



Argumentum

E-ISSN: 2176-9575

revistaargumentum@ufes.br

Universidade Federal do Espírito Santo
Brasil

de Abreu LEME JUNIOR, Jair; Nogueira MENDES, Áquilas
Imposto sobre as Transações Financeiras como uma contribuição ao subfinanciamento
do SUS

Argumentum, vol. 9, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 164-179

Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475555259008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



Imposto sobre as Transações Financeiras como uma contribuição ao subfinanciamento do SUS

Financial Transactions Tax as a contribution to SUS underfunding

Jair de Abreu LEME JUNIOR¹
Áquilas Nogueira MENDES²

Resumo: Desde sua criação pela Constituição de 1988 até o ano de 2016, o Sistema Único de Saúde vem sofrendo um crônico processo de subfinanciamento. Enfrentar essa situação exige que novas fontes de financiamento sejam analisadas, especialmente na particularidade do contexto do capitalismo financeirizado. Posta a hegemonia do capital fictício no centro do capitalismo contemporâneo e da sua mais recente crise, buscou-se entender o atual debate acerca da implantação do imposto sobre a movimentação financeira, que vem acontecendo na Europa. E, por isso, a conclusão desta pesquisa destaca a importância do debate a respeito da implementação da *Financial Transaction Tax* – imposto sobre transações financeiras – no Brasil, podendo ser destinados os seus recursos ao Sistema Único de Saúde, garantindo, de fato, a universalidade que a Constituição de 1988 preconiza à saúde. Discute-se a experiência brasileira com a taxação das transações financeiras a partir do Imposto sobre Operações Financeiras e da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras.

Palavras-chave: Capitalismo. Capital fictício. Sistema Único de Saúde (Brasil). Imposto sobre transações financeiras.

Abstract: From its creation by the Constitution of 1988, until 2016, the Unified Health System (SUS) has suffered from chronic underfunding. Confronting this situation demands that new sources of funding be analyzed, especially in the unique context of financial capitalism. Putting the hegemony of fictitious capital at the center of contemporary capitalism and its most recent crisis, the article seeks to understand the current debate around the implementation of the tax on financial transactions, which is taking place in Europe. The conclusion of this research highlights the importance of the debate concerning the implementation of the *Financial Transaction Tax* in Brazil, the revenue of which could be allocated to the Unified Health System, thereby guaranteeing the universality that the Constitution of 1988 advocates for health. It discusses the Brazilian experience of the taxation of financial transactions by the Tax on Financial Transactions and by the Provisional Contribution on Financial Transactions.

Keywords: Capitalism. Fictitious capital. Unified Health System (Brazil). Financial transaction tax.

Submetido em: 28/9/2016. Aceito em: 22/12/2016.

¹ Doutorando em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP, São Paulo (SP), Brasil). Pinheiros, São Paulo (SP), CEP.: 03178-200. E-mail: <jairleme@hotmail.com>.

² Prof. Dr. Livre-Docente de Economia da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP, Brasil) e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política e do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP, São Paulo, Brasil). Pinheiros, São Paulo (SP), CEP.: 03178-200. E-mail: <aquilasn@uol.com.br>.

Introdução

Desde sua criação pela Constituição de 1988 até o ano de 2016, o Sistema Único de Saúde (SUS) vem sofrendo um crônico processo de insuficiência de recursos. A permanência de um subfinanciamento se constituiu como uma política de Estado. O Brasil, diferentemente dos países capitalistas avançados, sobretudo os países-membros da União Europeia, não conseguiu consolidar as políticas sociais universais. E, diante de um contexto de crise capitalista, com restrição fiscal do Estado, a aspiração de produzir um sistema de saúde universal depende da implementação de novas fontes de recursos que possam assegurar esse direito.

Mendes (2012) argumenta que, nesta fase contemporânea do capitalismo, o capital portador de juros se mantém como protagonista do processo de valorização do capital. Neste cenário, esta modalidade de capital tem se apoderado fortemente dos fundos públicos e, conseqüentemente, dificultado o avanço de políticas públicas que objetivam tecer uma rede de proteção social universal, como a saúde.

O foco no cenário atual está fortemente vinculado ao interesse da valorização do capital financeiro (capital portador de juros), o que tem levado muitos países – inclusive, o Brasil – a não priorizarem a defesa de um novo padrão de desenvolvimento socioeconômico na agenda dos formuladores de políticas econômicas (CALLINICOS, 2010; FILGUEIRAS, 2012). Desde o governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos Lula até o governo Dilma Rousseff, a política econômica brasileira é pautada no tripé macroeconômico (superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação). O financiamento do SUS vem sofrendo o peso de tais políticas, sobretudo, quando parcela do orçamento da seguridade social é transferida para financiar o pagamento do serviço da dívida pública brasileira. Em 2015, o montante gasto com o pagamento de juros da dívida pública brasileira correspondeu a R\$ 501,8 bilhões a preços correntes, 8,5% do Produto Interno Bruto (PIB)³, enquanto a despesa total empenhada no mesmo ano com a saúde pública pelo Governo Federal foi de R\$ 100,5 bilhões, 1,7% do PIB⁴.

É diante desse contexto e da indagação quanto ao futuro da capacidade de financiamento do SUS que este artigo se origina. Analisa-se o debate que a União Europeia vem promovendo acerca da adoção de um imposto sobre as transações financeiras, que, segundo estimativa de Schulmeister (2011), gerará recursos adicionais de US\$ 310 bilhões, que possivelmente serão utilizados na redução da dívida pública desses Estados. A importância deste artigo é situar o debate europeu e trazê-lo como uma possível fonte alternativa de recursos ao crônico subfinanciamento do SUS.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira parte elucida a correlação de forças que engendra o sistema capitalista contemporâneo, sobretudo, o capital fictício enquanto centro das relações capitalistas e sua relação com o quadro do subfinanciamento crônico do SUS. A

³ Ver Lacerda (2016).

