

O Impacto das Leis sobre Spreads Bancários: Uma Nota

CARLOS ALBERTO LONGO(*)

Introdução

São conhecidos na literatura de finanças públicas os exemplos de problemas cuja solução depende do enfoque que se queira dar, social ou econômico. Um caso típico é a discussão sobre **eficiência e justiça** nos princípios de tributação. Um imposto *per capita* é eficiente, mas não é justo, da mesma forma que um imposto sobre o patrimônio pode ser justo, porém não eficiente⁽¹⁾. Igualmente contraditória é, por vezes, a noção de incidência tributária. Esta nota discute um caso onde o ônus legal e econômico do imposto e seus desdobramentos fiscais podem ser interpretados de ângulos diametralmente opostos.

A neutralidade dos impostos entre países requer que o fluxo de renda internacional seja tributado somente uma vez: na origem (fonte) ou no destino (residência). De fato, o código tributário norte-americano concede crédito para o imposto de renda pago no exterior até o nível em que o contribuinte teria pago se a renda tivesse sido auferida dentro do país⁽²⁾. Um complicado processo

O autor é professor da FEA/USP e pesquisador da FIPE.

(*) O autor gostaria de agradecer os comentários do parecerista da revista.

(1) **Eficiente** no sentido econômico do termo, ou seja, o tributo recai uniformemente sobre todos os contribuintes, de modo que ao não provocar **distorções** em preços relativos, não leva o contribuinte a mudar seu comportamento, ou suas escolhas, no mercado, a fim de minimizar o ônus fiscal.

(2) US *Internal Revenue Code*, Part III, Subpart A, Section 901.

judicial desenvolveu-se recentemente no Tribunal de Tributos dos Estados Unidos, tendo durado pelo menos quatro anos (1984/88), onde a receita federal (*Internal Revenue Service, Department of the Treasury*) pediu a impugnação de créditos tributários apresentados por bancos que fizeram negócios com o Brasil, desde a década passada⁽³⁾.

O processo está relacionado a operações de crédito feitas através da Resolução 63 do Banco Central e da Lei 4131 (1962), que disciplinam a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Por força dessa legislação, o devedor brasileiro tinha que assumir o pagamento do imposto de 25% sobre remessas ao exterior⁽⁴⁾. O imposto foi, a partir de 1975, parcialmente compensado pela concessão de um subsídio governamental. Entretanto, o credor, de posse do recibo⁽⁵⁾ relativo ao pagamento integral do imposto, se habilitava ao crédito correspondente na sua declaração de imposto de renda nos Estados Unidos.

As dúvidas submetidas ao Tribunal de Tributos foram duas. Podem os bancos se creditar do imposto cobrado nas remessas de juros (*liability issue*)? Supondo que a resposta tenha sido afirmativa, os subsídios governamentais não impediriam o crédito integral do imposto (*subsidy issue*)? Na opinião do Tribunal, o imposto pode ser creditado, mas não integralmente. De acordo com esta nota, os rebates de imposto concedidos pelo Brasil não chegaram a alterar fundamentalmente o significado econômico dessas transações. Portanto, o imposto pago no Brasil deveria dar direito de crédito integral, até mesmo quando seu ônus era compensado parcialmente, através de subsídios concedidos pelo governo aos tomadores de empréstimos.

1. *Liability issue*

O caso da responsabilidade legal do imposto pode ser argüida juridicamente, mas carece de conteúdo econômico. De fato, a receita federal norte-americana argumentou que o imposto sobre as remessas não tinha a característica de um imposto de renda; era uma taxa sobre o valor dos negócios. Além do mais, os bancos não eram os **responsáveis legais** pelo imposto; estes, conforme a lei brasileira, seriam os mutuários. Logo, segundo o fisco, os créditos tributários utilizados nos últimos quinze anos teriam que ser extornados⁽⁶⁾.

(3) Ver "Novo Aperto sobre Bancos Credores", *Gazeta Mercantil*, 15 outubro 1987, página 1.

(4) Ver Brasil *Regulamento do Imposto de Renda*, decreto 84.450 (1980), título VII, Capítulos II e V.

(5) Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) do Ministério da Fazenda.

(6) O caso em julgamento envolvia centenas de milhares de dólares, mas se a opinião do juiz fosse favorável à receita federal, por extensão o prejuízo dos bancos poderia chegar a muitos milhões.

