido como fonte ordinária de arrecadação, mas como instrumento de intervenção no mercado financeiro¹⁷⁴. Segundo o autor, a função histórica do IOF sempre foi eminentemente extrafiscal, voltada ao controle da liquidez, à influência sobre o câmbio, à contenção de movimentos de fuga de capitais e ao ajuste do custo do crédito¹⁷⁵. Esse caráter extrafiscal, observa o jurista, encontra-se expressamente reconhecido na própria conformação constitucional do tributo e na sua explicitação normativa no Código Tributário Nacional, que autoriza a modulação de suas alíquotas em função dos objetivos da política monetária.

A teor do artigo 22, VI, VII, e XIX da Constituição Federal de 1988, é competência privativa da União legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores e sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular – o que corrobora a atribuição da competência exclusiva a este ente para tributar as operações financeiras. A atribuição de ambas competências (regulatória e tributária) sobre as operações financeiras para a União sugere a intenção do constituinte originário de que seu exercício se dê de forma sinérgica, de modo que a tributação não anule os efeitos das políticas monetárias e de crédito, e vice e versa.

¹⁷⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. De natureza clara e regulatória, desenho do IOF deveria prevalecer. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 05 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-05/de-natureza-clara-e-regulatoria-desenho-do-iof-deveria-prevalecer/>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁷⁵ Ibid.

Não se ignora, todavia, que, em diferentes momentos de sua trajetória, o IOF foi objeto de tratamentos normativos que não se compatibilizam integralmente com a sua natureza originária. É o que se observa, a nosso ver, nos recentes Decretos nº 12.466/2025, nº 12.467/2025 e nº 12.499/2025, cuja motivação e desenho normativo suscitou questionamentos quanto à fidelidade do tributo à sua função primordial de instrumento extrafiscal.

De toda forma, à luz de sua finalidade genuína, o percurso histórico do IOF ora reconstruído revela que a intenção do constituinte originário foi submeter as operações do setor bancário a um tributo vocacionado à política monetária, e não à arrecadação fiscal. Essa opção constitucional parece decorrer da consciência, por parte do constituinte, dos efeitos distorcivos que a incidência de tributos típicos sobre o consumo (como ICMS e ISS) poderia produzir sobre a inflação, o custo do crédito e, em última instância, sobre a estabilidade macroeconômica. Não se vislumbra, assim, no desenho original da Constituição Federal de 1988, a intenção de submeter as *receitas* das operações de crédito à tributação, como passou a ocorrer posteriormente com as contribuições PIS e Cofins e como se projeta no regime específico do IBS e da CBS que será visto no tópico seguinte.

Ao contrário, as únicas hipóteses em que a Constituição Federal de 1988 admitiu expressamente a tributação das receitas do setor bancário deram-se em caráter excepcional e transitório, no âmbito do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme analisado no Capítulo 5. Ainda assim, tais incidências não decorrem da concepção do constituinte originário, mas de opções do constituinte derivado, adotadas em contextos específicos e conjunturais que deveriam ser transitórios, mas que, porém, se perpetuaram ao longo do tempo. Esse dado reforça a tese de que a tributação ordinária das receitas bancárias não integra o núcleo conceitual do sistema tributário constitucional desenhado em 1988, sendo o IOF, com sua natureza extrafiscal, o único tributo constitucionalmente vocacionado a incidir sobre as operações do setor bancário.

O desenho constitucional de 1988 aponta, de forma consistente, para uma tributação das operações financeiras sob enfoque preponderantemente extrafiscal, o que se confirma quando se observa a própria gênese do IOF. Como visto, durante a vigência da Constituição de 1967, o IOF era, inclusive, administrado de maneira centralizada pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, circunstância que evidencia sua vocação originária como instrumento de política

monetária e de regulação do sistema financeiro, e não como mecanismo ordinário de arrecadação tributária.

É certo que a Constituição Federal de 1988 foi posteriormente aditada para admitir, em caráter transitório, a tributação das receitas bancárias pelo PIS, por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como para permitir a eleição da receita como base de cálculo das contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998, que alcança as receitas do setor bancário atualmente. Tampouco se ignora que o texto constitucional não estabeleceu ressalvas expressas em relação ao setor bancário nessas hipóteses. Ainda assim, impõe-se refletir se o fato de a Constituição Federal de 1988 ter criado um tributo especificamente vocacionado às operações financeiras, com inequívoca finalidade extrafiscal, não implica, por si só, a rejeição de modelos tributários alternativos que esvaziem ou deturpem essa finalidade.

Nesse ponto, mostra-se particularmente elucidativa a lição de Humberto Ávila, segundo a qual o texto constitucional, ao optar por determinada conformação normativa, rejeita as alternativas que poderia ter adotado e, por consequência, exclui interpretações que contrariem o conteúdo positivamente afirmado¹⁷⁶.

À luz dessa premissa, parece incongruente admitir a coexistência de um tributo flexível, manejável e sensível às necessidades da política monetária como o IOF, com outros tributos sob o consumo de incidência permanente, baseados em receita e dotados de alíquotas significativamente mais elevadas. A presença de um ônus tributário fixo e expressivo, formalmente desvinculado de finalidades regulatórias, inevitavelmente induz comportamentos econômicos em determinado sentido, muitas vezes dissociado (ou mesmo contraditório) dos objetivos da política monetária.

Em outras palavras, o poder indutor de um tributo extrafiscal perde eficácia quando submetido à sobreposição de uma tributação rígida, fixa e arrecadatória sobre as receitas das operações financeiras como se dá atualmente pelas contribuições PIS e Cofins, e seguirá ocorrendo com o IBS e a CBS.

Se a Constituição Federal de 1988 conferiu à União um instrumento apto a estimular ou desestimular movimentos de mercado de forma calibrada e circunstancial, não parece compatível com esse desenho a manutenção de

¹⁷⁶ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 54–56.

incidências tributárias paralelas sobre as receitas bancárias que, pela sua própria estrutura, produzem efeitos econômicos mais intensos, contínuos e não coordenados com a política monetária. Essa tensão normativa reforça a ideia de que a tributação das receitas bancárias, tal como atualmente estruturada, representa um desvio em relação ao modelo constitucional originário, no qual o IOF se apresenta como o único tributo sobre operações funcionalmente adequado à incidência sobre o setor bancário.

Cabe destacar que, ao longo do tempo, as alíquotas do IOF incidentes sobre operações de câmbio foram objeto de sucessivas alterações pelo Poder Executivo ao longo do tempo, evidenciando sua utilização recorrente como instrumento de gestão da política cambial. Em contraste, as alíquotas do IOF incidentes sobre operações de crédito permaneceram relativamente estáveis, sem modificações substanciais que indiquem seu emprego sistemático como mecanismo de indução de comportamentos no mercado de crédito.

Essa assimetria sugere que, enquanto o IOF Câmbio tem sido mobilizado de forma pragmática como instrumento de intervenção conjuntural, o IOF Crédito não vem desempenhando, na prática, papel relevante no âmbito da política monetária. Uma explicação plausível para esse fenômeno poderia ser a elevada carga tributária já incidente sobre o setor bancário, a qual tende a reduzir a margem de manobra do IOF-Crédito como ferramenta adicional de estímulo ou contenção das operações de crédito.

Não obstante, é possível sustentar que o IOF Crédito possui, ao menos em tese, elevado potencial como instrumento de execução de política monetária, especialmente por sua capacidade de incidir diretamente sobre as operações de crédito e, por conseguinte, influenciar decisões de consumo e investimento.

Como se sabe, a elevação da meta da taxa Selic pelo Copom constitui instrumento reconhecidamente eficaz para o controle da inflação, na medida em que atua sobre as condições de liquidez e de crédito da economia. Não obstante, tal medida produz efeitos colaterais relevantes no plano fiscal, em especial no que se refere à dinâmica da dívida pública. Isso porque parcela significativa dos títulos públicos utilizados pelo Estado para a captação de recursos destinados ao financiamento de suas atividades encontra-se indexada à própria taxa Selic, de modo que o aumento da taxa básica de juros implica elevação automática do custo da dívida estatal. Dessa forma, políticas monetárias de caráter contracionista, ainda que justificadas sob a ótica da estabilidade de preços, tendem a intensificar as pressões

sobre o endividamento público, evidenciando a constante tensão entre política monetária e sustentabilidade fiscal.

Diferentemente da política de metas da taxa Selic, operacionalizada pelo Copom, a utilização calibrada do IOF Crédito permitiria estimular ou inibir a demanda agregada sem produzir efeitos colaterais relevantes sobre a dinâmica da dívida pública, uma vez que não implicaria, necessariamente, elevação do custo de financiamento do próprio Estado – muito pelo contrário, implicaria em arrecadação de recursos em favor da União, ainda que essa não seja a finalidade preponderante deste tributo. Sob essa perspectiva, a subutilização do IOF Crédito como instrumento de política monetária representa uma oportunidade perdida de desenho institucional mais sofisticado, capaz de conciliar objetivos de estabilidade macroeconômica e controle inflacionário com maior eficiência alocativa e menor impacto na dívida pública.

7. REFORMA TRIBUTÁRIA: IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS E CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS NA ATIVIDADE BANCÁRIA¹⁷⁷

Antes de adentrar às especificidades do regime específico a que os bancos se sujeitarão para fins de recolhimento de IBS e CBS, é útil tecer algumas considerações sobre os tipos de receitas auferidas na atividade bancária.

De acordo com o trabalho desenvolvido pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)¹⁷⁸, os serviços ofertados por instituições financeiras podem ser classificados em dois tipos: serviços financeiros baseados em tarifas ou comissões, e serviços de intermediação financeira, cuja remuneração é baseada na margem da operação (*spread* bancário).

São exemplos de serviços remunerados por tarifas o fornecimento de cartão, saques, extrato impresso, dentre outros. Por outro lado, o desconto de títulos, tais como duplicatas, notas promissórias e afins, é um serviço bancário normalmente remunerado por meio de comissões.

De fato, não há complexidade na cobrança de IBS/CBS nos serviços cobrados na forma de tarifas ou comissões, uma vez que o valor agregado é individualizável e quantificável nesses casos. Por outro lado, as receitas baseadas em margem (*spread* bancário) são incompatíveis com a sistemática do IVA, justamente pela dificuldade de mensuração e individualização do valor agregado para cada operação. É o caso das receitas intermediação financeira, principal atividade dos bancos.

Como se sabe, no IVA convencional, cada etapa da cadeia produtiva paga o imposto referente ao valor que adicionou ao produto ou serviço. O que agrega valor a cada produto e serviço é justamente o que permite ao contribuinte cobrar um preço superior àquele exigido nas etapas anteriores da cadeia de suprimentos. Essa lógica se adequa à indústria, ao comércio, e à prestação de serviços sem maiores dificuldades.

¹⁷⁷ O presente capítulo baseou-se no artigo elaborado pela autora desta dissertação de mestrado em coautoria com Tatiana Midori Migiyama: SANTOS, Paula Luiza Germano; MIGIYAMA, Tatiana Midori. Reforma tributária no setor financeiro: o impacto do IVA Dual no spread. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; FELIZ, Talita Pimenta; MORETI, Daniel (coords.). Reforma tributária: perspectivas e impactos jurídicos. 1. ed. São Paulo: Manole, 2025, p. 171–188.

¹⁷⁸ SANTI, Eurico Marcos Diniz de; MACHADO, Nelson (coords.). Imposto sobre bens e serviços: Centro de Cidadania Fiscal: estatuto, PEC45, PEC Brasil solidário, PEC110, notas técnicas e visão 2023. São Paulo: Editora Max Limonad, 2023, p. 548.

Por outro lado, na intermediação financeira, os bancos captam recursos junto aos agentes econômicos superavitários mediante uma taxa de captação e os emprestam aos agentes econômicos deficitários mediante cobrança de juros, que deve cobrir o custo de captação, os gastos de intermediação, o prêmio de risco da operação, os tributos e, ainda, gerar resultado.

Enquanto as tarifas e comissões refletem o valor agregado pelos insumos reais empregados na prestação, os serviços remunerados por margem (intermediação financeira) englobam custos nominais, como a taxa de juros livre de risco e o prêmio de risco, além de uma taxa implícita para custear os insumos reais.

Na intermediação financeira, é inviável definir o valor adicionado, pois a receita decorrente do lucro gerado em cada operação individual intermediada é influenciada por diversos fatores que variam conforme o contratante na ponta da captação e na ponta da aplicação dos recursos.

Este fato justifica a instituição de um regime específico para os serviços financeiros remunerados por margem, com base na receita mensal desses serviços, nos termos trazidos no artigo 156-A da Emenda Constitucional nº 132/2023:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para: II - serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, podendo prever:

a) alterações nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, admitida, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, a não aplicação do disposto no § 1º, VIII;

b) hipóteses em que o imposto incidirá sobre a receita ou o faturamento, com alíquota uniforme em todo o território nacional, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VII, e, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, também do disposto no § 1º, VIII;

Com a reforma tributária, a apuração de IBS/CBS do setor bancário se dará em dois formatos distintos, porém, concomitantes. Para as receitas de tarifas e comissões (cujo valor agregado é individualizável), os bancos poderão apurar o IBS/CBS no regime regular – o mesmo regime o qual estarão sujeitas as demais pessoas jurídicas no geral, conforme prevê o art. 10 da Emenda Constitucional nº 132/2023:

Art. 10. Para fins do disposto no inciso II do § 6º do art. 156-A da Constituição Federal, consideram-se: (...)

