



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2013)71

**Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que aplica uma
cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as
transações financeiras**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu, em 18 de fevereiro de 2013, a Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras [COM(2013)71].

A supra identificada iniciativa foi enviada no dia 19 de fevereiro de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou por maioria, em 3 de abril de 2013, o Relatório da autoria do deputado Jorge Paulo Oliveira, que se anexa ao presente parecer e que dele faz parte integrante.

Neste contexto, a Comissão de Assuntos Europeus, deliberou na sua reunião ordinária de 26 de março de 2013, atribuir a elaboração deste Parecer ao Deputado Honório Novo, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Antecedentes

a) Na sequência de um debate que finalmente se havia generalizado, no essencial imposto pela crescente degradação da situação económica e social provocada pela crise financeira, a própria CE decidiu apresentar, em outubro de 2010, uma “Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões” versando a tributação sobre o setor financeiro. Um pouco mais tarde, em 28 de setembro de 2011, a Comissão Europeia tomou a iniciativa de apresentar publicamente uma Proposta de Diretiva (594/2011/CE), que, alterando a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Diretiva 2008/7/CE, propunha a criação de um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras.

b) Importa ainda referir que esta Diretiva (594/2011/CE), relativa à criação de um sistema comum de imposto sobre a generalidade das transações financeiras, foi elaborada na sequência de um mandato recebido na reunião do Conselho Europeu de 11 de março de 2011, onde os Chefes de Estado e de Governo da União Europeia deliberaram que se “explorasse e desenvolvesse a possibilidade” de criação desse tipo de imposto sobre transações financeiras (...).

A proposta de Diretiva foi elaborada ao abrigo do artigo 113.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, base jurídica que se impõe uma aprovação por consenso, recolhendo a unanimidade dos votos do Conselho Europeu.

Lançado o debate, a Diretiva 594/2011/CE obteve o apoio maioritário do Parlamento Europeu, em 23 de maio de 2012, e igualmente do Comité Económico e Social, bem como do Comité das Regiões. Porém, e não obstante a aparente abertura manifestada pelo Conselho em março de 2011, a Diretiva 594/2011/CE não foi aprovada no Conselho da União Europeia.

De facto, e a fazer fé nos relatos públicos das reuniões do Conselho, este tema foi objeto de diversos debates no Conselho, (para além dos que também foram ocorrendo ao nível das reuniões do ECOFIN), pelo menos em 8 de novembro de 2011, em 13 de março de 2012 e em 9 de outubro de 2012, tendo sido formalmente verificada a não existência de consenso relativamente à criação de um imposto sobre as transações financeiras, particularmente a partir do Conselho Europeu de 22 de junho de 2012.

c) No âmbito do escrutínio parlamentar das iniciativas legislativas da Comissão Europeia, e em cumprimento do disposto do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pelo Parlamento do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus apreciou o parecer elaborado pelo deputado Carlos Costa Neves, aprovado em 29 de novembro de 2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Importa assinalar que a apreciação, pela Assembleia da República, desta iniciativa da Comissão Europeia ocorreu num momento em que, estando já verificada a inexistência da unanimidade necessária para, ao abrigo do artigo 113.º do TFUE, poder ser criado um imposto sobre as transações financeiras, a proposta de Diretiva da CE sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras tinha já sido na prática abandonada.

d) Verificada a rejeição pelo Conselho da proposta para a criação de um imposto sobre as transações financeiras (ITF), aplicável na União Europeia e incidindo em todos os seus membros, 11 dos 27 Estados-membros, Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, França, Grécia, Itália e Portugal, ou seja, menos de metade dos países integrantes da UE, decidiram apresentar à Comissão Europeia pedidos para instituir entre si, nos termos do artigo 20.º do Tratado da União Europeia e dos artigos 326.º a 329.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma cooperação reforçada no domínio da criação de um sistema comum de ITF.