⁴ Dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, do Ministério da Saúde. DataSUS. União: despesas com saúde. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/msu_despAdmDireta.php?acao=a&ano=2015&periodo=6&desc=6%BA%20Bimestre>. Acesso em: 28 jul. 2016.

segunda parte apresenta o debate europeu contemporâneo quanto à implementação de um imposto sobre as transações financeiras. A terceira parte aborda a experiência brasileira adquirida e vigente em tributação das transações financeiras, para que se possa, ao final deste trabalho, dar o devido destaque à importância do debate referente à implementação do *Financial Transaction Tax*⁵ (FTT) ao Brasil.

1 O capitalismo contemporâneo sob a dominância financeira e o subfinanciamento crônico do SUS

Ao longo da história do capitalismo, o capital financeiro manteve-se como coadjuvante no processo de acumulação capitalista, salvo no capitalismo contemporâneo, sobretudo, após a década de 1980 (CHESNAIS, 2005). Verifica-se o ressurgimento do capital portador de juros, passando a determinar as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. O capital portador de juros, com o seu desdobramento na forma de capital fictício, acrescenta Chesnais (2005, p. 35), “[...] busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos da especulação bem-sucedida”.

Para Marx (1987), o capital portador de juros se esquematiza sob a forma D-D’, sendo que o primeiro D não se caracteriza pela metamorfose do dinheiro, que se transforma em mercadoria. É, no caso, um capital que se afasta do seu possuidor por um período e retorna, em um período posterior, realizado, ou seja, este capital terá se valorizado.

De forma mais específica, Marx (1988) analisa o desdobramento da lógica do capital portador de juros e constata a constituição de um capital, que nomeará como capital fictício. Neste sentido, Lara Cortés (2013) ressalta que o capital portador de juros tem um papel fundamental na circulação do capital industrial produtivo e não se pode associá-lo a um capital meramente parasitário. No entanto, esse mesmo capital, quando não cumpre nenhum papel na lógica da circulação do capital industrial, se torna parasitário e é denominado capital fictício.

Carcanholo e Nakatani (1999) descrevem que o mundo contemporâneo distingue-se de outras épocas da história do capitalismo no momento em que o capital portador de juros passa a funcionar sob uma lógica especulativa. Entende-se que o capital industrial (ligado ao processo de produção de mercadorias e realizador de mais-valia) submete-se ao domínio do capital financeiro especulativo. E as três grandes formas de capital fictício descritas por Marx (1988) – a dívida pública, o capital acionário e o capital bancário – impulsionam a acumulação de capital e podem provocar uma alteração no capital produtivo industrial.

Quando se discute a crise do capitalismo contemporâneo, deve-se ressaltar a tendência da acumulação capitalista nos últimos 35 anos: o crescimento da esfera financeira, por meio do comando do capital portador de juros (capital financeiro), no movimento geral do capital (CHESNAIS, 2016)⁶. Para se ter uma ideia, entre 1980 e 2013, os ativos financeiros globais

⁵ Imposto sobre as transações financeiras.

⁶ Em relação à crise do capitalismo, deve-se ressaltar a tendência de crescimento da esfera financeira, a tendência declinante da taxa de lucro do capital produtivo, com destaque para o setor corporativo das empresas industriais e financeiras na economia norte-americana, a partir do pós-II Guerra, retraindo-se em 41,3%, entre 1949 e 2001. Para tanto, ver Kliman (2012), cap. 5, tabela 5.1, p. 82.

aumentaram significativamente, passando de quase U\$ 12 trilhões para U\$ 285 trilhões, enquanto o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) mundial passou de U\$ 11,8 trilhões para U\$ 73,8 trilhões de dólares⁷. Esta situação tem, inclusive, levado o capital financeiro a buscar a mercantilização de novos territórios, como as áreas da educação, da saúde e da previdência.

Para enfrentar a mais recente crise do capital, em 2008, o governo brasileiro adotou políticas fiscais expansionistas fortemente ligadas à desoneração tributária, correspondendo o total estimado destas a R\$ 24,9 bilhões (BEHRING, 2010). Essas medidas de desoneração associadas ao baixo crescimento da economia brasileira impactaram diretamente o orçamento da seguridade social, restringindo diretamente os recursos destinados à Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).

Esse cenário, em que o capital portador de juros se tornou o centro das relações, bem como seu papel destacado na crise atual, contribuem para o entendimento dos constantes impasses no financiamento do SUS, entre 1989 e 2016. Entre os vários constrangimentos, podem-se relacionar alguns dos principais eventos, conforme nos apresenta Mendes (2012; 2015). Em primeiro lugar, destaca-se que os recursos do então Fundo de Investimento Social (Finsocial) não foram totalmente destinados ao financiamento da Seguridade Social, em 1989 e 1990 (Governo Collor de Mello), sendo alocados no financiamento dos encargos previdenciários da União – despesa que não faz parte do orçamento da Seguridade Social. Ainda que a Constituição de 1988 tenha determinado, em seu Ato Constitucional das Disposições Transitórias (ADCT), que pelo menos 30% do total de recursos da Seguridade Social deveriam ser destinados à área da saúde, em 1989, e que, a partir desse ano, seguisse o percentual alocado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), isso não ocorreu.