§ 1º Em relação às instituições financeiras bancárias:

I - não se aplica o regime específico de que trata o art. 156-A, § 6º, II, da Constituição Federal aos serviços remunerados por tarifas e comissões, observado o disposto nas normas expedidas pelas entidades reguladoras;

Haverá, portanto, a tributação pelo regime específico de IBS/CBS sobre receitas de serviços financeiros remunerados por margem, elencados na lei complementar, e, ao mesmo tempo, a tributação, pelo regime regular, dos serviços remunerados por tarifas e comissões, com possibilidade de abatimento do valor devido com créditos de IBS/CBS sobre as aquisições de bens e serviços pelos bancos.

O regime específico das instituições financeiras bancárias foi disciplinado no artigo 181 e seguintes da Lei Complementar nº 214/2025. Neste regime, a base de cálculo do IBS/CBS será a totalidade das receitas dos serviços financeiros previstos nos incisos do artigo 182, admitidas algumas deduções, previstas nos incisos do artigo 192. Nas palavras da Professora Elidie Bifano¹⁷⁹, as novas regras se assemelham às regras atualmente aplicáveis às contribuições ao PIS e Cofins do setor bancário, que foram “requeentadas” para fins da reforma tributária.

Apesar das similaridades entre nova apuração do IBS e CBS das receitas da atividade bancária e as atuais regras de apuração de PIS e Cofins para estas mesmas entidades, há algumas diferenças importantes entre os dois modelos.

A primeira diferença relevante que convém destacar, é que, na vigência do IBS e da CBS, todas as receitas dos bancos serão tributadas. Como visto anteriormente, apenas algumas receitas de tarifas e comissões eram tributadas pelo ISSQN, e apenas as receitas da atividade principal dos bancos eram (ou deveriam ser) tributadas pelas contribuições ao PIS e Cofins. Ou seja, poderá haver um considerável aumento da base de cálculo sujeita à tributação.

Conforme prevê o artigo 184 da Lei Complementar nº 214/2025, os serviços que, por disposição regulatória, somente possam ser prestados pelas instituições financeiras bancárias e sejam remunerados por tarifas e comissões, se sujeitarão ao regime regular de IBS/CBS. No regime específico, todas as receitas decorrentes dos serviços financeiros elencados no artigo 182 da Lei Complementar, compõem a base de cálculo do IBS e da CBS, independentemente de serem decorrentes ou não da atividade principal do objeto social da instituição financeira.

No que diz respeito ao setor bancário, o regime específico aplicável a estes serviços financeiros estão arrolados no artigo 192 da Lei Complementar nº 214/2025 e compreendem: **(i)** operações de crédito, adiantamento, empréstimo, repasse,

¹⁷⁹ BIFANO, Elidie Palma. PLP 68/2024 e o IBS sobre a atividade financeira: requeentando normas? Consultor Jurídico (ConJur), 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-12/plp-68-2024-e-o-ibs-sobre-a-atividade-financeira-requeentando-normas/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

financiamento, desconto de títulos, recuperação de créditos e prestação de garantias; (ii) operações de câmbio; e (iii) operações com títulos e valores mobiliários e instrumentos financeiros derivativos, bem como a atividade de assessor de investimento e de consultor de valores mobiliários.

A par da abrangência das operações que constituem base de incidência do IBS e da CBS, a Professora Elidie Bifano¹⁸⁰ destaca alguns questionamentos pertinentes: o que rigorosamente diferenciará o IOF do IBS sobre serviços financeiros? A competência compartilhada entre estados e municípios para instituição do IBS confronta com a competência federal para instituição do IOF? Deveria a Constituição ter sido alterada para extinguir o IOF, ou há algum detalhe específico que sustenta essa “dupla” tributação?

Quanto a este ponto, Humberto Ávila afirma que o art. 154 da Constituição Federal de 1988 não foi revogado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, e, portanto, permanece hígida a limitação à União de instituir impostos não previstos na sua competência ordinária, desde que não tenham fato gerador nem base de cálculo próprios aos impostos já discriminados.¹⁸¹

Ainda nas lições do Professor¹⁸², se somente a União possui a competência residual para instituir novos impostos não previstos na Constituição Federal de 1988, pressupõe-se que esta mesma competência foi negada aos Estados e Municípios, que, por consequência, não podem instituir impostos que incidam sobre fatos já abrangidos pela competência ordinária de outros entes federados.

Estas constatações sugerem que a instituição do IBS sobre serviços financeiros esbarra na competência federal para instituição do IOF, já previsto no artigo 153, inciso V da Constituição Federal de 1988.

De fato, como já visto no capítulo anterior, a teor do artigo 22, VI, VII, e XIX da Constituição Federal de 1988, é competência privativa da União legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores e sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular. Esse fato corrobora a visão de que, a atribuição da competência tributária de um imposto incidente sobre operações financeiras (IOF)

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo: IBDT, v. 56, ano 42, p. 701–730, 1º quadrimestre 2024.

¹⁸² Ibid.

exclusivamente à União Federal não foi por acaso, e teve por intuito preservar a sinergia entre a condução da política monetária e de crédito, câmbio, seguros e regulação do mercado de capitais e a calibração dos ônus fiscais potencialmente incidentes sobre essas mesmas atividades.

A atribuição de competência tributária aos Estados e Municípios para tributar operações financeiras tende a representar relevante fator de distorção do sistema constitucional, na medida em que esses entes subnacionais não detêm competência para regular matérias sensíveis como sistema monetário, política de crédito, câmbio, transferência de valores, poupança e captação, cuja condução é centralizada na União.

A possibilidade de criação de ônus tributários locais sobre tais operações abre espaço para interferências incompatíveis com as diretrizes do Sistema Financeiro Nacional, comprometendo a coerência e a efetividade das políticas públicas federais nessas áreas. Conforme analisado no Capítulo 6, mesmo no âmbito da própria União, que concentra simultaneamente competências regulatórias e tributárias sobre operações financeiras, já se observam distorções e atuações não plenamente sinérgicas entre o Banco Central do Brasil e a Receita Federal do Brasil, ainda que ambos estejam vinculados ao mesmo ente federativo. Nesse contexto, a fragmentação da competência tributária em favor de entes que não dispõem das atribuições regulatórias sobre essas operações tende a ampliar significativamente o risco de descoordenação institucional, potencializando distorções econômicas e normativas ainda mais severas, com impactos adversos sobre a estabilidade do sistema financeiro e a racionalidade do arranjo constitucional.

Superadas tais reflexões, a Lei Complementar nº 214/2025 também prevê exclusões e deduções específicas para as entidades financeiras. Serão admitidas as exclusões de reversões de provisões e recuperações de créditos baixados como prejuízo (artigo 186), o que já era permitido na Lei nº 9.718/1998 na apuração das contribuições PIS e Cofins. Além disso, mantém-se a previsão de que as receitas e despesas reconhecidas em contrapartida à avaliação a valor justo de títulos, valores mobiliários e instrumentos financeiros derivativos, devem ser evidenciados em subconta e computadas na base de cálculo no momento da realização do respectivo ativo ou passivo (artigo 192 §6º).

As deduções relativas ao setor bancário estão previstas nos incisos do artigo 192 da Lei Complementar nº 214/2025 são as seguintes:

Art. 192. Nas operações de crédito, de câmbio, e com títulos e valores mobiliários, de que tratam os incisos I a III do *caput* do art. 182 desta Lei Complementar, para fins de determinação da base de cálculo, serão consideradas as receitas dessas operações, com a dedução de:

I - despesas financeiras com a captação de recursos;

II - despesas de câmbio relativas às operações de que trata o inciso II do *caput* do art. 182 desta Lei Complementar;

III - perdas nas operações com títulos ou valores mobiliários de que trata o inciso III do *caput* do art. 182 desta Lei Complementar;

IV - encargos financeiros reconhecidos como despesas, ainda que contabilizados no patrimônio líquido, referentes a instrumentos de dívida emitidos pela pessoa jurídica;

V - perdas incorridas no recebimento de créditos decorrentes das atividades das instituições financeiras e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil nas operações com serviços financeiros de que tratam os incisos I a III do *caput* do art. 182 desta Lei Complementar, e perdas na cessão desses créditos e na concessão de descontos, desde que sejam realizadas a valor de mercado, obedecidas, ainda, em todos os casos, as mesmas regras de dedutibilidade da legislação do imposto de renda aplicáveis a essas perdas para os períodos de apuração iniciados a partir de 1º de janeiro de 2027; e

VI - despesas com assessores de investimento, consultores de valores mobiliários e correspondentes registrados no Banco Central do Brasil, relativas às operações de que tratam os incisos I a III do *caput* do art. 182 desta Lei Complementar, desde que esses serviços não tenham sido prestados por empregados ou administradores da empresa.

As deduções previstas nos incisos I a IV acima já eram facultadas aos bancos na apuração das contribuições PIS e Cofins. A grande “novidade” foi a permissão expressa da dedução de perda o recebimento de créditos a partir de 2027, inclusive perdas em cessão e descontos concedidos em renegociações, bem como, as despesas com assessores de investimento e correspondentes bancários.

Como visto na subseção 5.3, para fins da presente dissertação, entende-se que as “novas” deduções facultadas aos bancos, na verdade, já estavam contempladas na possibilidade de dedução de despesas incorridas na intermediação financeira prevista no artigo 3º, §6º, inciso I, alínea “a” da Lei nº 9.718/1998, na apuração das contribuições PIS e Cofins – muito embora a extensão do direito a esta dedução não seja reconhecida pelas autoridades fiscais.

Em suma, como bem resumiu a Professora Elidie Bifano¹⁸³, o regime específico trazido com a reforma tributária se anuncia como gerador de futuros questionamentos, na medida em que repete, sem pudor, a incidência das contribuições PIS e Cofins sobre o lucro bruto, fruto da remuneração das entidades responsáveis pela concessão de crédito, um dos mais importantes pilares de nossa economia.

¹⁸³ Ibid.

Conforme destacado pela Professora Elidie Bifano¹⁸⁴, o Brasil adotará um IVA para serviços financeiros diverso daquele adotado nos outros países, que incidem somente sobre serviços remunerados por tarifas e comissões. Essa iniciativa, embora bem-intencionada, despreza as experiências anteriores, pois IBS/CBS, assim como as contribuições PIS e Cofins, incidirão sobre o lucro bruto das transações financeiras, onerando o *spread*.

De toda forma, a preocupação com a repercussão da carga tributária nos juros praticados no mercado de crédito parece ter sido contemplada na Emenda Constitucional nº 132/2023. O artigo 10, §1º, inciso II da Emenda dispõe que a carga tributária incidente sobre as operações de crédito deverá ser mantida nos patamares atuais, até o quinto ano da entrada em vigor do novo regime.

Apesar da trava estabelecida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, não há garantias de que a carga tributária sobre o setor bancário não será majorada após 2033.

Via de regra, e ressalvadas situações excepcionais, tais como a adoção de políticas monetárias contracionistas voltadas à contenção de pressões inflacionárias, a redução das taxas de juros bancários constitui medida economicamente desejável, na medida em que favorece a democratização do acesso ao crédito e amplia as possibilidades de financiamento para famílias e empresas.

O custo do crédito naturalmente integrará o preço dos bens e serviços no mercado. Por esta razão, não parece ser do interesse exclusivo do mercado financeiro uma eventual redução da carga tributária, mas sim de todos aqueles que dependem do acesso ao crédito para desenvolver suas atividades.

Conforme será visto no Capítulo 8, a experiência internacional mostra que diversos países isentam em alguma medida as operações de crédito da tributação sobre o consumo, em razão dos reflexos nos juros cobrados dos tomadores. É o caso dos países da União Europeia, Nova Zelândia, África do Sul e Singapura, por exemplo¹⁸⁵.

Mesmo a par das práticas internacionais de isenção do IVA nas operações de crédito, a exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar nº 68, recentemente

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ OECD. Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2020_152def2d-en. Acesso em: 07 jul. 2024.

convertido na Lei Complementar nº 214/2025, afirma que “O Brasil será pioneiro ao tributar os serviços financeiros remunerados por margem pelo IBS e pela CBS.” Afirma, ainda, que “Historicamente, a isenção foi justificada por dificuldades operacionais de se tributar o *spread*”.

Conforme será visto no Capítulo 8, diversos estudos que se debruçaram sobre a instituição do IVA nos países que o adotam são categóricos ao sinalizar que a opção pela isenção dos serviços financeiros é uma medida para não onerar o custo do crédito¹⁸⁶. Ou seja, as dificuldades operacionais de se tributar o *spread* não parecem ter sido o fator determinante para a isenção.

Reconhecemos, no entanto, que na realidade brasileira os bancos são responsáveis por parcela significativa da arrecadação dos tributos federais¹⁸⁷, e, portanto, seria uma grande renúncia fiscal isentar totalmente os serviços financeiros.

Por outro lado, são louváveis as novas disposições da Lei Complementar nº 214/2025, que preveem que os contribuintes sujeitos ao regime regular que tomarem empréstimos ou financiamentos poderão se creditar do IBS e da CBS incidentes na operação, ainda que parcialmente (artigo 194).

No entanto, a permissão de tomada de crédito parcial sobre despesas financeiras não neutralizará o repasse da carga tributária no *spread* bancário arcado pelos tomadores de empréstimos. Tais créditos serão calculados apenas sobre a diferença dos juros que exceder a taxa Selic (artigo 194, inciso II). Ou seja, o IBS e a CBS incidentes sobre a parcela dos juros equivalente à Selic serão necessariamente repassados ao tomador do empréstimo. Em tempos de Selic alta, como atualmente¹⁸⁸, o valor que deixará de gerar créditos é substancial.