É neste contexto, e em resposta à solicitação desses onze Estados-membros, que a Comissão Europeia apresenta uma Proposta de Decisão do Conselho que “autoriza uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras (COM (2012) 631)”.

e) Esta Proposta de Decisão foi objeto de escrutínio da parte da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), tendo sido elaborado parecer pelo Deputado Jorge Paulo Oliveira, o qual foi aprovado em 5 de dezembro de 2012 e que, entre outros aspetos, concluía que a iniciativa da Comissão não tinha natureza legislativa (razão pela qual não era objeto de verificação de eventual verificação de violação do princípio da subsidiariedade); que a matéria em questão não cabia no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República; que se considerava urgente a adoção de uma diretiva sobre um sistema comum de ITF com um âmbito geral de aplicação; e que se manifestava uma posição favorável à Proposta de Decisão do Conselho que “autorizava uma cooperação reforçada no domínio do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

imposto sobre transações financeiras, único aspeto que não colheu a unanimidade dos diferentes grupos parlamentares.

f) Na sequência da aprovação do Parecer da COFAP sobre esta Proposta de Decisão do Conselho que “autoriza uma cooperação reforçada no domínio do ITF [COM (2012) 631]”, a Comissão de Assuntos Europeus indigitou, no dia 6 de dezembro de 2012, o Deputado Vitalino Canas para elaborar o Parecer da CAE sobre aquela iniciativa. Uma vez que o debate desta iniciativa estava previsto para o Conselho Europeu de 13 e 14 de dezembro de 2012, a CAE agendou para a sua reunião ordinária de 11 de dezembro a apreciação nesta Comissão Parlamentar do Parecer do Deputado Vitalino Canas, visando assim poder concluir o processo de escrutínio na CAE ainda antes da referida reunião de dezembro do Conselho Europeu.

Sucedeu que na reunião ordinária de 11 de dezembro, a CAE considerou que o “relatório e parecer da Assembleia da República sobre matéria tão importante deveriam ser mais substantivos e refletirem os seus eventuais impactos”, pelo que concluiu que “a votação do Parecer seria adiada de forma a permitir realizar audições sobre o tema”.

Neste contexto foram realizadas pela CAE duas audições no dia 6 de fevereiro de 2013, com a Associação Portuguesa de Bancos e com o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

g) Entretanto, o Conselho Europeu de 13 e 14 de dezembro de 2012 adiou para uma nova reunião extraordinária, prevista para janeiro de 2013, o debate e aprovação da Proposta de Decisão do Conselho para autorizar uma cooperação reforçada no domínio do ITF [COM (2012) 631]. Isto veio efetivamente a ocorrer no dia 22 de janeiro de 2013, em que o Conselho decidiu autorizar a cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras.

Nestas circunstâncias, atendendo ao facto das audições programadas pela CAE estarem apenas previstas para 6 de fevereiro, e não obstante a existência de um Parecer sobre a iniciativa da Comissão Europeia elaborado e aprovado pela COFAP em 5 de dezembro de 2012, a Comissão de Assuntos Europeus entendeu não



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

proceder ao escrutínio da iniciativa [COM(2012)631], tendo deliberado não proceder ao envio de qualquer documento às instituições europeias sobre aquela iniciativa.

Finalmente, a CAE deliberou retomar a apreciação do tema para o momento em que a Comissão Europeia, uma vez autorizada a cooperação reforçada no domínio do ITF, apresentasse a consequente Proposta de Diretiva, sendo que, o Parecer elaborado pela COFAP a propósito da iniciativa [COM(2012)631] seria utilizado e retomado.

É precisamente esta Proposta de Diretiva do Conselho que “aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras, COM(2013)71”, que também já foi objeto de Parecer aprovado por maioria na COFAP que é agora submetida a Parecer da CAE, visando o seu escrutínio pela Assembleia da República.

2. Conteúdo e objetivos

Durante os últimos anos, em particular entre 2008 e 2012, as instituições financeiras beneficiaram, direta e indiretamente, de operações de emergência e de garantia, financiadas pelos contribuintes dos diversos Estados-membros. Estas operações, em conjunto com a quase generalizada estagnação ou contração da atividade económica, resultado de políticas de austeridade, provocaram uma deterioração das finanças públicas em toda a Europa de mais de 20% do PIB.

A esta situação de participação pública na resolução dos problemas do sistema financeiro acresce o facto da maioria dos serviços financeiros e dos seguros estar isenta do Imposto sobre o Valor acrescentado.