O segundo momento de constrangimento se deu em maio de 1993. Apesar de a LDO ter estipulado que 15,5% do total arrecadado a título de contribuições deveriam ser passados para a área da saúde, nenhuma alocação foi efetuada naquele mês. A justificativa foi que a Previdência Social estava apresentando problemas financeiros, o que exigia que as contribuições de empregados e de empregadores fossem para seu uso exclusivo.

Um terceiro embate disse respeito à criação da Desvinculação da Receita da União (DRU), em 1994, definindo que 20% da arrecadação das contribuições sociais seriam desvinculados de sua finalidade e estariam disponíveis para uso do governo federal, longe de seu objeto de vinculação, a Seguridade Social. Sabe-se que, após constantes renovações, a DRU está garantida até **2023, pela Emenda Constitucional (EC) nº 93/2016, ampliando a sua alíquota para 30%.**

Um quarto problema para a história do subfinanciamento do SUS foi a própria criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1997. Embora tenha sido criada como fonte exclusiva para a saúde, ocorreu a retirada de parte das outras fontes desse setor – a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a

⁷ Ver MC Kinsey Global Institute (ativos financeiros) e FMI (PNB mundial). Disponíveis respectivamente em: <<http://www.mckinsey.com/mgi/our-research/financial-markets>>; e <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 15 jun. 2015

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) –, pelo governo, o que não contribuiu para o acréscimo de recursos que se esperava. A CPMF vigorou no Brasil por dez anos, até 2007.

Um quinto aspecto que evidencia a tensão do financiamento da saúde refere-se à aprovação da EC nº 29, em 2000. Apesar dessa emenda ter vinculado recursos à saúde, ela não definiu que despesas deveriam ser consideradas como ações e serviços de saúde e o que não poderia ser enquadrado nesse âmbito. Além disso, ela dispôs de método de cálculo conflitante para a aplicação dos recursos da União – o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB – e não esclareceu a origem dos recursos, no que diz respeito à Seguridade Social, ignorando o intenso embate por seus recursos.

Um sexto e importante embate foi a permanência das incertezas do financiamento do SUS, com o estabelecimento da regulamentação da EC nº 29/2000, por meio da Lei Complementar nº 141/2012. Essa lei não conseguiu sanar a insuficiência de recursos para a saúde, por parte do governo federal, assim mantendo método de cálculo conflitante para aplicação de seus recursos.

Por fim, cabe mencionar a mais recente tensão sofrida pelo financiamento do SUS: a EC nº 86/2015, que inclui uma nova base de aplicação do governo federal na saúde, alterando a base de cálculo do montante aplicado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB para Receita Corrente Líquida (RCL), inclusive, sendo executada de forma escalonada, em cinco anos, isto é, 13,2% dessa RCL, para o primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação dessa EC (2016), até alcançar 15% da mesma, no quinto exercício financeiro, respectivamente. Registre-se uma perda de cerca de R\$ 9,2 bilhões para as ações e os serviços públicos de saúde, já no primeiro ano de implantação da EC, em 2016 (FUNCIA, 2015).

Nesse cenário, os constrangimentos no financiamento do SUS não foram poucos. Em realidade, mantiveram-se constantes e cada vez com maior intensidade no âmbito do governo federal. Para ilustrar estas afirmações, ressalta-se que, em 1995, foram gastos, pelo governo federal, na proporção do PIB, cerca de 1,7% com ações e serviços de saúde. Passados 28 anos (2015), essa proporção praticamente se manteve (MENDES, 2015).

Na próxima sessão do presente artigo, diante da problemática do financiamento da saúde pública brasileira, posta a hegemonia do capital fictício no centro do capitalismo financeiro contemporâneo, e a sua mais recente crise, buscar-se-á clarificar o atual debate acerca do imposto sobre a movimentação financeira que está sendo discutido na Europa.

2 O debate acerca da adoção do imposto sobre as transações financeiras, na Europa

A partir da mais recente crise do capital, iniciada em 2007-2008, assistiu-se a adoção de políticas austeras por parte do Estado, com redução dos direitos sociais⁸, presentes no contexto dos países capitalistas centrais. Tais políticas têm direcionado vultuosos recursos ao socorro das instituições financeiras, de forma a agravar a dívida pública europeia e reacender a necessidade de um debate sobre a tributação das transações financeiras (LEME JÚNIOR, 2015). Conforme pondera Schulmeister (2011), a taxação das transações financeiras tem dois

⁸ Para uma discussão sobre a perversidade das políticas austeras adotadas nos países capitalistas com reflexos na saúde pública, por exemplo, ver Stuckler e Basu (2014).

objetivos principais: (i) mitigar as flutuações dos preços dos principais ativos financeiros, entre estes, os preços das ações negociadas em bolsa, as taxas de câmbio e o preço das *commodities*; e (ii) prover receitas adicionais aos governos. É possível dizer que o crescimento das receitas pode ser direcionado às políticas sociais.

De forma geral, a defesa de criar a taxa sobre as transações financeiras tem sido apoiada por um movimento global de acadêmicos e grupos da sociedade civil, que se manifestam a favor da criação de um imposto sobre transações financeiras – *Financial Transactions Tax (FTT)* – para financiar bens públicos globais. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o *FTT* é também um meio de gerar grandes receitas, que podem ser utilizadas para atender ao desenvolvimento global e às metas ambientais, incluindo a saúde, em geral, além do aprimoramento da pesquisa e do progresso em saúde dos países em desenvolvimento, em particular. Tudo isto, especialmente nesse contexto da globalização financeira (WHO, 2012)⁹.