Além disso, esse novo mecanismo de tomada de créditos deixou de contemplar a neutralização da carga tributária sobre o *spread* bancário sobre as pessoas físicas. Como se sabe, a lógica do mercado de crédito é naturalmente anti-isonômica, pois os juros são inversamente proporcionais ao risco da operação. Logo, quando menor a

¹⁸⁶ VAN BREDERODE, Robert F.; KREVER, Richard. *Taxing loan intermediary services: theory and design considerations*. In: VAT and Financial Services: Comparative Law and Economic Perspectives. 2017, p. 15–33.

¹⁸⁷ Vide notícia do site do Governo Federal: “Detalhando os resultados por categoria, a arrecadação de PIS/Pasep e Cofins somou R\$ 44.034 milhões, um crescimento real de 14,37%, influenciado positivamente pelo setor financeiro e mudanças legislativas, incluindo a parcial retomada da tributação sobre combustíveis.” Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/arrecadacao-cresce-e-supera-os-r-280-bilhoes-em-janeiro>. Acesso em: 06 jul. 2024.

¹⁸⁸ No período em que essa dissertação foi concluída, a taxa Selic era de 15% (dezembro/2025).

renda e o patrimônio, via de regra, será maior o prêmio de risco embutido na taxa de juros, o que faz com que a camada mais pobre da população arque com os juros mais altos.

A reforma tributária possui como um de seus pilares a justiça fiscal, o que motivou inclusive a previsão de mecanismos para devolução dos tributos para as pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda - “*cashback* do povo”. No entanto, analisando especificamente sob a ótica da regressividade, a Lei Complementar nº 214/2025 perdeu a oportunidade de estabelecer a devolução personalizada do IBS/CBS para as pessoas físicas de baixa renda, tomadoras de crédito.

Como visto, do ponto de vista econômico, a incidência tributária sobre as receitas das operações de intermediação financeira constitui uma distorção introduzida pelo governo na livre formação da taxa de juros. Por representar um ônus para o tomador de crédito – e também para o poupador – a tributação do setor financeiro desestimula tanto o investimento quanto a poupança. Trata-se, portanto, de um entrave à boa alocação intertemporal de recursos na economia, o que vai de encontro à neutralidade, que é o princípio informador da reforma tributária em curso.

Não se pretende, nesta pesquisa, defender a isenção completa sobre esses serviços, o que implicaria em uma renúncia fiscal incompatível com as necessidades arrecadatórias atuais. Todavia, existe um consenso no sentido de que a redução da carga tributária sobre a intermediação financeira é uma medida desejável para garantir a democratização do acesso ao crédito. Acredita-se que a reforma tributária nos moldes do da Lei Complementar nº 214/2025 não caminhará em direção a este objetivo, na medida em que reproduz quase que integralmente o atual regime das contribuições PIS e Cofins sobre o setor bancário, que, como visto, possui relevantes distorções.

8. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA LITERATURA SOBRE TRIBUTAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO EM OUTRAS JURISDIÇÕES: UMA PERSPECTIVA COMPARADA

8.1. Tributação sobre receitas de intermediação financeira: método IVA

A tributação das receitas da intermediação financeira é um desafio que extrapola a experiência brasileira e se apresenta, de modo recorrente, em diversas jurisdições.

Por outro lado, há países que, ao optarem por tributar as operações bancárias, buscaram estruturar arranjos normativos específicos ao longo do tempo, justamente com o objetivo de mitigar as distorções tradicionalmente associadas à tributação do setor financeiro. Esses arranjos incluem, por exemplo, modelos alternativos de tributação da intermediação financeira, mecanismos de compensação ou regimes diferenciados que procuram preservar a neutralidade, reduzindo impactos indesejados sobre *spreads* bancários, alocação de capital e decisões de poupança e investimento.

O objetivo do presente tópico, portanto, não é realizar um mapeamento exaustivo dos regimes de tributação do setor bancário adotados em uma ampla gama de países, o que, a rigor, demandaria uma pesquisa autônoma e dedicada exclusivamente a esse fim. Busca-se, antes, destacar algumas ponderações centrais identificadas na literatura internacional e nas experiências comparadas, evidenciando as críticas, limitações e racionalidades econômicas subjacentes a essas escolhas.

Para os países que adotam o modelo IVA, as dificuldades de se tributar o setor bancário decorrem, em parte, do fato de que parte relevante dos serviços financeiros não é remunerada por um preço explícito, mas por margens, como o *spread* entre a taxa paga pelo tomador e a taxa recebida pelo poupador. Nesses casos, a estrutura tradicional do IVA encontra dificuldade para individualizar o “valor do serviço”.

É nesse sentido que Ben Lockwood destaca o problema: serviços financeiros precificados por margem não se ajustam bem ao mecanismo ordinário do *value-added tax* (VAT), pois é complexo separar, com precisão operacional, o valor agregado da intermediação financeira de forma individualizada¹⁸⁹.

¹⁸⁹ LOCKWOOD, Ben. How should financial intermediation services be taxed? Coventry: University of Warwick, 2013. Working paper. Disponível em:

No âmbito da União Europeia, consolidou-se historicamente a isenção de ampla gama de serviços financeiros no IVA desde 1977, com a Sexta Diretiva do IVA¹⁹⁰ (77/388/EEC, de 17 de maio de 1977 – mais tarde consolidadas na Diretiva 2006/112/EC¹⁹¹). Nesse contexto, é tecnicamente adequado afirmar que a existência desta isenção se explica, ao menos em parte, por uma razão operacional/estrutural: a dificuldade de tributar serviços “remunerados por margem”, nos quais o valor adicionado não é facilmente observável nem faturado em uma nota de serviços independente¹⁹².

A literatura internacional, contudo, não é uníssona quanto às razões e à atualidade dessa opção. Alguns autores argumentam que tal opção se encontra tecnicamente superada, defendendo que seria possível tributar a intermediação financeira de maneira mais ampla, desde que adotados modelos alternativos ou ajustes estruturais ao imposto sobre consumo, ainda que reconheçam a existência de desafios inerentes e potenciais efeitos colaterais dessa tributação¹⁹³.

De fato, mesmo os autores que entendem que é operacionalmente viável tributar a intermediação financeira através do método IVA reconhecem que a incidência de tributos sobre o consumo no setor bancário pode ser, sob uma perspectiva teórica, indesejável, em razão dos efeitos colaterais associados às distorções na alocação intertemporal de recursos¹⁹⁴. A tributação do consumo aplicada à intermediação financeira tende a interferir diretamente nas decisões de

https://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=8122. Acesso em: 22 dez. 2025.

¹⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 145, 13 jun. 1977. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31977L0388>. Acesso em: 17 abr. 2025.

¹⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 11 dez. 2006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32006L0112>. Acesso em: 16 jan. 2026.

¹⁹² PODDAR, Satya. Consumption Taxes: The Role of the Value-Added Tax. In: HONOHAN, Patrick (ed.). Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies. Washington, DC: The World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 349–350.

¹⁹³ Ibid, p. 361-362

¹⁹⁴ Nesse sentido: PODDAR, Satya. Consumption taxes: the role of the value-added tax. In: HONOHAN, Patrick (org.). Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 361–362; BOADWAY, Robin; KEEN, Michael. Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services. In: HONOHAN, Patrick (org.). Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 31–60; HONOHAN, Patrick. Avoiding the pitfalls in taxing financial intermediation. In: HONOHAN, Patrick (org.). Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 1–30.

poupança e investimento, afetando a formação de taxas de juros, o custo do crédito e, em última instância, o equilíbrio intertemporal entre consumo presente e futuro.

Entre os autores que defendem a não tributação da intermediação financeira sob a ótica do consumo (i.e, mediante um tributo nos moldes do IVA), destaca-se Patrick Honohan, para quem a crescente percepção do setor financeiro como estratégico para o crescimento econômico, aliada à intensificação da competição internacional por serviços financeiros, tem levado alguns países a oscilar para o extremo oposto da não tributação: a concessão de benefícios fiscais, frequentemente justificados como instrumentos de estímulo ao desempenho do setor¹⁹⁵.

Honohan adverte, ainda, que mesmo as tentativas de tributação corretiva no âmbito do setor bancário devem ser conduzidas com elevado grau de cautela, uma vez que os efeitos colaterais e as perdas de eficiência associadas a uma tributação mal desenhada podem superar eventuais ganhos arrecadatórios ou regulatórios, comprometendo tanto a eficiência alocativa quanto a estabilidade do sistema financeiro¹⁹⁶.

No que se refere às distorções específicas decorrentes da tributação da intermediação financeira, Ramon Caminal destaca que, quando se tributa o retorno bruto dos empréstimos bancários, a potencial consequência é o encarecimento do crédito para o tomador final¹⁹⁷. Esse aumento de custo induz parte das empresas a migrar do financiamento bancário (caracterizado por maior grau de monitoramento) para formas alternativas de financiamento com maior nível de risco¹⁹⁸.

O efeito colateral descrito por Ramon Caminal pressupõe, contudo, a existência de uma alternativa de financiamento não bancário via mercado de capitais que seja suficientemente desenvolvida e acessível. Essa condição, entretanto, não se verifica em grande parte dos países emergentes, nos quais o crédito bancário permanece como a principal (e, por vezes, única) fonte relevante de financiamento para empresas e famílias, como visto no capítulo 3.3 dessa dissertação. Nesses contextos, as distorções decorrentes da tributação da intermediação financeira tendem a ser ainda

¹⁹⁵ HONOHAN, Patrick. Avoiding the pitfalls in taxing financial intermediation. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 19.

¹⁹⁶ *Ibid*, p. 20.

¹⁹⁷ CAMINAL, Ramon. Taxation of banks: modeling the impact. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 86–90.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

mais pronunciadas, na medida em que o encarecimento do crédito bancário não encontra vias alternativas eficientes de financiamento, potencializando impactos negativos sobre investimento, crescimento e inclusão financeira.

Essa é a razão pela qual Lockwood afirma que, em um ambiente ideal, a intermediação financeira deveria ser deixada sem tributação para evitar distorções na alocação intertemporal dos recursos¹⁹⁹.

Mesmo onde prevalece a isenção do IVA para serviços financeiros, a literatura aponta preocupações relevantes, como a ocorrência de resíduo de imposto pago na aquisição de insumos pelo setor isento, sem pleno direito a crédito, que pode ser incorporado ao custo e, por consequência, refletir-se no preço dos serviços financeiros²⁰⁰. Ou seja, mesmo a isenção do IVA para serviços financeiros, para alguns autores, não seria suficiente para impedir o repasse de tributos incidentes na aquisição dos insumos da atividade bancária.

Por outro lado, as lições de Robin Boadway e Michael Keen demonstram que um consenso teórico no sentido de que, caso as receitas da intermediação financeira sejam efetivamente tributadas mediante a sistemática do IVA, os serviços financeiros utilizados como insumos produtivos pelas empresas deveriam ser desonerados²⁰¹. Essa desoneração poderia ocorrer por meio de isenções específicas ou da concessão de créditos relativos às despesas financeiras, com fundamento em argumentos de eficiência produtiva, em linha com o teorema de Peter Diamond e James Mirrlees²⁰², segundo o qual, em sistemas tributários eficientes, não se deve tributar insumos

¹⁹⁹ LOCKWOOD, Ben. *How should financial intermediation services be taxed?* Working Paper – Department of Economics, University of Warwick, CAGE Online Working Paper Series, Warwick, n. 65, 2011, p. 7. Disponível em: <https://wrap.warwick.ac.uk/57670/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁰⁰ PODDAR, Satya. *Consumption taxes: the role of the value-added tax*. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 349–350.

²⁰¹ BOADWAY, Robin; KEEN, Michael. *Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services*. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 40–45.

²⁰² O teorema da eficiência produtiva, formulado por Peter Diamond e James Mirrlees (1971), parte do pressuposto de um ambiente econômico “padrão”, caracterizado por retornos constantes de escala, concorrência perfeita e pela capacidade do governo de tributar adequadamente o consumo final ou realizar transferências por meio de instrumentos não distorcivos. Nesse contexto, a tributação de insumos ou bens intermediários é considerada ineficiente, pois compromete a eficiência produtiva ao introduzir distorções artificiais na estrutura de custos das empresas. Tais distorções poderiam ser evitadas mediante a tributação do consumo final ou pela utilização de instrumentos tributários menos distorcivos, preservando-se a neutralidade das decisões produtivas.

intermediários, sob pena de comprometer a neutralidade produtiva e distorcer decisões de produção e investimento.

Em outra perspectiva, Kirilenko e Summers sustentam que a tributação do setor bancário sob uma perspectiva exclusivamente arrecadatória, tende a gerar efeitos de *deadweight loss*, entendidos como a perda líquida de bem-estar econômico que ocorre quando um tributo ou intervenção estatal distorce os preços relativos, reduzindo o volume de transações que seriam eficientes em um mercado competitivo, sem que tal perda seja compensada por arrecadação ou benefício social equivalente²⁰³. No caso específico da intermediação financeira, esse efeito decorre do fato de que o tributo incide sobre um componente que se incorpora diretamente ao preço de um insumo essencial da economia, a saber, o crédito.

Boadway e Keen reconhecem, contudo, situações excepcionais. Admite-se que, caso o país enfrente limitações significativas no uso de instrumentos menos distorcivos, a tributação da intermediação financeira poderia funcionar como um substituto imperfeito²⁰⁴. Além disso, os mesmos autores assinalam que não haveria, em tese, razão para excluir a tributação de serviços financeiros quando o consumidor final for pessoa física²⁰⁵. Ainda assim, mesmo nesses cenários, a recomendação predominante é no sentido de que a alíquota ótima seja relativamente baixa, afastando-se tanto a incidência elevada quanto a ideia de isenção absoluta, em favor de soluções calibradas e sensíveis às especificidades do setor financeiro²⁰⁶.