A introdução na UE de um sistema comum de Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF) poderia criar condições mais adequadas - do ponto de vista da contenção da evasão e da deslocalização, ou da contenção dos fenómenos de dupla tributação ou de dupla não tributação - para determinar uma participação mais justa e substancial do setor financeiro nos custos da crise financeira e económica e, inda, para desincentivar algumas atividades de natureza especulativa que não melhoram o funcionamento ou a estabilidade dos mercados financeiros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Como a opção de introduzir um sistema comum de ITF na UE27 não foi aprovada pelo Conselho, 11 Estados-membros, correspondentes a cerca de 2/3 da economia de toda a União Europeia, solicitaram uma cooperação reforçada com base nos princípios e objetivos da proposta inicial da Comissão Europeia de setembro de 2011 (Proposta de Diretiva 594/2011/CE).

Afirma a CE que a introdução de um sistema de ITF para onze Estados-membros no âmbito desta cooperação reforçada não será tão eficaz quanto o seria se ele abarcasse a totalidade dos Estados-membros, não obstante se esperar que ela constituirá, a nível da UE11+ uma melhoria em comparação com o cenário de base.

Relativamente à proposta inicial da CE, de Setembro de 2011, foram efetuadas algumas adaptações, nomeadamente:

- garantir que a jurisdição do novo ITF está limitada aos Estados-membros participantes, tributando as transações financeiras efetuadas no interior de um Estado-membro de acordo com a proposta inicial, mas assegurando que a Diretiva 2008/7/CE, do Conselho, de 12 de fevereiro de 2008, que seria alterada pela proposta da CE de setembro de 2011, se manterá inalterada no restante campo de aplicação;
- corresponder aos pedidos dos Estados-membros participantes para introduzir medidas destinadas a evitar ações evasivas, distorções e transferências para outras jurisdições, designadamente através da articulação da tributação segundo o princípio da residência do local de estabelecimento (já existente) com elementos de tributação segundo o princípio da emissão, tornando menos vantajoso deslocalizar atividades e estabelecimentos para fora das jurisdições do ITF.

De acordo com o conteúdo da proposta inicial da CE, que agora é no essencial retomada, o novo imposto será assim aplicável à compra e venda de instrumentos financeiros, designadamente, de ações de sociedades, de obrigações, de ações de fundos de investimento, de produtos estruturados e derivados, de instrumentos de mercado monetário (à exceção dos instrumentos de pagamento), incidindo também



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

sobre a celebração e alteração de contratos de derivados, bem assim como sobre transferências entre entidades separadas de um mesmo grupo, ainda que não sejam efetivas aquisições ou vendas.

O novo imposto não incidirá apenas no comércio em mercados organizados e regulamentados, mas vai abranger também outros tipos de comércio, incluindo os mercados fora de bolsa.

Ainda de acordo com a proposta da Comissão Europeia, este novo imposto não deverá afetar as possibilidades de refinanciamento das instituições financeiras e dos Estados, nem as políticas monetárias em geral ou a gestão da dívida pública, pelo que não será aplicável às transações efetuadas com a União Europeia, o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimentos, a Comunidade Europeia da Energia Atómica, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira ou o Mecanismo Europeu de Estabilidade e com os bancos centrais dos Estados-membros. De igual forma, e em obediência à diretiva 2008/7/CE, que permanece sem alteração, estão também excluídos de tributação a generalidade das operações realizadas nos mercados primários.

Também ficam de fora deste novo ITF atividades financeiras correntes, caso da celebração de contratos de seguros, de empréstimos hipotecários, de crédito ao consumo, de empréstimos a empresas, dos serviços de pagamento, bem como as operações de câmbio à vista., á exceção dos contratos de derivados baseados em operações cambiais.

O novo imposto sobre as transações financeiras será assim aplicável à generalidade das transações financeiras na condição de que, pelo menos, uma instituição financeira, (tal como empresas de investimento, mercados organizados, instituições de crédito, empresas de seguros e de resseguros, organismos de investimento coletivos e fundos de pensão ou gestores de fundos, bem como qualquer outra empresa cuja parte significativa da sua atividade envolva transações) seja parte na referida transação, agindo por conta própria ou agindo por conta de outrem nessa transação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

De acordo com a proposta, as taxas de ITF a aplicar pelos Estados-membros não poderão ser inferiores a 0,1% sobre todas as transações financeiras não incluídas nos contratos de derivados, nem inferiores a 0,01% sobre todas as restantes transações financeiras relativas a contratos de derivados, incidindo sobre os valores brutos das transações, antes de quaisquer deduções.