Schulmeister (2011) aponta que as receitas auferidas pelo *FTT*, baseadas em dados da movimentação financeira do acumulado do ano de 2010, com a aplicação de uma alíquota uniforme de 0,05%, são estimadas, para a Europa, em cerca de US\$ 310,9 bilhões. Já para o conjunto dos países no mundo, correspondem a US\$ 653,3 bilhões¹⁰. Tais transações incluem as operações de câmbio à vista, as operações de derivativos¹¹ em câmbio e as transações *Over the Counter (OTC)* – operações no balcão.

A proposta do *FTT* é de que ele próprio incida sobre todas as transações envolvendo compra e venda de derivativos, bem como sobre a transação de compra e venda de ações do mercado secundário¹² e instrumentos financeiros ligados às atividades especulativas. O intuito do *FTT* é de não incidir nas transações ligadas ao capital industrial e ao capital comercial, já que o capital produtivo deverá ser estimulado e o capital fictício deverá ser taxado.

O debate pelo *FTT*, na Europa, se desenvolveu em três fases. Na primeira fase, de 2009 a 2011, os defensores do imposto se mantiveram na defensiva, apoiados pelos choques causados pela crise financeira de 2007. Essa fase terminou com uma vitória preliminar, com a proposta do *FTT* pela comissão europeia, em setembro de 2011. A segunda fase foi marcada pela busca de construção das diretrizes e da forma de funcionamento do *FTT*, e findou-se com uma proposta modificada pela comissão europeia, em fevereiro de 2013, de adotar o imposto em 11 países-membros. A terceira e última fase, de março de 2013 até maio de 2014, foi marcada por uma forte ofensiva da oligarquia financeira, que manipulou a discussão, colocando os países

⁹ Ver WHO (2012), p. 38-39 e p. 73-75.

¹⁰ Esse cálculo é elaborado pelo autor com base nos dados extraídos do *Bank of International Settlements (BIS)*, e a alíquota adotada neste estudo tem caráter ilustrativo. Trata-se de uma organização internacional responsável pela supervisão bancária, com a missão de integrar os bancos centrais de diversos países, mantendo a estabilidade monetária e financeira dos mercados, em todo o mundo.

¹¹ Os derivativos correspondem a títulos derivados de outros títulos, por meio de um processo que encadeia uma dívida de alguém que tomou dinheiro emprestado, a partir da emissão de um título no mercado financeiro. Os derivativos integram o mercado secundário, e apenas transferem a propriedade dos títulos e valores mobiliários. Grande parte das operações no mercado secundário é especulativa, e seus negócios são direcionados, especialmente, para a obtenção dos ganhos de capital oriundos das oscilações nos preços dos títulos ou nas taxas de juros (NAKATANI; SABADINI, 2010).

¹² O mercado secundário refere-se ao local em que os investidores negociam e transferem, entre si, os valores mobiliários já emitidos pelas companhias. Dita de outro modo, a transferência de propriedade e de recursos ocorre apenas entre os investidores, não tendo a participação direta da companhia.

que defendem tal proposta contra os países contrários à adoção do *FTT* (SCHULMEISTER, 2014).

A inspiração para a criação do *FTT* remete ao movimento das ONGs (organizações não governamentais) politicamente comprometidas com o desenvolvimento social e a luta pela erradicação da pobreza nos países de capitalismo avançado, cuja defesa tem historicamente se centrado na adoção da Taxa Tobin¹³. O mesmo pode ser dito sobre as associações engajadas em novas maneiras de repensar e organizar a economia, como exemplo, na Europa, da rede *Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne* (ATTAC)¹⁴. Para se ter uma ideia, no Brasil, um conjunto de entidades da sociedade civil iniciou essa campanha, intitulada Tributos sobre Transações Financeiras (TTF Brasil)¹⁵.

A primeira fase do debate em defesa do *FTT* deu-se pelo ativismo de Jörg Alt, elaborador da campanha *Steuer gegen Armut* (Taxa contra a Pobreza), iniciada em 2009, com um enorme impacto na sociedade civil alemã, recebendo, inclusive, o apoio das igrejas Católica e Protestante, e de entidades em prol do desenvolvimento humanitário. A campanha iniciada por Jörg Alt teve um impacto tão crescente que, em novembro de 2010, em uma pesquisa organizada pela Comissão Europeia, 61% dos entrevistados foram favoráveis à adoção do *FTT* (EUROPEAN COMMISSION, 2011).

As elites políticas da Europa não se posicionaram contra o sucesso das campanhas em defesa da adoção do *FTT*. Em particular, dois líderes políticos dos países mais importantes da Comunidade Europeia – o ex-presidente da França, Nicolas Sarkozy, e a chanceler da Alemanha Ângela Merkel –, se mostraram favoráveis à adoção do *FTT*. Vale a pena ressaltar que a chanceler alemã havia negado seu apoio à causa, em período anterior a 2010, e essa mudança de opinião foi fruto da enorme pressão política favorável que a campanha de Jörg Alt conquistou na Alemanha. Padre e membro do partido Democrata Cristão Alemão (*Christian-Democratic-Party*), ele levou a discussão da adoção do *FTT* para a política (SCHULMEISTER, 2014).

No ano de 2010, os ataques mais densos contrários à adoção do *FTT* foram protagonizados pelos economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), que, em contrapartida à adoção dessa taxação, propuseram que as instituições financeiras adotassem uma taxa de atividades financeiras, a *Financial Activities Tax* (FAT). A taxa de atividades financeiras proposta pelo

¹³ A Taxa Tobin é um tributo incidente sobre as transações financeiras de curto prazo proposto pelo economista James Tobin, premiado pelo prêmio Nobel de Economia de 1981. O intuito da Taxa Tobin é de caráter regulatório e o imposto tem como objetivo a estabilidade do mercado financeiro internacional, isto após o desmantelamento, em 1971, do acordo de *Bretton Woods*, que estabeleceu o padrão monetário dólar-ouro.