Patrick Honohan identifica ainda a inflação como um dos principais problemas associados à tributação das receitas bancárias, mesmo quando observada em patamares aparentemente moderados (um ponto percentual)²⁰⁷. Para o autor, considerando que grande parte das operações de crédito possuem prazo de vencimento médio ou longo, quando o tributo incide sobre os juros nominais, a inflação expande artificialmente a base tributável, ainda que não haja aumento dos juros

²⁰³ KIRILENKO, Andrei; SUMMERS, Victoria. *Bank debit taxes: yield versus disintermediation*. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 335–336.

²⁰⁴ BOADWAY, Robin; KEEN, Michael. *Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services*. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 83.

²⁰⁵ *Ibid.* p. 78.

²⁰⁶ *Ibid.* p. 82.

²⁰⁷ HONOHAN, Patrick. *The accidental tax: inflation and the financial sector*. In: HONOHAN, Patrick (org.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 421.

reais²⁰⁸. Como consequência, a alíquota efetiva real do tributo cresce com a inflação, produzindo um efeito arrecadatário não intencional e potencialmente regressivo sobre o consumidor de serviços financeiros.

As distorções apontadas pela literatura especializada se refletem de forma concreta no desenho dos sistemas tributários comparados, notadamente no fato de que a ampla maioria dos países que adotam o IVA opta por isentar as receitas provenientes de operações de crédito. Essa opção não decorre de uma percepção de irrelevância econômica do setor bancário, mas, ao contrário, do reconhecimento de que a tributação da intermediação financeira, especialmente nos moldes tradicionais do IVA, pode gerar efeitos colaterais relevantes sobre a eficiência alocativa e o custo do crédito.

Ainda que parte da doutrina sustente, em termos conceituais e operacionais, a possibilidade de tributar a intermediação financeira, tais propostas são invariavelmente acompanhadas de ressalvas expressas quanto à sua aplicação em economias emergentes e em mercados bancários concentrados, nos quais a limitada concorrência reduz a capacidade das instituições financeiras de absorver o ônus tributário, o que explica a persistência da isenção como solução pragmática adotada por diversos ordenamentos.

8.2. Alternativa à uma tributação das receitas do setor bancário sob o método IVA: a tributação das *rents*

Diante do disseminado entendimento no sentido de que a tributação das receitas do setor bancário (inclusive sob o método IVA), seria indesejável e/ou de difícil operacionalização, alternativas de tributação dessas entidades surgiram na literatura, e foram (ou vêm sendo) adotadas por algumas jurisdições.

Uma solução que, embora frequentemente descrita como ideal, revela-se complexa e de difícil implementação prática, por exemplo, é a chamada a tributação das “*rents*” ou rendas econômicas. As *rents* correspondem aos ganhos auferidos por determinado agente econômico acima do retorno mínimo necessário para mantê-lo

²⁰⁸ Ibid.

em uma dada atividade, isto é, muito acima do seu custo de oportunidade²⁰⁹. Diferenciam-se, portanto, do chamado lucro normal, que remunera os fatores produtivos de acordo com seus usos alternativos.

As *rents* existem, em regra, em virtude de vantagens estruturais ou institucionais, tais como poder de mercado, barreiras à entrada, assimetrias informacionais, escassez regulatória, direitos exclusivos ou posições privilegiadas ao longo de cadeias produtivas, circunstâncias frequentemente identificadas no setor bancário²¹⁰.

Nesse contexto, a tributação das *rents* poderia incidir tanto sobre a própria instituição financeira, enquanto organização econômica, quanto sobre os beneficiários finais da estrutura bancária, como acionistas ou *bankers*²¹¹.

Um exemplo frequentemente citado na literatura é a experiência do Reino Unido, que adotou, por período determinado, a tributação da parcela dos bônus pagos a profissionais do setor financeiro considerada como renda econômica extraordinária (*rents*)²¹². O tributo incidia à alíquota de 50% sobre bônus superiores a GBP 25.000, e possuía duas finalidades centrais: (i) alcançar a capacidade contributiva de contribuintes que auferiam ganhos extraordinários sob a forma de bônus e (ii) financiar os custos fiscais associados à crise financeira de 2008, operando como mecanismo de responsabilização daqueles percebidos como beneficiários diretos de um sistema que demandou amplo suporte estatal²¹³²¹⁴.

²⁰⁹FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Financial sector taxation: the IMF's report to the G-20 and background material. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010, p. 11. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²¹⁰ Ibid, p. 6-9.

²¹¹ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Financial sector taxation: the IMF's report to the G-20 and background material. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010, p. 12–13. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

²¹² BELL, Brian; VAN REENEN, John. *Bankers and their bonuses*. The Economic Journal, Oxford, v. 124, n. 574, p. F1–F21, fev. 2014, p. F16. DOI: 10.1111/eoj.12101. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/56057/>. Acesso em: 09 out. 2025.

²¹³ Ibid. p. F16–F17.

²¹⁴ Conforme pontuado por Onofre Batista, citando Joseph Stiglitz: “Para o economista, o que fica marcado é uma mudança de percepção sobre o sistema capitalista, ou seja, se antes da crise as pessoas acreditavam que os mercados eram eficientes e que a desigualdade de renda poderia ser indesejável, mas era justificável pelos incentivos que oferecia ao crescimento econômico, agora, o que se percebe é que os mercados não são eficientes, não são estáveis, e que os altos bônus recebidos pelos executivos dos bancos representavam tão somente um prêmio às perdas recordes que eles mesmos provocaram.” BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O outro lado do Leviatã e a corrida ao fundo do poço. São Paulo: Almedina, 2015, p. 489

Não obstante, a literatura especializada ressalta que a tributação das *rents*, embora atraente do ponto de vista da justiça fiscal e capacidade contributiva, apresenta desafios relevantes sob a ótica da eficiência e de sua praticidade.

Embora a tributação das *rents* seja frequentemente defendida, em termos teóricos, como uma forma relativamente não tão distorciva de arrecadação (na medida em que incidiria apenas sobre retornos superiores ao nível normal), a literatura especializada identifica três problemas centrais associados a esse modelo.

O primeiro diz respeito à mensuração e identificação das *rents*. Na prática, revela-se extremamente difícil isolar, com precisão, o que constitui renda econômica pura, em oposição ao retorno normal do capital ou à remuneração legítima pelo risco assumido²¹⁵.

No âmbito específico da tributação do setor financeiro, o relatório do Fundo Monetário Internacional “*Financial Sector Taxation*”, elaborado por Stijn Claessens, Michael Keen e Ceyla Pazarbasioglu reconhece expressamente essa fricção ao examinar os tributos sobre *rents*. Segundo o relatório, embora a mensuração das chamadas “*rents do capital*” possa ser realizada de forma aproximada, a tentativa de tributar “*rents do trabalho*” (como ocorreu no caso da tributação dos bônus de *bankers* no Reino Unido) é inerentemente imprecisa, pois pressupõe a mensuração de elementos como capital humano e a construção de um contrafactual acerca do rendimento que o indivíduo obteria fora do setor financeiro²¹⁶.

O segundo problema, conforme observa Ramon Caminal, reside no risco de que, caso o tributo recaia efetivamente sobre os “beneficiários finais” da estrutura bancária, reduzindo seus ganhos líquidos, haja comprometimento dos incentivos ao adequado monitoramento dos riscos das operações intermediadas²¹⁷. Como consequência, os bancos poderiam reduzir esforços de monitoramento, aceitar carteiras de crédito mais arriscadas ou elevar a probabilidade de perdas futuras,

²¹⁵ MIRRLEES, James et al. The Mirrlees Review: conclusions and recommendations for reform. *Fiscal Studies*, Oxford, v. 32, n. 3, p. 331–359, 2011, p. 338. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/MirrleesReview_FS_2011.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

²¹⁶ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Financial sector taxation: the IMF's report to the G-20 and background material*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2010, p. 134. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>. Acesso em: 11 out. 2025.

²¹⁷ CAMINAL, Ramon. Taxation of banks: modeling the impact. In: HONOHAN, Patrick (ed.). *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 81–126, esp. p. 106.

especialmente em contextos nos quais o repasse do ônus tributário por meio de preços mais elevados não seja plenamente viável²¹⁸.

O terceiro problema destacado pela literatura em relação à tributação das *rents* refere-se ao risco de punir uma potencial eficiência operacional dos contribuintes que as geraram. Mesmo quando existam *rents*, parte do excedente observado pode refletir ganhos legítimos de produtividade, inovação, economias de escala ou eficiência gerencial. Como observa Schwerhoff, Edenhofer e Fleurbaey, além de ser particularmente difícil mensurar as *rents* com precisão, elas podem desempenhar funções socialmente benéficas, como o financiamento de inovação e investimento de longo prazo²¹⁹. Um desenho tributário inadequado, portanto, corre o risco de atingir, além das rendas associadas a poder de mercado, retornos derivados de eficiência econômica genuína, comprometendo incentivos para boas práticas empresariais no setor financeiro.

Ou seja, mesmo quando direcionada a *rents*, a tributação no setor bancário pode produzir efeitos indiretos indesejados, exigindo elevado grau de sofisticação institucional e cautela regulatória em seu desenho. De todo modo, entende-se que esse modelo de tributação, caso fosse adotada no Brasil, se mostraria mais compatível com a observância do princípio da capacidade contributiva, na medida em que o próprio gatilho da incidência tributária estaria condicionado à superação de determinado patamar de lucratividade. Com isso, evita-se a imposição de ônus fiscal uniforme e indiferenciado a todas as instituições bancárias (tal como ocorre hoje no Brasil), permitindo que a carga tributária recaia apenas sobre aquelas que efetivamente revelem maior aptidão econômica para suportá-la.

Em um cenário ideal, seria desejável uma tributação calibrada das *rents* do setor bancário, direcionada especialmente às estruturas de *funding* associadas à geração de risco sistêmico. Nesse desenho, entendemos que a tributação das *rents* permitiria alcançar a capacidade contributiva de agentes que exteriorizam maior riqueza, e desestimularia a assunção excessiva de riscos na busca por maior lucratividade. Trata-se, portanto, de um modelo que aparentemente se aproxima de um ideal de tributação justa e de sinergia com a regulação prudencial, atribuindo à

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ SCHWERHOFF, Georg; EDENHOFER, Ottmar; FLEURBAEY, Marc. Taxation of economic rents. *Journal of Economic Surveys*, Oxford, v. 34, n. 2, p. 396–423, 2020, p. 417.

incidência tributária uma função complementar extrafiscal de promoção da estabilidade do sistema bancário.

Embora a tributação da renda em si não constitua o objeto central do presente trabalho, as considerações acima mostram-se relevantes na medida em que evidenciam que, se até mesmo tributos incidentes sobre a renda das instituições financeiras podem gerar distorções econômicas relevantes, maior ainda deveria ser a preocupação relacionada a tributação das receitas do setor bancário, que possuem maior aptidão para repercussão imediata no custo do crédito. Ademais, considerando que o foco desta pesquisa recai sobre a tributação das receitas da intermediação financeira, revela-se pertinente apontar, ainda que de forma ilustrativa, modelos alternativos de tributação potencialmente menos distorcivos, e mais alinhados às regras prudenciais regulatórias aplicáveis ao setor bancário.

8.3. Outros modelos de tributação do setor bancário sob uma perspectiva pigouviana

No pós-crise de 2008, o debate internacional reforçou a necessidade de calibrar cuidadosamente a tributação do setor bancário, especialmente sob uma perspectiva pigouviana.

A tributação pigouviana é tradicionalmente compreendida como aquela destinada a corrigir externalidades negativas, mediante a imposição de um ônus tributário que reflita o custo social da atividade exercida, induzindo os agentes econômicos a internalizarem tais custos em suas decisões²²⁰. Diferentemente da tributação orientada exclusivamente à arrecadação, os tributos pigouvianos possuem finalidade predominantemente regulatória, buscando alinhar incentivos privados a objetivos públicos previamente definidos.

Nesse contexto, diante das distorções que a tributação ordinária das operações bancárias tende a provocar (notadamente quando estruturada segundo modelos tradicionais de impostos sobre consumo) e diante da necessidade regulatória de estimular ou desestimular comportamentos específicos das instituições financeiras, em consonância com os objetivos de estabilidade e solidez do sistema financeiro, a tributação pigouviana emerge, na literatura internacional, como uma alternativa

²²⁰ KNITTEL, Christopher R.; SANDLER, Ryan. *The welfare impact of indirect Pigouvian taxation: evidence from transportation*. NBER Working Paper, n. 18849, Feb. 2013, p. 1–2. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18849/w18849.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

relevante. Trata-se de um modelo que, além de gerar arrecadação, apresenta-se como eficiente do ponto de vista regulatório, na medida em que busca desincentivar práticas geradoras de risco sistêmico, excessiva alavancagem ou tomada de risco, contribuindo para a concretização dos objetivos macroprudenciais delineados pelas jurisdições que o adotam.

Cumprido destacar que um dos principais fundamentos econômicos subjacentes às diversas propostas de tributação pigouviana do setor bancário é o fenômeno conhecido como *moral hazard* (risco moral). O *moral hazard* ocorre quando uma instituição financeira acredita que não suportará integralmente as consequências negativas de suas decisões, especialmente em cenários de crise²²¹. Se o banco antecipa que parte relevante das perdas será absorvida por terceiros (como depositantes protegidos por esquemas de garantia, fundos garantidores ou, em última instância, pelo próprio Estado), cria-se um incentivo para a assunção de níveis de risco superiores aos que seriam observados em um ambiente de plena responsabilização, manifestados, por exemplo, em maior alavancagem, exposição a ativos mais arriscados ou financiamento excessivo de curto prazo²²².