Um papel central vai ser atribuído aos Estados-membros participantes no que respeita à implementação de mecanismos e instrumentos que garantam que o ITF seja aplicado de forma precisa e atempada e que, simultaneamente, previnam e garantam combate eficaz à evasão fiscal, incluindo a criação de normas gerais antiabuso. Ao mesmo tempo é feita a delegação na Comissão Europeia do poder de adotar, com base no artigo 290.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, medidas e normas detalhadas em domínios técnicos de implementação do sistema do novo imposto (obrigações de registo, de contabilidade e de comunicação).

Como forma de avaliação das consequências macroeconómicas e microeconómicas da aplicação do sistema de ITF, a CE propõe-se apresentar um relatório sobre o funcionamento técnico três anos após a entrada em vigor das medidas legislativas de execução da diretiva em análise.

Com base em estudos feitos pela Comissão Europeia, a receita global inicialmente estimada ronda montantes entre 30 a 35 mil milhões de euros anuais em todos os Estados-membros participantes, caso a proposta inicial da CE, de setembro de 2011, tivesse aplicação integral na cooperação reforçada UE11+. Tendo em atenção os efeitos líquidos dos ajustes efetuados em comparação com a proposta original, admite a CE alguma redução daquela estimativa para valores próximos do limite inferior. Recorde-se que a aplicação deste novo imposto sobre as transações financeiras no conjunto dos 27 Estados-membros, poderia ascender, segundo estimativas na altura adiantadas, a cerca de 57 mil milhões de euros.

Relativamente ao destino a dar às receitas do sistema de imposto do ITF, importa recordar que a Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, apresentada pela Comissão Europeia em 29 de junho de 2011, com a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

redação que lhe foi dada em 9 de novembro de 2011, prevê que uma parte das receitas geradas pelo ITF seja utilizada como recurso próprio do orçamento da EU, sendo que, conseqüentemente, o recurso baseado no RNB proveniente dos Estados-membros participantes seria reduzido em conformidade. Neste contexto, e uma vez que o ITF foi rejeitado como novo imposto aplicável na UE27, o Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 convidou os Estados-membros participantes na cooperação reforçada a examinar se o ITF poderia constituir a base de um novo recurso próprio do Orçamento da UE.

3. Base Jurídica

A cooperação reforçada, envolvendo 11 dos 27 Estados-membros, relativa à criação de um sistema de Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF) foi autorizada através da Decisão 2013/52/UE do Conselho, adotada em 22 de Janeiro de 2013.

A presente proposta de diretiva apresentada pela CE, para a criação de um ITF aplicável aos participantes desta cooperação reforçada, foi elaborada com base no artigo 113.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), visando uma harmonização destinada, de acordo com a CE, a garantir o bom funcionamento do mercado interno e a evitar distorções de concorrência, sendo que, as instituições financeiras dos Estados-membros não participantes, ainda segundo a CE, beneficiarão da existência desta cooperação reforçada já que serão confrontados com um sistema único e comum de ITF.

Nesta conformidade, e tendo em atenção que o objetivo da criação de um ITF com características comuns e harmonizadas não pode ser adequadamente realizado pelos Estados-membros, a proposta de estabelecimento de um quadro único para a criação deste novo imposto, apresentada nesta diretiva, respeita o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Na realidade, os objetivos de harmonização serão mais bem alcançados ao nível da União, no caso através de uma cooperação reforçada, e a utilização, para estes efeitos, de uma diretiva não ultrapassa o que é considerado necessário e adequado para atingir os objetivos que se pretendem obter.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A financeirização da economia - sem tradução nem correspondência em real acréscimo de atividade produtiva - constitui peça central da estratégia de desenvolvimento do neoliberalismo vigente. Para esta estratégia contribuem, como instrumentos essenciais, a liberalização e desregulação dos mercados financeiros, a utilização de paraísos fiscais, a extrema contração da despesa e do investimento público e a privatização de serviços públicos e de empresas essenciais ao desenvolvimento económico e bem-estar social.