¹⁴ Trata-se da *Associação pela Taxação de Transações financeiras e pela Ação do Cidadão*, constituída como organização internacional envolvida no movimento pós-mundialização, se opondo às políticas neoliberais. Na realidade, a criação da ATTAC, em 1997, decorreu de uma proposta de Taxação sobre as Transações Financeiras. Disponível em: <<http://www.esu2014.org/fr/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

¹⁵ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); Iniciativa Medicamentos para Doenças Negligenciadas (DNDi América Latina); Fórum das ONGs-AIDS do Estado de São Paulo; Friedrich Ebert Stiftung; Gestos; Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Justiça Fiscal; Grupo Pella Vida – São Paulo; Outras Palavras; Oxfam; Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip); Rede Feminista de Saúde. TTF BRASIL. Disponível em: <<http://www.ttfbrasil.org/quemsomos/>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

Em cinza listrado: países indecisos quanto à adoção da *FTT*: Irlanda, Suécia, Finlândia, Polônia, Lituânia, Letônia, Croácia, Hungria, Romênia, Holanda e Luxemburgo.

A proposta da Comissão Europeia para o *FTT*, modificada em fevereiro de 2013¹⁸, determinou que a base tributável deveria ser abrangente. O imposto deveria incidir sobre todos os instrumentos financeiros, com exceção às seguintes operações: negociação à vista de moedas, operações diretas de títulos do Banco Central Europeu, transações do Mecanismo Europeu de Estabilidade e da própria União Europeia e, por fim, operações de emissões do mercado primário¹⁹ (tanto para ações quanto para obrigações).

As alíquotas propostas pela Comissão Europeia, de acordo com a *European Commission* (2013), foram duas: 0,1% para operações à vista de ações e títulos do mercado secundário, e 0,01% para operações de derivativos.

A segunda fase do debate pelo *FTT*, de setembro de 2011 a fevereiro de 2013, foi caracterizada por muitas tentativas de encontrar caminhos políticos para a implementação do imposto na Comunidade Europeia como um todo. Em primeiro lugar, a Comissão Europeia e os ministros das finanças dos países que aprovaram a implementação do *FTT*, sob a liderança do ministro das finanças da Alemanha Wolfgang Schäuble, tentaram firmar compromissos com os Estados-Membros da União Europeia que se opunham mais fortemente ao *FTT*, em particular, o Reino Unido e a Suécia. Essas tentativas foram fracassadas e mantiveram a negativa do ministro das finanças britânico, de implementar o *FTT* (SCHULMEISTER, 2014).

A terceira fase do debate, de março de 2013 a maio de 2014, foi marcada pelo forte ataque da oligarquia financeira à implementação do *FTT*. Logo após a modificação da proposta da Comissão Europeia, em fevereiro de 2013, os economistas ortodoxos e os gestores das instituições financeiras organizaram uma forte campanha contra o *FTT*. O período de março a junho de 2013 foi marcado pela realização de conferências e publicações de diversos grandes bancos (*Goldman Sachs*, *Deutsche Bank*, *JP Morgan* etc.) e organizações financeiras internacionais, com destaque para o *International Banking Federation* e o *The European Fund and Asset Management Association*. O objetivo dessas instituições foi o de trazer todos os argumentos desfavoráveis à implementação do *FTT*, em grande parte similares aos argumentos apresentados pelo FMI. Os principais argumentos referiram-se ao aumento dos custos do capital, a desvios de receitas e à redução da liquidez entre países que não implementassem o *FTT*. Esses argumentos fizeram com que os países que haviam concordado em implementá-lo entrassem com um pedido, na Comissão Europeia, para que a proposta fosse alterada de forma a evitar que o *FTT* pudesse prejudicar o interesse de seus bancos privados. Para ilustrar essa situação, Schulmeister (2014) escreveu a seguinte passagem:

Uma vez que os *FTTs* nacionais foram introduzidos, os respectivos governos não se alinhavam mais com a proposta de implementação do *FTT*, da Comissão Europeia, e queriam que tal proposta fosse alterada, de acordo com seus interesses nacionais em relação ao *FTT*. Por exemplo, o governo francês queria que o princípio de residência fosse removido e os derivativos fossem excluídos da base de incidência do imposto, já

¹⁸ Para detalhes, ver *European Commission* (2013).

¹⁹ O mercado primário é aquele em que os valores mobiliários de uma nova emissão da companhia são negociados diretamente entre a companhia e os investidores, sendo que os recursos são destinados aos projetos de investimento da empresa ou ao seu caixa geral.

que ambas as medidas prejudicariam a competitividade de seus bancos nacionais (na França, todos os grandes bancos se especializaram na “alquimia financeira” através de derivativos de negociação, e, na Alemanha, o *Deutsche Bank* se tornou grande agente mediador desses instrumentos). Ao mesmo tempo, o governo italiano insistiu em deixar de fora os títulos do governo da *FTT* (SCHULMEISTER, 2014, p. 20, tradução nossa).