É nesse contexto que se insere a noção de garantia implícita associada ao termo “*too big to fail*”. Determinadas instituições, em razão de seu porte, papel central nos sistemas de pagamento e crédito e potencial de contágio sistêmico, passam a ser percebidas como “grandes demais para falir”. Essa percepção leva o mercado a precificar a expectativa de resgate (total ou parcial) em caso de colapso, o que funciona, na prática, como um subsídio implícito para essas instituições bancárias que reduz o custo de captação, melhora sua posição competitiva em relação a bancos menores e pode, inclusive, elevar seus lucros²²³.

Por essa razão, a literatura internacional frequentemente justifica a adoção de tributos setoriais específicos sobre o setor bancário como instrumentos para precificar ou compensar essa garantia implícita, contribuindo para a redução do risco moral e

²²¹ ALLEN, Franklin; CARLETTI, Elena; GOLDSTEIN, Itay; LEONELLO, Agnese. Moral hazard and government guarantees in the banking industry. *Journal of Financial Regulation*, Oxford, v. 1, n. 1, p. 30–50, 2015.

²²² *Ibid.*

²²³ O'HARA, Maureen; SHAW, Wayne. Deposit insurance and wealth effects: the value of being “too big to fail”. *The Journal of Finance*, v. 45, n. 5, p. 1587–1600, 1990.

para a internalização do custo esperado de crises futuras por aqueles que mais se beneficiam do chamado “colchão” público²²⁴.

Nesse cenário, a Comissão Europeia avançou com uma proposta concreta de *Financial Transaction Tax* (FTT) em âmbito europeu justificada, em grande medida, pela percepção de que o setor financeiro se encontraria subtributado em relação a outros setores da economia, em razão da ampla isenção de IVA aplicável a diversos serviços financeiros²²⁵.

Na proposta apresentada pela Comissão Europeia, conforme analisam os Englisch, Vella e Yevgenyeva, o FTT possuiria escopo particularmente amplo, incidindo sobre: (i) a compra e venda de instrumentos financeiros; (ii) transferências intragrupo do direito de dispor do instrumento como proprietário, bem como operações economicamente equivalentes; e (iii) a celebração ou modificação de contratos derivativos²²⁶. Ao mesmo tempo, visando mitigar impactos econômicos indesejados, a proposta excluía expressamente os mercados primários, como a emissão de ações e títulos, bem como operações primárias com moedas, a fim de não prejudicar a captação de recursos por governos e empresas²²⁷. Também ficariam fora do escopo do tributo diversas atividades financeiras cotidianas, incluindo empréstimos e captações realizadas por famílias e empresas, seguros, hipotecas e serviços de pagamento, com o objetivo declarado de minimizar efeitos adversos sobre famílias e pequenas e médias empresas não ativas nos mercados financeiros²²⁸.

²²⁴ Nesse sentido, conforme constatado pelo Professor Onofre Batista: *Não parece justo que Wall Street, que usufruiu lucros estratosféricos por anos, depois, tenha buscado o socorro do dinheiro dos contribuintes norte-americanos. Entretanto, a quebra poderia arrastar à ruína todo o sistema financeiro. Em outras palavras, o capital financeiro, após tomar decisões equivocadas e não ter conseguido sozinho se autorregular, apelou para o dinheiro do fundo comum dos cidadãos norte-americanos. O Congresso, embora relutante, aprovou o socorro. Mesmo assim, pouco depois, algumas companhias, como o American International Group (AIG), que havia recebido 173 bilhões de dólares, agraciou seus executivos com 165 milhões de dólares, sob a alegação de que era necessário manter os “estímulos” aos empregados talentosos para que a companhia se recuperasse, para o bem dos próprios contribuintes, que, afinal, haviam passado a proprietários da maior parte da companhia.*- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O outro lado do Leviatã e a corrida ao fundo do poço*. São Paulo: Almedina, 2015, p.62.

²²⁵ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC (COM(2011) 594 final; 2011/0261 (CNS)). Bruxelas, 28 set. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 24 out. 2025.

²²⁶ ENGLISH, Joachim; VELLA, John; YEVGENYEVA, Anzhela. The Financial Transaction Tax Proposal under the Enhanced Cooperation Procedure: Legal and Practical Considerations. *British Tax Review*, Londres, n. 2, p. 223–259, 2013, esp. p. 224–225. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2284733>. Acesso em: 17 jul. 2025.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ibid.

Vella, Fuest e Schmidt-Eisenlhor formulam críticas relevantes à lógica de que fundamentou parte da proposta do FTT, segundo a qual os custos sociais decorrentes da crise financeira de 2008 legitimariam a tributação do setor bancário como um todo²²⁹. Para os autores, ainda que se admita, em tese, que instituições financeiras devam contribuir para o custeio dos danos associados a crises sistêmicas, não é evidente que os sujeitos efetivamente onerados por esse tipo de tributo sejam os mesmos agentes que deram causa à crise²³⁰. Muitos dos responsáveis diretos deixaram o mercado, foram incorporados ou deixaram de existir, ao passo que o FTT incidiria de forma ampla e indiferenciada, alcançando inclusive instituições e agentes que não desempenharam papel relevante na eclosão da crise²³¹.

Além disso, os mesmos autores alertam para um risco político significativo associado à apresentação do FTT como um instrumento punitivo dirigido aos “responsáveis” pela crise. Essa narrativa poderia ocultar o fato de que a incidência econômica real do tributo tende a ser repassada, ao menos em parte, aos consumidores de serviços financeiros, por meio de juros mais elevados²³². Soma-se a isso a crítica de que o FTT não se coaduna com a lógica estrutural dos impostos sobre valor agregado, pois não observaria os princípios de neutralidade e não cumulatividade, tampouco se conectaria de forma consistente ao conceito de valor agregado nos serviços financeiros, operando, antes, como um tributo sobre transações brutas²³³.

Nessa linha, os autores concluem que o FTT, tal como desenhado pela Comissão Europeia, não alcançaria seu propósito regulatório, justamente por tributar de forma indiscriminada instituições com perfis de risco muito distintos, inclusive aquelas com baixa probabilidade de serem resgatadas pelo Estado em cenários de crise²³⁴.

A partir dessa constatação, os autores defendem que um tributo ou encargo incidente sobre passivos ajustados ao risco, a exemplo do *bank levy* adotado no Reino

²²⁹VELLA, John; FUEST, Clemens; SCHMIDT-EISENLOHR, Tim. *The EU Commission's Proposal for a Financial Transaction Tax*. *British Tax Review*, n. 6, 2011, p. 6–7. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2026158>. Acesso em: 05 maio 2025.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid.

²³² Ibid.

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

Unido, seria mais adequado do ponto de vista regulatório do que o FTT²³⁵. Esse tipo de tributo permitiria concentrar a sua incidência em instituições acima de determinado porte e incorporar métricas de risco à base tributável, de modo que quem apresenta maior risco sistêmico e maior probabilidade de gerar custos públicos contribua proporcionalmente mais. Trata-se, portanto, de um modelo mais alinhado à lógica de internalização de externalidades e à compensação da garantia implícita associada ao *too big to fail*.

Corroborando essa avaliação o fato de que nenhum país adotou o FTT na forma originalmente proposta pela Comissão Europeia em 2011, tendo a iniciativa sido formalmente retirada em 2016, após anos de impasse político e questionamentos técnicos.

Por outro lado, conforme mencionado, algumas jurisdições, tais como a Bélgica e os Países Baixos, possuem tributos tipicamente pigouvianos, incidentes sobre passivos bancários²³⁶ – nos moldes que Vella, Fuest e Schmidt-Eisenlhor consideram recomendável.

O material *Fiscal Monitor* do FMI ressalta, ainda, que esses encargos não seriam, em regra, fortemente prejudiciais à atividade financeira²³⁷. Em parte, isso se explica pelo fato de que determinados encargos analisados, como a *Financial Crisis Responsibility (FCR) fee*, fixada em 0,15%, seriam inferiores à vantagem de custo de captação associada ao status de *too big to fail*, estimada em torno de 0,2%²³⁸. Em outros termos, como existiria um subsídio implícito decorrente da garantia percebida pelo mercado, que reduz o custo de *funding* das instituições; a tributação de parcela desse subsídio tenderia, portanto, a ser absorvível pelo setor, sem comprometer de forma significativa a oferta de crédito ou a estabilidade da atividade financeira²³⁹.

Cabe mencionar, que nem sempre esses encargos análogos ao FCR *fee* possuem natureza tributária para todas as jurisdições. Exemplo disso é o próprio modelo brasileiro de contribuições ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC), instituído

²³⁵ Ibid.

²³⁶ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Taxing windfall profits in the energy and banking sectors*. IMF Working Paper, Washington, D.C., WP/24/143, 2024, p. 25. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2024/english/wpiea2024143-print-pdf.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

²³⁷ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Fiscal Monitor: Fiscal Exit – From Strategy to Implementation*. Washington, DC: International Monetary Fund, nov. 2010. Cap. 5, *Financial Sector Taxation: A Summary of the IMF Report*, p. 74–75. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/02/pdf/fm1002.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2025.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid.

pela Conselho Monetário Nacional por meio da Resolução CMN nº 2.197/1995 e atualmente reguladas pela Resolução CMN nº 4.222/2013. Como se sabe, o FGC é uma entidade privada, sem fins lucrativos, criada com a finalidade de proteger depositantes e investidores do Sistema Financeiro Nacional contra o risco de insolvência das instituições financeiras associadas. Embora atue sob supervisão indireta do Banco Central do Brasil, o FGC não conta com recursos do Tesouro Nacional, sendo integralmente financiado por contribuições das próprias instituições participantes.

As contribuições ordinárias ao FGC são atualmente fixadas à alíquota ordinária de 0,01% ao mês²⁴⁰ e incidem sobre o montante dos depósitos e instrumentos financeiros cobertos pela garantia, tais como depósitos à vista, depósitos a prazo (Certificados de Depósito Bancário - CDBs), poupança, e outros instrumentos elegíveis indicados no Anexo II da Resolução CMN nº 4.222/2013. Trata-se, portanto, de uma base de incidência delimitada aos passivos efetivamente garantidos, e não à integralidade do passivo bancário, o que reforça o caráter securitário e mutualista do arranjo. Ademais, o FGC pode exigir contribuições adicionais diferenciadas, levando em consideração o perfil de risco das instituições financeiras, o que introduz um elemento de calibração prudencial²⁴¹.

Conforme apontado em relatórios do Fundo Monetário Internacional, diversas jurisdições, tais como a Suécia e a Alemanha adotaram instrumentos funcionalmente semelhantes ao FGC, ainda que com maior presença do setor público e com vinculação direta das contribuições a fundos de natureza pública²⁴².

Embora iniciativas dessa natureza, como encargos voltados à responsabilização do setor financeiro por crises sistêmicas (*Financial Crisis Responsibility fees*), também não estejam imunes a críticas, diversos autores registram boa receptividade a esses instrumentos e os consideram desejáveis sob a

²⁴⁰ Conforme artigo 2º da Resolução CMN nº 4.222/2013. Ver: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 4.222, de 27 de dezembro de 2013. Dispõe sobre normas relativas a operações de crédito e procedimentos do Sistema Financeiro Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 dez. 2013.

²⁴¹ Conforme artigo 2º-A da Resolução CMN nº 4.222/2013.

²⁴² FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Fiscal Monitor: Financial Sector Taxation. Washington, DC: International Monetary Fund, nov. 2010. p. 74. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/02/pdf/fm1002.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

ótica da estabilidade financeira²⁴³. Argumenta-se que tais mecanismos desempenham papel relevante na prevenção de corridas bancárias, no reforço da proteção a depositantes e investidores e na redução de dispêndios diretos do Estado em episódios de saneamento do sistema financeiro, ao transferir parte do ônus para arranjos de seguro financiados pelo próprio setor²⁴⁴. Nesse sentido, ainda que com desenho institucional distinto, o FGC brasileiro é frequentemente citado como exemplo funcional de mecanismo capaz de mitigar riscos sistêmicos sem recorrer a recursos do Tesouro Nacional²⁴⁵.

Por fim, reconhece-se que o FGC pode produzir efeitos colaterais indiretos sobre a remuneração dos poupadores ou sobre as taxas de juros praticadas em operações de crédito e financiamento^{246 247}. Ainda assim, as contribuições que o financiam possuem alíquotas ínfimas, e, portanto, a distorção não é significativa, além de ser justificada pela finalidade claramente definida de preservação da estabilidade do sistema bancário, na medida em que seu desenho incorpora, ao menos em parte, critérios associados ao perfil de risco das instituições financeiras.

8.4. Conclusões acerca da revisão bibliográfica dos trabalhos sobre a tributação do setor bancário

²⁴³FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Financial sector taxation: the IMF's report to the G-20 and background material. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010. p. 50–51. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁴⁴ KEEN, Michael. The taxation and regulation of financial institutions. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010. p. 10–11. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/news/2010/docs/071910.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

²⁴⁵ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Brazil: Financial System Stability Assessment. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2018. (IMF Country Report No. 18/339). p. 6 e 29–30. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/19/Brazil-Financial-System-Stability-Assessment-46353>. Acesso em: 17 abr. 2025.