Do ponto de vista estritamente econômico, não faz muita diferença se o imposto recai sobre o consumidor, o mutuário, o intermediário financeiro, o credor e, até mesmo, sobre o poupador que aplica suas reservas junto às instituições bancárias no exterior. O fato concreto que se quer evitar é que a renda gerada no Brasil sofra mais de uma tributação. Nesse contexto, a identificação do contribuinte legal é apenas uma formalidade. Ademais, é inegável que o fato gerador do imposto tem natureza de renda, independente do nome que se queira dar.

O argumento da receita foi considerado improcedente pelo Tribunal ao interpretar que o contribuinte brasileiro (mutuário) é tão-somente o contribuinte substituto das entidades que auferem o rendimento (bancos). Por outro lado, o fisco norte-americano tinha razão quando afirmava que era o mutuário que pagava pelo imposto. Os bancos concediam empréstimos líquidos (*net*) de **qualquer** tributo no Brasil. Ainda assim, os impostos sobre as remessas eram calculados “por dentro”, isto é, aplicando-se a alíquota padrão de 25% sobre o valor dos juros mais o imposto⁽⁷⁾. Dessa forma, os mutuários não só assumiam explicitamente o ônus do imposto, como aceitavam, com o recibo de quitação de recolhimento do tributo, um documento em nome dos bancos no exterior, titulares do rendimento.

O empréstimo líquido (*net*) de qualquer tributo tem a vantagem de esconder o rendimento dos bancos – podiam cobrar *spreads* baixos –, de modo que a lucratividade efetiva dos negócios não era conhecida do grande público. A tabela 1 demonstra a equivalência entre empréstimos, cuja renda dos bancos é a mesma, porém com *spreads* muito diferentes. A coluna 1 reproduz condições usuais da época (1974/80) – *Libor* 8%, *spread* 2%, Imposto na fonte (calculado por dentro 33%) e imposto no exterior 50%. Neste exemplo, a renda efetiva dos bancos após débitos e créditos de impostos atinge 3,3% do valor do investimento. A mesma rentabilidade poderia ter sido auferida, sem alterar qualquer condição econômica da transação, através da cobrança de um *spread* de 5,3% em vez de 2%, conforme indicado na coluna 2.

2. *Subsidy issue*

Para estimular investimentos e financiar o déficit no balanço de pagamentos, o governo brasileiro decidiu, em 1974, reduzir o custo de captação dos recursos externos. Inicialmente, a alíquota do imposto sobre as remessas foi

(7) O cálculo do imposto é definido no Regulamento do Imposto de Renda; a alíquota “por dentro” é igual a 33,3%.

reduzida de 25% para 5%(8). Dando-se conta de que a medida provocava uma queda brusca e significativa da rentabilidade das operações bancárias internacionais realizadas no país, o governo voltou atrás e substituiu, em 1975, o corte de alíquotas por um subsídio em dinheiro (*pecuniary benefit*)(9).

A óbvia proximidade que existiu, tanto no tempo, como na lei, entre a redução do imposto e o subsídio em dinheiro levou a receita federal norte-americana a impugnar, em 1978, os créditos tributários até o limite dos subsídios concedidos(10). Os bancos protestaram, sendo que alguns recorreram aos tribunais acompanhados de perto pela *American Bankers Association*. Na decisão recente, como nos casos anteriores, o Tribunal de Tributos deu ganho de causa à receita federal, alegando que **a proximidade** das transações o impedia de aceitar a tese dos bancos: **o subsídio e imposto são transações distintas**(11).

Aqui também a distinção entre forma e conteúdo não é facilmente conciliável. Neste caso, o juiz argüiu pela separabilidade nas transações reafirmando sua decisão anterior, no sentido de que não podia aceitar a prevalência da forma sobre a substância(12). Contudo, esta nota defende exatamente o contrário. Ainda que seja claro que o governo brasileiro teve a intenção de corrigir um erro tático, quando substituiu o imposto pelo subsídio, a questão que permanece é se o benefício pecuniário pode, ou não, ser utilizado livremente como instrumento de política orçamentária, sem com isso alterar os rendimentos auferidos nos investimentos entre países. Caso afirmativo, não é a **proximidade** entre subsídio e imposto que alteraria a substância das relações econômicas.

Ao negar o crédito do imposto correspondente ao subsídio em dinheiro, o Tribunal argumentou, por um lado, que o Tesouro Nacional brasileiro não arcou de fato com esse ônus e, por outro, que a alíquota efetiva do imposto não era 25%, mas muito menor(13). Ora, a tese é contraditória em si mesma, pois me-

(8) O Decreto Lei 1351 (1974), artigo 9, deu poderes ao Conselho Monetário Nacional (CMN) para reduzir a alíquota, cuja implementação deu-se pela Resolução 305 do Banco Central.