A massiva campanha contra o *FTT* elaborada pela oligarquia financeira contou com trabalhos publicados. Entre eles, destaca-se o relatório elaborado pelo *Goldman Sachs*, no qual é destacada a seguinte conclusão: “Nossa análise sugere que a *Deutsche Börse* (bolsa de valores alemã) sofreria um forte impacto em seus ganhos, com um potencial de redução de 51%, de acordo com nossas previsões de lucro para 2014” (GOLDMAN SACHS, 2013, p. 44, tradução nossa). O *Deutsche Bank* efetuou enorme pressão política junto ao governo alemão, argumentando que haveria uma enorme fuga de capitais da bolsa alemã e esse impacto reduziria as receitas da instituição, bem como contaminaria outros setores da economia do país.

O relatório elaborado pelo *Goldman Sachs* teve um importante papel na derrota da implementação do *FTT*. Ele apontou estimativas desastrosas para o mercado financeiro europeu, e seus argumentos e base de dados trouxeram subsídios para que a oligarquia financeira pudesse colocar em cheque a implementação do *FTT*.

Com exceção da República da Eslovênia, 10 dos 11 países que haviam previamente aceitado implantar o *FTT*, votaram, no dia 06 de maio de 2014, pela decisão de postergá-lo. Além disso, junto ao Parlamento Europeu, seus ministros propuseram que a Comissão Europeia desenvolvesse maiores estudos técnicos sobre a matéria.

A derrota dos defensores do *FTT* reflete o poder da oligarquia financeira, que cresceu, nas últimas décadas, no contexto do capitalismo contemporâneo de dominância financeira. A próxima sessão dedica-se a apresentar a experiência brasileira adquirida e vigente em tributação de transações financeiras. Tal quadro de referência fornece um contexto importante para que, futuramente, possa ser dado destaque ao debate sobre a implementação do *FTT* no Brasil.

3 Tributação sobre as Transações Financeiras: a experiência brasileira

A experiência brasileira com a taxa sobre as transações financeiras pode ser analisada a partir do já existente Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que esteve em vigor entre 1997 e 2007. Ambos os tributos são de incidência sobre as movimentações financeiras, no entanto, os seus objetivos são distintos. O intuito da criação do IOF foi o auxílio à política monetária, sendo este imposto incidente sobre um conjunto de operações financeiras, incluindo aquelas operações realizadas por investidores estrangeiros. Quanto à CPMF, esta se constituiu de tributo instituído com intuito arrecadatário.

O IOF surgiu na reforma tributária elaborada em 1966, criado sob o regime militar, concebido enquanto um instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial na perseguição de objetivos macroeconômicos estabelecidos pelo governo federal. Trata-se de um tributo

extrafiscal ou regulatório, cujo objetivo principal não é aumentar as receitas tributárias (CAGNIN; FREITAS, 2015)²⁰.

O caráter regulatório do IOF está expresso no Código Tributário Nacional²¹, e o poder executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos por lei, alterar as alíquotas ou a base de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo conforme as necessidades da política monetária vigente. As receitas provenientes do IOF eram, no seu início, destinadas ao Banco Central do Brasil, para que este efetuasse intervenções no mercado de câmbio e de títulos, e no provimento de liquidez (TORRES et al., 2003).

Em 1981, o Banco Central perdeu a exclusividade sobre a receita do IOF e metade da parcela da receita proveniente da tributação do imposto passou a integrar o Fundo Nacional do Desenvolvimento (FND). A partir da Constituição de 1988, a destinação dos recursos do IOF passou a compor os recursos ordinários do Tesouro Nacional, sem vinculação específica.

A base tributária do IOF foi progressivamente ampliada à medida que houve o desenvolvimento do mercado financeiro no Brasil. Em 1966, conforme descrevem Cagnin e Freitas (2015), a base de incidência do imposto era apenas sobre as operações de crédito e seguro realizadas pelas instituições financeiras e segurados. A partir de 1980, com um novo decreto, a base do imposto passou a incluir operações de câmbio; transações com títulos e valores mobiliários; seguros de vida, de bens e valores; empréstimos de qualquer natureza; abertura de crédito; e descontos de títulos. A Constituição de 1988 ampliou a base e incluiu operações, como compra e venda de ouro, quando este fosse definido como um ativo financeiro. Atualmente, o conjunto das operações financeiras que estão especificadas na legislação agregam operações de crédito, títulos e valores imobiliários, seguro, câmbio e ouro-ativo financeiro. A partir da Medida Provisória nº 539, de julho de 2011²², as operações com derivativos passaram a fazer parte da base de cálculo do tributo.

As alíquotas do IOF, incidentes sobre cada uma dessas operações, têm valores máximos definidos, e o governo federal manipula suas alíquotas sobre as diferentes operações financeiras, com o intuito de produzir os efeitos buscados pela política econômica²³. Os valores de arrecadação do IOF, em 2010, corresponderam a R\$ 23,8 bilhões de reais, sendo 59,1% deste valor provenientes de operações de crédito; 25,3%, de operações cambiais; e 15,6%, do restante de operações (CAGNIN; FREITAS, 2015). É interessante notar que, no último ano de existência da CPMF, 2007, a arrecadação do IOF disse respeito à R\$ 8,2 bilhões, enquanto ela correspondeu a R\$ 38,4 bilhões²⁴.

²⁰ Para uma visão mais aprofundada sobre o marco regulatório do IOF e da CPMF, ver Cagnin e Freitas (2015).

²¹ Código Tributário Nacional, Seção IV, Artigo 65.

²² A Medida Provisória nº 539 foi convertida à Lei nº 12.543, aprovada pelo Congresso e sancionada pela presidente da República em 08 de dezembro de 2011.

²³ Cabe ressaltar que o *FTT*, em debate na Europa, apresenta divergências em relação ao IOF adotado no Brasil. A proposta europeia, conforme apresentado na seção 2, tem intuito arrecadatório, enquanto o IOF tem intuito regulatório.