²⁴⁶BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Economia Bancária 2023. Brasília: Banco Central do Brasil, 2023, p. 46. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb2023p.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

²⁴⁷ Pesquisas empíricas recentes, como as de Devereux, Johannesen e Vella sobre bank levies na União Europeia, sugerem que tributos sobre passivos bancários alteram a estrutura de financiamento, podendo aumentar o custo de funding e, em mercados de concorrência imperfeita (tais como aqueles mercados em que há um cenário de concentração bancária, como o brasileiro), o que pode levar à redução da oferta de crédito, e conseqüentemente, ao aumento dos juros arcados pelos tomadores de crédito. Ver: DEVEREUX, Michael P.; JOHANNESSEN, Niels; VELLA, John. Can taxes tame the banks? Evidence from the European bank levies. *Economic Journal*, Oxford: Royal Economic Society, v. 129, n. 624, p. 3058–3091, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1093/ej/uez028>. Acesso em: 22 set. 2025.

Como visto, no geral, qualquer modalidade de tributação incidente sobre o setor bancário suscita preocupações quanto a efeitos de mercado, especialmente pelo reflexo no custo do crédito. Todavia, a literatura comparada sugere que as distorções são particularmente acentuadas quando se busca submeter a intermediação financeira ao modelo IVA, justamente porque esse desenho foi concebido para bens e serviços cuja agregação de valor é mensurável de forma direta, o que não se reproduz com a mesma clareza em operações financeiras. Em razão disso, a incidência no padrão IVA tende a produzir efeitos potencialmente mais severos do que aqueles associados a outras formas de tributação observadas sobre o setor.

Em alguns ordenamentos, essa cautela se estende inclusive à tributação da renda das instituições financeiras, sob o argumento de que uma incidência gravosa poderia comprometer a lógica econômica subjacente às operações de captação e concessão de crédito.

Por outro lado, a revisão bibliográfica realizada neste capítulo sugere que tributos com feições extrafiscais, concebidos como instrumentos prudenciais e orientados à internalização de externalidades do risco sistêmico, tendem a ser mais eficientes do ponto de vista institucional e econômico. Esses mecanismos, quando calibrados por risco e alinhados às características do sistema financeiro local, podem operar de maneira sinérgica com a regulação bancária, sem reproduzir, com a mesma intensidade, a regressividade típica de tributos sobre consumo voltados predominantemente à arrecadação. Assim, ao invés de onerar indistintamente o uso do crédito – insumo essencial ao investimento e à atividade produtiva –, tais modelos podem contribuir para a estabilidade financeira e para o desenvolvimento econômico, alavancando o crescimento de pequenos e médios negócios, frequentemente dependentes do acesso ao crédito para viabilizar sua expansão.

A partir dessa constatação, diversos autores defendem que um tributo ou encargo incidente sobre passivos ajustados ao risco, (com finalidade similar à das atuais contribuições ao FGC no Brasil, que não possuem natureza tributária), seria mais adequado do que um tributo sobre as receitas da intermediação financeira. Esse tipo de tributo permitiria concentrar a sua incidência em instituições acima de determinado porte e/ou incorporar métricas de risco à base tributável, de modo que quem apresenta maior risco sistêmico e maior probabilidade de gerar custos públicos contribua proporcionalmente mais. Trata-se, portanto, de um modelo que não possui

as distorções tradicionais do IVA, além de ser mais alinhado à lógica de internalização de externalidades e à compensação da garantia implícita associada ao *too big to fail*.

Corroborando essa avaliação o fato de que nenhum país adotou o FTT na forma originalmente proposta pela Comissão Europeia. Por outro lado, conforme destacado em relatórios do Fundo Monetário Internacional, diversas jurisdições optaram por encargos alternativos sobre o setor bancário, estruturados como contribuições permanentes com finalidade predominantemente regulatória. Em geral, tais encargos incidem sobre passivos ou sobre o balanço das instituições financeiras e encontram-se frequentemente vinculados a fundos destinados ao custeio da estabilidade financeira ou à resolução de crises sistêmicas provocadas por agentes do próprio setor.

9. CONCLUSÕES

Na introdução, a presente dissertação parte da premissa de que o sistema bancário constitui infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico, à estabilidade macroeconômica e à inclusão produtiva, destacando o papel da intermediação financeira na canalização da poupança para o investimento. A partir do diálogo interdisciplinar com a literatura econômica, a dissertação delimita o problema central da pesquisa: investigar em que medida a tributação incidente sobre as receitas do setor bancário - especialmente por meio das contribuições PIS e da Cofins - pode elevar o custo do crédito, produzir efeitos regressivos e interferir nos objetivos da política monetária, bem como avaliar se a Reforma Tributária do Consumo (IBS e CBS) é capaz de mitigar tais distorções.

O segundo capítulo demonstra que os bancos ocupam posição singular no sistema tributário brasileiro, acumulando uma elevada carga de tributação própria, mas também funções estruturais como responsáveis tributários e agentes de cooperação fiscal. Ao mapear a incidência agravada de tributos sobre lucro, receita e folha de salários, bem como os extensos deveres de retenção, e cooperação com a fiscalização tributária de seus clientes em âmbito nacional e internacional, fica evidente que a atividade bancária suporta custos de conformidade significativamente superiores aos de outros setores, circunstância que repercute diretamente na estrutura de custos da intermediação financeira e, potencialmente, na precificação do crédito.

No terceiro capítulo, sustenta-se que a invocação recorrente do princípio da capacidade contributiva para legitimar a tributação agravada do setor bancário revela um paradoxo. A análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia que a Corte tem admitido diferenciações setoriais com base em uma presunção genérica de elevada capacidade contributiva das instituições financeiras, sem exigir mecanismos de individualização da carga tributária para cada entidade que compõe este segmento. O capítulo conclui que tal abordagem esvazia a dimensão subjetiva da capacidade contributiva, converte o princípio em presunção abstrata de riqueza e desconsidera a heterogeneidade interna do setor, além de ignorar os efeitos da repercussão econômica do tributo sobre os consumidores finais do crédito – reais detentores da capacidade contributiva a ser considerada.

O quarto capítulo explora os possíveis efeitos sistêmicos da elevada carga tributária incidente sobre a intermediação financeira, especialmente no que se refere à concentração do setor bancário e à condução da política monetária. Sustenta-se que a tributação sobre receitas bancárias pode reforçar a concentração do setor, ao onerar desproporcionalmente mais instituições de menor porte, e introduzir “ruídos” nos canais de transmissão da política monetária, na medida em que eleva estruturalmente o *spread* bancário e reduz a eficácia das variações da taxa básica de juros como instrumento de estímulo ou contenção da atividade econômica.

O quinto capítulo realiza uma análise retrospectiva da incidência das contribuições PIS e Cofins sobre as receitas das instituições financeiras bancárias, destacando a ampliação da base de cálculo, as restrições à dedução de despesas de intermediação financeira e a adoção de alíquotas agravadas para a Cofins. Ao sistematizar as evidências e aprendizados decorrentes desse modelo, o capítulo conclui que a tributação cumulativa das receitas bancárias contribuiu para o encarecimento estrutural do crédito, reforçando seus efeitos regressivos.

No sexto capítulo, demonstrou-se que a Constituição Federal de 1988 concebeu o IOF como o principal (e único) tributo incidente sobre operações de intermediação financeira, dotado de vocação predominantemente extrafiscal e instrumental à política monetária. A análise histórica e teleológica revela que essa opção buscou preservar a sinergia da tributação com as normas de regulação do sistema financeiro, evitando o uso arrecadatório intensivo da tributação sobre o crédito. Tais considerações permitiram a avaliação crítica do distanciamento progressivo desse desenho constitucional originário com a consolidação da incidência do PIS e da Cofins sobre receitas bancárias ao longo dos anos.

O sétimo capítulo examina os contornos da Reforma Tributária do Consumo, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, com foco na incidência do IBS e da CBS sobre o setor financeiro. O capítulo conclui que, embora o novo modelo represente avanços institucionais relevantes, subsistem incertezas quanto a superação das distorções atualmente associadas às contribuições PIS e à Cofins, especialmente no que se refere a tributação da intermediação financeira e seus potenciais efeitos sobre o custo do crédito com a consequente regressividade da tributação.

No oitavo capítulo, a revisão bibliográfica realizada evidencia que diversas jurisdições que adotam o IVA optaram por excluir ou isentar amplamente as receitas

típicas de intermediação financeira, sobretudo em razão das dificuldades de mensuração da base tributável e das preocupações com os efeitos sobre o custo do crédito. O capítulo conclui que modelos alternativos (como tributos regulatórios ou instrumentos voltados à mitigação de riscos sistêmicos) tendem a ser menos distorcidos, além de serem compatíveis com os objetivos de estabilidade financeira.

Diante das reflexões suscitadas ao longo desta dissertação, que evidenciam que a tributação incidente sobre a intermediação financeira tende a produzir efeitos economicamente distorcivos, seja por meio da repercussão direta no custo do crédito, seja pela introdução de ruídos nos mecanismos de transmissão da política monetária, a formulação das conclusões do presente trabalho não pode prescindir de uma análise pragmática sobre a viabilidade de correção das ineficiências identificadas ao longo da pesquisa na realidade brasileira.

Não se desconhece que a completa renúncia à tributação das receitas do setor bancário se mostra, no atual contexto institucional brasileiro, uma hipótese distante da realidade. Ao longo dos últimos anos, a arrecadação extraída desse segmento passou a ocupar papel relevante no financiamento das contas públicas, de modo que o Estado brasileiro se tornou, em certa medida, estruturalmente dependente dessas receitas. Entende-se, no entanto, que tal dependência fiscal não impede uma reflexão crítica acerca dos efeitos econômicos e distributivos desse modelo, especialmente quando se considera que a tributação incidente sobre a intermediação financeira pode constituir um dos entraves ao desenvolvimento econômico nacional, ao elevar o custo do crédito e restringir o acesso de pequenos e médios empreendimentos a fontes de financiamento essenciais para sua expansão.

Sob essa perspectiva, a tributação das receitas do setor bancário, ainda que formalmente direcionada às instituições financeiras, tende a produzir efeitos indiretos relevantes sobre a atividade produtiva, na medida em que o ônus tributário é frequentemente repassado aos tomadores de crédito por meio das taxas de juros. Esse fenômeno afeta de maneira particularmente sensível os pequenos e médios negócios, que dependem mais intensamente do crédito bancário para financiar capital de giro e investimentos produtivos, e que desempenham papel central na geração de empregos, renda e bases tributáveis futuras. Assim, ainda que a tributação do setor bancário possa representar uma fonte relevante de arrecadação no curto prazo, ela pode, paradoxalmente, contribuir para a compressão do dinamismo econômico e da

própria capacidade arrecadatória do Estado sobre os demais setores econômicos no médio e longo prazos.

Diante disso, não se sustenta, no âmbito desta dissertação, a defesa da ausência de tributação das receitas do setor bancário, mas sim a necessidade de um realinhamento de seu desenho institucional, com a redução da carga tributária ou implementação de critérios que reflitam de forma mais apropriada a capacidade contributiva de quem irá arcar com o ônus desse tipo de tributação, bem como, adoção de mecanismos que assegurem a sinergia da tributação com os objetivos da política monetária em curso.

Nessa linha, entende-se que o IOF, por sua vocação extrafiscal e por sua histórica articulação com a regulação da liquidez e do crédito, poderia, em tese, desempenhar papel mais central nesse arranjo, desde que suas alíquotas incidentes sobre operações de crédito fossem definidas a partir de um diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Banco Central do Brasil. Reconhece-se, todavia, que tal hipótese demanda investigação autônoma e aprofundada em trabalhos futuros, sendo as conclusões desta pesquisa insuficientes para fundamentar, de forma definitiva, uma recomendação robusta pela adoção dessa alternativa.

De toda forma, conforme constatado ao longo da pesquisa, enquanto as alíquotas do IOF incidentes sobre operações de câmbio foram objeto de sucessivas alterações pelo Poder Executivo, o que evidencia sua utilização recorrente como instrumento de gestão da política cambial, o IOF incidente sobre operações de crédito manteve-se relativamente estável, sem ajustes significativos que indiquem seu emprego sistemático como mecanismo de indução de comportamentos no mercado de crédito, possivelmente em razão da já elevada carga tributária incidente sobre o setor bancário, que limita sua margem de utilização como ferramenta adicional de estímulo ou contenção do crédito.

Não obstante, o IOF Crédito apresenta, ao menos em tese, elevado potencial como instrumento de política monetária, por incidir diretamente sobre as operações de crédito e influenciar decisões de consumo e investimento. Diferentemente da elevação da taxa Selic, instrumento eficaz no controle da inflação, mas que acarreta efeitos fiscais adversos ao elevar automaticamente o custo da dívida pública indexada à taxa básica, a utilização calibrada do IOF Crédito permitiria estimular ou restringir a demanda agregada sem pressionar o endividamento estatal, podendo inclusive gerar arrecadação para a União. Nesse sentido, entende-se que a subutilização do IOF

Crédito revela uma oportunidade perdida, capaz de compatibilizar o controle inflacionário com maior eficiência alocativa e menor impacto sobre a dívida pública.

Em síntese, a análise desenvolvida ao longo desta dissertação sugere que o atual modelo de tributação das receitas do setor bancário, embora inspirado por propósitos legítimos de arrecadação e justiça fiscal, produz efeitos colaterais de regressividade que podem superar os benefícios que pretende alcançar. Ao incidir sobre a intermediação financeira de forma pouco sensível às dinâmicas do crédito, esse desenho acaba por tensionar o custo do financiamento, restringir oportunidades de expansão produtiva e, por vias indiretas, comprometer objetivos constitucionais mais amplos de desenvolvimento econômico e inclusão.