Com o aprofundamento da crise, os Governos adotaram medidas que, no fundamental, afetaram vultuosos meios financeiros públicos ao sistema bancário com o objetivo de impedir falências e promover a recapitalização de muitas instituições financeiras, fundos esses que também serviram para cobrir e sanear gestões danosas e fraudulentas. Os meios públicos mobilizados para “socorrer” o sistema financeiro tiveram, em parte muito importante, consequências graves na degradação e profunda deterioração das contas públicas.

Para além dos efeitos negativos nas contas públicas, esta mobilização de meios financeiros públicos para acudir ao sistema financeiro privado teve também como consequência o condicionamento ou limitação drástica do apoio à economia real, o abandono ou adiamento de projetos de investimento de natureza pública e, no plano social, a adoção de medidas de contenção ou restrição nas despesas e prestações sociais.

Para fazer frente à indignação crescente dos povos e dos trabalhadores dos diferentes Estados-membros foram anunciadas propostas para promover “profundas alterações” no sistema e nas regras de regulação e supervisão do sistema financeiro e até se anunciaram medidas para desarticular a rede imensa de paraísos fiscais. Quase seis anos depois dos primeiros sinais da crise financeira, os paraísos fiscais continuam de “boa saúde”, as transferências para essas praças *off-shore* prosseguem “ao ritmo” de milhares de milhões de euros de evasão fiscal por ano, servindo às mil maravilhas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

para retomar as estratégias de financeirização da economia mundial, numa repetição da espiral que desembocou na atual crise.

Entre muitas outras medidas para fazer face à crise e sustentar as suas consequências, temos insistido no reforço do papel e da intervenção do Estado em sectores e áreas estratégicas, particularmente no sector financeiro, na energia, nos transportes e comunicações, o abandono da política de privatizações; continuamos a defender a extinção dos paraísos fiscais, insistimos na urgência em gerar novas receitas fiscais exigíveis a quem pouco ou nada contribui mas dispõe de meios e patrimónios elevados ou realiza lucros muitíssimo elevados com baixíssima tributação fiscal.

Como exemplo destas “novas” receitas fiscais, há longos anos propomos que o Estado passe a taxar o essencial do movimento dos capitais em mercados cambiais e financeiros. A introdução deste novo imposto, não obstante o valor modesto da sua taxa, inspira-se na “Taxa Tobin” e foi sempre recusado, ano após ano, por sucessivos Governos e respetivas maiorias, em Portugal.

A introdução de um imposto semelhante à “Taxa *Tobin*” levantou e levanta problemas técnicos na sua aplicação multilateral. Mas não são os problemas técnicos que têm paralisado ao longo de anos a sua introdução efetiva e global. A questão central – tal como nos *off-shores* – reside na falta de vontade política em controlar os movimentos especulativos de capitais, em contribuir por via da fiscalidade para a sua auto-regulação, melhorando, por outro lado, de forma muito significativa a capacidade de intervenção dos Estados ao gerar substanciais receitas adicionais para aplicar em objetivos sociais e em políticas públicas. Sempre defendemos aplicação desta nova taxa sem necessidade de qualquer pendência de decisão externa, através da qual se poderiam arrecadar meios financeiros relevantes num momento em que, por causa das políticas ditadas pela Troica em Portugal, os trabalhadores, os reformados, os micro e pequenos empresários estão a ser espoliados de rendimentos e de direitos e a assistir à transferência de milhões e milhões de euros do Estado para o sistema financeiro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A falta de vontade política em lançar de forma global um Imposto sobre Transações Financeiras que fizesse com que a generalidade das empresas do sistema financeiro participasse um pouco no esforço fiscal que tem atingido de forma cada vez mais brutal e injusta a generalidade dos trabalhadores e dos povos, ficou bem patente nos debates ocorridos nos últimos dois anos na sequência da designada crise económica e financeira.

No seio do G20 ficou desde bem cedo clara a oposição daqueles que pretendem manter o sistema financeiro nas mãos de especuladores, à mercê dos produtos estruturados de alto risco e completamente à margem de qualquer justiça na distribuição do esforço fiscal que se continua a impor aos povos e Estados. Mesmo no plano da UE a 27 falou mais alto a defesa dos grandes interesses financeiros bem visíveis na oposição feroz que lançaram e continuam a lançar contra a introdução deste novo imposto e que aliás ficou bem patente em audição realizada em 6 de fevereiro de 2013 à Associação Portuguesa de Bancos na Comissão dos Assuntos Europeus. Oposição que acabou por vingar e que se traduziu na rejeição de uma proposta de criação de um ITF, não obstante as suas limitações e/ou aproveitamentos.