²⁴ Dados extraídos do Ministério da Fazenda, Receita Federal.

A CPMF foi criada, diferentemente do IOF, com objetivo arrecadatório. Frente à crise do financiamento da saúde, já em 1993, foi criado, em julho, o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), antecessor da CPMF²⁵.

Esse imposto vigorou apenas em 1994, sendo extinto por ser considerado inconstitucional, uma vez que apenas as contribuições, e não os impostos, poderiam ser vinculadas a um tipo específico de gasto. Nessas condições, ganharam força as pressões em defesa da resolução do problema de financiamento da saúde, o que viabilizou a reinstauração da antiga IPMF, dessa vez sob a forma de uma contribuição, a CPMF, no início de 1997²⁶. A alíquota, que havia sido de 0,25% durante a vigência da IPMF, foi reduzida para 0,2% com a criação da CPMF, incidindo sobre qualquer operação liquidada ou lançamento realizado, pelas instituições financeiras, que representassem circulação escritural ou física de moeda, e dos quais resultasse ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos. O baixo patamar das alíquotas buscava impedir uma diminuição no número de transações financeiras (CAGNIN; FREITAS, 2015).

Ao contrário do que supunham seus críticos, durante a vigência da sua maior alíquota (0,38%), a CPMF não causou nem desintermediação financeira, nem fuga de capitais. Por sua vez, ela também não incidiu sobre a grande movimentação financeira, representada, principalmente, pelas operações de derivativos do mercado financeiro.

Para uma comparação entre as diferentes propostas de imposto sobre as movimentações financeiras adotadas e/ou em discussão no mundo e no Brasil, discutidas neste artigo, apresenta-se o Quadro 1, que destaca seus objetivos, seu caráter regulatório ou arrecadatório, suas alíquotas e suas bases de cálculo:

| Quadro 1 – Síntese de propostas acerca de impostos sobre as movimentações financeiras no mundo e no Brasil. | | | |
|---|---|---|---|
| Imposto | Objetivo | Alíquota | Fato Gerador - Base de Cálculo |
| Taxa Tobin | Imposto Regulatório | 0,1% a 1% | Movimentações do mercado financeiro com caráter especulativo. |
| Taxa contra a Pobreza "Steuer gegen Armut" (Proposta do padre alemão "Jörg Alt") | Imposto Arrecadatório | 0,1% a 0,01% | Transações financeiras referentes a compra e venda de instrumentos financeiros do mercado secundário, incluindo derivativos. |
| Financial Transactions Tax (FTT) | Imposto Arrecadatório | 0,1% e 0,01% | Transações financeiras referentes a compra e venda de instrumentos financeiros do mercado secundário, incluindo derivativos. |
| Financial Activities Tax FAT (proposta do FMI) | Imposto Arrecadatório e Imposto Regulatório | 5% | Lucro obtido pelas instituições financeiras e bonificação paga a seus executivos. |
| Imposto sobre as operações financeiras IOF | Imposto Regulatório | Variáveis de acordo com os objetivos de política Macroeconômica | Incide sobre operações de crédito, títulos, valores imobiliários, seguro, câmbio e ouro-ativo financeiro e derivativos. |
| Contribuição Provisória sobre as Movimentações Financeiras | Imposto Arrecadatório | 0,2% | Qualquer operação que represente circulação escritural ou física de moeda, e de que resulte ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos. |

Fonte: Elaboração própria.

²⁵ O IPMF, que somente passou a vigorar a partir do primeiro dia de 1994, foi proposto pelo então Ministro da Saúde Adib Jatene para enfrentar a grave situação financeira à qual a saúde foi submetida, quando definiu-se que as contribuições sociais de empregados e de empregadores passariam a ser de uso exclusivo da previdência, o que foi mencionado na primeira seção deste artigo. Para um detalhamento do debate das propostas de reordenamento do financiamento da saúde naquele período, especialmente da CPMF, ver Marques e Mendes (2012).

²⁶ A CPMF passou a vigorar em 23 de janeiro de 1997, substituindo o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira.

O *FTT* em debate na Europa apresenta divergências em relação ao IOF adotado no Brasil. A proposta europeia tem intuito arrecadatário, enquanto o IOF tem intuito regulatório (Quadro 1). A proposta europeia do *FTT* tem alíquotas fixas e determinadas, prevê que haja uma incidência de tributo entre ambos os agentes compradores e vendedores de instrumentos financeiros do mercado secundário, incluindo derivativos, preocupando-se em taxar as transações, sobretudo as que estejam distantes da economia “real”, sintonizadas à lógica de dominância financeira do capitalismo contemporâneo. Tal base de cálculo é idêntica àquela proposta pela Taxa contra a Pobreza – *Steuer gegen Armut*. Ambas foram inspiradas na preocupação geral da Taxa Tobin de tributar o mercado financeiro especulativo, ainda que esta última se restringisse ao caráter regulatório, como o IOF. Por sua vez, grande parte da arrecadação do IOF está ligada às operações de crédito, ainda que, a partir de 2011, tenha passado a incluir os derivativos. Já a CPMF, de caráter arrecadatário, não contemplava as operações do mercado de derivativos na sua base de cálculo.