Como já advertia a máxima segundo a qual o caminho para resultados indesejados costuma ser pavimentado por boas intenções, a persistência de um modelo fiscal que não dialoga adequadamente com seus impactos sistêmicos revela que, em matéria de tributação, não basta querer arrecadar mais: é preciso arrecadar melhor, e de modo compatível com a realidade econômica que se pretende regular e fortalecer.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução de Rogerio W. Galindo e Rosiane Correia de Freitas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022
- AGUIAR, Marcelo Enk de. O PIS e a Cofins das Instituições Financeiras: da inconstitucionalidade da Lei 9.718 à repercussão geral reconhecida. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, Brasília, v.01, n.01, p. 120-139, ago./dez. 2014.
- ALLEN, Franklin; CARLETTI, Elena; GOLDSTEIN, Itay; LEONELLO, Agnese. Moral hazard and government guarantees in the banking industry. **Journal of Financial Regulation**, Oxford, v. 1, n. 1, p. 30–50, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/jfr/fju003> Acesso em: 12 dez. 2025
- AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. O Imposto sobre Operações Financeiras - IOF. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Caderno de Pesquisas Tributárias**. v. 16. São Paulo: Resenha Tributária, 1991.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. Consequencialismo Extrajurídico em Decisões contra Contribuintes: Muitos Espantalhos para Poucos Corvos? **Revista Direito Tributário Atual**, nº 48. ano 39. p. 687-707. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2021. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-48-26> Acesso em: 03 mar. 2025.
- ANDRADE, Leonardo Augusto. Desmistificando o PIS e a Cofins das instituições financeiras. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, nº 216, p. 61-95, set. 2013.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA). **Conceitos básicos de economia e finanças (CPA-10) – Capítulo 3**. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/data/files/45/07/7B/29/66A568103B6B3568B82BA2A8/CPA-10-Cap3.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2025
- ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- AUERBACH, Alan J.; GORDON, Roger H. Taxation of Financial Services under a VAT. **American Economic Review**, v. 92, n. 2, 2002, pp.411-416. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/000282802320191714> Acesso em 08 nov. 2025
- ÁVILA, Humberto. Limites Constitucionais à Instituição do IBS e da CBS. **Revista Direito Tributário Atual**, v. 56. ano 42. p. 701-730. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2024. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.31.2024.2542> Acesso em 06 set. 2025
- ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria da Igualdade Tributária**, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2023

BACCHMI, Viviani Aparecida. **A política de tributação dos bancos e das operações de crédito frente ao spread bancário**. 2017. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23886>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**, 8ª ed. atual. por DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda de Pesquisa – 2026–2029**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/agenda_pesquisa/202512/Agenda_de_Pesquisa_2025_2029.pdf. Acesso em: 30 dez. 2025

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Banking Report 2023**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publications/bankingreport/2023/BAR_2023.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Inadimplência da carteira de crédito – Total (Dados Abertos BCB)**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, s.d. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/21082-inadimplencia-da-carteira-de-credito--total>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária 2023**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb2023p.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2025

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação – Março de 2023**. Brasília: BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ri>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia**. Brasília: BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/selic>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sensibilidade da demanda à taxa de juros e poder de mercado em modalidades de crédito pessoal com recursos livres. **Estudos Especiais**, n. 90. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE090_Sensibilidade_da_demanda_a_taxa_de_juros_e_poder_de_mercado_em_modalidades_de_credito_pessoal_com_recursos_livres.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

BARRETO, Aires Fernandino. **O ISS na Constituição e na lei**. 3ª edição. São Paulo: Dialética, 2009.

BARRETO, Paulo Ayres. **Planejamento Tributário: limites normativos**. São Paulo: Noeses, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p. 25–37, jul./set. 2008. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176538/000843866.pdf?isAllowed=y&sequence=3>. Acesso em: 12 jun. 2025

BAŞARAN, Bahriye; BAGHERI, Mahmood. The relevance of “trust and confidence” in financial markets to the information production role of banks. **European Journal of Risk Regulation**, Cambridge University Press, v. 11, n. 3, p. 650–666, set. 2020.

DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2020.52> Acesso em: 15 mai. 2025.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **A CSLL dos agentes financeiros: o céu é o limite?** JOTA, [S. l.], 28 jun. 2023. Disponível em:

<https://www.jota.info/artigos/csll-agentes-financeiros-direito-tributario>. Acesso em: 31 jan. 2025

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O outro lado do Leviatã e a corrida ao fundo do poço*. São Paulo: Almedina, 2015

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Lejus, 2002.

BELL, Brian; VAN REENEN, John. Bankers and their bonuses. **The Economic Journal**, Oxford, v. 124, n. 574, p. F1–F21, fev. 2014. DOI:

<https://doi.org/10.1111/eoj.12101>. Acesso em: 09 nov. 2025.

BIFANO, Elidie Palma. A tributação dos derivativos: conceito, dedutibilidade e discussões mais recentes. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga (org.). **O direito tributário e o mercado financeiro e de capitais**. São Paulo: Dialética, 2009

BIFANO, Elidie Palma. Anotações sobre a evolução histórico-legislativa das contribuições devidas ao PIS e à Cofins. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, n. 27, p. 330-339, 2012. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1675> Acesso em: 26 set. 2025.

BIFANO, Elidie Palma. **IOF: mais normas seguem sendo elaboradas à revelia da Constituição**. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 10 nov. 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-set-29/consultor-tributario-iof-normas-seguem-sendo-elaboradas-revelia-constituicao/>. Acesso em: 11 jul. 2025

BIFANO, Elidie Palma. **O mercado financeiro e o imposto sobre a renda**. São Paulo: PriceWaterhouseCoopers; Quartier Latin, 2008.

BIFANO, Elidie Palma. **PLP 68/2024 e o IBS sobre a atividade financeira: requeitando normas?** Consultor Jurídico (ConJur), 12 jun. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-jun-12/plp-68-2024-e-o-ibs-sobre-a-atividade-financeira-requeitando-normas/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BOADWAY, Robin; KEEN, Michael. Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services. In: HONOHAN, Patrick (org.). **Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies**. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 31–60

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOSCÁ, J. E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J.; RUBIO-RAMÍREZ, J. **Macroeconomic effects of taxes on banking**. Working Paper nº 19/05, BBVA Research – Economic Research Department, Madrid, 15 mar. 2019. Disponível em:

https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2019/03/WP_Macroeconomic_Effects_of_Taxes_on_Banking.pdf

Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Dispõe sobre a organização dos poderes da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007**. Regulamenta o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6306.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.397, de 21 de dezembro de 1987**. Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1987. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2397.htm. Acesso em: 09 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 914, de 7 de outubro de 1969**. Altera disposições da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, que regula a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del914.htm. Acesso em: 25 mai. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994**.

Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 mar. 1994. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm.

Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.** Reforma do Sistema Tributário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.** Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 set. 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp07.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991.** Institui contribuição para o financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp70.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.** Altera a legislação tributária federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mai. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12973.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966.** Institui o Imposto sobre Operações Financeiras, regula a respectiva cobrança, dispõe sobre a aplicação das reservas monetárias oriundas de sua receita, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5143.htm. Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172compilado.htm. Acesso em: 02 fev. 2025

BRASIL. **Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994.** Dispõe sobre o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários,

e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8894.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.701, de 17 de novembro de 1998**. Dispõe sobre a base de cálculo da Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9701.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998**. Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9715.htm. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998**. Altera a Legislação Tributária Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 nov. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9718.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1**. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 1º dez. 1993. Diário da Justiça, Brasília, DF, 16 jun. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.101/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 06 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.485/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 06 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 148.754-2/RJ**. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília. Diário da Justiça, Brasília, 30 jun. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 150.755**. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília. Diário da Justiça, Brasília, 22 out. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 235.036-5/PR**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 set. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 346.084**. Relator: Min. Ilmar Go. Brasília. Diário da Justiça, Brasília, DF, 01 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 598.572/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 09 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 609.096**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 06 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 656.089/MG**. Relator: Min. Dias Toffoli,. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 dez 2019.

BRIGAGÃO, Gustavo. **Gastos com correspondentes bancários não entram na base de PIS e Cofins**. Consultor Jurídico (Conjur), 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/gastos-correspondentes-bancarios-nao-entram-base-pis-cofins>. Acesso em 30 jul. 2024.

CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, v. 33, n. 2, p. 171-206, 2013.

CAMINAL, Ramon. Taxation of banks: modeling the impact. In: HONOHAN, Patrick (org.). **Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies**. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003, esp. p. 86–90.

CANTO, Gilberto de Uihôa. MIRANDA FILHO, Aloysio Meirelles. O IOF. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Caderno de Pesquisas Tributárias**. v. 16. São Paulo: Resenha Tributária, 1991.

CLAESSENS, Stijn; SAKHO, Youssouf. **Assessing Firms' Financing Constraints in Brazil**. Washington, DC: World Bank, 2013. (Policy Research Working Paper, n. 6624). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/3cfed796-c471-5793-8393-8675bd74eb6c/content>. Acesso em: 17 jul. 2025.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**, 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **O mercado de dívida corporativa no Brasil: uma análise dos desafios e propostas para seu desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CVM, 2018. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acao_informacao/serieshistoricas/estudos/anexos/estudo_cvm_mercado_de_divida_corporativa_no_Brasil.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS. **Acórdão nº 3201-005.808**, 2ª Turma Ordinária da 2ª Câmara da 3ª Seção. Julgado em 06 dez. 2019

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS. **Acórdão nº 3401-006.900**, 1ª Turma Ordinária da 4ª Câmara da 3ª Seção. Publicado em 26 dez. 2019.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 2.197, de 31 de agosto de 1995**. Autoriza a constituição de entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º set. 1995. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2197_v1_O.pdf. Acesso em: 25 dez. 2025.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.222, de 23 de maio de 2013**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre o estatuto e o regulamento do Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27

maio 2013. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4222_v1_O.pdf. Acesso em: 25 dez. 2025.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.955, de 21 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a metodologia para apuração do Patrimônio de Referência (PR). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 2021. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4955> Acesso em: 15 jun. 2025.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.970, de 25 de novembro de 2021**. Disciplina os processos de autorização relacionados ao funcionamento das instituições que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 nov. 2021.

Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4970> . Acesso em: 15 jun. 2025.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL; BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução Conjunta nº 14, de 28 de março de 2025**. Dispõe sobre a metodologia de apuração do limite mínimo de capital social integralizado e de patrimônio líquido das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2025. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/resconj/2025/pdf/resconj_0014_v1_O.pdf.

Acesso em: 16 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. **Convênio ICMS nº 134, de 9 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o fornecimento de informações prestadas por instituições e intermediadores financeiros e de pagamento, integrantes ou não do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB, relativas às transações com cartões de débito, crédito, de loja (private label), transferência de recursos, transações eletrônicas do Sistema de Pagamento Instantâneo e demais instrumentos de pagamento eletrônicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 2016.

Disponível em:

https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2016/CV134_16. Acesso em: 16 jun. 2025.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Sixth Council Directive 77/388/EEC of 17 May 1977 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to turnover taxes - common system of value added tax: uniform basis of assessment. **Official Journal of the European Communities**, L 145, 13 June 1977.

Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977L0388)

[content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977L0388](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31977L0388). Acesso em: 17 abr. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax. **Official Journal of the European Union**, L 347, 11 December 2006. Disponível em: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0112)

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0112](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0112). Acesso em: 17 abr. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Criteria and process leading to the establishment of the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes (Council conclusions)**. Brussels, 2016. Document number: ST 14166/16 INIT. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14166-2016-INIT/en/pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

CRIVELLI FILHO, José Luiz. A não cumulatividade da contribuição para o PIS e da Cofins: a restrição ao aproveitamento de créditos e os limites à atuação do legislador infraconstitucional. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 32, p. 198-214, Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/85> Acesso em .

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; HUIZINGA, Harry. Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence. **The World Bank Economic Review**, Washington, DC, v. 13, n. 2, p. 379–408, 1999. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/432491468175436769/pdf/772920JRN019990Box0377302B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em 02 fev. 2025

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; LEVINE, Ross. Finance, financial sector policies, and long-run growth. **Policy Research Working Paper**, n. 4469. Washington, DC: World Bank, 2008. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/635691468158710957>. Acesso em: 07 dez. 2025.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Mutações Jurisprudenciais, em face da proteção da confiança e do interesse público no planejamento da receita e da despesa do Estado. In: Roberto Ferraz. (Org.). **Princípios e Limites da Tributação**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009. v. II, p. 729-748.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Pós-modernismo e tributos: complexidade, descrença e corporativismo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 100. São Paulo: Dialética. 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado. A tributação e a capacidade contributiva. **Valor Econômico**, 21 ago. 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/481013/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 nov. 2025.

DEVEREUX, Michael P.; JOHANNESSEN, Niels; VELLA, John. Can taxes tame the banks? Evidence from the European bank levies. **Economic Journal**, Oxford: Royal Economic Society, v. 129, n. 624, p. 3058–3091, 2019. DOI: 10.1093/ej/uez028. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ej/uez028>. Acesso em: 22 set. 2025

DIAMOND, Douglas W. Financial Intermediation and Delegated Monitoring. **The Review of Economic Studies**, v. 51, n. 3, p. 393–414, jul. 1984. DOI: 10.2307/2297430. Disponível em: <https://bpb-us-w2.wpmucdn.com/sites.uwm.edu/dist/8/268/files/2019/01/Diamond-1984-RES-1xhq2wp.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025

ENGLISCH, Joachim; VELLA, John; YEVGENYEVA, Anzhela. The Financial Transaction Tax Proposal under the Enhanced Cooperation Procedure: Legal and Practical Considerations. **British Tax Review**, Londres, n. 2, p. 223-259, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2284733> . Acesso em: 17 jul. 2025

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; BRASIL. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a melhoria da observância tributária internacional e a implementação do FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)**. Assinado em 23 set. 2014. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/131/FATCA-Agreement-Brazil-9-23-2014.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC (COM(2011) 594 final; 2011/0261 (CNS))**. Brussels, 28 Sept. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0594:FIN>. Acesso em: 24 out. 2025.