Rejeitado um sistema de ITF aplicável em todos os 27 Estados-membros, passou depois a existir uma nova proposta de criação de um ITF, que é objeto deste Parecer, e que pretende ser aplicado em 11 dos 27 Estados-membros, entre os quais Portugal. O simples facto de se propor que este ITF avance apenas nesses 11 Estados-membros e que o sistema disponha de um conjunto de medidas técnicas e de controlo tendentes a controlar e evasão e a deslocalização de capitais mostra, por si só, que eram destituídos de fundamento real e absoluto aqueles argumentos que durante anos se opuseram à introdução de um ITF em Portugal, sem pendência de decisão externa comum e global, com o pretexto de que iria provocar a migração total dos mercados financeiros para fora do nosso País. Se assim fosse, também a criação que é proposta deste novo ITF teria as mesmas consequências, coisa que a própria Comissão Europeia reconhece de forma explícita que não irá suceder.

Uma questão que não parece completamente resolvida nesta Proposta de Diretiva que acompanha a criação deste sistema de ITF aplicável nos 11 Estados-membros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

signatários desta cooperação reforçada, autorizada pelo Conselho Europeu em 22 de janeiro de 2013, tem a ver com o destino a dar às receitas geradas pelo ITF e que a CE estima poderem atingir cerca de 30 mil milhões de euros nestes 11 países.

De facto, a proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, apresentada pela Comissão Europeia, previa que uma parte das receitas geradas pelo ITF fosse utilizada como recurso próprio do orçamento da UE, sendo que, conseqüentemente, o recurso baseado no RNB proveniente dos Estados-membros participantes seria reduzido em conformidade.

Para além de nunca ter sido acordado que parte é que seria considerada recurso próprio da UE e que parte é que deveria ser considerada receita de cada Estado-membro, a verdade é que, uma vez que o sistema de ITF global foi rejeitado não parece que o conteúdo daquela Decisão possa ser aplicável de forma automática. O mesmo entendimento terá tido, aliás, o Conselho já que na sua reunião de 7 e 8 de fevereiro de 2013 convidou os Estados-membros participantes na cooperação reforçada a examinar se o ITF poderia constituir a base de um novo recurso próprio do Orçamento da UE. Esta hipótese permite concluir que, da mesma forma, as receitas geradas pelo ITF aplicável a estes 11 países poderão ser inteiramente alocadas aos diferentes Estados participantes e a eles ser entregues de acordo com a imputação territorial da respetiva liquidação efetiva.

Esta é seguramente uma questão controversa que se admite não estar concluída e que importa que a Assembleia da República acompanhe de forma detalhada e cuidada, em articulação com o Governo.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. A matéria objeto da presente Proposta de Diretiva não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República;

3. No que concerne as diversas questões suscitadas neste Parecer, e face à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente Proposta de Diretiva, mormente no que respeita à utilização a dar às receitas geradas pelo ITF, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 9 de abril de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Honório Novo)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Aprovado na reunião de 20
abril, com votos favoráveis -
PSD, PS e PPS, ausência do PCP e
ausência do BE.
NU. 461/44.3.1.1.1

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Proposta de Diretiva do Conselho
[COM (2013)71]

Relator: Deputado Jorge
Paulo Oliveira

Aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras [COM(2013)71]* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contextualização

Em 28 de setembro de 2011, a Comissão adotou uma Proposta de Diretiva do Conselho sobre um sistema de imposto sobre as transações financeiras (ITF) e que altera a Diretiva 2008/7/CE.

A proposta que definiu as características essenciais de um sistema comum de ITF amplo na UE previa a harmonização fiscal dos Estados-Membros sobre as transações financeiras, de modo a assegurar o funcionamento escorreito do mercado único.

A proposta e as suas variantes foram objeto de longos debates nas sessões do Conselho, mas não obtiveram o apoio unânime exigido devido a divergências fundamentais inultrapassáveis entre os Estados-Membros.