Considerações Finais

A crise do capitalismo mundial, em curso desde os anos 1970, marcada pela queda tendencial da taxa de lucro e pelo movimento de crescimento da acumulação financeira, levou o capital a disputar cada vez mais os recursos do fundo público. Um duplo movimento passa a marcar o campo dos direitos e serviços sociais: um progressivo aumento da mercantilização e/ou privatização da saúde, da educação e da previdência, entre outros, evidenciando uma ampliação do espaço para investimentos lucrativos do capital, de um lado, e, de outro, um progressivo subfinanciamento das políticas públicas sociais, reduzindo a aplicação do fundo público em seus orçamentos. Com isso, o fundo público passou a ser direcionado para políticas que beneficiam o capital, como o pagamento dos serviços da dívida pública, cujos títulos se encontram na mão do grande capital, como bancos e fundos de pensão.

Diante da necessidade de novos recursos na Europa, frente à mais recente crise do capital, destaca-se o debate europeu para a implementação de uma taxa sobre as transações financeiras. Este artigo buscou evidenciar esse debate e demonstrar que, diante dos fatos que têm marcado a dinâmica do capitalismo contemporâneo, em que o fundo público é apropriado pelo grande capital, contribuir para refletir sobre a sua adoção como fonte de recurso alternativo para a saúde. A implementação da taxa sobre as transações financeiras tem o intuito de reverter uma pequena parcela deste processo, tributando os setores mais perversos e especulativos, e propiciando recursos alternativos para o fundo público. A proposta de adoção de um imposto sobre as transações financeiras é importante para explicitar a luta contra o capital financeiro, ainda que seja uma proposta de caráter reformista, no atual quadro do capitalismo contemporâneo.

Contudo, conforme evidenciado neste artigo, não constitui surpresa que a oligarquia financeira da Europa, em 2014, tenha conseguido influenciar os dez países que tinham aprovado o *FTT* a postergarem sua implementação. Os *alquimistas financeiros*, isto é, os grandes conglomerados financeiros, que no passado eram ligados ao capital produtivo, começaram a dispor de autonomia na fase contemporânea do capitalismo, reproduzindo o capital sem que este sequer passe pelo processo de extração de mais valia. Por sua vez, cabe reconhecer que ainda permanece em aberto o movimento global de grupos da sociedade civil

e da Organização Mundial da Saúde, que se manifestam a favor da adoção do *FTT* como fonte alternativa de recursos para melhor atender a saúde.

Nessa perspectiva, é importante trazermos para o debate do enfrentamento do subfinanciamento do SUS a implementação da taxa sobre as transações financeiras como uma nova fonte que poderia vir a contribuir para a construção da universalidade da saúde no Brasil. Tal debate deve demandar esforço considerável de discussão – à luz da experiência europeia – e de defesa das várias entidades vinculadas à Reforma Sanitária, como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), a Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), entre outras, principalmente em contexto de crise econômica, com a consequente queda de arrecadação das finanças governamentais.

Referências

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

CALLINICOS, A. **Bonfire of Illusions**. New York: John Willey, 2010.

CAGNIN, R. F.; FREITAS, M. C. P. de. Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 33, p. 139-169, 2015.

CARCANHOLO, R.; NAKATANI, P. O Capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 264-304, 1999.

CHESNAIS, F. (Org.) **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump**. London: Brill, 2016. (Historical Materialism Series).

CLAESSENS, S.; KEEN, M.; PAZARBASIOGLU, C. **Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material**. Washington: International Monetary Fund, Sep. 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal of a Council directive on a common system of financial transaction tax**. Brussels, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1102_en.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax**. Brussels, Feb. 14, 2013. Disponível em:

MENDES, A. N. O subfinanciamento e a mercantilização do SUS no contexto do capitalismo contemporâneo em crise. In: BRAVO, M. I. S. et al. (Orgs.). **A mercantilização da saúde em debate**: as Organizações Sociais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rede Sirius, 2015. v. 1, p. 12-19.

MENDES, A. N. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira**: impasses do financiamento no capitalismo financeirizado. São Paulo: Hucitec, 2012.

NAKATANI, P.; SABADINI, M. S. Sistema Financeiro e Mercado de Capitais. In: MARQUES, R.; FERREIRA, J. R. J. (Orgs.). **O Brasil sob a Nova Ordem**: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 75-101.

SCHULMEISTER, S. The Struggle Over the Financial Transactions Tax: A Politico-economic Farce. **WIFO**, Vienna, working paper 474, 2014. Disponível em: <<http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47272>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SCHULMEISTER, S. Implementation of a general financial transactions Tax. **WIFO**, Vienna, Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/41992>>. Acesso em: 20 out. 2014.

SCHULMEISTER, S. The interaction between technical currency trading and exchange rate fluctuations. **Finance Research Letters**, v.3, p. 212-233, 2006.

STUCKLER, D.; BASU, S. **A Economia desumana**: porque mata a austeridade. Tradução de Rui Pires Cabral. Lisboa: Bizâncio, 2014.

TORRES, D. et al. **Revelando o sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Sinafesp, 2003.

WHO. **Research and development to meet health needs in developing countries**: strengthening global financing and coordination: report of the consultative expert working group on research and development: financing and coordination. Geneva: World Health Organization, 2012. Disponível em: <http://www.who.int/phi/CEWG_Report_5_April_2012.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.

Jair de Abreu LEME JUNIOR: Pesquisa e redação final.
Economista. Mestre em Economia Política pela PUCSP. Doutorando em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP.

Áquilas Nogueira MENDES: Pesquisa e redação final.
Doutorado em Ciências Econômicas pela UNICAMP, em 2005. Livre-docência pela USP, em 2012. Pós-graduação em Política e Relações Internacionais pela Lancaster University da Inglaterra, em 1984. Ex-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres) (2007-2010) e vice-presidente (2003-2007). Autor de "Tempos Turbulentos na Saúde Pública Brasileira: os impasses do financiamento no capitalismo financeirizado", Hucitec, 2012.