(9) O Decreto Lei 1411 (1975) estendeu os poderes do CMN e a Resolução 334 do Banco Central revogou a Resolução 305. A Resolução 335 assegurou um subsídio em dinheiro equivalente a 85% do valor do imposto pago sobre juros remetidos ao exterior. Posteriormente, o subsídio foi reduzido até ser extinto em 1985.

(10) US Internal Revenue Service, Department of the Treasury, parecer normativo 78-258 (Revenue Ruling)

(11) US Tax Court, Memorandum 1988-318 *Continental Illinois Corporation v. Commissioner*, e *Citizens and Southerns Corporation and Subsidiaries v. Commissioner* (julho 1988)

(12) US Tax Court, *Nissho Iwai American Corporation v. Commissioner*, 89 T.C. 765 (1987), p. 772/773.

(13) US Tax Court Memorandum 1988-318, *ibid*, p. 22.

nores tributos implicam perda de arrecadação e, sendo assim, o custo do subsídio teria que recair sobre o Tesouro. Do ponto de vista estritamente financeiro, tanto faz o governo estimular uma atividade através de brechas tributárias (*tax expenditures*) menores alíquotas e maiores isenções – ou de despesas orçamentárias. Negar essa equivalência é priorizar forma sobre substância.

A tabela 1 mostra como o governo apenas errou taticamente ao reduzir a alíquota do imposto. Esta medida, num primeiro momento, reduziu o custo dos empréstimos e a renda efetiva dos bancos. Mas, a longo prazo, seria totalmente ineficaz, pois não atingiria o objetivo principal – reduzir o custo dos empréstimos, aumentando ainda o gasto do país em moeda forte. A coluna 3 indica como um abatimento de 50% do imposto na fonte, reduz ao mesmo tempo o custo do empréstimo e a renda efetiva dos bancos⁽¹⁴⁾. Mas, se o governo não mudasse a legislação, os bancos iriam reagir à redução do imposto exigindo maiores *spreads*. Observa-se na coluna 4 que, neste caso, o custo dos empréstimos iria elevar-se de 13,3% para 14,6%, e as remessas de divisas de 10% para 12,5%.

TABELA 1
EMPRÉSTIMOS AO BRASIL
 (%)

	1	2	3	4
	Líquido	Bruto	Líquido com abatimento	Líquido com abatimento
Libor	8,0	8,0	8,0	8,0
Spread	2,0	5,3	2,0	4,5
Juros	10,0	13,3	10,0	12,5
Imposto (Brasil)	3,3	3,3	1,6	2,1
Custo (tomador)	13,3	13,3	11,6	14,6
Remessa (divisas)	10,0	10,0	10,0	12,5
Custo (banco)	8,0	8,0	8,0	8,0
Renda (tributável)	5,3	5,3	3,6	6,6
Imposto (EUA)	2,6	2,6	1,8	3,3
Renda (após imposto)	2,6	2,6	1,8	3,3
Crédito (não utilizado)	0,7	0,7	—	—
Renda (efetiva)	3,3	3,3	1,8	3,3

(14) A receita federal norte-americana também ganha neste caso, pois se apropria da redução do imposto na fonte, à medida que há menos créditos a serem utilizados. Assim, dada a legislação vi-

Conclusão

Do ponto de vista econômico, o fato de o mutuário receber um subsídio em dinheiro ou pagar juros abaixo do mercado é indiferente. Em ambos os casos, o mutuário paga menos e o fisco brasileiro perde receita. Esta equivalência não impede, contudo, que rendimentos remetidos ao exterior sejam tributados à alíquota normal e, assim, tenham seus proprietários direito ao crédito pelo imposto pago na fonte. Juridicamente, porém, a **proximidade** entre essas duas alternativas inviabilizou o crédito do imposto pago na fonte (*subsidy issue*).

Por outro lado, argüir como fez a receita federal norte-americana, que os juros remetidos ao exterior, referentes ao capital de empréstimo, não é Renda ou que os impostos pagos sobre eles não eram devidos pelo credor externo, é **priorizar forma sobre substância**. Neste caso, o juiz não acolheu a petição da receita (*liability issue*).

... gente, a redução do imposto pode também ser interpretada com uma brecha tributária do Brasil em favor do fisco norte-americano.

(Originais recebidos em maio de 1988. Revistos pelo autor em fevereiro de 1989).