Não obstante o exposto, e com base no pedido de onze Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Áustria, Portugal, Eslovénia e Eslováquia), a Comissão apresentou uma Proposta ao Conselho para autorização da cooperação reforçada no domínio do ITF, o que esta viria a conceder pela Decisão 2013/52/UE.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A presente proposta de Diretiva diz exatamente respeito à execução da aludida cooperação reforçada, definindo o conteúdo dessa cooperação, em conformidade com as disposições do Tratado.

2. Objetivo da Iniciativa

Melhorar a posição dos Estado-Membros participantes em termos de riscos de deslocalização, de receitas fiscais, bem como da eficiência do mercado financeiro e da prevenção da dupla tributação ou não tributação são os objetivos que presidem a esta Proposta de Diretiva, considerando que a aplicação de novas modalidades de tributação do setor financeiro por alguns dos Estados-Membros, quando noutros já vigoram regimes fiscais específicos para as transações financeiras, conduz a efeitos indesejáveis, tais como:

- A fragmentação do tratamento fiscal no mercado interno dos serviços financeiros, tendo em conta o número crescente de medidas fiscais nacionais descoordenadas que estão a ser aplicadas, o que tem por consequência possíveis distorções de concorrência entre os instrumentos financeiros, os operadores e os mercados em toda a União Europeia e a dupla tributação ou dupla não tributação;
- As instituições financeiras não contribuem de maneira justa e substancial para os custos da recente crise e não asseguram uma equidade do ponto de vista fiscal com os outros setores;
- Uma política fiscal que não contribui para desencorajar as transações que minam a eficiência dos mercados financeiros e só serviriam para desviar as rendas do setor não financeiro da economia para as instituições financeiras, desencadeando assim um sobreinvestimento em atividades que não permitem melhorar o bem-estar, nem contribui para evitar crises futuras no setor dos serviços financeiros, em complemento de medidas normativas e de supervisão.

3. Principais Aspetos

Âmbito de aplicação do sistema comum de ITF

- O ITF visa tributar, antes de qualquer dedução, todas as transações relativas a todos os tipos de instrumentos financeiros.
- O ITF é aplicável a um vasto leque de instituições financeiras e transações, ao comércio de uma gama alargada de instrumentos financeiros, incluindo produtos estruturados, tanto no âmbito dos mercados organizados, como nos mercados fora da bolsa, bem como à celebração de todos os contratos de derivados e às alterações substanciais das operações em questão.
- Em princípio, cada transferência acordada de um ou mais instrumentos financeiros está ligada a uma dada transação que, por sua vez, deverá ser sujeita ao ITF por conta dessa transferência acordada. Já que a troca de instrumentos financeiros dá origem a duas destas transferências, cada troca deverá ser considerada como dando origem a duas transações, para evitar a evasão ao imposto. Através da recompra e revenda e dos contratos cujo objeto seja a contração e concessão de empréstimos de valores mobiliários, um instrumento financeiro é colocado à disposição de uma dada pessoa por um período de tempo específico. Todos estes contratos, bem como eventuais alterações substanciais dos mesmos, devem ser considerados como originando apenas uma transação.
- Ficam excluídas do âmbito de aplicação do ITF, determinadas entidades cujas funções não sejam consideradas atividades comerciais em si, mas antes de facilitação do comércio ou de proteção da gestão da dívida pública, tudo com o objetivo de preservar o funcionamento eficaz e transparente dos mercados financeiros ou da gestão da dívida pública.
- De modo a que a imposição do ITF não afete de forma negativa as possibilidades de refinanciamento das instituições financeiras e dos Estados, nem as políticas monetárias em geral, as transações com o Banco Central Europeu, com o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, com o Mecanismo Europeu de Estabilidade e com a União Europeia, no exercício das suas funções de gestão dos seus ativos, dos empréstimos de apoio à balança de pagamentos e de atividades similares,

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

bem como as transações com os bancos centrais dos Estados-Membros, não são sujeitas ao ITF.

- De igual modo, ficam de fora do ITF, a maioria das atividades financeiras correntes relevantes para os cidadãos e as empresas, como é o caso da celebração de contratos de seguros, dos de empréstimos hipotecários, dos créditos ao consumo, dos empréstimos a empresas, dos serviços de pagamento, etc.