FARRELL, Joseph; KLEMPERER, Paul. Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects. In: **Handbook of Industrial Organization**, 2007, p.2, 6-7.

FEBRABAN. **Composição Spread**: Estudo sobre spread bancário. São Paulo: Federação Brasileira de Bancos, out. 2025. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Composi%C3%A7%C3%A3o%20Spread_Site.pdf. Acesso em: 11.nov 2025

FERNANDES, Edison Carlos; Martins, Ives Gandra da Silva. **Não-cumulatividade do PIS e da Cofins**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FERRARI, Alexandre Agrasso Pereyra. **Spread ex-post revisitado**: um estudo empírico com base em demonstrações contábeis de instituições financeiras do mercado financeiro brasileiro / Dissertação (Mestrado em Economia). Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p.10. 2020

FOLHA DE S.PAULO. **Bancões concentram lucros do setor**. São Paulo, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/bancoes-concentram-lucros-do-setor-presidente-do-ipea-contesta-alta-da-fome-e-o-que-importa-no-mercado.shtml>. Acesso em: 31 ago. 2025.

FONSECA, Vinícius Simões Borges Espinheira. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: segurança jurídica e consequencialismo nos limites da norma tributária. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. v. 1.

FONTES, Rosa; RIBEIRO, Hilton; AMORIM, Airton; SANTOS, Gilnei. **Economia**: um enfoque básico e simplificado. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, p.36

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Financial sector taxation**: the IMF's report to the G-20 and background material. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010. p. 11. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra. Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 34, n. 66. Florianópolis, 2013, p. 213-234. DOI: 10.5007/2177-7055.2013v34n66p213. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p213>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GIARDINA, Francisco Carlos Rosas; SANTINI, João Carlos Lima. Da Incidência da Cofins sobre as Receitas Típicas das Atividades das Instituições Financeiras à Luz da Inconstitucionalidade do § 3º do art. 1º da Lei nº 9.718, de 1998. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 217-237, dez. 2016

GOLDFAJN, Ilan; MINELLA, André. Inflação alvo e política monetária no Brasil: lições e desafios. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 299–336, jul./set. 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1327>. Acesso em: 11 jul. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

HONOHAN, Patrick. Avoiding the pitfalls in taxing financial intermediation. In: HONOHAN, Patrick (org.). **Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies**. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 1–30.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Brazil: Financial System Stability Assessment**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2018. (IMF Country Report No. 18/339). p. 6 e 29–30. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/19/Brazil-Financial-System-Stability-Assessment-46353>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Monitor: Fiscal Exit – From Strategy to Implementation. Washington, DC: International Monetary Fund, nov. 2010. Cap. 5, **Financial Sector Taxation: A Summary of the IMF Report**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/02/pdf/fm1002.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2025. p. 74–75

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Taxing windfall profits in the energy and banking sectors. **IMF Working Paper**, Washington, D.C., WP/24/143, 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2024/english/wpiea2024143-print-pdf.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025, p. 25.

KEEN, Michael. **The taxation and regulation of financial institutions**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010. p. 10–11. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/news/2010/docs/071910.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025

KERRIGAN, Arthur. The elusiveness of neutrality—why is it so difficult to apply VAT to financial services? **International VAT Monitor**, v. 21, n. 2, p. 103-112, 2010.

KIRILENKO, Andrei; SUMMERS, Victoria. Bank debit taxes: yield versus disintermediation. In: HONOHAN, Patrick (org.). **Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies**. Washington, DC: World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 335–336.

KNITTEL, Christopher R.; SANDLER, Ryan. The Welfare Impact of Indirect Pigouvian Taxation: Evidence from Transportation. **NBER Working Paper**, n. 18849, Feb. 2013, p. 1–2. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18849/w18849.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

KOĞLER, Michael. **On the incidence of bank levies: theory and evidence**. St. Gallen: University of St. Gallen, School of Economics and Political Science, Department of Economics, Discussion Paper n. 2016-06, abr. 2016. Disponível em: <https://ux-tauri.unisg.ch/RePEc/usg/econwp/EWP-1606.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2025

KRUGMAN, Paul. **Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations**. New York: W. W. Norton & Company, 1994.

KRUGMAN, Paul. **The Accidental Theorist and Other Dispatches from the Dismal Science**. New York: W. W. Norton & Company, 1998.

KRUGMAN, Paul. **The great unraveling: losing our way in the new century**. New York: W. W. Norton & Company, 2003.

LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. A Tributação Indireta e o Mito da Alíquota Única. **Revista Direito Tributário Atual**, nº 48. ano 39. p. 324-338. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2021

LEIGH, Daniel; XU, Rui. Monetary policy transmission to lending rates: evidence from Brazil. Washington, DC: International Monetary Fund, 2025. **IMF Working Paper**, WP/25/152, July 2025. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2025/152/001.2025.issue-152-en.xml?cid=568783-com-dsp-crossref> Acesso em: 07 set. 2025

LOCKWOOD, Ben. **How should financial intermediation services be taxed?** Coventry: University of Warwick, 2013. Working paper. Disponível em: https://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=8122. Acesso em: 22.dez.2025

MAIA, Geraldo Villar Sampaio. **Reestruturação Bancária no Brasil: o caso do PROER**. Nota Técnica n. 38, Banco Central do Brasil, Departamento de Estudos e Pesquisas (Depec), Brasília, jun. 2003. p. 4–5. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2003nt38reestrutbancbrasilp.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **De natureza clara e regulatória, desenho do IOF deveria prevalecer**. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 05 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-05/de-natureza-clara-e-regulatoria-desenho-do-iof-deveria-prevalecer/>. Acesso em: 19 set. 2025.

MATSUMOTO, G. S.; BARALDI, G. P.; JUCÁ, M. N. Event Study on the Announcement of Debenture Issuance. **Brazilian Review of Finance**, v. 16, n. 3, p. 493–520, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbfin/article/view/65363/74296>. Acesso em: 11 jan. 2026

MERRILL, Peter R. VAT treatment of the financial sector. **Tax Analysts**, p. 163-185, 2011.

MIRRELES, James et al. The Mirrlees Review: conclusions and recommendations for reform. **Fiscal Studies**, Oxford, v. 32, n. 3, p. 331–359, 2011. p. 338. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/MirrleesReview_FS_2011.pdf . Acesso em: 16 jun. 2025.

MOREIRA, André Mendes. **A Não-Cumulatividade dos Tributos**. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2018.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. “Tributação e Política Fiscal”. In: Eurico Marcos Diniz de Santi; Paulo de Barros Carvalho (orgs). **Segurança Jurídica na Tributação e Estado de Direito**. São Paulo, Noeses, 2005

MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Direito monetário e tributação da moeda**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2006.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Da Interpretação e da Aplicação das Leis Tributárias**. São Paulo: José Bushastsky, 1974

O’HARA, Maureen; SHAW, Wayne. Deposit insurance and wealth effects: The value of being “too big to fail”. **The Journal of Finance**, v. 45, n. 5, p. 1587–1600, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1990.tb03729.x>

OECD (2020). **Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2020_152def2d-en Acesso em 07 jul. 2024.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. A problemática das receitas de terceiros perante as bases de cálculo da contribuição ao PIS e da Cofins. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, n. 17, p. 65-94, 2003,

PAZELLO, Fernanda Ramos. PIS e Cofins das Instituições Financeiras e Equiparadas: Análise dos Conceitos de Faturamento e Receita Financeira. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 216, p. 36-46, set. 2013.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ESCÓRCIO FILHO, Abel; CALIENDO, Paulo. “A não Cumulatividade do IPI, do ICMS, do PIS e da Cofins”. **Revista Direito Tributário Atual** (IBDT), n. 57, 2024.

PETRY, Rodrigo Caramori. A Cofins e a Tributação sobre as Receitas das Instituições Financeiras. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 145, p. 116-131, out. 2007.

PODDAR, Satya. Consumption Taxes: The Role of the Value-Added Tax. In: HONOHAN, Patrick (ed.). **Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies**. Washington, DC: The World Bank; Oxford: Oxford University Press, 2003.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Parecer nº 325, de 18 de fevereiro de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Parecer PGFN/CAT nº 2.773, de 28 de dezembro de 2007**. Trata da incidência das contribuições ao PIS/PASEP e à COFINS sobre receitas financeiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Nota Técnica COSIT nº 21, de 2006**. Trata de aspectos interpretativos relativos à legislação do PIS e da COFINS. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2006.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Solução de Consulta SRRF06/DISIT nº 36, de 2 de abril de 2007**. Dispõe sobre a incidência do PIS e da COFINS sobre determinadas receitas financeiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007

RUBINSTEIN, Flavio. Loan Intermediary Services: Brazil. **VAT and Financial Services: Comparative Law and Economic Perspectives**, p. 67-86, 2017.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de, MACHADO, Nelson [coordenadores]. **Imposto sobre bens e serviços**. Centro de Cidadania Fiscal: estatuto, PEC45, PEC Brasil solidário, PEC110, notas técnicas e visão 2023. Bernard Appy. Nelson Machado. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2023.

SANTIAGO, Igor Mauler; LOBATO, Valter. **Análise dos arts. 10, XI, e 15, V, da Lei 10.833/2003– manutenção da Cofins e do PIS cumulativos para contratos de consórcio, de construção por empreitada e de fornecimento, a preço determinado, de bens e serviços, celebrados antes de 31 de outubro de 2003**. Sacha Calmon e Misabel Derzi Consultores e Advogados, 4 de outubro de 2004. Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/publicacoes/artigos/analise-dos-arts-10xi-e-15v-da-lei-10833-2003-pis-cofins-questoes-atuais-e-polemicas/>. Acesso em: 30/07/2024

SANTOS, Paula Luiza Germano. MIGIYAMA, Tatiana Midori. Reforma tributária no setor financeiro: o impacto do IVA Dual no spread. In: **Reforma tributária : perspectivas e impactos jurídicos** / coordenação Ives Gandra da Silva Martins, Talita Pimenta Feliz, Daniel Moreti. 1. Ed. – São Paulo: Manole, 2025, p. 171 – 188.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, cap. I, item 6.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. 1ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2005.

SCHWERHOFF, Georg; EDENHOFER, Ottmar; FLEURBAEY, Marc. Taxation of economic rents. **Journal of Economic Surveys**, Oxford, v. 34, n. 2, p. 396–423, 2020. p. 417. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/joes.12340>. Acesso em: 11 nov. 2025.

SILVA, Leandro Novais e. Regulação, concorrência e o setor bancário: reflexões. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 171–193, abr./jun. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/852/R158-08.pdf?isAllowed=y&sequence=4>. Acesso em: 11 jun. 2025.

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. **Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2022: Financial intermediation and the economy**. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, 10 out. 2022. Disponível em:

<https://www.nobelprize.org/uploads/2022/10/advanced-economicsciencesprize2022-2.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. **The Prize in Economic Sciences 2022**: popular science background. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, 2022. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2022/10/popular-economicsciencesprize2022.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

TILBERY, Henry. O conceito de essencialidade como critério de tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo: Resenha Tributária, v. 10, p. 2.969-3.035, 1990.

TIPKE, Klaus. LANG, Joachim. **Direito Tributário**, vol. I, 18ª ed. FURQUIM, Luiz Dória (trad.). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. “A Chamada ‘Interpretação Econômica do Direito Tributário’”. A Lei Complementar 104 e os Limites Atuais do Planejamento Tributário”. **Revista Ciências Sociais**, v. 7, n.1, jun./2001, pp. 29-37.

VAN BREDEODE, Robert F.; KREVER, Richard. Taxing loan intermediary services: theory and design considerations. **VAT and Financial Services: Comparative Law and Economic Perspectives**, p. 15- 33, 2017.

VELLA, John; FUEST, Clemens; SCHMIDT-EISENLOHR, Tim. The EU Commission’s Proposal for a Financial Transaction Tax. **British Tax Review**, n. 6, 2011, p.6-7. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2026158>. Acesso em: 05 mai. 2025.

WALD, Arnaldo. A empresa que financia outras do mesmo grupo não se caracteriza como instituição financeira. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 141, 2006, p. 275-289

WHEELOCK, David C.; WILSON, Paul W. Why do banks disappear? The determinants of U.S. bank failures and acquisitions. **Review of Economics and Statistics**, v. 82, n. 1, p. 127–138, 2000.

ZEIDAN, Rodrigo. Why is bank credit in Brazil the most expensive in the world? **Brazilian Review of Finance (Online)**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1–22, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbfin/article/view/81507>. Acesso em: 27 dez. 2025.

ZHOU, Jianping. From Bail-out to Bail-in: **Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions**. IMF Staff Discussion Note, SDN/12/03, 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1203.pdf>. Acesso em: 07 set. 2025.

ZILVETI, Fernando Aurélio. **Obrigação Tributária: Fato Gerador e Tipo**. São Paulo: Quartier Latin, 2009

ZILVETI, Fernando Aurelio. Variações sobre o princípio da neutralidade no direito tributário internacional. **Revista Direito Tributário Atual** v. 19. São Paulo: IBDT, p. 24/40