Exigibilidade, Valor Tributável e Taxas

- Para permitir uma determinação tão fácil quanto possível da matéria coletável, no caso das transações financeiras, à exceção das ligadas aos contratos de derivados, deve remeter-se, em princípio, para a contraprestação concedida no âmbito da transação. Em caso de ausência de contraprestação ou quando a contraprestação concedida é inferior ao preço de mercado, o preço de mercado deve ser referido como espelhando o justo valor da transação. Igualmente, quando se compram/vendem, transferem, trocam ou celebram contratos de derivados, ou quando estas operações são substancialmente alteradas, deve ser utilizado o montante nocional mencionado no contrato.
- Deve ser aplicável uma taxa de imposto única dentro de cada categoria de transações, nomeadamente o comércio de instrumentos financeiros à exceção dos derivados e as alterações substanciais das operações em questão, por um lado, e a compra/venda, transferência, troca e celebração de contratos de derivados e as alterações substanciais destas operações, por outro.
- O imposto deverá aplicar-se às instituições financeiras, quer estas negociem em seu nome, no nome de outras pessoas, por sua própria conta ou por conta de outras pessoas.
- O ITF deve ser aplicado em conformidade com o princípio da residência e complementado por elementos do princípio da emissão.
- As taxas de imposto mínimas devem ser fixadas a um nível suficientemente elevado para permitir alcançar o objetivo de harmonização de um ITF comum. Ao mesmo tempo, têm de ser suficientemente baixas, de modo a que os riscos de deslocalização sejam minimizados.

Pagamento do ITF, Obrigações Conexas e Prevenção da Fraude, da Evasão e do Abuso

- Deve evitar-se que qualquer parte numa única transação seja tributada mais de uma vez.
- Os Estados-Membros participantes estão obrigados a tomar as medidas necessárias para que o ITF seja apicado de uma forma precisa e atempada.
- Os Estados-Membros são obrigados a adotar medidas adequadas para prevenir a fraude e a evasão fiscal, e prever uma norma geral antiabuso quando esta se possa operar através de regimes artificiais.
- É delegado na Comissão o poder de adotar atos em conformidade com o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, para a especificação das medidas necessárias para permitir a adoção de normas mais detalhadas em certos domínios técnicos relativas às obrigações em matéria de registo, de contabilidade, de comunicação e outras obrigações destinadas a garantir que o ITF devido às autoridades fiscais é efetivamente pago às autoridades fiscais.
- No respeitante à coleta do imposto nos Estados-Membros participantes, a fim de assegurar condições uniformes para a execução da presente diretiva, devem ser atribuídas competências de execução à Comissão.

4. Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Atendendo a que o objetivo da Diretiva é obter uma harmonização das características essenciais de um ITF nos Estados-Membros participantes a nível da União, de modo a poder ser garantido o bom funcionamento do mercado interno e evitada a distorção da concorrência, esta só é verdadeiramente alcançável através de um ato da União, que proceda à definição da estrutura comum para o imposto e de disposições comuns em matéria de exigibilidade.

Saliente-se que a não harmonização do ITF leva à arbitragem fiscal e a uma possibilidade de dupla tributação ou a uma ausência de tributação, o que não apenas impede as transações financeiras de se realizarem em condições equitativas, mas afeta também as receitas dos Estados-Membros.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Nestas circunstâncias, a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Por outro lado, a proposta em forma de Diretiva em vez de Regulamento, deixando a proposta uma margem de manobra suficiente aos Estados-Membros no que diz respeito à fixação das taxas de tributação acima do mínimo definido, não ultrapassando, de igual modo, o que é estritamente necessário para atingir os objetivos perseguidos, pode afirmar-se que também o princípio da proporcionalidade consagrado no já aludido artigo 5º, é respeitado.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O relator opta, neste parecer, por não expressar a sua opinião pessoal.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da Republica, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela

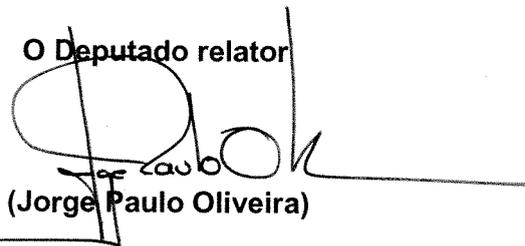


Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 26 de março de 2013,

O Deputado relator



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)